

# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ — ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ И ТЕКУЩИЕ ПРОБЛЕМЫ



Программа для молодых исследователей в области  
публичной политики Фонда Сорос-Казахстан  
2016







Руслан Асаубаев

**Местное самоуправление –  
потенциал развития  
и текущие проблемы**

Программа для молодых исследователей  
в области публичной политики Фонда Сорос-Казахстан

2016

Руслан Асаубаев – председатель правления ОО «НПО **«The Last Hope»** и ОО «Общественная наблюдательная комиссия в сфере образования». Член Общественной Наблюдательной Комиссии по мониторингу соблюдения прав человека в пенитенциарных и специальных учреждениях ДУИС и ДВД по Северо-Казахстанской области. Работал в Северо-Казахстанском государственном университете им. М.Козыбаева, ТОО «СевКазНИИЖиР». Связь с автором: [kandidatru@mail.ru](mailto:kandidatru@mail.ru)

Целью программы для молодых исследователей Инициативы «Публичная политика» Фонда Сорос-Казахстан является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала казахстанских молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

В рамках программы участники проходят серию тренингов по политико-управленческому исследованию и анализу (policy research & analysis), визуализации данных и разработке стратегии продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций (policy advocacy). Полученные знания участники используют в разработке аналитических документов по актуальным для Казахстана темам.

Дополнительную информацию можно получить по адресу: [ppi@soros.kz](mailto:ppi@soros.kz)

Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.





# СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. Введение (этап 1)</b>	<b>11</b>
1.1 Контекст проблемы политики МСУ в РК и за рубежом	11
1.2 Проблема политики	17
1.3 Заявление о намерениях	20
1.4 Методология	21
<b>2. Описание проблемы и варианты решения</b>	<b>24</b>
2.1 Описание проблемы	24
2.1.1 Общее описание проблемы	24
2.1.2 Анализ кейса	27
Проблема №1 Институциональные проблемы	31
Проблема №2 Бюджетно-налоговые проблемы	32
Проблема №3 Экономические проблемы	44
Проблема №4 Проблема политики в реализации Концепции МСУ	48
2.2 Основные результаты исследования	52
2.3 Мнение экспертов в вопросе развития МСУ	63
2.4 Варианты решения проблемы	70
<b>3. Выводы и рекомендации</b>	<b>75</b>
<b>Приложение</b>	<b>77</b>
<b>Использованные источники</b>	<b>78</b>

## РЕЗЮМЕ

*Местное самоуправление – это способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через выборные и другие органы местного самоуправления, которые создаются в сельских и городских сообществах граждан. Местные сообщества представляют собой объединения граждан, компактно проживающих в пределах территории села, поселка, улицы, кварталов города.*

Как и другие посткоммунистические страны, Казахстан переживает сложный процесс системной трансформации, заключающийся в изменении централизованной тоталитарной политической системы, подчиненной партийной коммунистической идеологии, в систему, основанную на принципах демократии и свободного рынка, на уважении гражданских прав и свобод. Этот процесс требует глубокой и многоуровневой перестройки государственно-политического устройства. Для того чтобы данный процесс завершился успешно, следует, среди прочего, изменить правовую систему, перестроить институты собственности и общественной жизни, построить рыночную экономику. Очень важным фактором в данном процессе является и изменение менталитета людей, которые должны решительно отказаться от коммунистического наследия и привести свои взгляды в соответствие с новыми условиями рыночной экономики.

Одним из толчков развития сложившиеся политической системы и социальной модернизации общества Казахстана должна стать утвержденная 28 ноября 2012 года Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан.

Данное исследование проводилось в 2015-2016 годах. Основной

задачей исследования было определить качество реализации на местах утвержденных принципов Концепции развития местного самоуправления, ее работу в штатном режиме и механизмы, позволяющие повысить менеджмент акимов сельских округов; а также влияние на улучшение политической, экономической и социальной ситуации между властью и обществом на самом низшем уровне в сельском округе.

За период проведения исследования и публикации труда его актуальность возросла в связи со следующими факторами:

- замедление роста мировой экономики вследствие экономического замедления в Китае;
- снижение цен на нефть и газ, что значительно сказалось на экономике ресурсодобывающих государств, к числу которых относится Казахстан;
- принятый Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам развития местного самоуправления в РК», от 29 августа 2015 года № 692;
- 6 января 2016 г. опубликована статья Главы государства «План нации – Путь к казахстанской мечте». «Функции государства – в конкурентную среду и местному самоуправлению».

Результаты, полученные в ходе исследований, и анализ статьи «План нации – Путь к казахстанской мечте» позволяют сделать следующие выводы: приоритеты развития местного самоуправления, а также ожидания, что к 2020 году в Казахстане возрастет значение представительной власти, будут созданы эффективные институты местного самоуправления и гражданского общества, соответствующие лучшим международным стандартам, как указано в Концепции, – недостижимы. Это подтверждает и тот факт, что в статье «План нации – Путь к казахстанской мечте» указывается следующее: «Закономерным продолжением реформы на центральном уровне должно стать наделение органов местного самоуправления дополнительными полномочиями, которые им будут передаваться в три этапа». Начало третьего этапа – с 2020 года, завершение – не уточняется. Таким образом, вопрос развития МСУ в Казахстане оказался более сложным, чем предполагали разработчики Концепции.

Проведенный в ходе исследования опрос подтверждает, что местное самоуправление на сегодняшний день не является публичной властью и не выступает формой самоорганизации граждан, не служит реальным механизмом контроля населения за деятельностью органов управления, поэтому невозможно успешное формирование гражданского общества.

Необходимо усилить информационно-разъяснительную работу среди населения для формирования и развития соответствующих структур гражданского общества. Провести работу по созданию и регистрации наблюдательного и ревизионного органа Кенес. Предоставить непосредственно населению возможность избирать акимов сельского округа после истечения срока избранных акимов маслихатами. Изменить в сторону упрощения требования к кандидатам на место акима сельского округа, взяв за основу только высшее образование и опыт работы – как на государственной службе, так и в частных организациях. Законодательно утвердить статус бюджета самоуправления с внесением соответствующих изменений в Бюджетный Кодекс РК.

## СПИСОК ТАБЛИЦ И РИСУНКОВ

### Таблицы

Таблица 1: Численность населения СКО на 1 марта 2015 года

Таблица 2: Миграция населения в январе-феврале 2015 года

Таблица 3: Структура населения с. Шаховское

Таблица 4: Поступления республиканского и местных бюджетов, млн. тенге, 2012 г.

### Рисунки

Рисунок 1. Благоустройство жилищного фонда

Рисунок 2. Участвуете ли Вы в собраниях, сходах?

Рисунок 3. Если ответ «Нет», почему Вы не участвуете в собраниях?

Рисунок 4. Знаете ли Вы о Концепции развития МСУ?

Рисунок 5. Из каких источников Вы узнаете о деятельности МСУ?

Рисунок 6. Способны ли граждане влиять на решение власти?

Рисунок 7. Как может население вашего села повлиять на решение вопроса МСУ?

Рисунок 8. Оцените эффективность работы местного акимата по 5-балльной шкале

Рисунок 9. Как, по Вашему мнению, необходимо решить проблемы вашего села в первую очередь (можно выбрать несколько ответов, пронумеровав самые важные по порядку)?

Рисунок 10. Ощущаете ли Вы поддержку государства в решении проблем своего села?

### Графики

График 1. Доходы и затраты бюджетов относительно ВВП

График 2. Виды поступлений республиканского бюджета

График 3. Поступления местных бюджетов относительно ВВП

График 4. Доля поступлений в доходах местных бюджетов

График 5. Расходы местных бюджетов в %, 2006-2012 гг.

### Схемы

Схема 1. Осуществление местного самоуправления населением

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>РК</b>	Республика Казахстан
<b>СКО</b>	Северо-Казахстанская область
<b>МСУ</b>	Местное самоуправление
<b>РФ</b>	Российская Федерация
<b>НПО</b>	Неправительственные организации
<b>КОС</b>	Комитеты общественного самоуправления
<b>КСК</b>	Кооперативы собственников квартир
<b>ТОС</b>	Территориальное общественное самоуправление
<b>КТС</b>	Комитеты территориального самоуправления
<b>СМИ</b>	Средства массовой информации

# 1. ВВЕДЕНИЕ

## 1.1 Контекст проблемы политики МСУ в РК и за рубежом

В зарубежных странах накоплен значительный опыт действия различных моделей местного самоуправления. Эти модели отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и т.п.

В Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран действует англосаксонская муниципальная система. Традиционно ее называют первой муниципальной системой. Основными ее признаками являются следующие:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;
- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;
- основная единица местного самоуправления – приход;
- в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

В США сложились три основные формы организации городского управления.

«Система мэр-совет», которая действует более чем в половине всех самоуправляющихся городов США. При этом может идти речь о «сильном» мэре и «слабом» мэре. На объем власти мэра, его позиции в системе муниципального управления влияет такой фактор, как процедура его избрания (мэр либо избирается непосредственно жителями, либо муниципальным советом; возможен и иной способ избрания мэра – мэром может стать муниципальный советник, набравший наибольшее число голосов на выборах в совет). В настоящее время модель Совет-мэр осуществляется в основном в небольших поселениях – примерно в двух третях городов США с населением от 5 до 10 тыс. человек.

«Система совет-менеджер» (или «городской управляющий»). Эта форма городского управления используется почти в 40 процентов случаев. Мэр и муниципальный совет нанимают профессионального чиновника-менеджера (городского управляющего), который руководит городской администрацией и управляет городом как частным предприятием.

Третья форма городского самоуправления в США – «комиссия» – встречается достаточно редко, в небольших городах. Городское управление осуществляется комиссией, состоящей обычно из пяти членов, избираемых всеобщим голосованием. Члены комиссии одновременно выполняют функции совета и глав основных подразделений аппарата муниципального управления<sup>1</sup>.

Вторая основная муниципальная система получила название французской (континентальной). Главное отличие французской системы местного самоуправления от англосаксонской заключается в характере взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти. Окончательные контуры этой системы определились во Франции после принятия в 1982 г. Закона «О правах и свободах местных коллективов», согласно которому:

---

<sup>1</sup> Местное самоуправление как самостоятельный институт гражданского общества. В.Т. Батычко. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г



- основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;
- избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;
- в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;
- решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;
- муниципальный совет на своей первой сессии избирает мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия, в том числе и те, которые ему может делегировать муниципальный совет.

Сходные системы регионального самоуправления во Франции существуют также на уровне департаментов и регионов.

Государственный контроль над деятельностью органов местного самоуправления осуществляют государственные должностные лица – префекты департаментов и супрефекты коммун. Эти государственные должностные лица являются представителями центрального правительства Франции. Государственному контролю подлежат все без исключения решения органов местного самоуправления. Если представитель государства считает решение незаконным, он вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, а в случае непринятия мер – передать дело в административный суд. Обращение представителя государства в суд возможно и без предварительного обращения к издавшему решение органу<sup>2</sup>.

Наряду с двумя указанными выше муниципальными системами в зарубежных странах встречаются и иные системы как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы или отдельные модели местного самоуправления. В качестве примера можно назвать местное (коммунальное) управление Германии.

В основном законе Германии (п. 2 ст. 28) гарантируется местное самоуправление и закреплено, что общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин в рамках действия своих функций, которые вытекают из законов, также обладают правом самоуправления.

В праве субъектов Германии – земель – деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами. В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления, при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.

К предметам ведения местного самоуправления Германии относятся: местные дороги, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство и содержание школ, обеспечение безопасности и др.<sup>3</sup>.

Для многих развивающихся стран характерна весомая роль в местном управлении назначенных сверху представителей центральной власти, так называемое «прямое государственное управление на местах». Так, в Голландии бургомистр, являющийся председателем исполнительного органа муниципалитета, назначается королевским указом по рекомендации королевского комиссара по делам данной провинции после консультации с муниципальным советом. Он наделен некоторыми

---

<sup>2</sup> Система самоуправления США. [http://uclg.ru/education/pravovedenie/konstitutsionnoe\\_pravo/lecture\\_sistema\\_samoupravleniya\\_ssha.html](http://uclg.ru/education/pravovedenie/konstitutsionnoe_pravo/lecture_sistema_samoupravleniya_ssha.html)

<sup>3</sup> Муниципальные системы зарубежных стран <http://studopedia.org/1-71430.html>

государственными полномочиями. На нем, в частности, лежит ответственность за полицию и пожарные службы.

Важнейшим источником муниципального права стран Европы является Европейская хартия о местном самоуправлении (открыта 15 октября 1985 г. и вступила в законную силу 1 сентября 1988 г.), разработанная и принятая Советом Европы по инициативе Постоянной Конференции местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время – Конгресс местных и региональных властей Европы). Данный документ, помимо общих принципов и общих положений относительно осуществления местного самоуправления в Европе, устанавливает обязательную силу отдельных положений Хартии для подписавших ее государств. Это такие положения, как гарантии защиты территории местным самоуправлением, право местного самоуправления определять свои внутренние административные структуры. Кроме того, Хартия включает положение об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Хартия также закрепляет право органов местного самоуправления на объединение и право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий<sup>4</sup>.

Среди основных начал местного самоуправления Европейской Хартии особое внимание уделяется второму принципу: организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Законодательно закрепляются следующие положения:

1) образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

---

<sup>4</sup> Местное самоуправление в развитых странах <http://www.kaktam.info/2014/02/09/%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B5-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%B2-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D1%8B%D1%85-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%85/>

2) осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается;

3) должностные лица местного самоуправления не относятся к категории государственных служащих;

4) решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда<sup>5</sup>.

На данном этапе реформирования местного самоуправления в Казахстане этот принцип не применяется. Маслихаты как представительные органы избираются местным населением области, города республиканского значения и столицы или района (города областного значения) для решения местных задач. При этом Акимы интегрированы в систему местного самоуправления и наряду с функциями государственного управления осуществляют обязанности органов местного самоуправления. Таким образом, органами местного самоуправления выступают представительные органы – Маслихаты и исполнительные государственные органы – Акимы (ст. 2-1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Европейская Хартия о местном самоуправлении. - Страсбург, 15 октября 1985г.

<sup>6</sup> Алимбиева Т. Г. Развитие местного самоуправления в Казахстане как института гражданского общества// Молодой ученый. — 2015. — №2. — С. 365-369.

## 1.2 Проблема политики

Местное самоуправление является одним из наименее развитых институтов гражданского общества в Казахстане<sup>7</sup>.

Как свидетельствует история, одним из важных законодательных актов, создавших правовую базу для развития системы государственного управления, стал Закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР», принятый 15 февраля 1991 года. В нем закреплялась их собственная материально-финансовая база, которая затем конкретизировалась в последующих разделах применительно к уровню самоуправления. В законе закреплялся принцип верховенства представительных органов, а председатель местного Совета становился одновременно председателем исполнительного комитета. Однако этот закон не разграничивал понятия «местное государственное управление» и «местное самоуправление», которые на самом деле представляли два различных института управления. В эти годы органы местного самоуправления фактически олицетворялись местными Советами, которые формировались путем выборов. 28 января 1993 года Верховный Совет принял первую Конституцию Республики Казахстан как независимого государства<sup>8</sup>.

Понятие «местное самоуправление» в Конституции 1993 г. На местах сохранены были представительные органы – комитеты общественного самоуправления (КОСы), уличные, домовые и квартальные комитеты, декларировалось их право принимать самостоятельные решения по вопросам своей компетенции. 10 декабря 1993 года Верховный Совет принимает Закон «О местных представительных и исполнительных органах»<sup>9</sup>, который ввел совершенно новую модель органов местного

---

<sup>7</sup> О местном самоуправлении в Казахстане. Даурен Есимхан. Научный сотрудник Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК

<sup>8</sup> Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года. Принята на IX сессии Верховного совета Казахской ССР

<sup>9</sup> Закон Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах» 10 декабря 1993 года //БД ЗАКОН, 2009.

управления – исчезли понятия «органы государственной власти» и «исполнительные органы, формируемые Советами». Представительные органы стали называться Маслихатами (ст. 1 Закона РК от 10.12.1993). Исполнительную власть осуществлял глава местной администрации, который являлся представителем не местного населения, а Президента (ст. 1 Закона РК от 10.12.1993). Представительные органы формировались до уровня районов и не могли создаваться в сельской (аульной) местности. В законе уже не было понятия «местное самоуправление», появилось другое понятие – «собрание» представителей граждан поселка, аула (села), аульного (сельского) округа (ст. 53).

Органы выше сельского уровня – районные, городские и областные маслихаты – хотя и назывались местными представительными органами населения на территории области, города, района, на деле являлись чисто государственными органами.

В Конституции РК, принятой в 1995 году, была заложена норма, которая создала серьезные предпосылки для формирования местного самоуправления. Так, ст. 89 Основного Закона гласит: «В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения». После внесения поправок в Конституцию РК п. 2 ст. 98 изложен в следующей редакции: «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающие территории, на которых компактно проживают группы населения. Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций». Данная конституционная норма вполне допускает альтернативные формы самоуправления<sup>10</sup>.

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Республике Казахстан являются Конституция РК и Закон от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в

---

<sup>10</sup>

Конституция РК, принятая на республиканском референдуме 30. 08.1995г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02. 2011 г.// <http://online.zakon.kz>.

РК» с изменениями и дополнениями по состоянию на 13 июня 2013 г. (изменения и дополнения, касающиеся вопросов развития местного самоуправления, также внесены в пятьдесят два Закона РК. Приложение 1.)<sup>11</sup>.

Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» с момента своего принятия подвергается постоянным, причем весьма существенным изменениям, и прежде всего в части компетенции.

Программа политических реформ «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 г. предусматривает введение в стране системы местного самоуправления. Президент РК указал, что Маслихаты станут основой местного самоуправления, однако это отнюдь не исключает другие формы самоуправления и самоорганизации граждан. В Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан на период 2013-2020 гг., утвержденной Указом президента, отмечается, что становление местного самоуправления в Республике Казахстан – это «многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.06.2013 г.)

<sup>12</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан»// <http://adilet.zan.kz/rus>.

### 1.3 Заявление о намерениях

*Главными вопросами* исследования являются следующие:

1. Формирование гражданского общества, самостоятельно и ответственно умеющего решать вопросы местного значения совместно с акимом сельского округа.
2. Соблюдение и реализация Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан (28.11.2012 г.).
3. Реализация права населения на проведение сходов и собраний с целью реализации положений об МСУ.
4. Доверие населения акимам сельских округов и другой местной власти.
5. Степень самостоятельности принятия местным населением вопросов, касающихся деятельности муниципалитетов.

*Целью исследования* является оценка роли населения в решении вопросов МСУ в контексте реализации Концепции развития местного самоуправления в РК на примере Прибрежного сельского округа, Кызылжарского района, Северо-Казахстанской области с целью предоставления политико-управленческих рекомендаций и раскрытия потенциала.

*Задачами исследования являются:*

- определить уровень качества работы органов МСУ по организации деятельности граждан, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения;
- изучить комплекс мер, принимаемых представительными, исполнительными и органами МСУ для создания условия развития института МСУ;
- установить субъективные и объективные причины, по которым возникают проблемы при реализации Концепции развития МСУ.



***Рабочими гипотезами данного исследования являются:***

1. Самореализация граждан путем проведения в существующих условиях сходов способствует повышению уровня ответственности принимаемых решений акимами на местах. Отсутствие системы менеджмента качества в сфере МСУ способствует снижению удовлетворенности населения предоставляемыми услугами со стороны органов МСУ.

2. Самореализация граждан путем проведения в существующих условиях сходов способствует осознанию местным населением важности своего участия в управлении.

3. Реализация прав граждан в местном МСУ путем проведения сходов способствует качественному решению существующих проблем, планированию и использованию имеющихся финансовых средств.

***Ожидаемые результаты*** включают:

1. Проведение глубокого анализа происходящих процессов в политической жизни местных властей.

2. Анализ Концепции развития местного самоуправления в регионе и ее исполнения на местах.

3. Оценка прав местного населения в управлении МСУ.

4. Соблюдение условий жизни сельского населения.

5. Определение степени доверия местного населения к власти.

6. Результат программ и расходов МСУ на нужды и потребности местного населения.

## **1.4 Методология**

Индикаторы/переменные исследования:

- уровень готовности населения к участию в деятельности МСУ;
- традиции, обычаи и отношение населения к органам МСУ в муниципалитете;
- культура предоставления услуг гражданам со стороны органов МСУ;

- наличие соответствующей нормативно-правовой базы;
- порядок проведения сходов, определенный маслихатом СКО;
- практика реализации сходов в данной местности;
- кадровый потенциал представителей органов МСУ;
- уровень т.н. «отзывчивости» органов МСУ;
- прозрачность и подотчетность;
- общий уровень удовлетворенности населения социально-экономическим положением села.

Исследование основывается на анализе кейса: определение качества реализации на местах утвержденных принципов Концепции развития местного самоуправления, работа ее в штатном режиме и механизмы, позволяющие повысить менеджмент акимов сельских округов, на примере с. Шаховского, Прибрежный сельский округ Кызылжарского района СКО.

Исследование предлагает только институциональные рекомендации государственной политики по МСУ. Считаю, что полученные в ходе исследования результаты могут быть базовыми для оценки МСУ в Северо-Казахстанской области. Основанием этому служат следующие факты: приближенность населенного пункта к городу (14 км); наличие гражданских активистов, ранее сотрудничавших со СМИ; Совет ветеранов с. Шаховское.

***С целью сбора данных были использованы следующие методы.***

Данные методы позволят глубже изучить проблему менеджмента в МСУ:

- изучение международных организаций и Агентства РК по статистике;
- анализ законодательства РК в системе МСУ;
- анализ казахстанской и иностранной литературы по теме МСУ;
- разработка анкет и анкетирование местного населения (пенсионеры, учителя и самозанятые);
- опрос населения;
- обсуждение проблемных вопросов с населением;
- интервирование экспертов в МСУ и старейшин, имеющих авторитет среди населения.

*Для качественного проведения анализа были использованы следующие методы сбора и обработки данных:*

- систематизация данных;
- открытые официальные источники (Комитет по статистике МНЭ РК, Министерство национальной экономики, Министерство финансов, официальные сайты акиматов Кызылжарского района, района им. М. Жумабаева, Северо-Казахстанской области);
- сравнительный анализ данных;
- интерпретация полученных данных, обнаруженных фактов и выявленных тенденций в регионе в МСУ.

### ***Ограничение исследования***

При проведении исследования главным ограничением являются временные рамки, которые не позволяют проанализировать все возможные источники информации. Поэтому будет сделан упор на работу с первоисточниками – официальными данными государственных органов, размещенными в открытых источниках, а также на анализ независимых источников – материалов исследовательских центров и международных организаций.

Исследование основывается на анализе кейса: Прибрежный сельский округ Кызылжарского района СКО. Так, в период с июля по август 2015 года в с. Шаховское Кызылжарского района СКО отсутствует качественная питьевая вода. Данный факт ярко показывает отсутствие как системы управления, так и контроля за ее качеством. В 2012 году после неоднократных жалоб местных жителей в СМИ, в органы местного самоуправления, а также в уполномоченные республиканские органы акиму Северо-Казахстанской области С. Беялову был дан строгий выговор от Главы государства. Как следствие, аким области уволил 4-х акимов районов (Кызылжарского, Мамлютского, Тимирязевского районов и р-на им. М. Жумабаева), что говорит о системности этой проблемы и ее повсеместности. Кроме того, сказанное указывает на отсутствие контроля и управления качеством осуществляемой деятельности органами местного самоуправления на примере Прибрежного сельского округа Кызылжарского района СКО.

## 2. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ И ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ

### 2.1 Описание проблемы

#### 2.1.1 Общее описание проблемы

Государственное управление играет огромную роль в поступательном развитии и стабильности государства и общества. Малоэффективное управление способствует обострению различного рода проблем, в т.ч. и на местном уровне.

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Республике Казахстан являются Конституция Республики Казахстан (1995) и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (2001), в который вносились изменения и дополнения в 2002, 2004, 2006, 2007, 2009, 2011 и 2013 годах (Приложение 1)<sup>13</sup>. Отчасти изменения носили «косметический» характер, за исключением последних, предусматривающих выборность акимов нижних уровней, организацию деятельности сходов и собраний местного сообщества и функционирование ревизионных комиссий.

В 2003 году с целью реализации положений Закона была разработана Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> <http://www.constitution.kz/>

<sup>14</sup> Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений, 10 февраля 2003 года №147 - [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147_http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147_)

В 2007 году в Конституцию внесены дополнения, которыми определено, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления. Законодательством установлено, что аким наряду с функциями государственного управления осуществляет функции и местного самоуправления, а для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления могут проводиться собрания (сходы) местного сообщества.

Президент Республики Казахстан 14 декабря 2012 года в Послании народу Казахстана – Стратегия «Казахстан-2050» – «Новый политический курс состоявшегося государства» указал на необходимость грамотного проведения децентрализации управления, а также отметил, что Концепция развития местного самоуправления позволит повысить качество управления на аульном, сельском уровне и расширит участие граждан в вопросах местного значения. Наделение акимов дополнительными полномочиями усилит их влияние на ситуацию в аулах. Но вместе с этим нам нужно усилить общественный контроль, влияние граждан на ситуацию на местах. Поэтому я принял решение ввести выборность аульных акимов через маслихаты в 2013 году».

Главной целью введения выборности акимов является формирование наиболее оптимальной, прозрачной и эффективной модели государственного управления в стране.

Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан<sup>15</sup>.

В мае 2015 года Президент Казахстана обозначил 100 шагов по реализации институциональных реформ. 100 шагов являются Планом нации по вхождению в тридцатку развитых стран мира.

В частности, пункты, которые направлены на дальнейшее развитие МСУ:

97 шаг – расширение возможности граждан участвовать в процессе принятия решений через развитие саморегулирования и местного

---

<sup>15</sup>

[http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31297357](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31297357)

самоуправления. Передача несвойственных государству функций в конкурентную среду и саморегулируемым организациям. Правительство станет компактным за счет сокращения несвойственных государству и избыточных функций.

98 шаг – на уровне сельского округа, аула, села, поселка, города районного значения будет внедряться самостоятельный бюджет местного самоуправления. В областных центрах и городах республиканского значения будут работать механизмы участия граждан в обсуждении проектов соответствующих бюджетов<sup>16</sup>.

И хотя правовая основа местного самоуправления существует, однако успешность реформирования системы самоуправления в Казахстане будет зависеть именно от того, насколько комплексно будут законодательно проработаны все аспекты внедрения самоуправления в совокупности. Успех реформирования местного самоуправления, безусловно, будет зависеть и от усилий местного населения – насколько оно ответственно подойдет к решению совместных задач.

**Проблемой**, изучаемой в рамках данного исследования, является оценка роли населения в решении вопросов МСУ в контексте реализации Концепции развития местного самоуправления в РК.

Данная проблема является значимой, так как местное самоуправление – это важный институт, который предотвращает конфликты между отдельными группами граждан, способствует социально-экономическому развитию территории и устойчивому развитию регионов.

**Причиной проблемы** является отсутствие квалифицированных кадров в вопросах МСУ, а также сильная зависимость избирательного процесса в РК от исполнительной власти, что приводит к неэффективной реализации Концепции. Высокая централизация власти и бюджетных ресурсов, отсутствие механизмов реализации норм НПА, слабая активность местного населения в участии МСУ.

---

<sup>16</sup> <http://www.kazpravda.kz/rubric/ekspo-2017/opublikovani-100-konkretnih-shagov-po-realizatsii-pyati-reform-prezidenta>

*Важными негативными последствиями данной проблемы для общества* могут быть следующие:

- ухудшение экономических, политических, социальных условий для правового оформления системы местного самоуправления;
- снизится эффективность управления, использования местных ресурсов;
- из-за отсутствия самодостаточности сельской жизни поведение жителей местных сёл все более становится источником социального напряжения и конфликтов;
- усиление процессов миграции и эмиграции сельских жителей;
- снижение социальной активности и уровня доверия сельского населения к властям;
- происходит культурная, этническая, моральная деградация села, село исключено из поступательного социального и культурного развития страны;
- снижение экономической эффективности и конкурентоспособности государства;
- последствия приведут к дисбалансу интересов государства и общества.

### **2.1.2 Анализ кейса**

Прибрежный сельский округ Кызылжарского района СКО состоит из трех сел: Прибрежное, Тепличное и Шаховское. Все села расположены в 15-25 км от г. Петропавловск (областной центр), основное население – русскоязычное. На сегодняшний день из 14 районов СКО только Кызылжарский имеет положительное сальдо миграции. Внутренняя миграция в пределах области характеризуется в основном притоком в Кызылжарский район, тогда как в других районах ситуация складывается абсолютно иная. Примером тому также может служить ситуация с обеспечением сельской местности питьевой водой. Здесь внимание привлекает село Шаховское с населением более 900 человек. В селе, некогда обеспеченном централизованным водоснабжением, водопровод пришел в негодность, на протяжении нескольких лет воду подают населению на час

один раз в день. В 2014 году с созданием местными жителями «инициативной группы» по обеспечению села водой путем постоянных обращений в вышестоящие инстанции им удалось добиться выделения 240 миллионов тенге в 2015 году на ремонт водопровода в пределах сельского округа. Ранее каких-либо средств не выделялось. Таким образом, путем самоорганизации и применения общественных рычагов на отдельные органы местного самоуправления представители гражданского общества смогли организовать руководство качеством. От системы организации работы нового акима сельского округа и деятельности граждан, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, зависит будущее развитие села Шаховского.

По плану, развитие концепции МСУ позволит создать в Казахстане эффективную систему органов местного самоуправления, обладающих определенной экономической и финансовой самостоятельностью, способных оказать помощь государству в проведении социально-экономических преобразований и решать различные вопросы местного значения. Одним из основных показателей социально-экономического развития на местах является миграция населения (таблицы 1, 2 и 3).

Надо учитывать статус людей, выехавших из республики: в основном это люди с высшим и среднеспециальным образованием, квалифицированные и дипломированные специалисты молодого и трудоспособного возраста (18-48 лет).

**Таблица 1. Численность населения СКО на 1 марта 2015 года**

	Человек	В процентах к 1.01.2014 г.
Население, всего	571 366	99,2
Городское	243 839	101,1
Сельское	327 527	97,9

Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)



**Таблица 2. Миграция населения в Северо-Казахстанской области в январе-феврале 2015 г., человек**

	Прибыло		Выбыло		Сальдо миграции (+, -)	
	2015 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.	2015 г.	2014 г.
Всего	3 072	1 718	3 542	2 362	-470	-644
Внешняя миграция	138	137	264	263	-126	-126
Страны СНГ	129	125	246	251	-117	-126
Другие страны мира	9	12	18	12	-9	-
Внутренняя миграция	2 934	1 581	3 278	2 099	-344	-518
Межрегиональная	753	386	1 097	904	-344	-518
Региональная	2 181	1 195	2 181	1 195	-	-

Источник: Агентство по статистике Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)<sup>17</sup>

Таким образом, отрицательное сальдо миграции свидетельствует о неудовлетворенности населения области. Основную роль в создании условий как для внутренней, так и для внешней миграции продолжают играть социально-экономические факторы, определяющие уровень жизни населения, в том числе и рассмотренная проблема водоснабжения. В последнее время кризис политического и социально-экономического характера, возникший из-за санкционной политики на территории РФ, обусловил некоторый спад уровня внешней миграции.

В Северо-Казахстанской области положительное сальдо имеет областной центр г. Петропавловск и Кызылжарский район. Село Шаховское Кызылжарского района находится в 13 км от областного центра, что должно положительно влиять на прирост населения и социально-экономическое развитие села.

Однако и тут прослеживается снижение населения за последние три года.

**Таблица 3. Структура населения с. Шаховское**

№	Показатель	Количество
1	Общая численность населения с. Шаховское, чел.	911
2	Численность дворов, шт.	260
3	<b>Население:</b>	
4	Пенсионеры, чел.	114
5	Ученики 1-11 классов, чел.	132
6	Занятые в образовании, чел.	32
7	Занятые в здравоохранении, чел.	2
8	Официально трудоустроены, чел.	27
9	Самозанятое население, чел.	605
10	Магазины, шт.	5
11	Дом культуры, кафе, шт.	0

Социально-экономическая ситуация села свидетельствует о высоком проценте самозанятого населения – 66,4%, а это значит – нестабильный и низкий доход. Также на слабую платежеспособность местного населения указывает торговая сеть и отсутствие мест досуга (кафе, дом культуры).

Одним из ярких примеров неэффективной организации деятельности местного самоуправления является нерешенность вопросов обеспечения сельских населенных пунктов питьевой водой.

В СКО для обеспечения жителей сел чистой питьевой водой необходимо провести реконструкцию водопроводных сетей 495 сел из имеющихся 689. В 2014 году только для 100 сел была разработана проектно-сметная документация, в 2015 году начаты работы на 30 объектах<sup>18</sup>.

Складывающаяся ситуация влияет на внутренние миграционные настроения местного населения. В первую очередь село покидает молодежь с целью получения образования. В связи с этим уже в 13 районах области

<sup>18</sup>

<http://kset.kz/video/view/16138138>

приняты постановления акиматов районов о закрытии 12 начальных и одной основной школы из-за небольшого количества учеников, сеть общеобразовательных школ в регионе имеет ярко выраженную тенденцию к сокращению из-за уменьшения контингента учащихся (отток населения)<sup>19</sup>.

## **Проблема №1 Институциональные проблемы**

После самороспуска Советов всех уровней в ноябре-декабре 1993 года и с принятием 10 декабря 1993 года Закона «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» местное самоуправление было фактически упразднено. Вместо него была сформирована жесткая централизованная система исполнительной власти, охватывающая все населенные пункты. Вся полнота политической и хозяйственной власти на местах перешла к главам администраций (акимам), зачастую превышающим свои полномочия. Представительные же органы – маслихаты, не имеющие собственных материально-финансовых средств и не способные обеспечить подлинную отчетность акимов перед ними, фактически превращены в консультативно-совещательные органы при акимах. К тому же их «вертикаль» заканчивается на городах областного значения.

Закон РК «О местном управлении и самоуправлении» 2009 г. способствовал поиску новых форм внедрения органов местного самоуправления, особенно в регионах. Они были направлены на активизацию участия граждан в решении вопросов местного значения. Одними из первых ростков органов местного самоуправления стали две формы: кооперативы собственников квартир (КСК) и Комитеты территориального самоуправления (КТС). К примеру, в г. Усть-Каменогорске при поддержке акима и маслихата города создано Территориальное общественное самоуправление (ТОС). Основной целью

---

<sup>19</sup> КазТАГ. \ [http://kapital.kz/gosudarstvo/20218/v-sko-zakroyut-13-shkol.html?from\\_mobile=1](http://kapital.kz/gosudarstvo/20218/v-sko-zakroyut-13-shkol.html?from_mobile=1)

данного проекта явилось развитие территориального общественного самоуправления (ТОС) в форме советов самоуправления. Созданная Палата общественной экспертизы при Гражданском альянсе в г. Павлодаре начала работу по общественному контролю за выполнением отраслевых программ и исполнением местного бюджета. Общественники проводят собрания и сходы членов местных сообществ, направленные на повышение их гражданской активности. В сельских районах Южно-Казахстанской области функционируют «Билер алкасы», «Тарбие тобы» (группы воспитания) и другие. В состав указанных групп входят наиболее активные, авторитетные граждане села, также аким сельского округа, участковый инспектор полиции, имамы, директора школ или их заместители по воспитательной работе и др. В г. Уральске принято решение о создании общественных муниципальных округов.

В то же время отмечу, что действующие органы местного самоуправления в процессе своей деятельности испытывали значительные затруднения, связанные, прежде всего, с их неформальным статусом.

Усиление роли государства в отношении муниципальных образований должно осуществляться не в направлении непосредственного участия в решении вопросов местного значения, а в направлении усиления его роли в координации всех процессов государственного строительства, оказывающих влияние на развитие муниципальных образований.

## **Проблема №2 Бюджетно-налоговые проблемы**

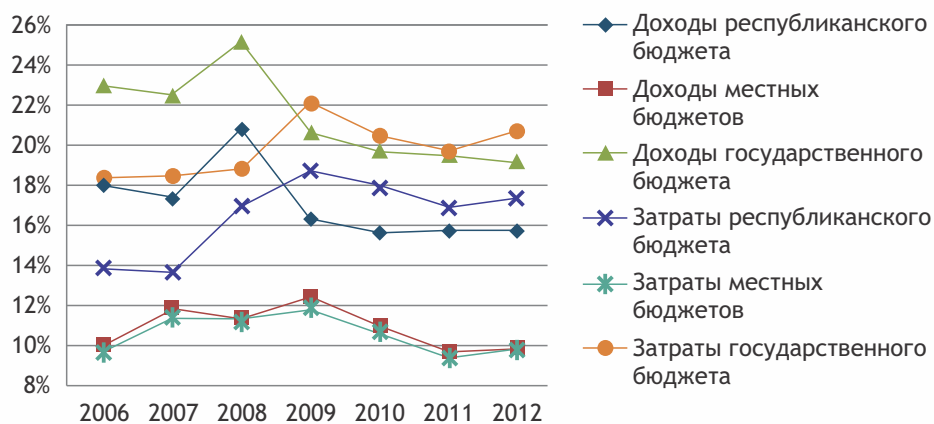
Документы, рассмотренные в предыдущей главе, дают ясное понимание того, что финансовая децентрализация не в полной мере соответствует требованиям эффективной реализации политики развития местного самоуправления в Казахстане. Тем не менее стратегические документы закладывают основу для реформирования системы межбюджетных отношений, фискальной политики, механизмов стимулирования работы местных исполнительных органов и других.

На нижеприведенном графике №1 доходов и расходов государственного, республиканского и местных бюджетов относительно валового внутреннего продукта ясно видно, что доходная и затратная части

местных бюджетов довольно сбалансированы, доходы даже несколько превышают затраты. Уровень, на котором находятся объемы доходов и расходов местных бюджетов, – в пределах 10-12% ВВП. Пиковое значение расходы местных бюджетов, благодаря вливаниям со стороны республиканского бюджета, продемонстрировали в 2009 году, когда необходимо было преодолевать последствия мирового финансового кризиса. В 2011 и 2012 годах параметры местных бюджетов находились на уровне 10% ВВП.

В период с 2006 по 2008 годы республиканский бюджет был профицитным, доходы превышали расходы, в последние четыре года наблюдается тенденция дефицитного бюджета в связи с резким снижением доходной части в 2009 году. Тогда доходы республиканского бюджета снизились с 22% до 16% к ВВП, что стало результатом общей экономической ситуации в стране и снижения налоговых поступлений. Высока корреляция параметров государственного и республиканского бюджетов в части доходов, разница между ними составляет 4% ВВП, а тенденции движения идентичны. Несмотря на снижение доходов в республиканский бюджет, наблюдалось резкое повышение расходов бюджета в 2008 и 2009 годах, с 14 до 18%.

**График 1. Доходы и затраты бюджетов относительно ВВП, в %, 2006-2012 гг.**

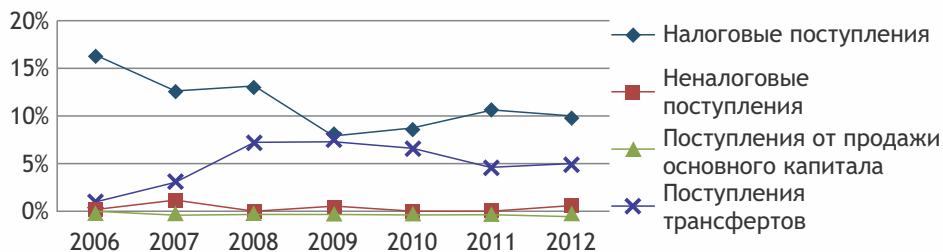


Источник: Министерство финансов Республики Казахстан, [www.minfin.gov.kz](http://www.minfin.gov.kz), Комитет по статистике МНЭ РК, относительно ВВП Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

Представленный график указывает на два важнейших факта: экономическую значимость местных бюджетов, которая определена на уровне лишь одной десятой экономики страны, и высокую степень усилий, прилагаемых правительством для стабилизации бюджетных параметров на местах.

Резкое снижение доходной части республиканского бюджета в 2009 году было вызвано снижением налоговых поступлений, которые традиционно занимали высокую долю среди остальных видов поступлений. В 2009 году потребовалось вливание средств Национального фонда в размере 8% ВВП, которые сопоставимы с налоговыми поступлениями за этот год (см. график 2). За последние годы ситуация несколько выправилась в пользу повышения налоговых поступлений и «зеркального» снижения поступлений трансфертов. Таким образом, налоговые поступления, которые в том числе формируются за счет средств налогов МСБ, имеют высокую степень волатильности. Данный факт необходимо учитывать при совершенствовании бюджетной системы и межбюджетных отношений, которые предусматривают формирование доходной части местных бюджетов за счет корпоративного налога МСБ.

**График 2. Поступления республиканского бюджета относительно ВВП, в %, 2006-2012 гг.**



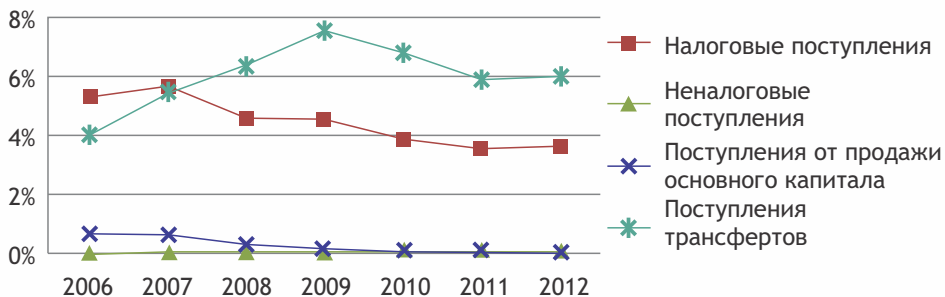
Источник: Министерство финансов Республики Казахстан, [www.minfin.gov.kz](http://www.minfin.gov.kz), Агентство по статистике Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

Поступления местных бюджетов относительно ВВП за период 2006-2012 гг. продемонстрировали чрезмерную зависимость местных бюджетов от централизованных трансфертов республиканского бюджета. С 2008 года доля поступлений трансфертов значительно превышает налоговые поступления, которые собираются в местные бюджеты. Отсюда следует, что местные бюджеты не являются самодостаточными и ограничены в предпринимаемых мерах по развитию своего региона.

Налоговые поступления в местные бюджеты составили в 2012 году менее 4%, тогда как трансферты – 6% ВВП. Значимость неналоговых поступлений и поступлений от продажи основного капитала для местных бюджетов традиционно низка в силу различных причин, среди которых ограниченность и низкий уровень неналоговых платежей, а также поступлений от продажи основного капитала.

В Концепции новой бюджетной политики критически указывается, что в 2012 году трансферты составили в среднем 61,7 % в общем объеме доходов местных бюджетов. Увеличилось финансирование из республиканского бюджета мероприятий регионального характера (см. график 3).

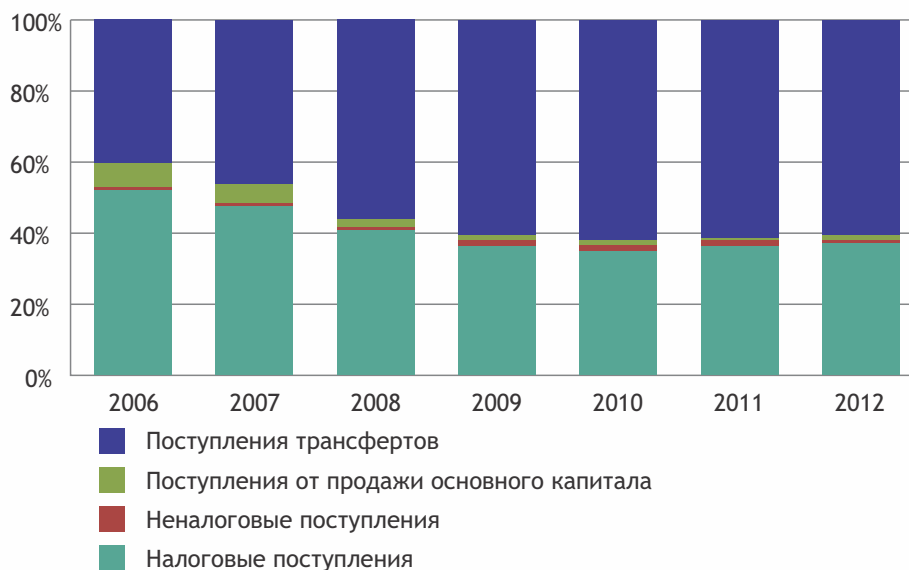
**График 3. Поступления местных бюджетов относительно ВВП, в %, 2006-2012 гг.**



Источник: Министерство финансов Республики Казахстан, [www.minfin.gov.kz](http://www.minfin.gov.kz), Агентство по статистике Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

Действительно, в результате действовавшей системы межбюджетных отношений доля трансфертов увеличивалась чрезвычайно быстро – с 2006 по 2009 годы с 40 до 60% от всех поступлений местных бюджетов, то есть почти на 7% ежегодно. В абсолютном значении трансферты с 413,5 млрд тенге в 2006 году достигли рекордных 1820,0 млрд тенге, что свидетельствует об увеличении на 440% за семилетний период (см. график 4).

**График 4. Доля поступлений в доходах местных бюджетов, в %, 2006-2012 гг.**



Источник: Министерство финансов Республики Казахстан

Согласно данным Министерства финансов Республики Казахстан, основная часть налоговых поступлений, около 73% от общих налоговых поступлений, идет в республиканский бюджет. Эти поступления в основном формируются за счет корпоративного подоходного налога юридических лиц. Другая часть, на уровне 27% налоговых поступлений, направляемая в местные бюджеты, формируется за счет индивидуального подоходного налога физических лиц. Относительно небольшая величина



корпоративного налога, учитывая размеры экономики и наличие добывающих компаний с многомиллиардными оборотами, связана с тем, что все поступления от добывающих компаний нефтяного сектора поступают в Национальный фонд, все остальные предприятия формируют доходную часть бюджета в части налоговых поступлений.

**Таблица 4. Поступления республиканского и местного бюджетов, млн тенге, 2012 г.**

Код БК	Наименование платежа	Республиканский бюджет	% от общих платежей	Местный бюджет	% от общих платежей
<b>1</b>	<b>Налоговые поступления</b>	<b>2 975 605</b>	<b>73%</b>	<b>1 119 761</b>	<b>27%</b>
	Подходный налог на доходы	1 041 216	70%	438 497	30%
	Социальный налог	0	0%	340 996	100%
	Налоги на собственность	0	0%	172 304	100%
	Внутренние налоги на товары, работы и услуги	1 175 932	88%	155 824	12%
	Налоги на международную торговлю и внешние операции	744 443	100%	0	0%
	Прочие налоги	1	61%	1	39%
	Обязательные платежи, взимаемые за совершение юридически значимых действий и (или) выдачу документов уполномоченными на то государственными органами или должностными лицами	14 010	54%	12 135	46%
<b>2</b>	<b>Неналоговые поступления</b>	<b>249 276</b>	<b>88%</b>	<b>35 582</b>	<b>12%</b>
	Доходы от государственной собственности	210 297	98%	4 580	2%

Продолжение таблицы на следующей странице

Продолжение таблицы

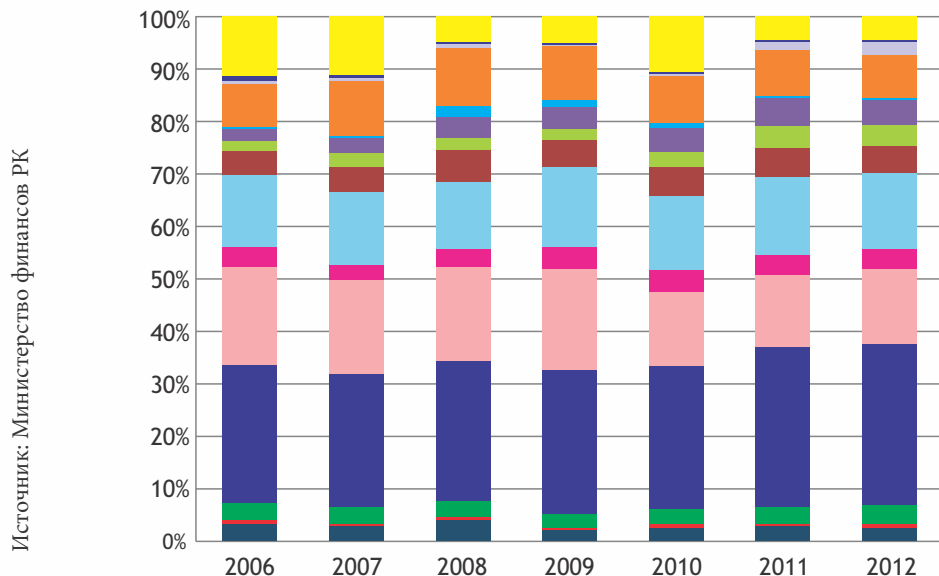
Код БК	Наименование платежа	Республиканский бюджет	% от общих платежей	Местный бюджет	% от общих платежей
	Поступления от реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета	1 515	95%	79	5%
	Поступления денег от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета	31	18%	142	82%
	Вознаграждения (интересы) по кредитам	22 821	64%	12 681	36%
	Гранты	0	0%	3	100%
	Прочие неналоговые поступления	14 610	45%	18 098	55%
	Итого по налоговым и неналоговым	3 224 881	74%	1 155 344	26%
<b>3</b>	<b>Поступления от продажи основного капитала</b>	<b>17 271</b>	<b>33%</b>	<b>35 221</b>	<b>67%</b>
	Продажа государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями	418	2%	21 981	98%
	Продажа товаров из государственного материального резерва	16 853	100%	0	0%
	Продажа земли и нематериальных активов	0	0%	13 240	100%
	Итого доходов	3 242 152	73%	1 190 565	27%

Источник: Министерство финансов Республики Казахстан

Приведенная таблица свидетельствует об очевидном дисбалансе в фискальной политике и межбюджетных отношениях, где все налоговые поступления от различных предприятий остаются в республиканском бюджете и затем, без учета вклада отдельных предприятий, перераспределяются между всеми регионами Казахстана. Отсутствует прямая мотивационная составляющая развивать в своем регионе предпринимательство, малый и средний бизнес, так как местные органы власти получают гарантированный трансферт. Вместе с этим наличие предприятий МСБ, выполняющих важную социальную роль трудоустройства граждан и фискальную роль в качестве субъекта налогообложения, напрямую не гарантирует существования достаточной инфраструктуры и условий для развития бизнеса. Очевидна диспропорция между интересами власти и бизнеса на местах, а также поступлений в местный бюджет вне зависимости от предпринимаемых усилий для развития или устанавливаемых барьеров для торможения развития МСБ, где одним из основных игроков выступают местные исполнительные органы.

Расходная часть местных бюджетов выглядит следующим образом. На долю семи статей из тринадцати приходится 81,4% всех расходов. В 2012 году почти каждый третий тенге местного бюджета приходился на образование (31%), на здравоохранение было израсходовано 14,3%, жилищно-коммунальное хозяйство потребовало 14,6%, расходы на транспорт и коммуникации составили 8%, сельское (водное, лесное, рыбное) хозяйство, охрана окружающей среды и земельные отношения, наравне с расходами на культуру, спорт, туризм и информационное пространство, составили по 5% (см. график 5).

График 5. Расходы местных бюджетов в %, 2006-2012 г.



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
■ трансферты	12,31%	11,47%	5,25%	5,18%	10,68%	4,93%	4,79%
■ обслуживание долга	0,10%	0,05%	0,04%	0,03%	0,02%	0,04%	0,04%
■ прочие	0,72%	0,63%	0,62%	0,40%	0,82%	1,64%	2,65%
■ транспорт и коммуникации	7,74%	10,67%	11,02%	10,41%	8,84%	8,43%	7,99%
■ ПАГС деятельность	0,60%	0,55%	2,17%	1,35%	1,03%	0,69%	0,53%
■ сельск., водное, лесное хоз-во	2,13%	2,89%	4,02%	3,87%	4,21%	5,16%	4,74%
■ ТЭК и недропользование	2,21%	2,29%	2,34%	2,25%	2,94%	4,06%	3,90%
■ культура, инфо. пространство	4,44%	5,03%	6,03%	5,35%	5,57%	5,51%	5,11%
■ ЖКХ	13,62%	13,63%	12,90%	15,04%	14,29%	15,01%	14,60%
■ соц. помощь и обеспечение	3,76%	3,00%	3,39%	4,26%	4,18%	3,71%	3,62%
■ здравоохранение	18,75%	17,91%	17,84%	19,12%	14,17%	13,93%	14,31%
■ образование	26,21%	25,30%	26,46%	27,38%	27,02%	30,06%	30,70%
■ обществ. порядок, безопасность	3,40%	3,06%	2,87%	2,78%	2,95%	3,33%	3,65%
■ оборона	0,50%	0,49%	0,69%	0,31%	0,43%	0,51%	0,60%
■ гос. услуги общего хар-ра	3,52%	3,01%	4,36%	2,25%	2,85%	2,98%	2,78%

Таким образом, основная часть расходов местных бюджетов направлена, скорее, на удовлетворение текущих потребностей, нежели на технологическое или инновационное развитие. Причиной подобного разделения бюджетных расходов является отсутствие должного участия и заинтересованности местных органов исполнительной власти в региональном развитии и повышении потенциала. В результате этого складывается парадоксальная ситуация, когда на республиканском уровне разрабатываются стратегические программы и проекты, реализуются программы индустриально-инновационного развития, а на местном уровне данные программы принимаются в лучшем случае как возможность использования дополнительных средств, а в худшем – как нечто, далекое от реального развития региона и не имеющее ничего общего с текущей ситуацией.

Данные о финансовых поступлениях местных бюджетов доступны на сайте Министерства финансов в разделе «Бюджетный процесс» – отчетность – исполнение бюджета<sup>20</sup>, а также в статистических бюллетенях Министерства финансов Республики Казахстан<sup>21</sup>, которые обновляются на ежемесячной основе. Доступные по местным бюджетам данные в электронном и печатном виде носят полностью агрегированный характер по местным бюджетам, то есть пользователь информации о государственных финансах видит только информацию о бюджете области, который включает данные по областному бюджету, бюджетам районов (городов областного значения), сметы расходов поселков и сел. В этой ситуации невозможно провести анализ доходной и расходной частей административно-территориальных единиц на низовом уровне.

<sup>20</sup> Сайт Министерства финансов РК,  
<http://www.minfin.gov.kz:81/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=prodwbo.emf.minfin.kz:6400@151047JuE1wMLRDbPERMjwS8G4cUb151046JPwQZcFTN2Y3qcAXRkef6hJ>

<sup>21</sup> Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан №12 (168), декабрь 2012 г. -  
[http://www.minfin.gov.kz/irj/go/km/docs/documents/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%82%202013/%D0%A4%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%202013/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82\\_%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%BB\\_12%20\(168\)\\_%D0%B4%D0%B5%D0%BA\\_2012.pdf](http://www.minfin.gov.kz/irj/go/km/docs/documents/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%82%202013/%D0%A4%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%202013/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82_%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%BB_12%20(168)_%D0%B4%D0%B5%D0%BA_2012.pdf)

Формирование любой политики требует наличия статистической информации и ее детального анализа, в нашем случае необходимо обеспечить централизованное опубликование данных по параметрам местных бюджетов в дезагрегированной форме на основе представляемой местными исполнительными органами ежемесячной отчетности.

Наличие этих данных, открытых для изучения и исследования, а также принятие управленческих решений на их основе является важным фактором эффективной реализации реформ в сфере местного самоуправления, разграничения полномочий между уровнями государственной власти, совершенствования бюджетной политики и выполнения стратегических планов Правительства.

На сайтах местных исполнительных органов на уровне областей в основном представлена информация об исполнении областного бюджета и нет данных о районных бюджетах. На сайтах акиматов районов представлена информация о доходах и расходах районных бюджетов, причем данные по исполнению бюджетов не всегда представляются на системной основе в хронологическом порядке, например, присутствуют отчеты за август или октябрь, а годовые отчеты отсутствуют.

Например, на официальном сайте акима района Северо-Казахстанской области Магжана Жумабаева<sup>22</sup> представлены данные по доходам и расходам по состоянию на 1 октября 2013 года, другие отчеты отсутствуют. Вместе с этим имеются подробные статистические отчеты по исполнению доходной и расходной частей бюджета, представленные как «анализ исполнения бюджета»<sup>23</sup>.

Основными источниками доходов бюджета района по состоянию на 1 октября 2013 года стали:

- социальный налог – 136 млн тенге,
- налог на имущество – 45 млн тенге,
- налог на транспорт – 34,7 млн тенге,

---

<sup>22</sup> Официальный сайт акима района Магжана Жумабаева, [http://mzh.sko.gov.kz/rus/index.php?pid=bjudzhet\\_raiona](http://mzh.sko.gov.kz/rus/index.php?pid=bjudzhet_raiona)

<sup>23</sup> Там же, [http://cmsko.sko.kz/uploaded/mzh.sko.kz/docs/2013/011013\\_1\\_rus.zip](http://cmsko.sko.kz/uploaded/mzh.sko.kz/docs/2013/011013_1_rus.zip)

- единый земельный налог – 10,8 тыс. тенге,
- поступления от пользования природными ресурсами – 8 млн тенге.

В целом доходы района на 1 октября составили 286 млн тенге, а расходы района на эту же дату – 2,4 млрд тенге. Основная часть расходов района приходится на образование – 1,58 млрд тенге, аппарат управления – 305 млн тенге, прочие – 302 млн тенге. Расходы районного бюджета при действующей системе межбюджетных отношений превышают доходную часть почти в 12 раз. Данные о доходах и расходах сельских округов в составе района отсутствуют.

Отсутствие доступа к детальной информации о местных бюджетах на уровне областного, городского и районного бюджетов, а также отсутствие смет расходов на уровне поселков и сельских округов противоречит таким принципам бюджетной системы, как полнота и транспарентность. В первом случае принцип требует отражения всех доходов и расходов всех бюджетов, а во втором – полной публикации информации об этих бюджетах. Принимая во внимание тот факт, что на местном уровне в 2012 году было израсходовано почти 3 триллиона тенге<sup>24</sup>, что составляет большую часть расходов государственного бюджета, необходимо повысить транспарентность бюджетной системы в этой части. Дефицит республиканского бюджета на 1 декабря 2015 года составил -1 031,5 млрд тенге. На финансирование дефицита республиканского бюджета использовано 1 031,5 млрд тенге, в том числе за счет поступления займов – 1 475,5 млрд тенге, погашения займов – 300,3 млрд тенге, используемых остатков бюджетных средств – (-143,7) млрд тенге.

---

<sup>24</sup> Данные Министерства финансов Республики Казахстан по итогам исполнения бюджета за 2012 год - <http://www.minfin.gov.kz:81/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=prodwbo.emf.minfin.kz:6400@151051JgQhA381SVFjPvQ3X5WpKbF151050JTYp5s1k5TtBlf9I98sb3Ja>

## Проблема №3 Экономические проблемы

Жесткая централизация власти позволила обеспечить успешность преобразований в экономике. Несмотря на то, что приоритет был отдан экономическим реформам, в Казахстане поэтапно, сообразно складывающимся обстоятельствам, проводился курс на либерализацию политической системы. Чего же добился Казахстан с жесткой централизацией власти в развитии сельских территорий и местного самоуправления на самом низовом уровне сельских округов?

Сельские территории – основной объект государственного регулирования в рыночной экономике, так как продовольственная безопасность страны напрямую связана с развитием сельских территорий. Динамика важнейших показателей демонстрирует, что аграрное производство Казахстана пережило глубокий кризис. К середине 1990-х гг. (1995-1997 гг.) в республике значительно сократились площади используемой пашни (с 35 млн до 15 млн га), поголовье животных (в пересчете на условные головы крупного рогатого скота) снизилось с 17, 4 млн до 6, 3 млн голов. Кроме того, к 2000 г. производство продукции животноводства сократилось на 73%, что привело к нежелательной тенденции снижения потребления населением ценных белковых продуктов. Уменьшение поголовья животных – это в первую очередь сокращение рабочих мест, усиление социальной напряженности на селе. В этой ситуации правительством республики были разработаны и последовательно приняты государственные программы.

Первая – Программа развития сельскохозяйственного производства Республики Казахстан на 2000-2002 гг., направленная на стабилизацию производства основных видов продукции растениеводства и животноводства, обеспечение экономического роста (увеличение объемов продаж) в конкурентоспособных отраслях сельского хозяйства путем выявления «точек роста» (производство конкурентоспособных видов сельскохозяйственной продукции по цене и качеству). На ее реализацию было выделено 250 млрд тенге (около 1, 7 млрд долл.).

Вторая – Государственная агропродовольственная программа Республики Казахстан на 2003-2005 гг., предусматривающая обеспечение



продовольственной безопасности республики на основе формирования эффективной системы агропромышленного производства, роста выпуска конкурентоспособной продукции и увеличения объемов продаж сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки на внутреннем и внешнем рынках. Решение осуществлялось посредством создания законодательной базы, соответствующей потребностям рыночного производства, регулирования ценообразования, роста государственной поддержки, которая за этот период составила 285 млрд тенге (более 2 млрд долл.).

Третья – Государственная программа развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004–2010 гг. Направлена на создание нормальных условий жизнеобеспечения села на основе оптимизации сельского расселения. На реализацию этой программы на 2004–2006 гг. выделяются 177,1 млрд тенге (1,4 млрд долл.).

В итоге в 2,5 раза увеличился поток инвестиций, направляемых в отрасли АПК.

Однако, как известно, продовольственная безопасность во всем мире считается одним из главных показателей социально-экономического развития государства. Развитие экономики Казахстана явно протекало по специфической модели, то есть за счет нефтегазового сектора. «По рейтингу британского журнала «Экономист» на 2014 год, Казахстан занимает 57-е место по продовольственной безопасности среди 109 стран»<sup>25</sup>.

Если в структуре СССР удельный вес сельскохозяйственных товаров ВВП в 1980 году составлял 22,6%, а в 1990 году – 34%, и это был самый высокий показатель среди отраслей материального производства, то в последние годы в Казахстане даже после реализации государственных программ этот показатель не превышает 5%. Объем валовой продукции сельского хозяйства в 2012 году составил 1,9 трлн тенге или 4,1% ВВП страны, в 2014 г. объем продукции сельского, лесного и рыбного хозяйства – 4,3%. Таким образом, можно понять, что сельские территории в Казахстане используются неэффективно.

---

<sup>25</sup>

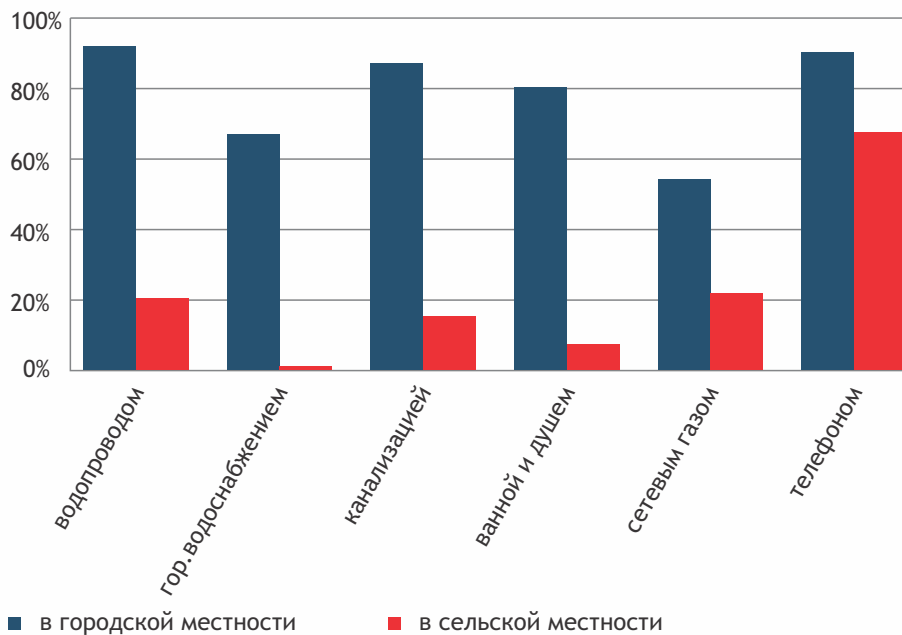
<http://gtmarket.ru/ratings/global-food-security-index/info>

Также необходимо отметить, что сохраняется региональная дифференциация бедности, выраженной в сельской местности регионов. Анализ показывает, что уровень бедности в сельских населенных пунктах превышает этот показатель в городских пунктах (согласно Приложению 3).

Самый высокий уровень остроты бедности наблюдался в 2012 году в СКО и Карагандинской области – 0,4%.

В настоящее время для сельских территорий Казахстана характерна неразвитость предоставления общественных благ. На притоке инвесторов и специалистов в сельскую местность негативно сказывается неразвитость транспортной инфраструктуры, коммунальная необустроенность жителей, ограниченность и низкий уровень оказываемых им услуг. Согласно рисунку 1, условия жизни на селе и в городе существенно различаются.

**Рисунок 1. Благоустройство жилищного фонда в 2013г. %**



Источник: Агентство РК по статистике

Кроме того, экономическому развитию сельских территорий препятствует неравномерность в развитии транспортной сети. В 2012 году около 2 тыс. сельских населенных пунктов РК (69,3%) не имели круглогодичного транспортного сообщения. 20% автомобильных дорог местного значения требуют капитального ремонта и отсутствуют подъездные автодороги с твердым покрытием к 890 сельским населенным пунктам.

Валовый региональный продукт 16-ти регионов РК составил 34,1 трлн тенге. Как показывает таблица, большую долю ВРП занимает г. Алматы (19%), минимальную долю – Северо-Казахстанская область (2,2%).

Также одной из острых проблем Центральной Азии является дефицит пресной воды. По республике 3 849 сел не обеспечено в необходимой мере доступной, а главное, качественной водой. В рамках программы «Питьевая вода» в 2002-2010 годах выделенных средств в размере 335 миллиардов тенге оказалось недостаточно, не смогли решить проблем обеспечения населения качественной питьевой водой. Поэтому Правительством был утвержден новый проект «Питьевая вода 2010-2020». Руководство Комитета по водным ресурсам в лице А. Ормана обвиняет в халатности местные исполнительные органы. На развитие городского водоснабжения в рамках программы «Питьевая вода 2010-2020» ежегодно выделяется 30 млрд тенге. К 2015 году увеличен доступ населения к централизованному водоснабжению с 60% до 70%, а к 2020 году планируется увеличить его с 70% до 100%. К 2020 году полностью планируется завершить ремонт аварийных участков сетей и ликвидацию сверхнормативных потерь<sup>26</sup>.

Вопросы развития страны играют важную роль для социального, территориального и экономического развития. В целом территориально-пространственное планирование призвано повлиять на будущее распределение деятельности по территории страны и, соответственно,

---

<sup>26</sup> <http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-politics/30605-provalivshujusja-programmu-po-obespecheniju.html>

оптимальное расселение населения.

Международный опыт показывает, что территориально-пространственное планирование может помочь обеспечить экономические, социальные и экологические выгоды. При правильном использовании система территориально-пространственного планирования является механизмом стимулирования инвестиций, развития, повышения экологических показателей и улучшения качества жизни.

#### **Проблема №4 Проблема политики в реализации Концепции МСУ**

Основной целью Концепции является определение основных концептуальных направлений дальнейшего развития системы местного самоуправления в нашей стране. Развитие местного самоуправления в Казахстане предполагается в два этапа.

На первом этапе (2013-2014 годы) планировалось расширить потенциал действующей системы на нижних уровнях управления.

В настоящее время прорабатываются вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций). Наряду с этим проработаны вопросы формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления). Второй этап (2015-2020 годы) будет направлен на дальнейшее развитие местного самоуправления. Практическая отработка в течение 2013-2014 годов механизмов управления и финансирования должна была стать базовой предпосылкой для дальнейшего развития местного самоуправления<sup>27</sup>:

1) обеспечение реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления в части выражения

<sup>27</sup>

<http://articlekz.com/article/9044po-obespecheniju.html>

волеизъявления населения через собрания и сходы (Схема 1);

2) до конца 2013 года введение выборности акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа, посредством их выборов маслихатами районов (городов);

3) повышение роли населения, его участия в качественном решении вопросов благоустройства населенных пунктов, повышение заинтересованности населения в получении качественных жилищно-коммунальных услуг, улучшении санитарного состояния, общественного порядка посредством участия в принятии управленческих решений;

4) активное вовлечение городского населения в решение местных проблем;

5) участие местного населения в мониторинге использования бюджетных средств, выделенных на решение проблем местного значения;

6) поэтапное и последовательное укрепление самостоятельности акимов нижних уровней в решении актуальных вопросов местного значения;

7) повышение гражданской активности казахстанцев в решении важных проблем жизнедеятельности общества посредством проведенной информационно-разъяснительной работы.

Успешность реформирования системы самоуправления в Казахстане будет зависеть от того, насколько комплексно будут законодательно проработаны все вышеуказанные аспекты в совокупности. Успех реформирования местного самоуправления, безусловно, будет зависеть и от усилий местного населения – насколько оно ответственно подойдет к решению совместных задач.

## Схема 1. Осуществление местного самоуправления населением



В настоящее время в Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» (пункт 1 статьи 39-3) определено, что для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления могут проводиться собрания (сходы) местного сообщества. В теории муниципального права и практике зарубежных стран «собрания» и «сходы», которые в казахстанском законе определены как равнозначные категории, имеют различную политико-правовую природу и выполняют различные функции.

Например, Федеральный закон 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрел сходы как институт публичной власти для поселений с небольшой численностью населения, в то время как собрания относятся к консультативным институтам непосредственной демократии. Причем сход

является формой осуществления властных функций для всей соответствующей территории небольшого муниципального образования, в то время как собрания проводятся лишь на части территории муниципального образования.

Концепция правовой политики содержит указание на необходимость разграничения понятий «сход местного сообщества» и «собрание местного сообщества». В соответствии с Концепцией развития местного самоуправления, сходы местного сообщества будут проводиться по наиболее важным вопросам, требующим всеобщего обсуждения (отчет акима, определение состава участников собраний и т.д.). Собрание местного сообщества будет проводиться для обсуждения текущих вопросов местного сообщества: бюджетных программ, формирования и использования собственных доходных источников и других вопросов.

Участники собрания местного сообщества будут формироваться из представителей, делегированных сходом, представляющих интересы отдельных групп населения: ветеранов, молодежи, дела семьи и женщин, а также старейшин, домовых, уличных и квартальных комитетов и других. Представители собраний местного сообщества делегируются на период, определяемый законодательством, и осуществляют свою деятельность на постоянной основе.

Решения акимов нижних уровней по вопросам местного значения согласовываются и одобряются представителями собраний. В случае отсутствия компромисса в решении соответствующих вопросов они будут переходить в компетенцию вышестоящего органа. Во избежание исполнения акимом противоправных решений и в целях исключения лоббирования интересов отдельных групп и слоев населения будет закреплено положение об обязательности рассмотрения акимом решений собраний и сходов и информировании населения о принятии (либо отклонении) им решения с учетом соблюдения законности.

Эффективность местного самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих правовую, организационную и экономическую основу самоуправления, но и от понимания населением своих прав и возможностей в системе местного самоуправления, от действительной

способности осуществлять местное самоуправление.

Наделять полномочиями органы местного самоуправления следует поэтапно, в противном случае органы самоуправления могут не справиться с поставленными перед ними задачами. Доверие к органам местного самоуправления, как со стороны государственных институтов, так и со стороны граждан появится лишь в процессе их работы.

Также можно предположить, что в условиях массовой аполитичности населения все вопросы формирования системы местного самоуправления возьмут в свои руки исполнительные органы. Естественно, что они создадут условия, выгодные только им.

## **2.2. Основные результаты исследования**

Основными задачами Концепции являются: первая – повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы, вторая – проведение выборов акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах). Данные задачи для Казахстана очень актуальны, и если вторая задача уже выполнена, то над первой необходимо работать.

Итак, вторая задача реализована. 7 августа 2013 года в Северо-Казахстанской области проведены выборы акимов городов районного значения, сельских округов.

Согласно данным, представленным районными избирательными комиссиями, по итогам подсчета голосов выборы акимов состоялись в 4-х городах районного значения и 190 сельских округах.

Из 571 зарегистрированного кандидата избраны 194 акима, из них 142 – действующих.

Реализовывать Концепцию в СКО будут избранные акимы, которые имеют высшее образование, в том числе 63 – педагогическое, 58 – сельскохозяйственное, 27 – инженерно-техническое, 24 – экономическое и 22 – юридическое.

Доля женщин среди выбранных акимов составляет 17%.



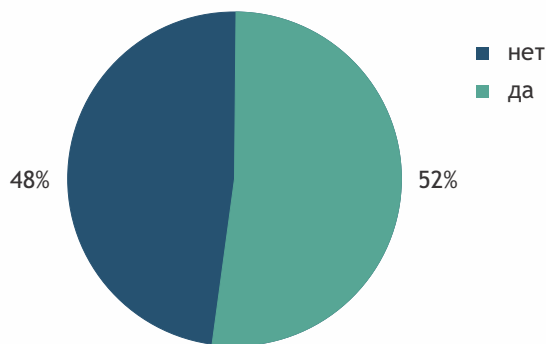
Средний возраст избранных акимов составляет 47 лет, 95,9% из них являются членами НДП «Нур Отан».

Таким образом, конкуренция на одно место акима составляла 2,9 человека, однако замена произошла через выборы 52 акимов или 26,8%.

Что касается исполнения первой задачи, она для завершения первого этапа Концепции является основополагающей, так как процесс развития местного самоуправления предполагает рост гражданской активности населения.

Проведенный опрос среди жителей села Шаховское Кызылжарского района показал следующее. Вопрос «Участвуете ли вы в собраниях, сходах?» позволил выявить самые активные слои населения в селе. Население пенсионного возраста – 72% опрошенных – посещают собрания и сходы.

**Рисунок 2. Участвуете ли вы в собраниях, сходах?**



Анализ данного опроса показал, что ответ «да» дали 52% опрошенных, что на первый взгляд может навести на вывод о высокой активности участия населения в собраниях и сходах. Однако при изучении данного вопроса глубже можно сделать следующие выводы. Результаты опроса жителей пенсионного возраста: положительный ответ – 72% и только 28% – отрицательный ответ; работники образования, учителя также подтвердили, что большинство из них посещают собрания – 63,6%, но есть и игнорирующие их – 36,4%. Необходимо учесть, что большинство

населения, проживающего в селе, это самозанятые – 605 человек или 66,4% от общего количества всего населения. Таким образом, можно предположить, что основное количество участников на собрании должно быть самозанятое население, однако процент участия в собраниях подтверждают лишь 28%. Опрос старейшин свидетельствует, что посещение собраний редко превышает 10% от общего числа населения, максимальное количество – от 50 до 70 человек. Самыми посещаемыми являются собрания на темы: «Решение вопроса пастьбы и выбор пастуха», «Распределение сенокосов» и «Обеспечение села водой».

Однако 48% населения не посещают сходы. В данном разделе необходимо обратить внимание на то, что при высоком росте количества публикаций во всех средствах массовой информации на темы развития гражданского общества, неоднократных выступлениях Президента Казахстана о приоритетности социального партнерства для обеспечения устойчивого развития активность населения остается на очень низком уровне.

Для определения основных причин был предложен следующий вопрос: «Если ответ «нет», почему Вы не участвуете в собраниях?»

### Рисунок 3. Если ответ «Нет», почему Вы не участвуете в собраниях?

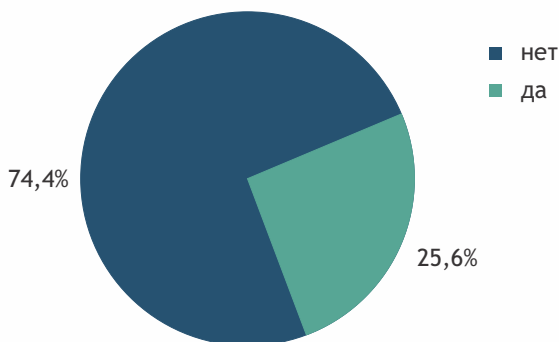


Основным фактом непосещения населением сходов являются следующие. 95,4% поясняют это тем, что «я не участвую в собраниях, они не дают результата».

Таким образом, граждане всех возрастов, которые не посещают собрания и сходы, имеют одно мнение: «я не участвую в собраниях, они не дают результата». Этот момент необходимо отметить, так как дальнейшее развитие МСУ будет возможно только при высокой активности местного населения. Низкую активность населения можно объяснить отсутствием интереса у жителей села в связи нерешенностью социальных проблем. А это напрямую связано с работой акима сельского округа с населением, компетентностью человека, занимающего должность акима сельского округа. Таким образом, роль населения, его участия в качественном решении вопросов благоустройства населенных пунктов остается неудовлетворительной и является основным фактором для отказа активного участия основных слоев населения в политической и социальной жизни села.

Для определения уровня информированности населения по вопросам МСУ был предложен следующий вопрос:

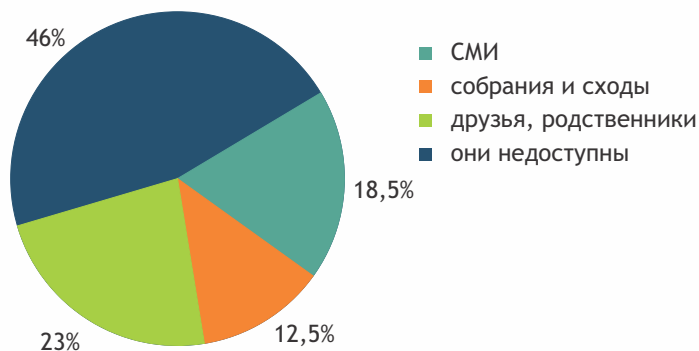
#### Рисунок 4. Знаете ли Вы о Концепции развития МСУ?



Несмотря на то, что население пенсионного возраста является самой активной группой, информированность о концепции развития МСУ среди них составляет 26%, среди самозанятого населения еще ниже – 16%. И только работники в сфере образования показали хороший результат – 61,5%. Средний показатель по всем опрошенным составляет 74,4% – столько человек не знают о Концепции развития МСУ, утвержденной в ноябре 2012 году.

Для определения основного источника информированности сельского населения был изучен следующий вопрос: «Из каких источников Вы узнаете о деятельности МСУ?»

**Рисунок 5. Из каких источников Вы узнаете о деятельности МСУ?**



Самым большим заблуждением является то, что население считает информацию на тему МСУ недоступной – 46%. Это свидетельствует об отсутствии работы со стороны государственных органов, исполнительных органов и общественных объединений. Также было выявлено, что население не знает об открытии контрольного счета наличности и о наличии финансирования их сельского округа. Аким сельского округа дал пояснение, что на их сельский округ выделено 2 167 000 тенге. Для решения проблем села из этой суммы на 9 мая потрачено 400 000 тенге. Таким образом, можно предположить, что на собраниях вопрос по формированию бюджета с населением не обсуждался.

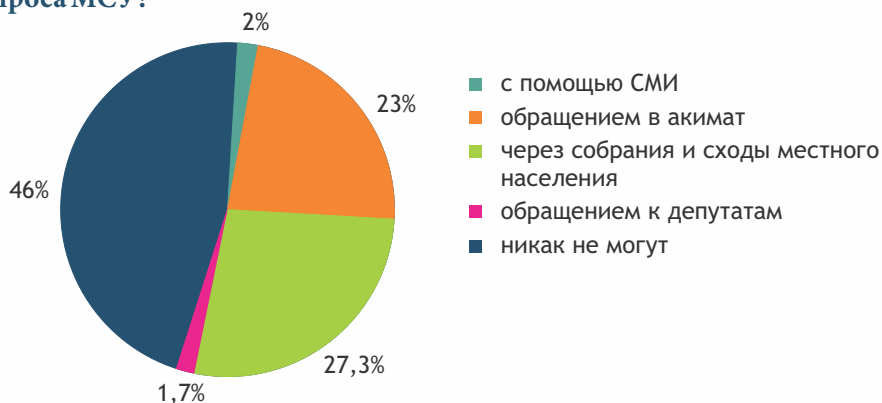
На вопрос, способны ли граждане влиять на решение власти, получены следующие результаты.

**Рисунок 6. Способны ли граждане влиять на решение власти?**



Как видно из ответов, большая часть населения отдала предпочтение ответам «на какие-то могут, на какие-то нет» – 38,0% и «нет, простые граждане не могут влиять на власть» – 35,5%. И только 26,5% ответили «да, простые граждане могут влиять на власть», это свидетельствует об отсутствии взаимосвязи и диалога между обществом и властью. По данным результатам можно сделать вывод, что в практике решения социальных вопросов через обращение к государственным органам отсутствует доверие.

**Рисунок 7. Как может население вашего села повлиять на решение вопроса МСУ?**

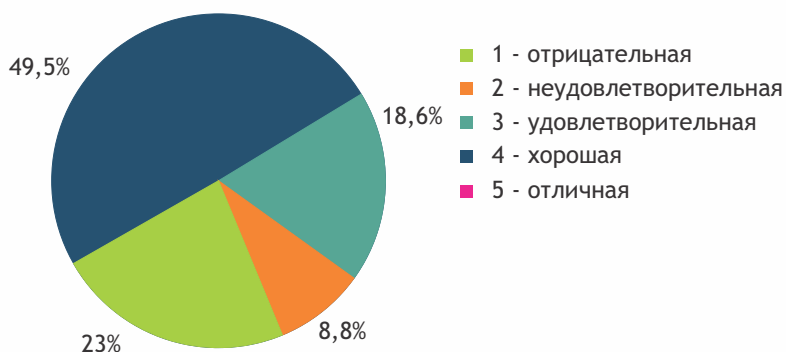


Результат опроса выявил, что большинство опрошенных имеют нечеткое представление о местном самоуправлении. Повлиять на решения

как местной, так и вышестоящей власти практически невозможно, по мнению большинства. Это свидетельствует о невовлеченности местного населения в решение вопросов МСУ.

Уровень доверия населения к государственной власти во многом зависит от доверия к органам местного самоуправления, которые решают повседневные проблемы граждан. Предложив людям оценить работу нового избранного акима, были получены следующие результаты.

**Рисунок 8. Оцените эффективность работы сельского акимата по 5-балльной шкале**



Население пенсионного возраста неоднозначно отзывается о деятельности нового акима в своем селе. Однако большинство граждан поддерживают его и считают работу акима хорошей и удовлетворительной. При проведенном интервьюировании старейшин села были выявлены основные причины мнения населения о работе акима. Положительное мнение населения пенсионного возраста о работе акима сложилось по трем причинам:

- короткий срок работы на данном месте (9 мес.);
- человеческие отношения, отзывчивость, пристальное внимание к жителям села;
- частое посещение села Шаховское, личное участие в решении вопросов и проблем села.

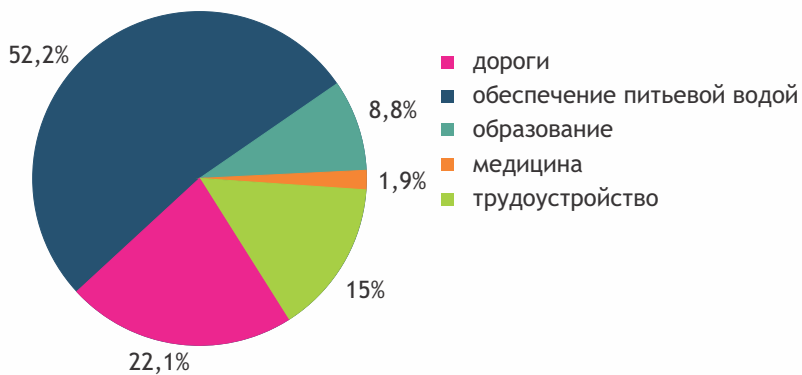
Также есть отрицательные характеристики работы акима, которые отмечены населением:

- нерешенность проблемных вопросов села;
- неспособность решить проблему с питьевой водой в 2015 году (с июня по

август месяц в селе отсутствует подача питьевой воды);

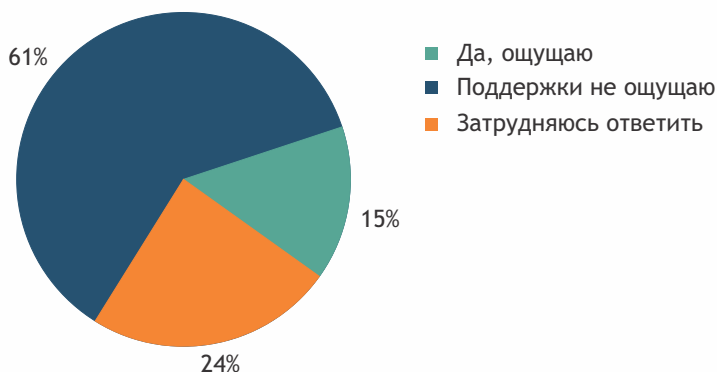
- неспособность повлиять на районный акимат для решения проблем данного села.

**Рисунок 9. Как, по Вашему мнению, необходимо решить проблемы вашего села в первую очередь (можно выбрать несколько ответов, пронумеровав самые важные по порядку)?**



Как показал опрос населения, самой актуальной проблемой является обеспечение питьевой водой, особенно для пенсионеров – это связано с отсутствием возможности обеспечить себя привозной водой из областного центра; и только учителя обратили внимание на качество образования (уменьшение числа учеников, ремонт школы и др.).

**Рисунок 10. Ощущаете ли Вы поддержку государства в решении проблем своего села?**



Основная часть населения не ощущает поддержку в решении проблем своего села – 61%. Данный показатель свидетельствует о неудовлетворенности населения условиями проживания в селе Шаховском Кызылжарского района. Интервьюирование авторитетных местных старейшин села и жителей показало недоверие к акимам районного уровня. Основная причина – частая смена акимов района, невыполненные обещания (планы) по конкретным задачам, повышения акимов района в области. Также не изменилась ситуация в подконтрольности и подотчетности акимов населению. Население не знает о новых введениях в вопросах МСУ, финансирования.

Более 90% опрошенных жителей с. Шаховское проживает в селе свыше 10 лет. Им был задан вопрос: «По Вашему мнению, за последние 2 года была ли улучшена жизнь в селе органами местного самоуправления?» Местные жители неоднозначно характеризуют сходы и собрания, проводимые у них в селе. 38% опрошенных ответили – постоянно, 29% – редко, носят формальный характер, 5% – не проводятся, 3% – не слышал об этом и 25% – меня это не интересует. Местным жителям было предложено оценить качество жизни в регионе по шкале от 1 до 5, где 1 – крайне неудовлетворительное, к этому варианту ответа склоняются 13%, ниже среднего – 48%, остальная часть населения выбрала «среднее» – 38%. Однако на вопрос «Собираетесь ли вы или ваши родственники в ближайшее время выехать на постоянное место жительства в другую страну?» 64% опрошенных ответили «нет, не собираемся». При сравнении качества жизни с предыдущим годом изменений в лучшую сторону граждане не почувствовали.

### ***Отчет акима Прибрежного сельского округа Мусина Б.А. за 2014 г.***

Основные моменты, на которых акцентировано внимание:

Сельское хозяйство. Общая площадь территории сельского округа – 20143 га, в том числе пастбища – 14409 га, пашни – 3672 га, сенокосы – 975 га, прочие земли – 3702 га. Площадь выпасов может обеспечить зелеными



кормами планируемое поголовье в частном секторе. На территории округа действуют 16 крестьянских хозяйств, фермерских хозяйств – 4, ТОО – 4.

Развитие животноводства (закуп сельскохозяйственной продукции). В частном подворье имеется следующее количество поголовья скота: КРС – 930 голов, в том числе коров – 440, овец и коз – 1131, лошадей – 220, свиней – 561, птицы – 7762. А также имеется скот и птица в фермерских хозяйствах: КРС – 511 голов, в том числе коров – 358, овец – 800, лошадей – 223, свиней – 0, птицы – 0.

Проблемы: отсутствует маршрутный рейс от с. Прибрежное до райцентра. Требуется капитальный ремонт подъездного пути на полигон бытового мусора. Отсутствуют дорожные знаки «Перегон скота» на трассе Петропавловск – Вороний остров.

Водообеспечение: проблемным объектом водообеспечения является локальный источник питьевой воды, водопроводная магистраль протяженностью 7 км и разводящие сети по селу Шаховское.

Предпринимательство. На территории Прибрежного сельского округа действует 12 крестьянских хозяйств, 3 фермерских хозяйства, ТОО и АО – 4. Работает 14 магазинов по реализации продовольственных товаров, расположены 2 кафе и 1 закусочная.

Также в отчете отмечены занятость и социальная защита населения; образование и спорт; здравоохранение; охрана общественного порядка; борьба с коррупцией; работа с обращениями граждан.

Отдельно следует отметить культуру – очагов культуры в округе нет. Проблемные вопросы по селу Шаховское – выделение денежных средств для изготовления технических условий электросетей, капитального ремонта и реставрации памятника, изготовления аншлагов с наименованием улиц и табличек, по отстрелу бродячих собак<sup>28</sup>.

---

28

Кызылжарская общественно-политическая газета «Маяк» №3 (5506) от 2 января 2015 года

## *Отчет акима Прибрежного сельского округа Мусина Б.А. за 2015 г.*

Отчет поменял форму и содержание, можно отметить следующие пункты. Произведен ремонт памятника участникам ВОВ в селе Шаховское на сумму 395 тыс. тенге, работу проводил ИП «Баймуканова Ш.Ж.». Благоустройство, санитарная очистка и озеленение села является одной из актуальных задач нашего округа. По программе «Развитие регионов» сельскому округу были выделены средства в сумме 1 млн 170 тыс. тенге. Выделенные средства были использованы на уличное освещение села Прибрежное на сумму 690 тыс. тенге и села Шаховское – на сумму 480 тыс. тенге. Работу проводил ИП «Погребняк». На текущий ремонт дамбы было выделено 4 млн 421 тыс. тенге. Данная сумма была использована в первом квартале 2015 года, работу проводил ИП «Белов». Акимом сельского округа по вопросам своей деятельности проведено 8 сходов и встреч с населением. С населением обсуждались вопросы благоустройства, пастьбы частного скота, подготовки к отопительному сезону, разъяснялась государственная программа занятости населения. По исполнению своих функций, возложенных задач акимом сельского округа издано 125 решений и 65 распоряжений.

Аппаратом акима сельского округа рассмотрено 248 обращений физических лиц и 7 обращений юридических лиц.

Население сел Прибрежное и Тепличное обеспечивается водой из централизованного водопровода. Население села Шаховское использует индивидуальные скважины и колодцы.

В январе-феврале 2015 года были проведены отчетные встречи с населением о проделанной работе за 2014 год. Всего на отчетных встречах акима сельского округа и акима района поступило 19 замечаний и предложений, из них даны разъяснения по 13 вопросам, 6 вопросов взяты на контроль. Но вместе с тем есть проблемы, решение которых требует постоянной работы. Это вопросы благоустройства населенных пунктов, содержание внутриселковых дорог, уличного освещения<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Кызылжарская общественно-политическая газета «Маяк» (6166) от 15 января 2016 года

Таким образом, по результатам опроса и отчетов акима Прибрежного сельского округа за 2014 и 2015 год можно сделать следующий вывод: население не вовлечено в участие МСУ. Так, акимом сельского округа были рассмотрены проблемные вопросы по селу Шаховское в 2014 г.: выделение денежных средств для изготовления технических условий электросетей, капитального ремонта и реставрации памятника, изготовления аншлагов с наименованием улиц и табличек, по отстрелу бродячих собак в 2014 году и в 2015 году, благоустройства населенных пунктов, содержание внутрипоселковых дорог, уличного освещения. Тогда опрос показал, что 52,2% сельчан волнует вопрос обеспечения питьевой водой, 22,1% – дороги и 15 – трудоустройство.

Это указывает на отсутствие эффективного диалога между акимом сельского округа и населением:

- на местном уровне население не понимает своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления;
- низкая информированность и юридическая грамотность населения на местах;
- отсутствует отчетность акима сельского округа перед населением по формированию, распределению бюджетных средств.

### **2.3 Мнение экспертов в вопросе развития МСУ**

В новом Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении», к сожалению, остается нерешенным вопрос формирования в стране реального института местного самоуправления в понимании Европейской Хартии местного самоуправления. В законе не определены четкие 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 (ст. 85 Конституции РК) и органом, через который осуществляется населением местное самоуправление (п. 2 ст. 89 Конституции РК). 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». Отсутствие четкой грани между «делами государства» и «делами местного сообщества», а также «раздвоение» акимов и маслихатов позволяет прийти к выводу о наличии в правовой жизни Республики Казахстан признаков конституционно-правовых фикций. Эффективность местного самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих правовую, организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований, но и от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, от действительной способности реализации права на местное самоуправление. Социально-психологическое состояние людей, их жизненный опыт, отношение должностных лиц к правам граждан, уважение к Конституции и ряд других психологических факторов являются важными посылами при реализации конституционных прав и свобод и конституционно-правового развития государства<sup>30</sup>.

### **Руслан Жангазы – политолог**

«Развитие местного самоуправления на основе маслихатов было продиктовано необходимостью эволюционного государственного и политического развития страны. Переход от системы с тотальным государственным управлением к модели с сильным самоуправлением должен быть опосредован неким «промежуточным» этапом. И таким компромиссным механизмом реализации местного самоуправления является маслихат. Предполагается, что эта модель самоуправления в транзитный период оправдана и позволит оптимально учесть интересы центра и местных сообществ.

---

<sup>30</sup>

<http://www.zakon.kz/203307-model-mestnogo-samoupravlenija-v.html>

Предполагается, что постепенно мы придем к либеральной модели местного самоуправления. Но это будет зависеть от степени развитости социально-экономической инфраструктуры регионов и готовности населения автономно осваивать и поддерживать территории. Пока же нужно формировать местное самоуправление, которое соответствует интересам государства и потребностям общества. Судя по всему, на данном этапе реализуется «переходная» модель, которая направлена на сохранение общественной стабильности и преодоление межрегиональной диспропорции развития».

### **Андрей Чеботарёв – директор Центра актуальных исследований «Альтернатива»**

«Практическая реализация соответствующих мер так или иначе станет определенным шагом вперед в ходе формирования в Казахстане местного самоуправления, которое имеет достаточно сложную историю.

Тем не менее казахстанские власти продолжили поиск оптимального для себя формата МСУ. В результате они пришли к беспрецедентному и практически не имеющему аналогов за рубежом решению – приданию статуса органов МСУ органам местного государственного управления в лице акимов и маслихатов.

Вместе с тем выборщиками в данном случае выступили депутаты районных маслихатов. А выдвижение кандидатов в акимы указанных населенных пунктов является исключительной компетенцией акимов соответствующих районов. Поэтому выборность в данном случае является откровенно формальной. Но самое важное то, что, не будучи избранными непосредственно жителями сельских и городских населенных пунктов, данные акимы не являются реально подотчетными им по вопросам своей деятельности».

### **Сауле Исабаева – журналист**

«Как известно, попытки реформировать местное самоуправление в Казахстане предпринимались неоднократно, но всегда спускались на

тормозах. Нельзя назвать удачной и последнюю попытку. Недоумение вызывает уже тот факт, что при разработке Концепции был заимствован польский опыт, который не совсем соответствует современным казахстанским реалиям. Тем более что в самом документе не отражено, в чем все-таки заключается его уникальная применимость для нашей страны. В Польше действует трехуровневое управление: гмина (поселок/село), повят (район), воеводство (область), и в этом разработчики Концепции усмотрели сходство с действующим административно-территориальным устройством Казахстана. Однако в остальном сравнение двух стран неуместно, особенно когда речь идет о демографических, социальных и экономических процессах».

### **Талгат Исмагамбетов – политолог**

«Из-за недостаточности финансовой базы во всем мире происходит укрупнение территориальных единиц местного самоуправления. Поэтому в этой части эксперимент излишен, он просто откладывает решение вопроса. Ведь когда вводится местное самоуправление, меняется вся административно-управленческая система. Вот почему так осторожны разработчики.

Такое впечатление, что они не решают проблему (решение которой поставлено Конституцией 1995 г.), а усовершенствуют ее. Усовершенствование проблемы – это ее закрепление, продолжение, а не превращение в решаемую задачу. Бюджетные программы формируются во благо населения, но именно само население оказалось невовлеченным в этот процесс, не говоря уже о контроле над исполнением этих программ».

### **Талгат Мусабеков – старший аналитик Агентства по исследованию рентабельности инвестиций (АИРИ)**

«Легализация права распоряжения доходами, а также необходимость обслуживания передаваемого в местное самоуправление муниципального имущества потребуют придания законодательного статуса бюджетам самоуправления и внесения соответствующих изменений в Бюджетный

кодекс РК. В целом придание самостоятельного законодательного статуса бюджетам местного самоуправления, по всей видимости, станет принципиально важным условием для его развития, поскольку без него органы самоуправления будут все еще лишены какой-либо самостоятельности и оперативности в реагировании на возникающие местные проблемы.

Помимо вопросов обеспечения общественного порядка и безопасности граждан, «общественные структуры» должны охватить проблемы здравоохранения и образования на местах. Это могло бы снизить уровень коррупции и способствовать улучшению кадрового состава в этих жизненно важных сферах.

Краеугольным камнем всей Концепции должен стать эффективный механизм выборности органов местного самоуправления. Причем в качестве основного риска здесь выступает кадровый вопрос, а также вопрос сильной зависимости избирательного процесса в РК от исполнительной власти.

Однако в Концепции совершенно неясно, какой именно следующий шаг будет осуществлен для реализации ее положений: будет ли это проведение соответствующих исследований и опросов на местах или консультации с международными организациями, или подготовка нового закона, или внесение изменений в существующие нормативно-правовые акты. Закреплен лишь срок реализации первого этапа, однако этот период определен не на основе взвешенной оценки временных затрат, реально необходимых для реализации задач первого этапа, а на основе неких внешних факторов».

### **Андрей Королев – журналист**

«Ранее реформа местного самоуправления была спущена на тормозах. Областные акимы не передали бюджеты на сельский уровень. Поставленная перед институтом местного самоуправления основная задача направлена на решение вопросов местного значения эффективно и в максимально сжатые сроки. Вместе с тем нужно осознавать, что в противном случае снижение роли органов самоуправления и сведение их

значимости к минимуму будет способствовать дальнейшему росту диспропорции регионов и росту социальной напряженности в областях».

### **Бисенбаев А.К. – ученый, аналитик**

«Отсутствие практического опыта самоорганизации и свободной реализации инициативы, а также психологической раскрепощенности населения является серьезным препятствием на пути развития местного самоуправления. Местное самоуправление в своем развитии должно опираться на институты гражданского общества, систему форм и методов гражданского участия, которые в нашей стране сами находятся в зачаточном состоянии».

### **Жумашева Г.С. – к.и.н., доцент кафедры Теории и истории государства и права, конституционного права ЕНУ им. Л.Н. Гумилева**

«Как можно заметить, большинство реформ в Казахстане, включая пенсионную, налоговую, бюджетную, осуществлялись довольно быстрыми темпами.

Проанализировав документы и законодательные акты РК по вопросам МСУ, можно сделать такие выводы:

- местные сообщества аульных (сельских) округов не имеют возможности реализовывать свое право через маслихаты;
- не определена компетенция районных акимов. То ли они являются представителями Президента на местах, либо же они – руководители местного сообщества;
- маслихат не обладает четким организационным статусом, теми же правами юридического лица, что приводит к хозяйственной и финансовой подвешенности МСУ».

### **Аскар Кушкунбаев – координатор инициативы «Местный бюджет»**

«Внедрение гражданского бюджетирования. Речь идет об участии представителей гражданского общества в распределении бюджетных



средств в регионах. Обеспечение широкого внедрения саморегулирования в обществе. Поэтапное сокращение зоны ответственности государственных органов, передача полномочий, связанных с оказанием социально значимых государственных услуг, институтам гражданского общества по мере их готовности.

Важно, чтобы органы управления и население на сельском уровне адаптировались к изменениям и начали применять процедуры участия в принятии решений. В настоящее время можно констатировать, что законодательные изменения опережают внедрение их на практике. В этой ситуации целесообразно обратить больше внимания на проведение разъяснительной работы по повышению правовой грамотности населения и специалистов сельских акиматов».

### **Г.А. Андиржанова – политолог**

«Сложившаяся на сегодняшний день ситуация в общественно-политической жизни страны свидетельствует о том, что становится актуальным проведение полноценного диалога действующей государственной власти с обществом и его основными институтами. Особенно это касается оппозиции, представленной соответствующими партиями и движениями, а также «третьего сектора», состоящего из некоммерческих неправительственных организаций. Несмотря на то, что оппозиция у нас в стране имеется, она еще не стала полноценным элементом политической системы республики и не имеет четко выраженного политико-правового статуса. В связи с этим у власти есть возможность игнорировать конструктивные предложения представителей оппозиции по вопросам социально-экономического и политического преобразования Казахстана. Во многом это связано со слабым уровнем институционализации политического диалога».

## 2.4 Варианты решения проблемы

При разработке вариантов решения проблемы будет учтен международный опыт, приведенный в данной работе.

Исходя из вышеизложенного, существует несколько вариантов решения проблемы развития МСУ в Казахстане.

**Первое решение** – сохранение статуса-кво, реализация Концепции МСУ от 28 ноября 2012 г. (реализуемая в настоящий момент). Это позволит Казахстану продолжить движение к такой демократической форме власти, которая сможет обеспечить наиболее эффективную систему управления обществом и государством, одновременно сохраняя политическую стабильность в стране и обеспечивая все конституционные права и свободы наших граждан. Устойчивое состояние политической системы позволит эффективно функционировать в условиях внешних и внутренних воздействий, сохраняя при этом внутреннюю структуру, действующую в стране, и способность максимально контролировать процесс общественных перемен. Данная модель позволит сохранить административный контроль на нижнем уровне. Также процесс принятия политических решений останется высокоцентрализованным, они будут приниматься «за закрытыми дверями» без обсуждения в кратчайшие сроки политическими элитами. При данном статусе акимы районов полностью контролируют кадровый вопрос среди акимов сельских округов, что максимально ограничит протестное движение среди населения, проживающего в селах. Это в свою очередь позволит избежать повышения уровня социальной напряженности и возникновения социальных конфликтов.

Минусами данного решения является то, что при сохранении текущей ситуации будет продолжаться ухудшение социально-экономического положения на селе, так как население не вовлечено в решение проблем села, что показывает мониторинг национальных и региональных программ (пример: чистая вода). Свидетельством этому является отсутствие как системы управления, так и контроля за ее качеством. Так, в 2012 году после неоднократных жалоб местных жителей в

СМИ, а также в уполномоченные республиканские органы, акиму области С. Белелову был дан строгий выговор от Главы государства. Как следствие, аким области уволил 4-х акимов районов, что говорит о системности этой проблемы и ее повсеместности. Также необходимо отметить, что до настоящего времени данный вопрос не решен из-за невозможности гражданского общества самостоятельно решать вопросы местного значения и отсутствия совместной работы с акимом сельского округа. Так, 61% респондентов не ощущают поддержку государства в решении проблем своего села, 24% – затрудняются ответить и только 15% – ощущают поддержку. Усилятся миграционные процессы местного населения из сел, основными причинами остаются – отсутствие чистой воды, дорог и трудоустройства. Активность населения, участвующего в сходах, является 52%, в основном это пенсионеры и работники сферы образования. Однако если ситуация не изменится, можно предположить, что активность населения будет уменьшаться. Результаты исследования показывают, что у 95,4% населения, которое не участвует в сходах, основная причина – безрезультативность сходов. Эффективность работы акима сельского округа оценивается населением как хорошая – 49,5%, и 50,5% распределяется следующим образом – отрицательная – 23%, неудовлетворительная – 8,8% и удовлетворительная – 18,6%. Все это свидетельствует о том, что доверие населения к местным властям будет неизбежно снижаться при проводимой политике в системе МСУ. Вполне обоснованно можно предположить высокую вероятность утраты контроля на местах в силу высокого уровня регионализма и родовых отношений среди местных элит. Это все может привести к дисбалансу интересов государства и общества, что, как правило, завершается кризисом государственности.

**Второе решение** – проведение четкого разграничения между местным государственным управлением, с одной стороны, и местным самоуправлением, с другой стороны, по правовой (через принятие отдельного закона «О местном самоуправлении»), организационной (через разграничение компетенций и полномочий) и финансовой линиям.

К отрицательным аспектам данного решения можно отнести отсутствие

практического опыта самоорганизации и свободной реализации инициатив, особенно у сельского населения, а также психологической раскрепощенности населения. Развитие местного самоуправления должно опираться на институты гражданского общества, систему форм и методов гражданского участия, которые отсутствуют как на сельском, так и на районном уровне. Неспособность местного населения договориться или найти компромисс в решении проблем местного значения, принятии решений, наделении полномочиями из лица местных лидеров сообществ может принять конфликтный характер по социальной, межнациональной и родовой принадлежности. Неравномерность развития регионов, узкая налогооблагаемая база многих сельских районов спровоцируют усиление миграционных процессов, что еще сильнее обострит социальные проблемы из-за трудоустройства, нехватки жилья.

Положительные стороны данного варианта. В течение 2016 года планируется провести работу по созданию и регистрации наблюдательного и ревизионного органа «Кенес», который позволит местному населению максимально использовать свои конституционные права в системе МСУ, а также расширить и узаконить полномочия собраний и сходов, предоставить возможность избирать акимов сельского округа непосредственно населению после истечения срока избранных акимов маслихатами. Это позволит повысить конкуренцию между кандидатами на место акима сельского округа. Избранный аким будет полностью подотчетен местному населению за проводимую работу. Изменить в сторону упрощения требования к кандидатам на место акима сельского округа, взяв за основу только высшее образование и опыт работы, как на государственной службе, так и в частных организациях. Это позволит повысить кадровый потенциал акимов сельских округов. Законодательно утвердить статус бюджета самоуправления с внесением соответствующих изменений в Бюджетный Кодекс РК. Это позволит легализовать право распоряжения доходами и обслуживать передаваемое в местное самоуправление имущество. Также это повысит заинтересованность в развитии на местах мелкого и среднего бизнеса. Плюсом данного решения является создание истинного органа МСУ, независимого от

государственного органа и подотчетного местному населению, что приведет к созданию диалога между обществом и властью, максимальной вовлеченности местного населения в МСУ. Повысится удовлетворенность, доверие и ответственность населения за происходящие процессы. Улучшится социально-экономическая ситуация на местах за счет более прозрачного процесса принятия решений, формирования и распределения бюджета. Качество выполнения республиканских программ улучшится благодаря контролю со стороны общественности.

**Третьим решением** будет усиление информационно-разъяснительной работы со стороны всех вовлеченных институтов. Минусом данного варианта является то, что население юридически не образованно, слабо идет на контакт из-за отсутствия доверия и бездействия местных властей. Отсутствие на местах общественных объединений и политических партий, в основном это совет ветеранов. Большое расстояние и плохое состояние дорог делает слабо доступными отдаленные районы области. Слабая заинтересованность акимов сельских округов распространять информацию о МСУ из-за сильной зависимости от акима района.

Данный вариант предлагает повысить обеспеченность целевой аудиторией необходимой и качественной информацией путем различных каналов коммуникации. Самое важное – использовать новые методы информирования населения в удобном формате, который не будет отнимать много времени и будет пониматься широкими массами населения. Информационная составляющая является одним из важных элементов эффективной реализации государственной политики для развития МСУ в Казахстане. Также необходимо усилить работу по подготовке независимых экспертов, услугами которых могут пользоваться местные жители с целью организации проведения сходов, создания Кенеса или совета. Сотрудничество и совместная работа между институтами предпринимательства на местах смогут сократить расходы на распространение информации. В таком случае удастся повысить эффективность реализуемой политики, так как больше предпринимателей станут социально активными, необходимо учесть, что именно они

являются основными ресурсами для развития социальной и других сфер (спонсорская помощь). Эта мера приведет к созданию на местах социально активного слоя населения, юридически грамотного, которое сможет реально влиять на принимаемые решения на местах, требовать отчетности от акима сельского округа и совместного планирования местного бюджета. Данная работа позволит повысить эффективность и конкурентоспособность системы государственного управления. О слабой информированности населения свидетельствуют исследования. Так, население считает информацию на тему МСУ недоступной – 46%. 74,4% опрошенных не знают о реализации Концепции развития МСУ, утвержденной в ноябре 2012 года. Это свидетельствует об отсутствии работы со стороны государственных органов, исполнительных органов и общественных объединений. Также было выявлено, что население не знает об открытии контрольного счета наличности и о наличии финансирования их сельского округа. Полученные результаты показывают острую необходимость проведения информационной работы в селах.

### 3. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

По полученным результатам исследований можно сделать следующие выводы:

- в реализации разработанной Концепции развития местного самоуправления отсутствует детально проработанная стратегия и тактика ее реализации на местах;
- развитие местного самоуправления в Казахстане на местах не может найти поддержку и опору от институтов гражданского общества из-за отсутствия их в селах, а также не отработана система форм и методов гражданского участия;
- отсутствует информационно-разъяснительная работа среди населения для формирования и развития соответствующих структур гражданского общества, а самое главное, отсутствует формирование нового взгляда на МСУ у населения;
- на местах практически отсутствуют эксперты по данному вопросу, что препятствует определению целей и способов их достижения;
- необходимо отметить слабый интерес к процессам, происходящим в общественной жизни села, и к участию в собраниях, основной причиной является отсутствие веры в то, что от них что-то зависит;
- в настоящее время диалог между населением и акимом сельского округа отсутствует, местное население не знает принципов формирования бюджета, основных статей затрат, а аким сельского округа не подотчетен перед населением, основная причина – юридическая безграмотность;
- реализация Концепции развития местного самоуправления на местах проходит очень тяжело и практически только на бумаге;
- отсутствует политическая воля.

Об этом также свидетельствует Статья Главы государства «План нации – Путь к казахстанской мечте» от 6 января 2016 года, в параграфе «Функции государства – в конкурентную среду и местному самоуправлению» реализация реформ разбита на три новых этапа. Закономерным продолжением реформы на центральном уровне должно стать наделение органов местного самоуправления дополнительными полномочиями, которые им будут передаваться в три этапа, против двух, принятых в Концепции развития МСУ в Казахстане от 28 ноября 2012 года. Но в этот раз разработчики учли сложность данного вопроса, и только первый этап имеет четкие временные рамки (2016-2017 гг.), второй этап начнется с 2018 г. И, скорее всего, закончится, когда начнется третий, а его начало – в 2020 г., конец данной реформы не указан.

Таким образом, основной рекомендацией по результатам данного исследования является необходимость усилить информационно-разъяснительную работу среди населения для формирования и развития соответствующих структур гражданского общества, проводящих работу в МСУ. Провести работу по созданию и регистрации наблюдательного и ревизионного органа Кенес. Предоставить возможность избирать акимов сельского округа непосредственно населению после истечения срока избранных акимов маслихатами. Изменить в сторону упрощения требования к кандидатам на место акима сельского округа, взяв за основу только высшее образование и опыт работы, как на государственной службе, так и в частных организациях. Законодательно утвердить статус бюджета самоуправления с внесением соответствующих изменений в Бюджетный Кодекс РК.

В рамках международного сотрудничества необходимо постоянно изучать и апробировать лучший опыт передовых стран в Казахстане. Провести ратификацию Парламентом РК Европейской Хартии местного самоуправления, на основе которой целесообразно подготовить новую Государственную концепцию «О местном самоуправлении в РК», которая должна быть вынесена на всенародное обсуждение.



# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1. Основные документы в сфере децентрализации управления

Конституция Республики Казахстан, 1995 г.

Стратегия "Казахстан - 2050: Новый политический курс состоявшегося государства", 2012 г.

Закон "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан", 2001 г.

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года, 2010 г.

Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений, 2003 г.

Концепции новой бюджетной политики, 2013 г.

Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2020 года, 2012 г.

Концепции совершенствования Системы государственного планирования, ориентированной на результаты, 2013 г.

# ЛИТЕРАТУРА

1. Местное самоуправление как самостоятельный институт гражданского общества. В.Т. Батычко. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г.

2. Система самоуправления США. [http://uclg.ru/education/pravo\\_vedenie/konstitutsionnoe\\_pravo/lecture\\_sistema\\_samoupravleniya\\_ssha.html](http://uclg.ru/education/pravo_vedenie/konstitutsionnoe_pravo/lecture_sistema_samoupravleniya_ssha.html)

3. Муниципальные системы зарубежных стран <http://studopedia.org/1-71430.html>

4. Местное самоуправление в развитых странах <http://www.kaktam.info>

5. Европейская Хартия о местном самоуправлении. - Страсбург, 15 октября 1985г.

6. Алимпиева Т.Г. Развитие местного самоуправления в Казахстане как института гражданского общества// Молодой ученый. - 2015. - №2. - С. 365-369.

7. О местном самоуправлении в Казахстане. Даурен Есимхан. Научный сотрудник Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК.

8. Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года. Принята на IX сессии Верховного совета Казахской ССР.

9. Закон Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах». 10 декабря 1993 года //БД ЗАКОН, 2009.

10. Конституция РК, принятая на республиканском референдуме 30.08.1995 г. с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.02.2011 г.// <http://online.zakon.kz>.

11. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике

Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.06.2013 г.)

12. Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан»// <http://adilet.zan.kz/rus>.

13. <http://www.constitution.kz/>

14. Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений, 10 февраля 2003 года №147 - <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147> - [http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/P030000147_)

15. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31297357](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31297357)

16. <http://www.kazpravda.kz/rubric/ekspo-2017/opublikovani-100-konkretnih-shagov-po-realizatsii-pyati-reform-prezidenta>

17. <http://kset.kz/video/view/16138138>

18. КазТАГ.\ [http://kapital.kz/gosudarstvo/20218/v-sko-zakroyut-13-shkol.html?from\\_mobile=1](http://kapital.kz/gosudarstvo/20218/v-sko-zakroyut-13-shkol.html?from_mobile=1)

19. Сайт Министерства финансов РК, <http://www.minfin.gov.kz:81/BOE/BI/logon/start.do?ivsLogonToken=prodwbo.emf.minfin.kz:6400@151047JuEIwMLRDbPERMjwS8G4cUb151046JPwQZcFTN2Y3qcAXRkef6hJ>

20. <http://www.zakon.kz/203307-model-mestnogo-samoupravlenija-v.html>

21. Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан №12 (168), декабрь 2012 г. - <http://www.minfin.gov.kz/irj/go/km/docs/documents/>

22. Официальный сайт акима района Магжана Жумабаева, [http://mzh.sko.gov.kz/rus/index.php?pid=bjudzhet\\_raiona](http://mzh.sko.gov.kz/rus/index.php?pid=bjudzhet_raiona)

23. Там же, [http://cmsko.sko.kz/uploaded/mzh.sko.kz/docs/2013/011013\\_1\\_rus.zip](http://cmsko.sko.kz/uploaded/mzh.sko.kz/docs/2013/011013_1_rus.zip)

24. Данные Министерства финансов Республики Казахстан по итогам исполнения бюджета за 2012 год - <http://www.minfin.gov.kz:81/BOE/BI/logon/start>.

<http://gtmarket.ru/ratings/global-food-security-index/info>

25. <http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-politics/30605-provalivshujusja-programmu-po-obespecheniju.html>

26. <http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-politics/30605-provalivshujusja-programmu-po-obespecheniju.html>
27. <http://articlekz.com/article/9044>
28. Кызылжарская общественно-политическая газета «Маяк» №3 (5506) от 2 января 2015 года
29. Кызылжарская общественно-политическая газета «Маяк» (6166) от 15 января 2016 года
30. <http://www.zakon.kz/203307-model-mestnogo-samoupravlenija-v.html>