

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ  
ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Институт управления**

на правах рукописи

**Кабылганиева Молдир Байконисовна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ВЫБОРОВ  
АКИМОВ ПОСЁЛКОВ, СЕЛ И СЕЛЬСКИХ ОКРУГОВ**

Образовательная программа «7М04105 – Государственная политика» по  
направлению подготовки 7М041- Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени  
магистра бизнеса и управления по образовательной программе  
«7М04105 – Государственная политика»

Научный руководитель: \_\_\_\_\_ Тынышбаева А.А., д.с.н, профессор

Проект допущен к защите: «\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 г.

Директор Института управления \_\_\_\_\_ Гаипов З.С., д.полит.н.

**Астана, 2024**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....</b>	<b>3</b>
<b>ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ.....</b>	<b>8</b>
<b>Глава 1. Теоретические основы и сравнительный анализ организации выборов и назначения исполнительных органов местного самоуправления .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Понятие и роль органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения .....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Роль местных выборов в формировании органов местного самоуправления.....</b>	<b>17</b>
<b>1.3 Модели выбора или назначения исполнительных органов местного самоуправления в зарубежной практике .....</b>	<b>23</b>
<b>Глава 2. Правовые основы выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней .....</b>	<b>30</b>
<b>2.1 Реформирование выборов и назначения акимов как института государственного и местного самоуправления в Республике Казахстан ....</b>	<b>30</b>
<b>2.2 Современная организация выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней с учетом проводимой реформы местного самоуправления.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3 Проблемы организации выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней в Казахстане.....</b>	<b>46</b>
<b>Глава 3. Пути совершенствования выборности акимов поселков, сел, сельских округов .....</b>	<b>53</b>
<b>3.1 Использование зарубежного опыта в формировании возможных моделей выборов акимов.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2 Пути совершенствования процедур выборов акимов .....</b>	<b>62</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>68</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....</b>	<b>72</b>

## НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

В настоящей магистерской диссертации использованы ссылки на следующие нормативные акты:

Конституция Республики Казахстан: принята на всенародном референдуме 30 августа 1995 г. (с поправками от 5 июня 2022 г.).

О выборах в Республике Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 28.09.1995 г. № 2464: в ред. Конституционного закона Республики Казахстан от 05.11.2022 г. № 156-VII

О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления: Закон Республики Казахстан от 13.06.2013 г. № 101-V.

О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 (в ред. закона Республики Казахстан от 20.04.2023 г. № 226-VII).

О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана»: Указ Президента Республики Казахстан от 30.01.2012 г. № 261.

Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 28.11.2012 г. № 438.

Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года: Указ Президента Республики Казахстан от 18.08.2021 г. № 639.

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

МСУ –	Местное самоуправление
ДПК –	Демократическая партия Казахстана
ЕАЭС –	Евразийский экономический союз
НДПП –	Народно-демократическая политическая партия
ОСДП –	Общенациональная социал-демократическая партия
СБСЕ –	Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе
ЦИК РК –	Центральная избирательная комиссия Республики Казахстан
ЦИК РФ –	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования связана с необходимостью совершенствования инструментов выборов акимов поселков, сел и сельских округов Республики Казахстан в ходе реализации Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 г. Мировая практика развития местного самоуправления убедительно свидетельствует, что назначение руководителей исполнительных органов местного самоуправления без учета интересов и мнений членов местных сообществ в большинстве случаев не приводит к ожидаемым положительным результатам: не обеспечивается решение актуальных социальных, экономических и политических проблем муниципального образования, возникают сложности в выстраивании коммуникации представителей местного сообщества с исполнительной властью, имеют место случаи «имитации активной деятельности», не достигается компромисс между интересами местных жителей и государственной власти. В то же время эволюционное развитие местного самоуправления в Республике Казахстан позволило преодолеть ряд недостатков: в ходе конституционной реформы 2007 г. в законодательство были внесены изменения, позволившие наделить акимов функциями местного самоуправления, а с 2013 г. акимы в городах районного значения, сельских округах, поселках и селах страны избираются на местных выборах. Однако до настоящего времени остались нерешенными многие проблемы, связанные с проведением выборов акимов, финансированием избирательного процесса, стимулированием конкуренции между участниками избирательных кампаний, решение которых, в свою очередь, позволит существенно повысить качество и эффективность местного самоуправления в Казахстане.

Новизна исследования заключается в систематизации передового зарубежного опыта формирования исполнительных органов местного самоуправления и разработке актуальных рекомендаций, которые позволят в существенной степени усовершенствовать порядок подготовки и проведения выборов акимов в поселках, селах и сельских округах Казахстана, стимулировать рост гражданской активности членов местных сообществ.

Теоретическая значимость исследования состоит в выявлении характерных особенностей моделей местного самоуправления и выборности глав администраций муниципалитетов в зарубежных странах (Венгрии, Турции, Эстонии, Литве), а также в отражении этапов реформирования выборов и назначения акимов как института государственного и местного самоуправления в Казахстане. Практическая значимость исследования состоит в выявлении двух групп проблем организации выборов акимов различных уровней управления по итогам опроса избирателей и анализа практики проведения выборов: проблемы со стороны органов власти и избирательных комиссий (несменяемость состава избирательных комиссий, слабое использование цифровых технологий, медленное совершенствование избирательного

процесса), проблемы со стороны местного сообщества (малое количество кандидатов, недостаточное представительство женщин, низкая правовая и политическая грамотность избирателей).

Целью исследования является разработка механизмов и направлений совершенствования выборности акимов поселков, сел, сельских округов в Республике Казахстан на основе зарубежного опыта.

Для достижения цели были поставлены следующие важнейшие задачи:

- 1) охарактеризовать понятие и роль органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- 2) осветить особенности проведения местных выборов для формирования органов местного самоуправления;
- 3) рассмотреть зарубежный опыт формирования исполнительных органов местного самоуправления, актуальный для Республики Казахстан;
- 4) охарактеризовать деятельность акимов как института государственного и местного управления;
- 5) проследить историю реформирования системы выборности акимов;
- 6) показать современные особенности организации выборов акимов;
- 7) сформировать возможные модели выборов акимов на основе зарубежного опыта;
- 8) предложить пути совершенствования процедур выборов акимов.

Объектом исследования является местное самоуправление в Республике Казахстан. Предметом исследования является выборность акимов в Республике Казахстан.

На защиту выносятся следующие важнейшие положения:

1) реформирование выборов и назначения акимов как института государственного и местного самоуправления включает следующие основные этапы: принятие Конституции 1995 г., что позволило заложить основы выборности акимов, разработка проекта закона «О местном самоуправлении» в 2006 г., проведение пилотных косвенных выборов в 2013 г., введение прямых выборов акимов нижнего уровня управления в 2021 г. и выборов акимов районов и городов областного значения с 2023 г. Однако формирование модели выборности акимов различных уровней управления не завершено;

2) важнейшими проблемами, препятствующими совершенствованию выборности акимов нижнего уровня управления, являются: недостаточное использование цифровых технологий, незавершенность общей модели выборности акимов, низкая конкурентность на выборах, недостаточное представительство женщин, медленные темпы совершенствования избирательного процесса, недостаточное доверие избирателей к выборам акимов ввиду несменяемости состава территориальных избирательных комиссий и недостаточной политической, правовой грамотности;

3) целесообразно усовершенствовать существующую модель выборов акимов за счет введения нормы об обязательном обновлении состава территориальных избирательных комиссий, предоставления права маслихату и собранию местного сообщества предлагать собственных кандидатов на выборах акимов нижнего уровня управления. Существует потребность в

финансовой поддержке участников выборов акимов нижнего уровня управления, для чего рекомендуется использовать механизм субвенций на основе опыта Португалии. В качестве альтернативы может быть использован механизм выборов профессионального менеджера по итогам конкурса, в состав конкурсной комиссии будут обязательно включаться представители местного сообщества. Комиссия будет рекомендовать не менее двух кандидатов, соответствующих установленным требованиям, если же необходимое количество кандидатов отсутствует, применяется общая модель выборов акимов;

4) улучшить процедуру выборов акимов возможно за счет применения электронного голосования через персональный компьютер и цифровые терминалы, что, как показывает опыт Эстонии, способствует повышению явки молодых избирателей на выборы и сокращению затрат на избирательный процесс. Задача увеличения представительства женщин на выборах акимов может быть успешно решена в ходе взаимодействия Центральной избирательной комиссии и политических партий, выдвигающих своих кандидатов на выборах.

Теоретико-методологическую основу исследования сформировали труды таких ученых и специалистов в области местного самоуправления, как: Н.В. Ворошилов, Г.Г. Фастович, Н.Н. Колосова, А.В. Колесников, О.А. Кожевников, А.А. Плотников, Н.С. Бондарь, Н.В. Наумова, А.Р. Еремин и другие. Среди ученых Казахстана следует выделить Г.С. Сапаргалиева, Г.У. Балгимбекову, Е.Б. Ахметова. Значительную помощь при проведении исследования оказали нормативные акты в области местного самоуправления, принятые в Республике Казахстан и других странах ЕАЭС: Законы «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «О выборах в Республике Казахстан». Информационной базой проведения исследования выступили материалы и данные Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, серия изданий «Современные избирательные системы», издаваемых Российским центром обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ.

Диссертационная работа включает раздел «Определения, обозначения и сокращения», введение, три главы, заключение, список использованных источников. В первой главе исследования охарактеризованы теоретические основы местного самоуправления, а также проведен сравнительный анализ организации выборов и назначения исполнительных органов местного самоуправления. Во второй главе исследованы правовые основы выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней, а также выявлены актуальные проблемы выборности акимов. В третьей главе на основе зарубежного опыта построены модели выборов акимов, а также разработаны рекомендации по улучшению процедур выборов акимов, актуальные для Республики Казахстан. Работа включает 75 страниц, список использованных источников насчитывает 61 наименование.

# **Глава 1. Теоретические основы и сравнительный анализ организации выборов и назначения исполнительных органов местного самоуправления**

## **1.1 Понятие и роль органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения**

Местное самоуправление имеет важнейшее значение для налаживания устойчивого взаимодействия жителей страны с органами власти, поиска компромиссных решений, учитывающих интересы государства и общества для наилучшего решения проблем социально-экономического развития. При этом местное самоуправление в Республике Казахстан как демократическом государстве успешно взаимодействует как с республиканскими органами управления, так и с локальными сообществами, что обуславливает его важность и значимость в системе органов исполнительной власти для решения задач муниципального развития. «Местный уровень управления является наиболее приближенным к интересам и потребностям населения: именно на уровне муниципальных образований обеспечивается максимальное вовлечение жителей в процессы непосредственного управления развитием территорий» [1, с. 171]. Следует учитывать также и важность постоянного совершенствования местного самоуправления, что необходимо как для улучшения качества работы органов местного самоуправления, создаваемых в муниципальных образованиях, так и для облегчения доступа представителей локального сообщества к государственным и муниципальным услугам, более рационального использования ресурсов, выделенных для функционирования органов исполнительной власти, максимизации полезных эффектов от цифровизации муниципального управления [2, с. 88]. Заслуживает внимания также позиция казахстанского исследователя А.С. Машенова в отношении понимания местного самоуправления как необходимого компонента для успешного развития гражданского общества в республике, а также становления и развития демократического государства. При этом функционирование местного самоуправления неразрывно связано с активностью представителей локального сообщества, направленной на поиск и внедрение решений проблем, препятствующих муниципальному развитию на основе положений законодательных актов, действующих в Республике Казахстан. «Значимость местного самоуправления обозначает принятие того, что кроме личного интереса каждого человека, муниципального интереса существует также коллективный интерес местного сообщества» [3, с. 79].

Необходимо также учитывать, что «местное самоуправление организуется на основе объективных и субъективных факторов, обуславливаемых историческими, национальными, экономическими, политическими и другими условиями» [4, с. 173], что не позволяет сформировать универсальную модель местного самоуправления и выработать подходы к решению проблем муниципального развития, которые были бы применимы в любых условиях. Однако возможно выделить общие черты

местного самоуправления, которые позволяют лучше понять сущность изучаемого явления:

1) местное самоуправление, осуществляемое при активном участии представителей местного сообщества, неразрывно связано с государственным управлением на местном уровне и позволяет в полной мере реализовать регулирующие функции государства в муниципалитете для достижения общенациональных стратегических и тактических целей;

2) государство ввиду важности местного самоуправления как для поиска компромисса между интересами отдельных граждан, местных сообществ и страны, так и для достижения общенациональных целей социально-экономического развития, осуществляет финансирование органов местного самоуправления, что позволяет успешно развивать местное самоуправление в административно-территориальных единицах, уровень социально-экономического развития которых не позволяет самостоятельно содержать органы местного самоуправления;

3) в решении вопросов местного значения, помимо представителей местного сообщества, активно участвуют государственные служащие (как выбираемые на местных выборах, так и назначаемые вышестоящими органами власти);

4) прослеживается тенденция возрастания важности участия представителей местного сообщества, избираемых ими представителей и органов в решении вопросов местного значения. Чрезмерное вмешательство государства в местное самоуправление негативно влияет на активность гражданского общества;

5) органы местного самоуправления в зависимости от выбранной модели развития могут обладать различной самостоятельностью в решении вопросов местного значения, стоящих перед муниципалитетом [Там же];

6) местное самоуправление носит двойственный характер, выступая одновременно в качестве института гражданского общества и в качестве составляющей системы государственной власти в стране. В качестве института гражданского общества местное самоуправление позволяет вовлекать представителей местного сообщества в решение вопросов местного значения не только в виде участия в выборах органов местного самоуправления, стимулировать гражданскую активность местных жителей с тем, чтобы наилучшим образом решать актуальные проблемы муниципалитета. При этом важно понимание гражданского общества «как той общественной сферы, которая не противостоит государству, а занимает промежуточное положение между личностью и государством, по сути, связывая частную сферу жизни людей и государство» [5, с. 54]. В качестве составляющей системы государственной власти органы местного самоуправления предоставляют услуги представителям местного сообщества, обеспечивают реализацию в муниципалитете общегосударственной политики, взаимодействуют с другими органами власти для решения вопросов местного значения.

При этом единства в подходах к пониманию сущности местного самоуправления в научной литературе до настоящего времени нет. Так,

Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. содержит следующее определение: «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного управления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [6]. Соответственно, развитие местного самоуправления становится возможным при наличии прав на решение вопросов местного значения, закрепленных в Конституции страны и других правовых актах, а также при возможности привлечь и задействовать ресурсы (финансовые, человеческие, информационные), объективно необходимые для реализации функций, возложенных на органы местного самоуправления. Рассматриваемая Хартия также содержит положения, предусматривающие обязательное формирование выборных органов местного самоуправления, в подчинении которых находятся исполнительные органы, необходимые для решения вопросов местного значения. При этом участие граждан в местном самоуправлении не ограничивается только формированием выборных органов власти, важно также прямое участие граждан в управлении административно-территориальной единицей с помощью сходов, собраний граждан, местных референдумов.

В действующем Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» приводится следующее определение: «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом законодательством» [7]. Законодательство Республики Казахстан выделяет также понятие местного государственного управления, под которым понимается деятельность местных представительных и исполнительных органов власти, ответственных за состояние дел в муниципалитете, связанная с реализацией государственной политики страны и не относящаяся к решению вопросов местного значения. Маслихаты в Казахстане выступают в качестве выборных органов местного самоуправления в соответствии с положениями Европейской хартии местного самоуправления 1985 г., выражают волю и защищают интересы населения во взаимодействии с другими органами власти, также для участия граждан в решении проблем местного значения могут проводиться сходы и собрания. Конституция Республики Казахстан (ст. 89) также предусматривает возможность делегирования государственных функций органам местного самоуправления для более полной реализации его потенциала в развитии административно-территориальных образований [8]. Также Конституция регламентирует ключевые аспекты деятельности местных представительных и исполнительных органов (маслихатов, акиматов), при этом конституционные положения развиваются и уточняются в законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

Несколько иные подходы к пониманию сущности местного самоуправления применяются в других странах – партнерах Республики Казахстан по ЕАЭС (таблица 1).

Таблица 1 – Подходы к пониманию сущности местного самоуправления в соответствии с законодательством стран – партнеров Республики Казахстан по ЕАЭС

Страна	Определение местного самоуправления в законодательстве
Россия	«форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, ... законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [9]
Беларусь	«форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории, для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц» [10]
Армения	«деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через ... органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность» [11]
Кыргызстан	«самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения» [12]
Примечание – собственная разработка на основе [9 – 12].	

Так, в российском законодательстве местное самоуправление понимается как форма народовластия, реализуемая через органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения, при этом подчеркивается преимущественная ориентация на учет и защиту интересов населения при принятии решений. Также следует отметить, что в рассматриваемом определении большое внимание уделяется законодательным ограничениям местного самоуправления, представленным в Конституции РФ, федеральных законах, а также региональном законодательстве. Упомянуты также исторические и иные местные традиции, учитываемые как при выстраивании системы органов местного самоуправления, так и при решении вопросов местного значения.

В свою очередь, законодательство Беларуси трактует местное самоуправление как форму организации и деятельности населения для решения вопросов местного значения, при этом выделяются социальные, экономические и политические вопросы, относящиеся к компетенции местного самоуправления. Также важной особенностью определения местного самоуправления, используемого в законодательстве Беларуси, является указание на принятие решений исходя из компромисса между общегосударственными интересами и интересами граждан, в то время как в законодательстве России, например, предусмотрен приоритет интересов граждан с учетом законодательных ограничений. В законодательстве Армении

подчеркивается самостоятельность граждан в решении вопросов местного значения через органы местного самоуправления либо непосредственно, при этом самостоятельное решение вопросов местного значения сопряжено с ответственностью за свои действия. Однако развитие гражданского общества и повышение активности представителей местного сообщества неразрывно связано с повышением самостоятельности, в связи с чем ответственность за неверные решения и меры, направленные на развитие административно-территориальной единицы, несут в т.ч. органы местного самоуправления, выборные лица. Аналогичный подход применяется в Кыргызстане.

Предлагается следующее определение местного самоуправления: деятельность населения по самостоятельному решению вопросов местного значения в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан, осуществляемая под свою ответственность через органы местного самоуправления или непосредственно. Далее следует уточнить особенности и содержание вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления, что позволит впоследствии сформулировать положения, отражающие функции и роль местного самоуправления. Часто «круг таких вопросов охватывает жилищно-коммунальную и социально-культурную сферу жизни населения, в том числе путем обеспечения рационального приобретения и эффективного использования муниципальной собственности» [13, с. 34], однако в современной практике потенциал развития местного самоуправления значительно шире, что позволяет привлекать представителей местного сообщества для решения существенно большего количества вопросов, затрагивающих интересы жителей и административно-территориальной единицы в целом. Согласно законодательству Республики Казахстан вопросы местного значения – это «вопросы деятельности области, района, города, района в городе, сельского округа, ..., регулирование которых ... связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы» [7]. При решении вопросов местного значения учитываются права и законные интересы членов местного сообщества, для признания которым, в соответствии с законом, необходимо иметь регистрацию по месту жительства в соответствующей административно-территориальной единицы, при этом наличие гражданства Республики Казахстан не обязательно. В то же время в законодательстве Казахстана (в отличие от, например, Российской Федерации) не представлен четкий перечень вопросов местного значения, что предоставляет большую самостоятельность органам местного самоуправления.

Значительный интерес представляет также исследование теорий местного самоуправления применительно к условиям, сложившимся в Республике Казахстан. Теоретические исследования местного самоуправления позволяют суверенным государствам наилучшим образом выбрать «степень и объем децентрализации и деконцентрации своей государственной власти» [14, с. 29]. Децентрализация управления демократическим государством в виде выстраивания органов местного самоуправления, наделения их полномочиями, необходимыми для решения вопросов местного значения, формирования

экономической основы местного самоуправления при поддержке центральных властей органично сочетается с децентрацией, позволяющей избежать формирования единого центра принятия решений, не учитывающих в полной мере особенности, сложившиеся в конкретных административно-территориальных единицах. В целом, как верно заметил российский исследователь Д.С. Михеев, возможности развития демократического правового государства в значительной степени зависят именно от эффективности местного самоуправления, «поскольку именно от самой близкой к населению власти зависит уровень доверия ко всей системе публичной власти и уровень удовлетворения ее действиями» [15, с. 50]. Политика демократического государства в отношении органов местного самоуправления должна быть направлена на возникновение и развитие институтов, позволяющих членам местных сообществ непосредственно участвовать в решении политических, экономических и социальных вопросов, влиять на решения местных органов власти в направлении более полного учета их интересов во взаимодействии с вышестоящими органами управления, улучшение экономической основы местного самоуправления, что, в свою очередь, необходимо для финансового обеспечения возложенных на органы местного самоуправления функций.

В основе современного понимания местного самоуправления, как представляется, лежит теория свободной общины, предложенная А. Токвилем. «Суть теории свободной общины сводится к следующему: общины по своей природе самостоятельны, они не созданы государством, поскольку возникли раньше его, и потому имеют естественное право самостоятельно управлять своими собственными делами» [16, с. 74]. Таким образом, наличие «естественного» права на самоуправление предполагает отсутствие прямого вмешательства органов государственной власти в функционирование местного сообщества, а органы местного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления. Все органы местного самоуправления являются выборными из числа членов местного сообщества, органы власти не имеют возможности назначать должностных лиц, однако при этом решение вопросов, связанных с развитием экономической основы местного самоуправления в конкретном муниципалитете, также является сферой ответственности местных жителей (участие государства в формировании местного бюджета минимально или вовсе отсутствует). Как справедливо заметил российский исследователь Л.В. Лось, практическая реализация теории свободной общины во Франции и Бельгии XIX в. предполагала использование следующих принципов:

1) деятельность органов местного самоуправления была сосредоточена на решении вопросов местного значения, которые в значительной степени отличались от общегосударственных вопросов, относящихся к компетенции исполнительной власти;

2) четкое разделение границ компетенции: помимо вопросов, непосредственно связанных с жизнедеятельностью местного сообщества, органы местной власти обеспечивали также решение задач, поставленных государством, однако круг таких задач ограничивался;

3) устойчивая децентрализация власти (местное самоуправление не входит в систему государственной власти, деятельность органов местного самоуправления осуществляется на основе естественного права без существенных законодательных ограничений);

4) функции государства в отношении органов местного самоуправления сводятся лишь к недопущению вмешательства местных властей в решение вопросов, выходящих за рамки их компетенции, вмешательство же государственной власти в решение вопросов, отнесенных к вопросам местного значения, прямо запрещено [17, с. 67]. Однако, как показала практика развития местного самоуправления, обеспечить абсолютную независимость местных сообществ от органов государственной власти и других административно-территориальных образований не является возможным.

В дальнейшем популярность получила общественная теория, которая «исходит из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы общество и государство каждое ведали только своими собственными интересами» [18, с. 25]. Данная теория также предполагала самостоятельность органов местного самоуправления и отказ от их интеграции в систему органов государственной власти, однако в то же время не позволяла достигнуть устойчивого компромисса между общегосударственными интересами и интересами членов местных сообществ, выражаемых выборными органами. Соответственно, практическое применение общественной теории порождало многочисленные конфликты между органами власти, призванными обеспечить реализацию государственной политики на территориях административно-территориальных образований, а также органами местного самоуправления, местными сообществами, отстаивавшими собственные интересы. Достаточно быстро в практике местного самоуправления получила распространение государственная теория, которая допускала интеграцию органов местного самоуправления в общегосударственную систему органов власти. «В данном случае население реализует не право на местное самоуправление, а право на публичное государственное управление, но на муниципальном уровне» [19, с. 91]. Целесообразность расширения системы органов государственной власти за счет выборных органов местного самоуправления в рамках данной концепции объяснялась невозможностью эффективно реализовывать функции государства на территории отдельных муниципалитетов без активного участия представителей местного сообщества в составе выборных органов. Данная теория послужила основой для развития современных концепций местного самоуправления:

1) юридическая теория, в соответствии с которой административно-территориальные единицы, применяющие концепцию местного самоуправления и создающие выборные органы из числа представителей местного сообщества, могут пониматься как юридические лица. Органы местного самоуправления, созданные в соответствии с действующим законодательством членами местных сообществ, могут получать от центральной власти права и полномочия, необходимые для успешного решения

вопросов местного значения, при этом налаживается устойчивое взаимодействие между соответствующими органами управления. Появляется возможность достигать долгосрочных компромиссов между интересами членов местного сообщества и целями, задачами государственной политики, реализуемой на общенациональном уровне;

2) теория дуализма муниципального управления. Данная теория признает естественное право местных сообществ на самостоятельное решение вопросов местного значения, однако одновременно принимаются правовые акты, подробно регламентирующие формирование и функционирование органов местного самоуправления, уточняются и конкретизируются полномочия, которые закрепляются за конкретными органами местного самоуправления, также могут передаваться в сферу ответственности выборных органов местного самоуправления отдельные функции и полномочия, изначально возложенные на органы государственной власти. В результате применения теории дуализма муниципального управления органы местного самоуправления получают возможность совместить деятельность в качестве элемента системы государственного управления с активным решением экономических, социальных и политических проблем, стоящих перед местным сообществом [20, с. 23 – 25];

3) теория социального обслуживания, в соответствии с которой деятельность органов местного самоуправления преимущественно направлена на оказание государственных и муниципальных услуг представителям местного сообщества, при этом их роль в решении политических и экономических вопросов административно-территориальной единицы недооценивается.

Существуют и другие теории, которые могут быть применены при развитии местного самоуправления в Казахстане, однако концепции, приведенные выше, достаточно полно отражают приоритетные направления современной научной мысли.

Определенную сложность представляет формирование функций местного самоуправления. Единого подхода в научной литературе в настоящее время нет, как казахстанские ученые, так и зарубежные авторы по-разному трактуют место и роль местного самоуправления в решении вопросов местного самоуправления. Так, например, Н.В. Наумова указывает, что органы местного самоуправления непосредственно организуют жизнедеятельность муниципального образования, что находит выражение в управлении жилищно-коммунальным хозяйством, благоустройстве территории [21, с. 159]. А.Р. Еремин, в свою очередь, выделяет функции децентрализации, демократизации, выражения и защиты интересов членов местного сообщества [22]. Однако данный перечень функций местного самоуправления в решении вопросов местного значения представляется неоправданно узким. Местное самоуправление, как представляется, обеспечивает:

1) создание в административно-территориальных единицах благоприятных условий для роста активности членов местного сообщества, что находит выражение в увеличении количества обращений жителей в органы местного самоуправления с коллективными и индивидуальными обращениями

по решению актуальных проблем, проведении сходов и собраний с большим количеством участников, создании комиссий местного сообщества, устойчивых связях представителей местного сообщества с сотрудниками органов местного самоуправления. В результате увеличивается и количество инициатив, реализуемых в административно-территориальной единице;

2) представительство интересов членов местного сообщества при решении вопросов местного значения, поиск компромиссов с национальными интересами. Защита интересов членов местного сообщества во взаимодействии с вышестоящими органами власти с тем, чтобы не допускать принятия правовых актов, ухудшающих условия развития местного самоуправления в стране;

3) максимально эффективное использование правовых, организационных и иных условий, созданных в стране, для развития местного самоуправления, что позволяет также оказывать местному сообществу существенную помощь в решении актуальных проблем;

4) обеспечение устойчивого развития экономической основы местного самоуправления, что предполагает наличие достаточных финансовых ресурсов, предоставляемых государством и пополняемых за счет местных налогов и сборов. При этом управление экономической основой местного самоуправления должно быть гибким с тем, чтобы обеспечивать соответствие имеющихся финансовых ресурсов полномочиям, переданным органам местного самоуправления. Актуальным является также поиск новых решений по управлению муниципальным имуществом для роста неналоговых доходов в составе местных бюджетов;

5) выстраивание устойчивых взаимосвязей с другими административно-территориальными единицами (в т.ч. в виде ассоциаций), что позволяет решать общие задачи, стоящие перед органами местного самоуправления, и при необходимости корректировать государственную политику пространственного развития. Также ассоциации органов местного самоуправления, как показывает практика, имеют большие возможности для защиты своих прав и интересов в конфликтах с участием других органов исполнительной власти, также упрощается налаживание международного сотрудничества, что позволяет адаптировать зарубежный опыт для улучшения качества управления муниципалитетами;

6) обеспечение прозрачности деятельности органов местного самоуправления и местного государственного управления за счет использования цифровых технологий, в результате чего появляется возможность укрепить доверие членов местного сообщества к органам местного самоуправления, стимулировать их активности;

7) реализация полномочий, переданных местному самоуправлению органами государственной власти в целях улучшения качества государственного управления, при наличии необходимого финансового обеспечения. При отсутствии достаточных ресурсов избыточные полномочия, переданные органам местного самоуправления, напротив, ухудшают качество управления административно-территориальной единицей;

8) разработка стратегических приоритетов развития административно-территориальных единиц с учетом общенациональных и региональных целей социально-экономического развития. Органы местного самоуправления с участием экспертов из числа членов местного сообщества имеют возможность разрабатывать альтернативные проекты ускорения социально-экономического развития муниципалитета, наилучшим образом учитывающие актуальные политические, экономические и социальные проблемы, а также использующие доступные возможности и перспективы для их решения;

9) рост качества жизни в административно-территориальном образовании, что находит выражение в повышении доходов населения, создании новых рабочих мест, благоустройстве территории, улучшении состояния жилищно-коммунального хозяйства, притоке инвестиций;

10) активное участие в достижении стратегических целей и задач государства. Так, стратегия «Казахстан-2050» для укрепления государственности и развития демократии в стране предусматривает значительное усиление местных исполнительных органов и непосредственное вовлечение граждан и местных сообществ в принятие государственных решений [23], что, в свою очередь, даст возможность оперативно и эффективно решать проблемы, с которыми сталкиваются местные сообщества, принимая ответственность за свои действия.

Возможности полноценной реализации потенциала местного самоуправления в Казахстане и зарубежных странах тесно связаны с созданием выборных органов местного самоуправления, в формировании которых не участвуют центральные органы власти. Возникает необходимость изучения механизма проведения местных выборов и их роли в формировании органов местного самоуправления.

## **1.2 Роль местных выборов в формировании органов местного самоуправления**

Избирательные процессы в демократических государствах выстраиваются таким образом, чтобы сделать возможной реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Как справедливо замечает М.А. Шекин, «местные выборы позволяют гражданам непосредственно участвовать в управлении своими территориями и влиять на принятие решений, касающихся их жизни» [24, с. 600]. Используемые в странах способы подготовки, проведения и контроля результатов местных выборов в значительной степени свидетельствуют о степени демократизации государства, возможностях обновления состава выборных лиц, ответственных за решение вопросов местного значения, а также непосредственно влияют на доверие представителей местных сообществ к органам местного самоуправления. Следует учитывать, что «выборы в демократических странах являются

средством выражения политической воли народа, способом формирования органов публичной власти, основой суверенной государственности» [25, с. 18]. В ходе местных выборов члены местного сообщества оценивают фактические результаты деятельности выборных органов местного самоуправления, сравнивают их с целями, декларируемыми в ходе предыдущей избирательной кампании, изучают других кандидатов на выборные должности, что позволяет сделать обоснованный выбор и выбрать лиц, способных эффективно решать вопросы местного значения. Проведение местных выборов особенно значимо для реализации прямого народовластия и демократизации общества, так как «демократические институты позволяют реализовать конституционный принцип народовластия, являющийся основополагающим в числе иных принципов организации и функционирования демократического государства» [26, с. 22]. В муниципалитетах прямое народовластие преимущественно реализуется путем формирования выборных органов местного самоуправления, местные же выборы, с нашей точки зрения, следует понимать как «участие граждан в осуществлении народовластия посредством выделения из своей среды путем голосования представителей для выполнения в государственных органах и органах местного самоуправления принадлежащих им функций в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах» [27, с. 37]. Таким образом, для формирования органов местного самоуправления необходимо обеспечивать в ходе избирательного процесса соблюдение как законодательных норм, регламентирующих институт выборов, так и пассивного и активного избирательного права членов местного сообщества. Высокая активность членов местного сообщества, выражаемая в значительном количестве кандидатов на выборные должности, стимулирует развитие политической конкуренции в муниципалитете, позволяет повышать качество управления и наилучшим образом реализовывать функции, возложенные на органы местного самоуправления. В свою очередь, отсутствие возможности выбирать кандидатов на местных выборах из-за их незначительного количества, низкая активность избирателей на местных выборах снижает эффективность задействования потенциала местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

В соответствии с Конституционным законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» проведение местных выборов призвано обеспечить реализацию конституционного права членов местных сообществ избирать своих представителей в органы местного самоуправления и быть избранными. Предусмотрено проведение местных выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, при этом голосование на местных выборах является тайным и добровольным [28]. Принципы избирательного права, применяемые при проведении местных выборов в Республике Казахстан, в полной мере соответствуют международным стандартам проведения выборов, что свидетельствует о стремлении страны совершенствовать избирательный процесс на основе передового зарубежного опыта. Так, в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, принятой в 1948 г. (п. 21) «каждый человек имеет право участвовать в управлении своей

страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей. Воля народа должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» [29]. Соответственно, обязательным является периодическое проведение местных выборов, что позволяет обеспечивать сменяемость органов местного самоуправления, большое внимание уделяется защите от фальсификации результатов местных выборов.

Всеобщее избирательное право в Казахстане может быть разделено на активное и пассивное. Активное избирательное право позволяет членам местного сообщества в возрасте 18 лет и старше, являющимся гражданами Республики Казахстан, голосовать на местных выборах, при этом прямо запрещена дискриминация в зависимости от социального либо имущественного положения, расы, владения казахским языком, религиозности, иных обстоятельств (однако активным избирательным правом не обладают граждане, находящиеся в местах лишения свободы, недееспособные граждане). Пассивное же избирательное право позволяет гражданам Казахстана быть избранными в органы местного самоуправления, однако лица, имеющие непогашенную судимость либо же осужденные за коррупционные преступления и правонарушения, не имеют возможности участвовать в местных выборах. Прямое избирательное право на местных выборах предполагает непосредственное избрание членов органов местного самоуправления представителями местного сообщества (при этом в Казахстане существует институт выборщиков, участвующих в формировании Сената Парламента).

Значительный интерес применительно к местным выборам представляет также изучение Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. Согласно данному документу «государства-участники проводят свободные выборы с разумной периодичностью, гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право, обеспечивают проведение избирательных кампаний в атмосфере свободы и честности, гарантируют отсутствие барьеров в доступе к СМИ» [30]. Также подчеркивается, что местные выборы должны проводиться свободно и честно: не допускается применение каких-либо административных действий в отношении отдельных кандидатов, также следует гарантировать свободу обсуждений избирателями из числа членов местного сообщества отдельных кандидатов, их предвыборных программ. Большое значение для проведения местных выборов играет также свободный доступ кандидатов к средствам массовой информации на недискриминационной основе: в частности, кандидатам может предоставляться определенный объем эфирного времени на бесплатной основе, организуются дебаты с участием различных кандидатов, что позволяет избирателям лучше ознакомиться с их целями, позициями, намерениями решать актуальные вопросы местного значения. Важно также присутствие наблюдателей из числа членов местного сообщества на проводимых выборах, что дает возможность обеспечивать прозрачность

избирательного процесса, однако наблюдатели не должны вмешиваться в избирательный процесс.

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза 1994 г. содержит важное упоминание о необходимости защиты права кандидатов и членов их семей на безопасность их жизни и собственности, а также об ответственности кандидата перед местным сообществом. К обязанностям государственных органов, отвечающих за организацию избирательного процесса на местных выборах, относится в т.ч. обеспечение беспристрастности всех должностных лиц, информирование избирателей, принятие кодекса поведения участников выборов, актуализация списков избирателей, создание условий для честного голосования и честного подсчета голосов [31]. В ином случае (если местные выборы не могут быть признаны свободными и справедливыми) нарушаются конституционные права членов местного сообщества, ухудшаются условия для развития институтов местного самоуправления, снижается также доверие граждан к избирательной системе страны.

Законодательство Республики Казахстан о выборах постоянно совершенствуется на основе международных стандартов проведения выборов, что позволяет сделать избирательный процесс прозрачным и честным. Формирование списков избирателей на местных выборах осуществляется на основании регистрации места жительства на территории избирательного участка, при этом регистрация места жительства допускается как в жилых домах и квартирах, так и в общежитиях, гостиницах, санаториях, дачных садоводческих товариществах. Избирательные участки на местных выборах не могут включать свыше 3 тыс. избирателей, также обязательным является учет фактических границ административно-территориальной единицы, в которой проводятся местные выборы. Четко урегулирован порядок проведения предвыборной агитации на местных выборах: проведение предвыборной агитации возможно после завершения срока регистрации кандидатов и до дня проведения выборов. При этом установлен прямой запрет на участие в предвыборной агитации иностранцев, лиц без гражданства, иностранных субъектов хозяйствования, что призвано не допускать иностранного влияния на избирательный процесс в Казахстане. Для проведения предвыборной агитации на местных выборах допускается использовать следующие важнейшие инструменты (рисунок 1).



Рисунок 1 – Инструменты, используемые для проведения предвыборной агитации на местных выборах

Примечание – собственная разработка

Так, установлена обязанность средств массовой информации (независимо от формы собственности) объективно отражать состояние избирательного процесса, не допускать случаев размещения материалов, порочащих кого-либо из кандидатов, а также на равных условиях публиковать информацию о выдвижении всех кандидатов на местных выборах. Использование средств массовой информации до настоящего времени играет важную роль в предвыборной агитации на местных выборах, особенно в муниципалитетах с высокой долей населения старше трудоспособного возраста. Муниципальные средства массовой информации позволяют своевременно информировать членов местных сообществ о ходе предвыборной кампании, действиях кандидатов. Важным преимуществом практики проведения местных выборов в Казахстане является возможность свободного использования онлайн-платформ для предвыборной агитации. «Эксперты, исследовательские фонды и аналитические центры разрабатывают технологии анализа и мониторинга потоков политической информации в Сети, определяют особенности потребления данных потоков, а также составляют рейтинг активности и популярности различных политических акторов» [32, с. 41]. Онлайн-платформы особенно востребованы среди молодежи, а их применение в избирательных кампаниях на местных выборах позволяет как повысить явку на выборах, так и лучше информировать членов местного сообщества о предвыборных программах, налаживать «обратную связь», позволяющую получить информацию об актуальных политических, социальных и экономических проблемах, волнующих местных жителей. Определенные ограничения на использование онлайн-платформ в ходе предвыборных кампаний предусмотрены законодательством, однако существующие ограничения направлены на обеспечение равного доступа всех кандидатов к онлайн-платформам.

Проведение местных выборов в Казахстане позволяет, в частности, образовывать маслихаты. Выборы в маслихаты проводятся в стране ряд в пять лет, при этом участвовать в выборах могут граждане Казахстана не моложе 20 лет. Установлен дополнительный запрет на участие одного гражданина в деятельности маслихатов нескольких административно-территориальных единиц (нельзя одновременно избираться в несколько различных маслихатов). Определение численности депутатов маслихатов является сферой ответственности Центральной избирательной комиссии страны, при этом действуют следующие ограничения (таблица 2).

Таблица 2 – Численность депутатов маслихатов в Республике Казахстан

Маслихат	Численность депутатов маслихата
Областной, республиканского маслихат значения, города столичный маслихат	Не более 50 депутатов
Городской	Не более 30
Районный	Не более 25
Примечание – собственная разработка на основе [7].	

Ограничения, связанные с численностью депутатов маслихатов, призваны рационально использовать ресурсы, выделяемые для финансирования представительных органов власти, а также обеспечить оперативность и прозрачность процесса принятия решений. Выборы депутатов маслихатов проводятся по пропорциональной системе, что позволяет уменьшить влияние трайбализма и коррупционных проявлений на результаты выборов. «В некоторых районах ...на выборах в маслихаты избиратели голосуют не за программы кандидатов, не за их личные достоинства, а с целью поддержать «своих» кандидатов» [33, с. 57]. Однако непрерывное совершенствование избирательного процесса в Казахстане на основании передового мирового опыта, накопленной практики проведения местных выборов в стране даст возможность наилучшим образом формировать органы местного самоуправления с тем, чтобы обеспечивать компромисс между интересами членов местного сообщества и целями и задачами реализуемой в стране государственной политики. Однако до настоящего времени продолжают дискуссии, посвященные выбору оптимальной модели образования органов местного самоуправления: сохраняются как выборные органы местного самоуправления, так и органы, формируемые с участием вышестоящих уровней государственной власти, что, с одной стороны, несколько ослабляет возможности членов местного сообщества влиять на принимаемые муниципалитетом решения, с другой – упрощает достижение общегосударственных целей, что особенно важно в условиях нестабильного социально-экономического развития страны. Возникает необходимость изучения моделей выбора или назначения исполнительных органов местного самоуправления в зарубежной практике.

### 1.3 Модели выбора или назначения исполнительных органов местного самоуправления в зарубежной практике

В мировой практике сложилось множество моделей организации местного самоуправления, исходя из которых принимаются решения о назначении членов исполнительных органов либо же проведении местных выборов. Так, предлагается выделять следующие модели местного самоуправления (рисунок 2).

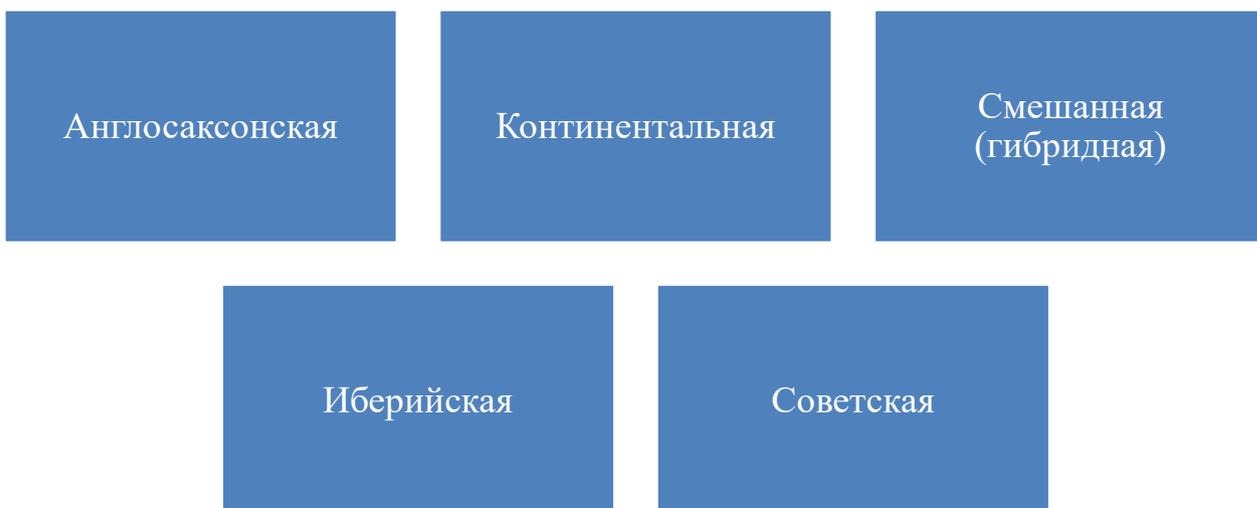


Рисунок 2 – Основные модели местного самоуправления в зарубежной практике

Примечание – собственная разработка на основе [34-38]

Советская модель характеризуется наиболее жесткими ограничениями, установленными в отношении органов местного самоуправления, что, соответственно, предполагает минимальное участие членов местных сообществ в формировании органов власти. Исполнительные органы могут назначаться вышестоящими органами управления, допускается также проведение местных выборов на безальтернативной основе. Такая модель применяется, в частности, в «странах с высоким влиянием тоталитарного режима, жесткой централизации и отсутствия самостоятельности местных органов власти, где присутствует прямая зависимость и подчиненность высшему органу власти» [34, с. 197]. Модель применяется, например, в КНДР, однако не позволяет реализовать возможности местного самоуправления для обеспечения высокого качества принимаемых решений, предполагает приоритет интересов государства по сравнению с интересами местных сообществ, в связи с чем поиск компромиссов не является приоритетной задачей.

В свою очередь, иберийская модель местного самоуправления (представлена, например, в Португалии и Испании) предусматривает существование представителей власти в местных округах, которые выбираются населением из числа предложенных кандидатов. Англосаксонская модель предусматривает отсутствие возможностей для значимого влияния

вышестоящих органов управления на деятельность органов местного самоуправления, в связи с чем исполнительные органы формируются местными сообществами самостоятельно. В отличие от англосаксонской модели французская модель предполагает достаточно тесную интеграцию местного самоуправления в систему органов власти, центральные органы управления активно участвуют в формировании органов исполнительной власти, в т.ч. путем назначения своих представителей. Гибридная модель местного самоуправления предполагает сочетание элементов различных моделей для разработки собственной концепции, наилучшим образом учитывающей специфику конкретной страны.

Независимо от выбранной модели развития местного самоуправления определенную сложность представляет образование исполнительных органов местного самоуправления. Задачи, связанные с местным государственным управлением, успешно решаются местным государственным исполнительным органом, созданным и подотчетным вышестоящему исполнительному органу власти. Местное сообщество не имеет возможностей для оказания влияния на деятельность местных государственных исполнительных органов, а указанные органы, в свою очередь, не обеспечивают решения всех актуальных проблем местного значения. Соответственно, в соответствии с законодательством может создаваться исполнительный орган местного самоуправления, для образования которого применяются различные подходы:

1) избрание на местных выборах главы исполнительного органа местного самоуправления, который затем самостоятельно формирует состав исполнительного органа по согласованию с представительным органом;

2) избрание на местных выборах главы и членов исполнительного органа местного самоуправления;

3) избрание главы исполнительного органа представительным органом по итогам конкурса (институт «сити-менеджеров»);

4) назначение главы исполнительного органа вышестоящими органами власти без непосредственного учета мнения местного сообщества.

Наиболее полно отвечают принципам и положениям местного самоуправления именно подходы, предусматривающие избрание руководителей исполнительных органов местного самоуправления на всеобщих выборах. Однако широкое распространение (в частности, в Российской Федерации) получил институт «сити-менеджеров». Институт «сити-менеджеров», назначаемых представительным органом по итогам конкурса, обладает следующими преимуществами:

1) сити-менеджер дистанцирован от экономических рычагов влияния на муниципалитет, в связи с чем существенно снижается риск коррупционных проявлений;

2) появляется возможность привлечь высококвалифицированного специалиста, владеющего необходимыми компетенциями в области муниципального образования, что особенно важно в условиях цифровизации. Среди членов местного сообщества по объективным причинам могут отсутствовать кандидаты достаточной квалификации;

3) появляется возможность разделить политические и административные функции. Сити-менеджер не имеет родственных связей на территории муниципального образования и может сосредоточиться на решении хозяйственных проблем, развитии экономической основы местного самоуправления, улучшении качества управления муниципальным имуществом;

4) появляется возможность сэкономить средства местных бюджетов за счет отказа от проведения выборов в исполнительные органы местного самоуправления;

5) уменьшается количество конфликтов с другими органами государственного управления (сити-менеджер имеет необходимые навыки и компетенции для выстраивания устойчивых связей с государственными служащими);

6) повышается прозрачность деятельности исполнительного органа местного самоуправления, предусмотрен механизм досрочного расторжения контракта сити-менеджера при нарушении им взятых на себя обязательств. В свою очередь, досрочный отзыв избранного главы исполнительного органа местного самоуправления не всегда возможен и требует длительных процедур, многочисленных согласований;

7) снижается вероятность популистских решений, направленных на формирование положительного имиджа среди членов местных сообществ [35, с. 122].

Одновременно применение института «сити-менеджеров» в местном самоуправлении имеет и определенные недостатки:

1) ограничение избирательных прав местного сообщества, желающего самостоятельно формировать органы местного самоуправления (в российской практике принятие решения о внедрении института «сити-менеджера» может приниматься без активной поддержки со стороны местных жителей);

2) возможное влияние региональных элит на деятельность «сити-менеджера», лоббизм;

3) возрастание рисков конфликта с другими органами местного самоуправления, действующими в муниципалитете, снижение эффективности совместной работы;

4) отсутствие предвыборной программы, незаинтересованность сити-менеджеров в изучении реальных проблем, актуальных для местного сообщества;

5) развитие имитационных практик (сити-менеджер создает видимость активной деятельности по решению вопросов местного значения, однако фактически решаются только отдельные проблемы);

6) до настоящего времени не разработана четкая система критериев отбора кандидатов, в связи с чем в отдельных случаях главами администраций становятся люди, не имеющие необходимых компетенций, что приводит к принятию необоснованных рискованных решений и ухудшению результатов социально-экономического развития муниципального образования.

Представляет интерес также изучение опыта образования исполнительных органов местного самоуправления в отдельных зарубежных странах. Так, например, в Венгрии предусмотрено избрание мэров поселений и уездов. Для участия в местных выборах не обязательно постоянно проживать на территории муниципального образования: достаточно заявить о желании принять участие в выборах мэра за 30 дней до проведения голосования. Специфической особенностью венгерской избирательной системы является отсутствие ценза оседлости в отношении кандидатов в мэры поселений и уездов: гражданин Венгрии может баллотироваться на местных выборах в любом муниципальном образовании независимо от места своего фактического проживания. В то же время установлено требование, в соответствии с которым «кандидат в мэры при выдвижении должен демонстрировать намерение выражать интересы одних и тех же избирателей. ... Одно и то же лицо не может быть кандидатом в мэры сразу нескольких поселений или уездов» [36, с. 93]. В то же время возможно баллотироваться в мэры различных муниципальных образований в ходе разных избирательных кампаний. Кандидат в мэры может быть выдвинут одновременно от нескольких политических партий, для чего требуется получить регистрацию Национальной избирательной комиссии Венгрии после назначения выборов. Для поддержки кандидата используются специальные купоны для сбора подписей граждан (с 2014 г. купоны выпускаются со средствами защиты от подделок, с 2022 г. стала возможной онлайн-проверка купонов).

В Португалии, в свою очередь, конституционно предусмотрена возможность участия в выборах исполнительных органов местного самоуправления лиц, не являющихся гражданами страны. «Включение постоянно проживающих в Португалии иностранцев в списки избирателей органов местного самоуправления объясняется тем, что на местном уровне решаются, прежде всего, вопросы технико-хозяйственного характера при меньшем или вообще незначительном влиянии на общую политику государства» [37, с. 117]. В Португалии на местных выборах избираются коллегиальные исполнительные органы местного самоуправления, при этом председателем исполнительного органа становится кандидат, получивший наибольшее количество голосов избирателей. Преимущественно кандидатов в коллегиальные исполнительные органы местного самоуправления Португалии предлагают политические партии, которые могут рассчитывать на существенную поддержку со стороны государства. Возможность самовыдвижения существует, однако на практике не получила широкого распространения. При проведении выборов в исполнительные органы местного самоуправления ведется обязательный учет доходов и расходов избирательной кампании, при этом политические партии либо же их коалиции, выдвигающие своих кандидатов, могут использовать следующие источники ресурсов:

1) государственная субвенция. Право на субвенции имеют как политические партии или их коалиции, так и группы граждан-избирателей, которые принимают участие в выборах не менее чем в два муниципальных органа, а также получили не менее 2 % голосов избирателей;

- 2) взносы политических партий, выдвинувших кандидатов в местные исполнительные органы;
- 3) пожертвования физических лиц;
- 4) результаты специально проводимого сбора средств для нужд избирательной кампании [37, с. 133].

Интересный опыт формирования исполнительных органов местного самоуправления накоплен в Турции, где избираются как мэры, так и члены муниципальных администраций. При этом члены муниципальных администраций избираются с применением пропорциональной системы, мэры – по мажоритарной системе. При этом численность членов муниципальных администраций определяется в зависимости от численности населения муниципалитета (таблица 3).

Таблица 3 – Численность членов муниципальных администраций в Турции в зависимости от населения избирательных округов

Численность населения по данным последней переписи, чел.	Численность избираемых членов муниципальных администраций
Менее 10000	9
От 10001 до 20000	11
От 20001 до 50000	15
От 50001 до 100000	25
От 100001 до 250000	31
От 250001 до 500000	37
От 500001 до 1000000	45
Свыше 1 млн. чел.	55

Примечание – составлено на основе [37, с. 235].

Также в Турции предусмотрено избрание равного количества основных и «запасных» членов муниципальных администраций. «Запасные» члены начинают исполнять свои обязанности, если основной член администрации не в состоянии далее участвовать в ее деятельности (например, по состоянию здоровья).

В Эстонии избираются волостные старосты и мэры на четырехлетний срок, которые затем самостоятельно формируют местные исполнительные советы. Состав местных исполнительных советов согласовывается с представительным органом местного самоуправления (собранием). При этом предусмотрена самостоятельность волостных старост и мэров в своей деятельности, за исключением действий, противоречащих законодательству страны. Законность действий и решений волостных старост, мэров могут оспорить канцлер права, уездный старейшина, а также члены местных сообществ. Предусмотрены также уездные управы, которые позволяют лучше координировать взаимодействие нижних звеньев местного самоуправления и центральным правительством Эстонии. Уездные старосты назначаются правительством страны на 5 лет по представлению министра внутренних дел, а уездные управы, соответственно, находятся в подчинении Министерства

внутренних дел Эстонии. Уездные управы в Эстонии обеспечивают решение следующих важнейших задачи:

- 1) представлять интересы эстонского государства на территории уезда;
- 2) проводить контроль за сбалансированным развитием уезда;
- 3) обеспечивать устойчивое взаимодействие органов местного самоуправления с центральными органами исполнительной власти Эстонии [37, с. 368].

В Литве в муниципальных образованиях формируются советы самоуправления, которые, в свою очередь, образуют исполнительные и другие органы местного самоуправления. Советы самоуправления избираются на основе всеобщего избирательного права, также избираются мэры административных единиц. Для избрания мэров создаются одномандатные избирательные округа. Мэр непосредственно руководит деятельностью исполнительного органа совместно с директором администрации и его заместителями. Также советы самоуправления для повышения качества муниципального управления назначают из числа депутатов заместителей мэра. Количество назначаемых заместителей определяется в зависимости от численности представительного органа муниципального образования: если в совете самоуправления состоит 41 член и более, то мэр может иметь не более трех заместителей, если же численность депутатов превышает 27 чел., то назначается два заместителя мэра. Мэром, директором администрации, заместителем мэра могут быть только граждане Литвы, при этом следует учитывать, что, в зависимости от решения совета самоуправления заместитель мэра может выполнять на общественных началах (без заработной платы). Избрание заместителей мэра осуществляется в совете самоуправления на основе тайного голосования. Также следует отметить, что назначение временного исполняющего обязанности мэра из числа депутатов предусмотрено в случаях, если мэр:

- 1) не может выполнять обязанности по причине стойкой нетрудоспособности (120 дней и дольше);
- 2) выборы признаны недействительными, объявлены повторные выборы мэра;
- 3) мэр лишается мандата члена совета самоуправления и не имеет возможности далее реализовывать свои функции [38, с. 476].

Мэр может быть лишен своих полномочий по решению совета самоуправления ввиду неисполнения своих обязанностей (не менее 140 дней отсутствия на рабочем месте в течение календарного года либо же не менее 120 дней отсутствия подряд), также мэр лишается полномочий при утрате гражданства страны. Предусмотрена возможность временного отстранения мэра от должности в случае предъявления обвинений в совершении преступления. Полномочия мэра и его заместителей истекают одновременно со сроком полномочий совета самоуправления. В целом зарубежная практика свидетельствует о наличии обширного опыта формирования исполнительных органов местного самоуправления, который может быть применен и в Республике Казахстан.

По итогам первой главы исследования сделаны следующие важнейшие выводы:

1) под местным самоуправлением предлагается понимать деятельность населения по самостоятельному решению вопросов местного значения в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан, осуществляемая под свою ответственность через органы местного самоуправления или непосредственно. Местное самоуправление позволяет стимулировать рост гражданской активности местного сообщества, ускорить социально-экономическое развитие территории, наладить устойчивое взаимодействие с органами государственной власти, в полной мере реализовать полномочия, переданные вышестоящими органами управления, создать условия для устойчивого повышения качества жизни в муниципальном образовании;

2) для обеспечения максимальной полной реализации конституционных прав членов местного сообщества формирование органов местного самоуправления преимущественно проводится на основе выборов. При этом используются принципы и нормы, позволяющие обеспечивать прозрачность избирательного процесса, укрепить доверие граждан к итогам выборов. Обеспечивается соблюдение законодательных норм, регламентирующих выборы в Республике Казахстан, в т.ч. в части регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации, финансирования предвыборной кампании;

3) в современной зарубежной практике встречаются следующие основные модели местного самоуправления: советская, иберийская, континентальная, англосаксонская, гибридная. При этом преимущественно зарубежные страны формируют исполнительные органы местного самоуправления в ходе выборов: так, в Венгрии на прямых выборах избираются мэры поселений и уездов, в Португалии избираются коллегиальные исполнительные органы местного самоуправления, в Турции проводятся выборы членов муниципальных администраций и мэров, в Эстонии избираются мэры и волостные старосты, а Министерство внутренних дел создает и контролирует уездные управы. Представляет интерес также опыт Литвы, где представительный орган местного самоуправления назначает заместителей мэра, а мэр избирается на прямых выборах. В то же время опыт назначения «сити-менеджеров» по результатам конкурса в Российской Федерации свидетельствует, что данный подход к формированию исполнительных органов местного самоуправления способен принести значимые положительные эффекты.

## **Глава 2. Правовые основы выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней**

### **2.1 Реформирование выборов и назначения акимов как института государственного и местного самоуправления в Республике Казахстан**

Система государственного и местного самоуправления в Республике Казахстан продолжает непрерывно совершенствоваться, что позволяет повышать качество и эффективность функционирования государственных органов и органов местного самоуправления, оперативно решать возникающие проблемы и создавать условия для достижения стратегических целей страны. Стратегия «Казахстан-2050», о которой упоминалось выше, предусматривает формирование профессионального государственного аппарата, обладающего необходимыми компетенциями для обеспечения прозрачности принимаемых решений, их соответствия сложившейся обстановке, выстраивания устойчивого взаимодействия с бизнес-сообществом, гражданским обществом [23]. Развитие институтов государственного и местного самоуправления в Республике Казахстан, как справедливо замечает А. Кемелбеков, «органы местного самоуправления были представлены органами местного государственного управления, на которые возложены функции по осуществлению местного самоуправления» [39, с. 264]. Еще в 1991 г. после обретения Казахстаном независимости была сделана первая попытка коренным образом реформировать систему органов местной власти с тем, чтобы преодолеть негативное влияние «безусловного подчинения нижестоящих структур вышестоящим, единой государственной дисциплины, не допускающей проявлений каких-либо самоуправленческих начал на местах» [40, с. 96]. Предполагалось придать местным Советам двойной статус, сделав их одновременно как органами государственного управления, так и органами местного самоуправления, представляющими интересы местного сообщества, однако данная попытка не привела к какому-либо положительному результату. До принятия закона «О местных представительных органах» в декабре 1993 г. местные государственные органы Казахстана являлись составной частью общей системы государственного управления, местные Советы избирались на выборах и впоследствии формировали местные исполнительные органы, необходимые для реализации функций и задач государственного управления.

Закон «О местных представительных органах» от 10 декабря 1993 г. ввел следующие значительные изменения в деятельности институтов государственного и местного самоуправления:

- 1) представительные органы местного самоуправления (маслихаты) потеряли возможность самостоятельно формировать местные исполнительные органы без учета мнений вышестоящих органов государственного управления. В качестве глав местной администрации стали выступать представители Президента Республики Казахстан, не представляющие при этом интересы

местного сообщества. До 1993 г. руководителем местного исполнительного органа мог быть назначен представитель локального сообщества, пользующийся авторитетом и обладающий необходимым опытом и знаниями, новая модель местного самоуправления позволяла назначать руководителей, не владеющих актуальными проблемами;

3) было прекращено формирование представительных органов в сельской местности (новый закон предусматривал создание представительных органов только до уровня районов);

4) в законе «О местных представительных органах» отсутствовало само понятие местного самоуправления, вместо которого применялся термин «собрание представителей граждан поселка, аула (села), аульного (сельского) округа» [41, с. 11]. Предполагалось, что такое собрание представителей сможет обеспечить реализацию функций государственного управления в сельской местности, при этом администрации сельских населенных пунктов получили право устанавливать нормы представительства, созывать такие собрания (либо же представители граждан, составляющие не менее трети участников предыдущего собрания, могли собрать новое собрание самостоятельно без согласия сельской администрации). В то же время, как показала практика, отсутствие эффективного механизма выбора представителей граждан (процедура не была четко урегулирована), нерегулярное проведение собраний, зависимость от решений главы администрации не позволили реализовать принципы местного самоуправления, предусмотренные Европейской хартией 1985 г. Значимые решения принимались часто принимались главой администрации без реального учета интересов и мнений представителей местного сообщества, в результате чего данная модель местного самоуправления просуществовала в Казахстане недолго.

Конституция Республики Казахстан, принятая в 1995 г., предусматривала выделение местного государственного управления и самоуправления. Статьей 85 Конституции предусмотрено осуществление местного государственного управления соответственно местными представительными и исполнительными органами, статьей 89 Конституции установлено, что местное самоуправление может осуществляться населением непосредственно либо же через маслихаты и иные органы самоуправления [8]. Соответственно различаются и модели реализации местного государственного управления и местного самоуправления в административно-территориальных единицах Республики Казахстан. Органы, непосредственно осуществляющие местное государственное управление, являются ответственными за состояние дел в административно-территориальной единице перед вышестоящими органами управления. В свою очередь, развитие местного самоуправления предусматривает, что местное сообщество принимает активное участие в принятии решений как непосредственно (например, через местный референдум), так и путем делегирования своих представителей в представительные органы власти, на выборные должности. Наличие же органов местного самоуправления позволяет сделать управление административно-территориальной единицей более гибким, адаптивным, не допускать однозначного приоритета общегосударственных

интересов по сравнению с волей представителей местного сообщества. Однако конституционные положения, призванные создать условия для ускорения развития местного самоуправления, достаточно медленно реализовывались на практике.

Принятие Закона «О местном государственном управлении» позволило более четко сформулировать особенности деятельности местных представительных и исполнительных органов власти, урегулировать порядок их образования и взаимодействия с вышестоящими органами управления. Однако аспекты развития местного самоуправления остались неурегулированными: в 2006 г. был разработан проект закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», который, несмотря на длительные обсуждения, не был принят и реализован. Существенную роль в развитии институтов местного самоуправления сыграла конституционная реформа 2007 г., в ходе которой маслихаты получили статус органов местного самоуправления одновременно со статусом органов местного государственного самоуправления Республики Казахстан. Изменения включали «нормы о самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, гарантированности такой самостоятельности, наличии выборных органов, определении примерных границ самоуправления» [42, с. 1872]. В результате законодательство Республики Казахстан приблизилось к положениям, предусмотренным Европейской хартией местного самоуправления, что позволило постепенно расширять масштабы участия населения как в решении вопросов местного значения, актуальных проблем развития административно-территориальных единиц, так и в формировании местных органов власти. В частности, в 2009 г. и позднее были внесены значительные изменения в ранее принятый закон «О местном государственном управлении», в результате которых данный нормативный акт получил современное наименование «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», также была введена глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении».

Также было установлено, что аким как представитель Президента и Правительства Республики Казахстан на соответствующей территории, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции местного самоуправления. Для обеспечения достаточного качества местного самоуправления в селах, поселках, городах районного значения создавались аппараты акимов нижнего уровня управления в виде государственных учреждений. Однако самостоятельного бюджета данные аппараты не имели, выступая в качестве администраторов бюджетных программ. Расходы, необходимые для деятельности аппаратов акимов нижнего уровня управления, предусматривались в составе районного бюджета либо бюджета города областного значения, а их финансирование требовало обязательного утверждения маслихатом соответствующего уровня. В результате значительно ухудшалась гибкость и оперативность действий акимов нижнего уровня управления, а их аппараты в форме государственного учреждения не могли в полной мере реализовывать возложенные на них функции. Многие функции,

возложенные на акимов нижнего уровня управления, не были подкреплены необходимыми для их практической реализации финансовыми ресурсами (финансирование осуществлялось по остаточному принципу), что не позволяло акимам эффективно решать вопросы местного значения, актуальные для населения, что в совокупности с невозможностью выбирать акимов вызывало объективное недовольство со стороны граждан. Действовавший механизм назначения акимов нижнего уровня управления не позволял в полной мере реализовать возможности местного самоуправления для решения актуальных проблем административно-территориальных единиц, выдвигать в качестве кандидатов в акимы лиц, объективно обладающих необходимыми компетенциями и пользующихся доверием местного сообщества.

Концепцией развития местного самоуправления в Республике Казахстан, утвержденной в 2012 г., было предусмотрено поэтапное расширение полномочий органов местного самоуправления в сочетании со стимулированием участия населения в принятии управленческих решений. Уже к концу 2013 г. ожидалось «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)» [43]. Важность и значимость введения выборности акимов нижнего уровня управления обуславливалась следующими причинами:

1) необходимостью реализации Послания Главы государства «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана», в соответствии с которым предусматривалось разработать проект Концепции развития местного самоуправления, учитывающей специфику развития институтов местного самоуправления в республике и отвечающей актуальным мировым тенденциям [44];

2) ограниченность прав и возможностей акимов в принятии решений, направленных на совершенствование хозяйственных и социальных сфер соответствующих территорий;

3) недостаточно эффективное функционирование институтов местного самоуправления в административно-территориальных единицах нижнего уровня, что объективно не отвечало мировой практике. Компактное проживание населения позволяло существенно нарастить его активность в решении вопросов местного значения как через проведение собраний (сходов) местного сообщества, так и через проведение выборов акимов в дополнении к выборам маслихатов;

4) недостаточное доверие местных сообществ к акимам нижнего уровня управления, назначенным на должность без учета их интересов и предпочтений, что снижало гражданскую активность и ухудшало возможности для решения актуальных проблем, препятствующих развитию административно-территориальной единицы.

В июне 2013 г. был принят Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» [45], который позволил создать необходимые условия для проведения выборов акимов

нижнего уровня управления. Уже в августе 2013 г. было избрано 2454 акима нижнего уровня управления, для чего использовался механизм выборщиков. Однако конкуренция среди кандидатов на должность акима нижнего уровня управления оказалось недостаточно высокой: всего было зарегистрировано 6738 кандидатов или немногим более двух кандидатов на одну должность. Преимущественно выборщики отдавали предпочтение кандидатам среднего и старшего возраста: средний возраст избранных акимов составил 47 лет, а более 80 % акимов составили люди в возрасте до 55 лет (в Жангарском сельском округе Павлодарской области акимом был избран кандидат в возрасте 25 лет) [46]. Однако необходимо отметить, что многие избранные выборщиками акимы не обладали опытом государственного и муниципального управления. Распределение избранных акимов по специальностям представлено на рисунке 3.

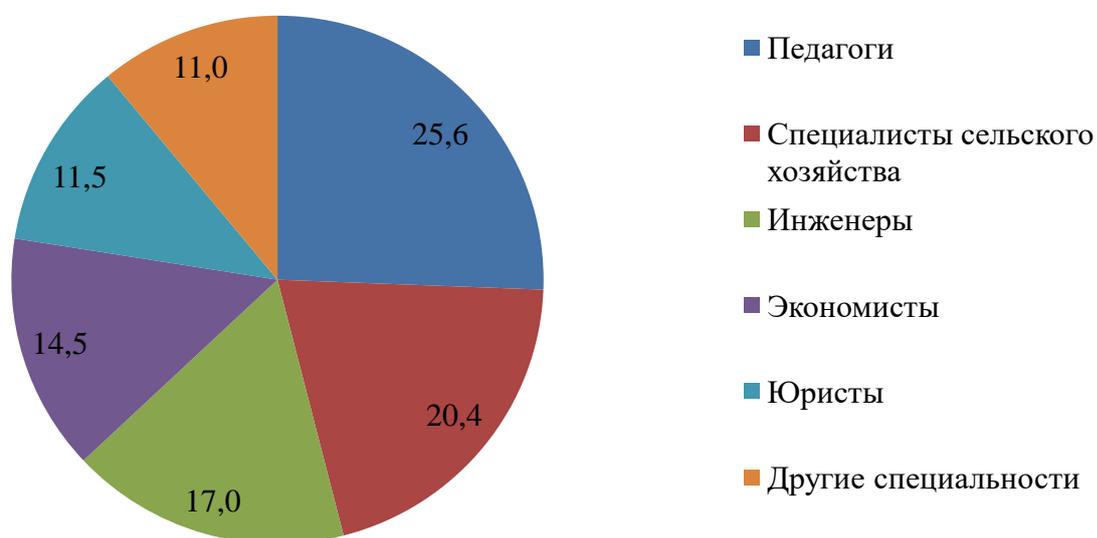


Рисунок 3 – Распределение акимов нижнего уровня управления, избранных в ходе выборов 2013 г., по специальностям, процентов

Примечание – составлено на основе [47]

Как видно из рисунка 3, в составе избранных в 2013 г. акимов нижнего уровня управления преобладали педагоги (25,6 %), специалисты сельского хозяйства (20,4 %), а также инженеры (17 %). В то же время изменения в регулировании местного самоуправления, расширение экономической и финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц требовали от акимов знаний в области экономики, права, финансов (доля экономистов среди избранных акимов составляла только 14,5 %, юристов – 11,5 % соответственно). Отсутствие прямых выборов акимов также не стимулировало активности местных сообществ в решении вопросов местного значения. В дальнейшем были также созданы территориальные советы местного самоуправления, призванные выполнять функции консультативно-

совещательных органов при налаживании взаимодействия с населением, начато проведение ежегодных встреч с населением, в ходе которых акимы всех уровней (как назначенные, так и избранные выборщиками) отчитывались перед местными жителями о достигнутых результатах в решении вопросов местного значения, актуальных проблемах, перспективах развития административно-территориальной единицы. Однако в новой Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, принятой в 2021 г., было признано, что «проведение косвенных выборов акимов сельских округов не в полной мере способствовало повышению гражданской активности населения» [47]. Косвенные выборы не отвечали ожиданиям жителей Казахстана, не позволяли укреплять доверие местных сообществ к депутатам маслихатов, акимам, также не обеспечивалось достаточно оперативное реагирование акимов и маслихатов на общественно значимые вопросы, обсуждаемые в местном сообществе (в т.ч. через социальные сети, мессенджеры). Граждане сохраняли низкий интерес к участию в принятии решений по вопросам местного значения, что свидетельствовало о необходимости поиска иных путей совершенствования местного самоуправления. Ключевые направления совершенствования местного самоуправления в Казахстане до 2025 г. применительно к акимам нижнего уровня управления представлены в виде рисунка 4.

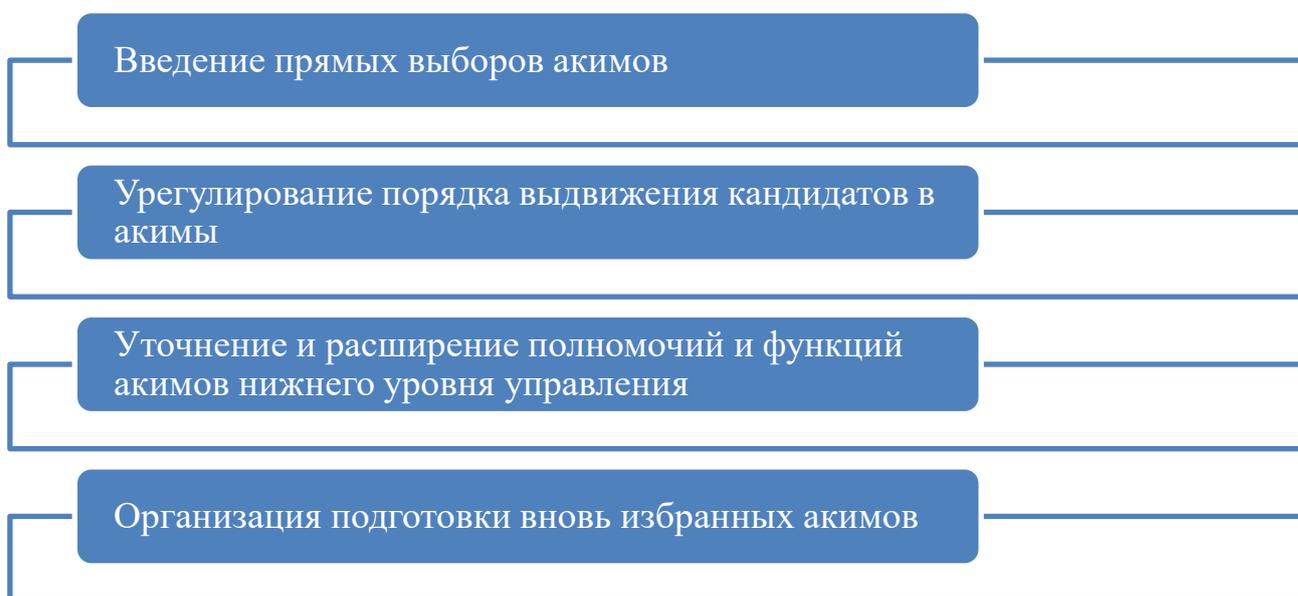


Рисунок 4 – Важнейшие направления совершенствования местного самоуправления в Республике Казахстан применительно к акимам нижнего уровня управления

Примечание – составлено на основе [47, 48]

Так, введение прямых выборов акима местными сообществами рассматривается в концепции как важнейшая составляющая вовлечения граждан в деятельность органов местного самоуправления. Также Концепция предусматривает возможность выдвижения кандидатов в акимы нижнего уровня управления политическими партиями, зарегистрированными и

действующими в Казахстане, что призвано способствовать развитию конкуренции на выборах и увеличению количества кандидатов на должность акима. Значимым является также введение нормы о прохождении вновь избранными акимами специального обучения в организациях образования при Президенте Республики Казахстан (либо же в их филиалах), что позволит акимам формировать компетенции и получить знания, необходимые для успешного выполнения функций и должностных обязанностей. Акимы сельских округов, в соответствии с положениями рассматриваемой Концепции, сохраняют статус административных государственных служащих.

Для реализации положений и идей, заложенных в актуальной Концепции развития местного самоуправления в Казахстане, был принят, в частности, Конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» [48]. Были введены изменения, необходимые для организации прямых выборов акимов поселков, сел, сельских округов, городов районного значения, четко сформулированы требования к кандидатам, желающим стать акимами, установлен порядок выдвижения кандидатов в акимы, в т.ч. политическими партиями, урегулирован механизм регистрации кандидатов, подсчета голосов, подведения итогов выборов, при этом для разработки изменений в законодательство, регламентирующее избирательный процесс, была применена передовая зарубежная практика проведения местных выборов. В итоге были созданы дополнительные возможности для активизации местного самоуправления в стране. Важность прямых выборов сельских акимов для развития местного самоуправления в Республике Казахстан подчеркивалась и в Послании народу «Казахстан в новой реальности: время действий». Строительство «слышащего государства», в котором налажен постоянный диалог власти и общества, предусматривает более широкое вовлечение людей в управление страной в виде проведения прямых выборов сельских акимов, что, согласно данным социологических опросов, отвечает интересам жителей Казахстана [49]. В Послании народу «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны» от 1 сентября 2021 г. подчеркивались недостаточность подотчетности акимов гражданам, отсутствие учета мнений граждан при оценке деятельности акимов [50], а Послание от 16 марта 2022 г. «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» предусматривает ратификацию Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления [51]. Также были внесены соответствующие изменения в законодательство Республики Казахстан, что дало возможность расширить применение выборности акимов: с 2024 г. все акимы районов избираются на прямых выборах, также перспективным является избрание на прямых выборах акимов городов областного значения. «Этот процесс подтверждает, что конституционные реформы носят демократический характер и нацелены на повышение вовлеченности граждан в процесс принятия политических решений на местах, в том числе и через избрание акима» [52]. Возникает необходимость исследования современной организации выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней в контексте проводимой в Казахстане

реформы местного самоуправления, что позволит оценить достигнутые результаты и выявить актуальные проблемы.

## 2.2 Современная организация выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней с учетом проводимой реформы местного самоуправления

Проводимая в Казахстане реформа местного самоуправления, как отмечалось выше, направлена на расширение применения института прямых выборов через избрание акимов жителями. Действующий порядок избрания или назначения акимов различных уровней представлен в виде таблицы 4.

Таблица 4 – Действующий порядок избрания либо назначения акимов различных уровней в Республике Казахстан

Акимы	Порядок избрания или назначения
Акимы области, города республиканского значения, столицы республики	Назначаются Президентом Республики Казахстан, однако требуется получение согласия депутатов соответствующего маслихата. Ограничения по количеству назначений на должность акима не установлены
Акимы районов, областного значения	Избираются на выборах, при этом один кандидат не может избираться акимом района либо же города областного значения более двух раз подряд. Также с 1 января 2023 г. предусмотрено назначение акимов районов или городов областного значения акимом области при наличии согласия соответствующего маслихата
Акимы районов в городах областного, республиканского значения, столице	Назначаются на должность акимом города при наличии согласия соответствующего маслихата. Ограничения по количеству назначений отсутствуют
Акимы района в городе, города районного значения, сельского округа, села, поселка, сельского округа	Избираются на прямых выборах, при этом один кандидат не может избираться на одну и ту же должность больше двух раз подряд
Примечание – составлено на основе [7].	

Как видно из таблицы 4, для акимов отдельных уровней предусмотрены ограничения, связанные с количеством избраний на должность. Так, введение прямых выборов для акимов районов и городов областного значения сопровождалось установлением запрета на занятие должности акима более двух раз подряд, что призвано обеспечить сменяемость акимов и развивать конкуренцию среди потенциальных кандидатов. Аналогичный запрет действует в отношении акимов нижнего уровня управления (в городах районного значения, сельского округа, села, поселка), однако в данном случае кандидат после двукратного избрания на должность акима имеет возможность

участвовать в выборах на территории другой административно-территориальной единицы.

Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» в актуальной редакции содержит главу 13-1 «Выборы акима», отдельные положения которой, однако, вступят в действие только с 1 января 2025 г. В настоящее время назначение выборов акима осуществляет соответствующая территориальная избирательная комиссия, основаниями для назначения выборов являются:

- 1) досрочное прекращение полномочий акима;
- 2) создание новой административно-территориальной единицы, изменение границ существующей единицы;
- 3) с 1 января 2025 г. основанием для назначения выборов станет также окончание установленного срока полномочий.

Выборы акимов нижнего уровня управления согласно действующему законодательству Казахстана должны быть проведены в течение 40 дней после их назначения, акимов районов, городов областного значения – в течение 50 дней, что призвано не допускать случаев затягивания выборов. С 1 января 2025 г. начнут действовать дополнительные условия, связанные с назначением и проведением выборов: так, станет обязательным проведение выборов акима не менее чем за десять дней до истечения его полномочий, выборы акимов нижнего уровня управления должны быть назначены не менее чем за 50 дней до истечения полномочий (выборы акимов районов, городов областного значения должны быть назначены не менее чем за 60 дней соответственно), что позволяет организовать и провести избирательный процесс согласно законодательству Казахстана и передовому зарубежному опыту формирования органов местного самоуправления [28]. Кандидаты на должность акима должны соответствовать следующим требованиям:

- наличие гражданства Республики Казахстан;
- возраст не менее 25 лет;
- успешное прохождение специальной проверки органами национальной безопасности страны;
- предоставление достоверных сведений об имеющихся активах и обязательствах;
- соответствие иным требованиям законодательства в сфере государственной службы.

При этом не установлен территориальный ценз в виде обязательной регистрации кандидата в акимы в соответствующей административно-территориальной единице. Однако на практике кандидат, не являющийся членом местного сообщества, во многих случаях не имеет возможности получить достаточную поддержку избирателей для победы на прямых выборах, а также не может предложить предвыборную программу, отвечающую актуальным для локального сообщества проблемам.

Выдвижение кандидатов в акимы может осуществляться следующими способами (рисунок 5).



Рисунок 5 – Способы выдвижения кандидатов в акимы в Республике Казахстан

Примечание – составлено на основе [7]

Так, приоритетным является выдвижение кандидатов в акимы политическими партиями, при этом политическая партия может предложить кандидата только из своих членов (выдвижение стороннего кандидата законодательством не допускается). Также политическая партия не имеет права выдвигать несколько кандидатов на одну должность акима (в одном избирательном округе). Предусмотрено самовыводжение, для чего достаточно подать в соответствующую избирательную комиссию заявление. Если в конкретном избирательном округе не обеспечивается конкуренция (выдвинулся только один кандидат либо кандидаты вовсе отсутствуют), вышестоящий аким вправе выдвинуть не более двух кандидатов самостоятельно, при этом срок. Установлен запрет на участие одного кандидата в выборах акимов одновременно в нескольких избирательных округах.

Кандидат, выдвигающийся самостоятельно (без поддержки со стороны политической партии), должен подтвердить наличие поддержки со стороны членов местного сообщества, для чего проводится сбор подписей. Для сбора подписей избирателей привлекаются доверенные лица, необходимо набрать не менее 1 процента общей численности избирателей округа, обладающих правом голоса на выборах акима. Также при регистрации кандидатов в акимы необходимо внести избирательный взнос:

- 1) кандидаты в акимы района либо же города областного значения уплачивает взнос в размере пяти минимальных заработных плат;
- 2) кандидаты в акимы нижнего уровня управления уплачивают взнос в размере одной минимальной заработной платы.

Взнос уплачивается за счет собственных средств кандидата, за исключением выдвижения от политической партии (партия уплачивает взнос за своего кандидата). При этом участник выборов акима имеет возможность рассчитывать на возврат внесенного взноса в случае победы на выборах либо же при получении не менее 5 % голосов избирателей. Взносы других участников направляются в доходы местного бюджета.

Кандидаты на должность акима в Казахстане обязаны предоставлять декларации об активах и обязательствах, аналогичную декларацию подает супруг (супруга) кандидата. Поданные декларации проверяются органами государственных доходов на предмет их достоверности, срок проверки равен пяти дням. Предусмотрено право органов государственных доходов запрашивать дополнительную информацию у кандидатов и их супругов, дополнительные пояснения должны быть предоставлены в течение трех дней. Специальная проверка после направления документов кандидата осуществляется органами национальной безопасности. Получение заключения органов национальной безопасности дает возможность перейти к регистрации кандидата. Документы, необходимые для регистрации кандидата на должность акима, представлены в таблице 5.

Таблица 5 – Документы, необходимые для регистрации на должность акима

Документы	Кандидат от политической партии	Самостоятельный кандидат	Кандидат, выдвинутый вышестоящим акимом
Выписка из протокола заседания, предоставленная политической партией	Да	Нет	Нет
Заявление гражданина	Да	Да	Да
Биографические данные кандидата	Да	Да	Да
Справка о сдаче деклараций об активах и обязательствах	Да	Да	Да
Подтверждение внесения взноса	Да	Да	Да
Документы для проведения специальной проверки	Да	Да	Да
Протокол о результатах проверки подписей	Нет	Да	Нет
Подтверждение членства в партии	Да	Нет	Нет
Представление вышестоящего акима	Нет	Нет	Да
Примечание – составлено на основе [28]			

Предоставление документов, представленных в таблице 5, позволяет избирательной комиссии зарегистрировать кандидатов, желающих участвовать в выборах акима, а также выдать им соответствующие удостоверения. Однако законодательством Казахстана предусмотрены также случаи, при наступлении которых избирательная комиссия отказывает кандидату на должность акима в регистрации, а также не допускает кандидата к выборам после регистрации:

1) непредоставление документов, нарушение правил выдвижения кандидатов на выборах акима;

2) несоответствие общим требованиям к кандидатам (отсутствие гражданства Республики Казахстан, возраст младше 25 лет и др.);

3) нарушение правил проведения предвыборной кампании (в виде использования служебного или должностного положения для получения преимущества над другими кандидатами на должность акима);

4) ведение предвыборной агитации в сроки, когда ее проведение запрещено законом (до окончания срока регистрации кандидатов);

5) распространение ложных сведений, порочащих репутацию других кандидатов на должность акима, если факт распространения установлен судом;

6) подкуп избирателей, осуществленный непосредственно кандидатом на должность акима либо же его доверенными лицами. Факт подкупа избирателей должен быть подтвержден судом;

7) непрохождение специальной проверки в органах национальной безопасности;

8) подача недостоверных сведений об активах и обязательствах и др.

Предусмотрен также дополнительный механизм выдвижения кандидатов в акимы в случаях, когда по истечению срока регистрации зарегистрирован только один кандидат (либо же зарегистрированные кандидаты вовсе отсутствуют). Избирательная комиссия продлевает срок регистрации, что позволяет вышестоящему акиму выдвинуть дополнительных кандидатов (участвовать в выборах акима должно не менее двух кандидатов), срок регистрации может увеличиваться не более чем на 15 дней. Могут проводиться повторные выборы акимов, если предыдущие выборы признаны избирательной комиссией недействительными либо же кандидаты набрали одинаковое количество голосов (проведение второго тура выборов на должность акима законодательством Казахстана не предусматривается). Повторные выборы проводятся в течение месяца после первоначальных выборов. Для избрания акимом необходимо набрать наибольшее количество голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами (при этом минимальный процент голосов не установлен). После подведения итогов выборов территориальная избирательная комиссия проводит регистрацию акима в течение семи дней после проведения выборов. Также предусмотрена возможность отказа в регистрации акима, если при проведении выборов, подсчете голосов были допущены нарушения, повлиявшие на конечный результат. Кандидат, победивший на выборах, но получивший отказ в регистрации акимом, имеет право обратиться в суд или вышестоящую избирательную комиссию для защиты своих прав.

Правовые нормы, регламентирующие проведение выборов акимов в Республике Казахстан, успешно прошли апробацию. Так, первые прямые выборы акимов сел, поселков, сельских округов, городов районного назначения начались 25 июля 2021 г., было сформировано 730 избирательных округов, а количество выдвинутых кандидатов на должность акима составило 2582. Распределение кандидатов на выборах акимов 2021 г. в зависимости от способа выдвижения представлено на рисунке 6 [53].

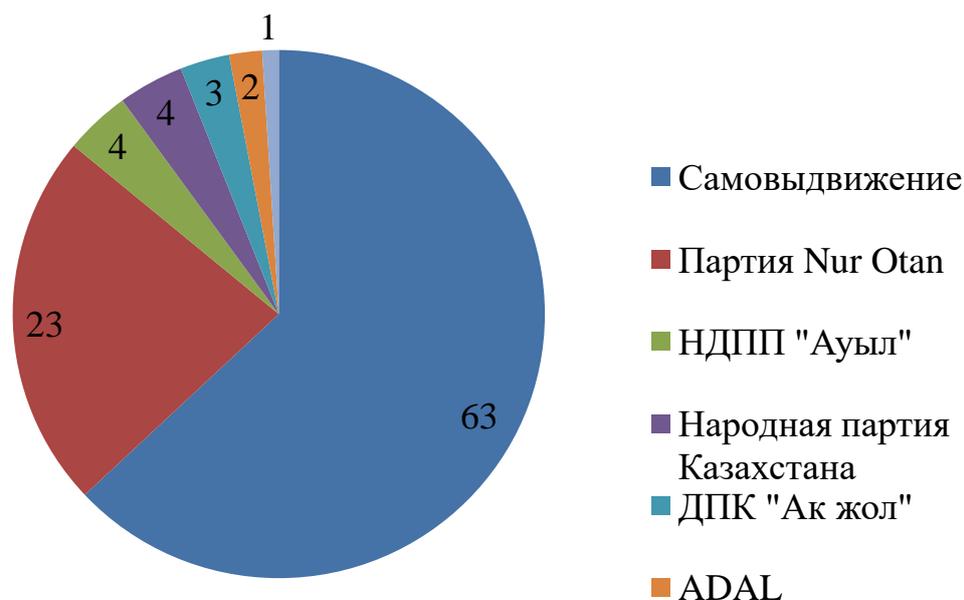


Рисунок 6 – Распределение кандидатов на выборах акимов 2021 г. в зависимости от способа выдвижения, процентов  
Примечание – составлено на основе [53]

Как видно из рисунка 6, 63 % кандидатов на должность акима выдвигались самостоятельно, от политических партий было выдвинуто 37 % кандидатов. Наибольшую активность на выборах акимов в июле 2021 г. проявила партия Nur Otan, выдвинувшая 23 % общей численности кандидатов на должность акима сел, поселков, сельских округов и городов районного значения. Другие политические партии, зарегистрированные и действующие в Республике Казахстан, продемонстрировали достаточно низкую активность на выборах акимов: так, НДПП «Ауыл» и Народная партия Казахстана выдвинули около 100 кандидатов или по 4 % от общей численности кандидатов соответственно, 3 % выдвинутых кандидатов являлись членами ДПК «Ак жол», партию ADAL представляло 2 % кандидатов на должность акима. Дополнительно во второй половине 2021 г. (до декабря включительно) были проведены выборы акимов в 134 сельских избирательных округах, где было выдвинуто 498 кандидатов (в том числе 70 % кандидатов являлись представителями местных сообществ и выдвигались самостоятельно, 30 % кандидатов представляли в сельских избирательных округах политические партии) [53]. Однако результаты проведения выборов акимов в 2021 г. убедительно продемонстрировали, что самовыдвиженцы испытывают сложности в политической борьбе с представителями партий: всего было избрано 864 акима, среди которых со значительным перевесом преобладали кандидаты от партии Nur Otan. От партии Nur Otan было избрано 670 кандидатов или 90 % общей численности избранных акимов, выдвинутых политическими партиями, от НДПП «Ауыл» - только 33 акима, от политической партии ADAL – 15 акимов соответственно. Распределение

избранных в ходе выборов акимов в зависимости от способов выдвижения представлено на рисунке 7.

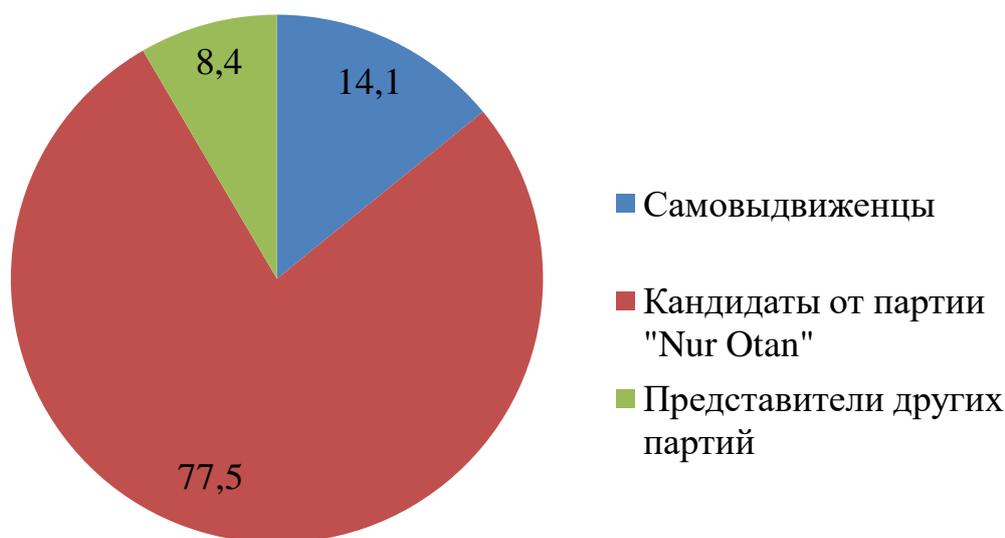


Рисунок 7 – Распределение акимов, избранных в ходе выборов 2021 г., в зависимости от способов выдвижения, процентов

Примечание – составлено на основе [53]

Только 14,1 % избранных акимов в 2021 г. выдвигались на выборах самостоятельно, 77,5 % акимов, победивших на выборах, являлись членами партии «Nur Otan». Руководство партии ответственно подошло к проведению избирательной кампании, что позволило добиться убедительной победы. При этом более 90 % избранных акимов – мужчины, достаточно настороженно избиратели отнеслись к молодым кандидатам на должности акимов. В то время как законодательство разрешает выдвигать свою кандидатуру на выборах акимов в возрасте 25 лет и старше, доля молодых людей в возрасте до 29 лет, победивших на выборах, составила всего 2,1 %.

Выборы акимов сельских округов, сел, поселков, городов районного значения в 2022 г. проводились в 515 округах, при этом наблюдался рост конкурентности среди кандидатов по сравнению с выборами 2021 г. В среднем по избирательным округам конкурентность составила 3,9 чел. на одно место, что способствовало росту предвыборной активности, в избирательные бюллетени было внесено 1559 кандидатов (средняя конкурентность – 3 человека на место). Преимущественно кандидаты выдвигались самостоятельно при поддержке членов местного сообщества: 79,7 % кандидатов на выборах являлись самовыдвиженцами, среди кандидатов, представляющих политическими партиями, более 84 % являлись членами партии «АМАНАТ». Также своих кандидатов на должности акимов предложили Народная партия Казахстана, НДПП «Ауыл», ДПК «Ак Жол», ОСДП (активность данной партии была минимальной – менее 10 кандидатов). В то же время избиратели продемонстрировали достаточно высокий интерес к выборам акимов: явка

избирателей превысила 60 %. В отличие от выборов, прошедших в 2021 г., кандидаты-самовыдвиженцы смогли получить существенно более высокую поддержку со стороны избирателей, о чем свидетельствуют данные рисунка 8.

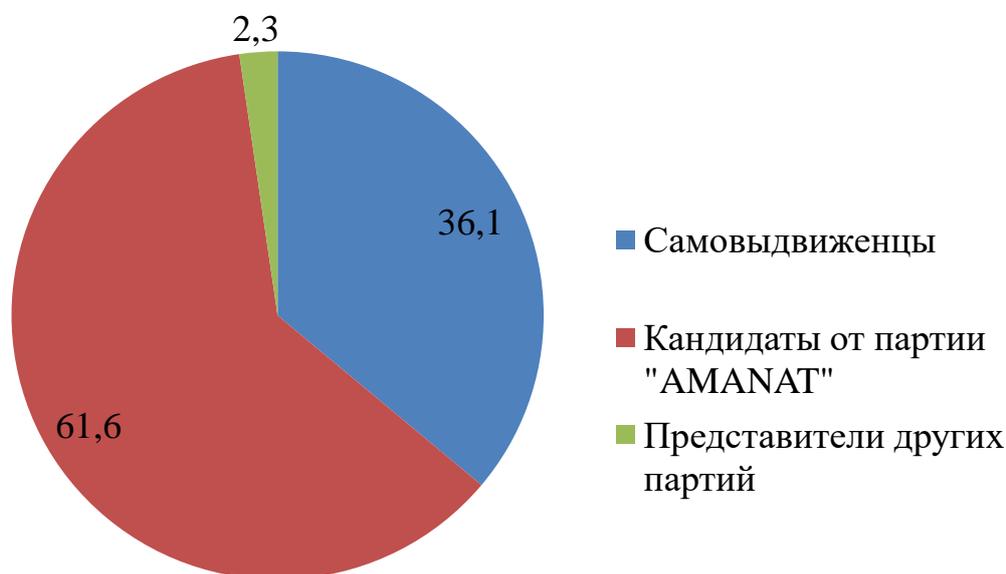


Рисунок 8 – Распределение акимов, избранных в ходе выборов 2022 г., в зависимости от способов выдвижения, процентов

Примечание – составлено на основе [53]

Следует сказать, что в 2021-2022 гг. вышестоящие акимы не выдвигали кандидатов на выборах. Доля самовыдвиженцев в общей численности избранных акимов по итогам 2022 г. составила 36,1 %, представители партии «АМАНАТ» сформировали 61,6 % общей численности избранных акимов. Было обеспечено существенное обновление состава акимов: более 65 % должностей акимов заняли новые лица. Высокую поддержку среди избирателей получили также действующие государственные служащие: 65,9 % избранных акимов, 179 действующих акимов избрано на новый срок, что свидетельствует о высокой эффективности их деятельности и высоком доверии со стороны избирателей. Достаточно низкой остается доля женщин среди избранных акимов: 9,3 % в среднем по республике. Все более активно кандидаты на должность акимов привлекают доверенных лиц для ведения избирательного процесса: всего в выборах акимов участвовало свыше 4,7 тыс. доверенных лиц кандидатов, представителей СМИ, наблюдателей, что позволило обеспечить более высокую прозрачность прямых выборов акимов [54].

В 2023 г. в Республике Казахстан проводились как выборы акимов сельских округов, сел, поселков, городов районного значения, так и выборы акимов пилотных районов и городов областного значения. Всего было проведено 656 выборов сельских акимов, что позволило избрать 555 акимов. В выборах приняло участие 1897 кандидатов, среди кандидатов, желающих занять должности сельских акимов, преобладали самовыдвиженцы (81 %) и

члены партии «АМАНАТ» (17,3 %). ДПК «Ак Жол» выдвинула всего 19 кандидатов на должность акима, ОСДП – одного кандидата, НДПП «Ауыл» - только 7 кандидатов, чего объективно недостаточно для активного участия в выборах. Впервые вышестоящий аким выдвинул кандидата на должность акима района (в Восточно-Казахстанской области после снятия двух кандидатов остался только один кандидат на должность акима). Явка избирателей оставалась стабильной (59,7 %), уровень обновления корпуса сельских акимов превысил 70 %. В проведении выборов сельских акимов приняли участие более 6,2 тыс. доверенных лиц, наблюдателей, представителей СМИ, при этом, например, в Кызылординской области на один избирательный участок приходилось 6,7 наблюдателя, что способствовало укреплению доверия граждан к прямым выборам сельских акимов [55].

Также 5 ноября 2023 г. были впервые проведены прямые выборы акимов в 45 районах и городах областного значения. Для участия в выборах было выдвинуто 249 кандидатов (в т.ч. 36,2 % кандидатов от различных политических партий). Все семь зарегистрированных в Казахстане политических партий предложили своих кандидатов, при этом среди кандидатов преобладали лица в возрасте от 35 до 55 лет (более 68 %). Для Казахстана не характерно выдвижение возрастных кандидатов (самому старшему кандидату на пилотных выборах на момент их проведения было 62 года, самому младшему – 27 лет соответственно). В составе кандидатов на пилотных выборах акимов районов и городов областного значения преобладали государственные служащие (рисунок 9).

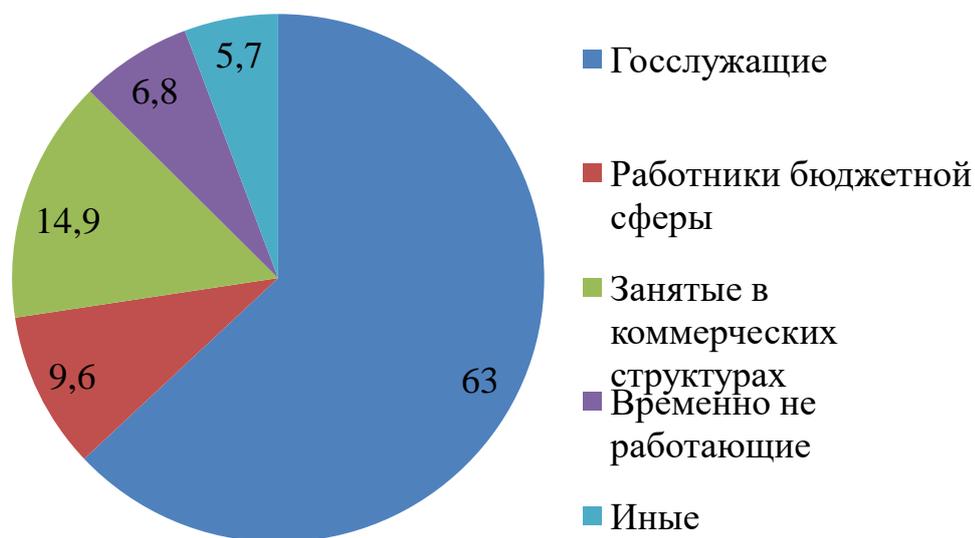


Рисунок 9 – Распределение кандидатов на пилотных выборах акимов районов и городов областного значения в 2023 г., процентов

Примечание – составлено на основе [53]

Как видно из рисунка 9, 63 % выдвинутых кандидатов являлись государственными служащими, 9,6 % работали в бюджетной сфере, 14,9 % представляли коммерческие организации. Более 21 % кандидатов имели экономическое образование, 19,3 % – юридическое образование. Однако из 249 выдвинутых кандидатов территориальные избирательные комиссии зарегистрировали только 164 кандидатов, в т.ч. 95 кандидатов-самовыдвиженцев. Также следует отметить, что на наиболее крупных избирательных участках (более 1 тыс. избирателей) был организован специальный сервис, который позволял оперативно проверить адресные сведения лиц, не попавших в списки избирателей. Общая явка избирателей на пилотные выборы достигла 62,8 %, что следует признать достаточно высоким значением, а количество наблюдателей, представителей СМИ, доверенных лиц кандидатов на должность акима превысило 8,5 тыс. чел. [56]. Наиболее высокая явка (свыше 70 %) наблюдалась в Кызылординской, Актюбинской, Акмолинской областях, наименьшая (29 %) – соответственно в Мангистауской области [56]. Значительное количество самовыдвиженцев свидетельствует о росте заинтересованности жителей Казахстана в участии в прямых выборах акимов различных уровней. Однако при этом отдельные проблемы организации выборов акимов различных уровней остаются нерешенными и оказывают существенное негативное влияние на избирательный процесс, его результаты.

### **2.3 Проблемы организации выборов акимов поселков, сел, сельских округов и иных уровней в Казахстане**

Практика проведения прямых выборов акимов нижних уровней управления, районов, городов областного значения в Казахстане позволила выявить ряд проблем, характерных для страны в целом. Среди них:

1) слабое участие женщин в избирательном процессе. Доля женщин среди выдвигающихся кандидатов на должности акимов составляет менее 10 % и постепенно снижается, женщины недостаточно выдвигаются и на другие выборные посты. Соответственно, необходимо как поддержать деятельность политических партий в части увеличения численности женщин, выдвигаемых в качестве кандидатов на выборах акимов, так и принять общегосударственные стимулирующие меры, которые позволили бы нарастить участие женщин в политической деятельности;

2) слабая электоральная активность молодежи на местном уровне. Явка избирателей на выборах акимов нижнего уровня управления в значительной степени обеспечивается благодаря лицам среднего и старшего возраста, в то время как молодые избиратели демонстрируют крайне низкую заинтересованность в выборах акимов;

3) недостаточная политическая и правовая грамотность избирателей, что не позволяет им принимать обоснованные решения, снижает эффективность избирательного процесса [56].

Однако для более подробного исследования проблем организации выборов акимов, характерных для отдельных административно-территориальных единиц, было принято решение о проведении анкетирования избирателей на территории нескольких населенных пунктов Бухар-Жырауского района, где прошли прямые выборы акимов нижнего уровня управления. Всего участие в исследовании приняло 954 избирателя, что позволяет получить достоверные результаты и выявить недостатки организации избирательного процесса на выборах сельских акимов. Фокусной группой исследования выступают избиратели Бухар-Жырауского района. Исследование позволило выявить проблемные вопросы проведения выборов акимов, которые снижают эффективность избирательного процесса, влекут за собой рост недовольства избирателей выборами, отказы от участия в выборах. В выборке участников исследования представлены избиратели различных возрастов (как молодые граждане, так и лица среднего возраста, лица старше 63 лет), обладатели различного социального статуса (государственные служащие, работники частного сектора, предприниматели, студенты, безработные и другие), с различным семейным положением. Структура участников исследования в разрезе возраста представлена в таблице 6.

Таблица 6 – Структура участников исследования в разрезе возраста

Возраст, лет	Число респондентов, чел.	Удельный вес в общей численности, процентов
18-25	104	10,9
26-35	250	26,2
36-45	212	22,2
46-55	184	19,3
56-63	142	14,9
Более 63	62	6,5
Итого	954	100,0
Примечание – собственная разработка		

Как видно из таблицы 6, наибольшее число респондентов находится в возрасте 26-35 лет (26,2 % или 250 чел.). Молодые избиратели в возрасте до 25 лет составили 10,9 % всех участников исследования. Именно данные возрастные группы демонстрируют наименьшую активность на выборах акимов. Удельный вес респондентов в возрасте от 36 до 45 лет в общей численности участников исследования составляет 22,2 % (212 респондентов), респондентов в возрасте от 46 до 55 лет – соответственно 19,3 %. Значительный интерес к участию в проводимом исследовании продемонстрировали также избиратели в возрасте 56 лет и выше, что позволило также оценить удовлетворенность избирателей старших возрастных групп существующим подходом к организации выборов акимов нижнего уровня управления в Бухар-Жырауском районе. Удельный вес респондентов в возрасте старше 63 лет составляет 6,5 % соответственно.

Также следует отметить, что 74,5 % респондентов замужем или женаты. Семейные избиратели часто более ответственно относятся к участию в

избирательном процессе, посещают избирательные участки, а также пользуются более высоким доверием представителей местного сообщества в качестве кандидатов на должность акима. Значительный интерес представляет также изучение структуры участников исследования в разрезе их социального статуса, о чем свидетельствуют данные таблицы 7.

Таблица 7 – Структура участников исследования в разрезе социального статуса

Социальный статус	Число респондентов, чел.	Удельный вес в общей численности, процентов
Государственный служащий	207	21,7
Занятый в частном секторе	294	30,8
Предприниматель	91	9,5
Студент	106	11,1
Безработный	68	7,1
Другое	188	19,7
Итого	954	100
Примечание – собственная разработка		

Из данных, представленных в таблице 7, видно, что среди участников исследования преобладают лица, занятые в частном секторе (30,8 %), а также государственные служащие (21,7 %). Практика проведения выборов сельских акимов, изученная в предыдущем разделе работы, демонстрирует, что государственные служащие наиболее активно выдвигаются на выборах и пользуются доверием со стороны избирателей, также достаточно лояльно многие избиратели настроены к занятым в частном секторе, предпринимателям. В то же время студенты недостаточно активны в избирательном процессе, избиратели сохраняют настороженность по отношению к молодым кандидатам (случаи избрания акимов в возрасте моложе 30 лет в Казахстане единичны, а в Бухар-Жырауском районе вовсе отсутствуют). В то же время при наличии поддержки со стороны местного сообщества молодой аким может успешно реализовать в административно-территориальной единице инновационные идеи, которые позволят оперативно решить многие актуальные проблемы. Доля безработных среди участников исследования составляет 7,1 % (что примерно соответствует удельному весу безработных среди кандидатов на должность сельского акима). Однако избиратели не склонны доверять кандидатам, не имеющим постоянного рода занятий, в связи с чем случаи победы безработных кандидатов на выборах акимов встречаются редко.

Оценка удовлетворенности респондентов результатами выборов сельских акимов представлена в виде рисунка 10.



Рисунок 10 – Оценка удовлетворенности респондентов результатами выборов сельских акимов, процентов опрошенных

Примечание – составлено по результатам обработки анкет

Как видно из рисунка 10, только 55,5 % респондентов довольны результатами прошедших выборов акимом, 25 % респондентов не удовлетворены официальными результатами, что объективно свидетельствует о наличии недостатков в организации выборов. Также следует отметить, что почти 20 % респондентов предпочли воздержаться от ответа, что связано в т.ч. с недостаточной политической и правовой грамотностью, не позволяющей оценивать состояние избирательного процесса в местном самоуправлении. Многие участники исследования не голосовали на выборах, о чем свидетельствуют данные рисунка 11.

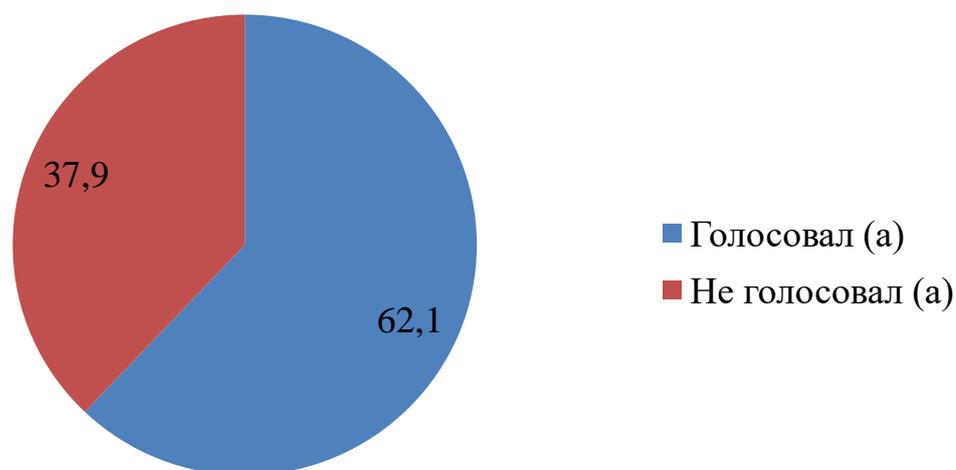


Рисунок 11 – Участие респондентов в голосовании на выборах сельских акимов, процентов опрошенных

Примечание – составлено по результатам обработки анкет

Только 62,1 % респондентов приняли участие в выборах сельских акимов, свыше 37 % не голосовали. Среди причин, повлекших отказ участников исследования от голосования на выборах сельских акимов, озвучивали отсутствие зарегистрированных кандидатов, способных отстаивать их интересы во взаимоотношениях с государственными властями, сложности в получении информации о конкретных кандидатах и их предвыборных программах (в большинстве сельских округов Бухар-Жырауского района в выборах акима участвовало только два кандидата, при этом кандидаты от политической партии «АМАНАТ» имели возможность воспользоваться партийными ресурсами для победы, в то время как кандидаты-самовыдвиженцы испытывают сложности в финансировании своей предвыборной кампании, поиске политтехнологов и иных специалистов, необходимых в избирательном процессе). Не получила применения практика проведения дебатов кандидатов на должность акима с трансляцией их через сеть Интернет, слабо используются возможности цифровых технологий (так, отсутствует дистанционное голосование, что было бы востребовано среди молодых избирателей). Наиболее актуальные, по мнению участников исследования, проблемы организации избирательного процесса на выборах сельских акимов приведены в виде таблицы 8. Каждый участник мог выбрать несколько вариантов ответа.

Таблица 8 – Наиболее актуальные проблемы проведения выборов сельских акимов в Бухар-Жырауском районе

Проблема	Количество респондентов, отметивших проблему, чел.
Сомнения в результатах проведенных выборов сельских акимов	224
Несогласие избирателей с результатами выборов	331
Слабая предвыборная агитация кандидатов	196
Недостатки в организации выборов	411
Отсутствие обновления состава территориальных избирательных комиссий (неизменный состав комиссий в течение многих лет)	240
Примечание – собственная разработка по результатам анкетирования	

Так, наиболее актуальными проблемами, по мнению участников исследования, являются неизменность состава многих территориальных избирательных комиссий, что порождает сомнения в честности проведения выборов, отсутствие масштабной предвыборной агитации, несогласие избирателей с результатами выборов, недостатки в организации выборов акимов, связанные с ограниченным применением цифровых технологий (многие избиратели знают о цифровизации избирательного процесса в России и других зарубежных странах). Проблемы организации выборов акимов поселков, сел, сельских округов, актуальные для Казахстана в настоящее время, систематизированы в виде рисунка 12.



Рисунок 12 – Актуальные проблемы организации выборов акимов сел, поселков, сельских округов и других уровней управления  
Примечание – собственная разработка

Решение указанных проблем позволит в полной мере реализовать положения Концепции развития местного самоуправления в Казахстане до 2025 г., а также существенно укрепить доверие населения к избирательному процессу, увеличить его электоральную активность.

По итогам второй главы исследования сделаны следующие важнейшие выводы:

1) совершенствование модели местного самоуправления в Казахстане началось с 1991 г. и продолжается до настоящего времени. Так, еще в 1995 г. Конституцией страны были заложены основы для выборности акимов, в 2006 г. был разработан проект закона «О местном самоуправлении» в дополнение к уже действовавшему закону «О местном государственном управлении», началось проведение отдельных пилотных проектов, однако затем совершенствование местного самоуправления значительно замедлилось. Только с принятием Концепции развития местного самоуправления в 2012 г. появилась реальная возможность проведения выборов акимов: в 2013 г. с участием выборщиков из числа депутатов маслихатов было избрано свыше 2,4 тыс. акимов нижнего уровня управления. Впоследствии было признано, что

косвенные выборы акимов с привлечением выборщиков не соответствуют ожиданиям населения страны, в связи с чем было принято решение о введении с 2021 г. прямых выборов акимов нижнего уровня управления (поселков, сел, сельских округов, городов районного назначения), с 2023 г. начато проведение прямых выборов акимов районов и городов областного значения;

2) действующее законодательство предусматривает избрание акимов нижнего уровня управления, районов и городов областного значения на прямых выборах, при этом, например, акимы районов и городов областного значения не могут избираться более двух раз подряд, что необходимо для обеспечения сменяемости власти. Предусмотрено самовыдвижение кандидатов в акимы, также кандидаты могут выдвигаться политическими партиями, зарегистрированными в республике, либо же вышестоящими акимами (если количество зарегистрированных кандидатов в избирательном округе меньше двух человек). Для регистрации кандидата необходимо уплатить избирательный взнос, подать декларацию о доходах и обязательствах, пройти специальную проверку в органах безопасности. Результаты выборов акимов, прошедшие в 2021-2023 гг., показывают, что среди кандидатов устойчиво преобладают самовыдвиженцы (60-70 % общей численности кандидатов), однако побеждают на выборах преимущественно представители партии «АМАНАТ» (так, в 2022 г. кандидаты от указанной партии составили свыше 60 % общей численности избранных акимов). Выборы акимов районов и городов областного значения в 2023 г. также продемонстрировали, что кандидаты-самовыдвиженцы испытывают сложности в политической конкуренции с представителями политических партий;

3) для выявления актуальных проблем организации выборов акимов различных уровней было проведено исследование среди избирателей, проживающих в Бухар-Жырауском районе. Исследование, в котором приняло участие 954 респондента, показало, что удовлетворены результатами выборов только 55,5 % участников, а более 37 % респондентов вовсе не участвовали в выборах. Участники исследования высказывали нарекания на организацию деятельности избирательных комиссий (отсутствие сменяемости членов территориальных комиссий), слабую предвыборную агитацию участников, также присутствует неуверенность в честном проведении выборов. Среди проблем, актуальных для организации выборов акимов, наиболее значимыми являются также слабое применение цифровых технологий, промедление в совершенствовании избирательного процесса на местном уровне, низкая политическая активность женщин и молодых граждан, малая конкурентность (2 – 3 кандидата на место).

## **Глава 3. Пути совершенствования выборности акимов поселков, сел, сельских округов**

### **3.1 Использование зарубежного опыта в формировании возможных моделей выборов акимов**

Обеспечение совершенствования выборности акимов нижнего уровня управления в Казахстане является важнейшим направлением повышения прозрачности избирательного процесса, роста политической активности местных сообществ и более полного вовлечения граждан в решение актуальных вопросов местного значения. Накопленный в зарубежных странах опыт может быть успешно использован как для дополнения и улучшения существующей модели выборов акимов поселков, сел, сельских округов, так и для разработки альтернативной модели, позволяющей более полно реализовать положения и принципы Европейской хартии местного самоуправления в стране.

Действующая Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 г. предусматривает ужесточение требований к кандидатам, выдвигающимся на должность акима, в части обязательного наличия высшего образования и опыта работы в сфере управления. Несомненно, для успешной деятельности в качестве акима сельского округа кандидату необходим определенный набор компетенций, однако наличие высшего образования не гарантирует способность управлять административно-территориальной единицей так, чтобы обеспечить разумный баланс интересов местного сообщества и государственных органов Казахстана, принимая компромиссные решения. Постепенное расширение полномочий акимов нижнего уровня управления в части организации исполнения решений Кенеса, регулирования земельных отношений на территории административно-территориальных образований, развития инфраструктуры, благоустройства населенных пунктов, организации социальной помощи одновременно с увеличением объемов финансовых ресурсов, концентрируемых на нижних уровнях управления, объективно вызовет больший интерес к участию в выборах акимов со стороны лиц, желающих приобрести новый опыт управленческой работы и улучшить свое благосостояние.

Однако совершенствование существующей модели выборности акимов, как представляется, способно в значительной степени усилить политическую конкуренцию в ходе избирательного процесса, оказать необходимую помощь кандидатам, желающим участвовать в выборах акимов самостоятельно (без поддержки со стороны политической партии, зарегистрированной в Республике Казахстан, либо же без выдвижения вышестоящим акимом), а также урегулировать существующие проблемные вопросы, снижающие доверие населения к выборам и органам местного самоуправления.

Предлагаются следующие направления совершенствования действующей процедуры выборов акимов поселков, сел и сельских округов в Республике Казахстан (таблица 9).

Таблица 9 – Предлагаемые направления совершенствования действующей процедуры выборов акимов поселков, сел и сельских округов в Республике Казахстан

Элемент процедуры выборов акимов	Предлагаемые направления совершенствования
Формирование избирательных комиссий	Предлагается установить норму об обязательном обновлении состава территориальных избирательных комиссий
Выдвижение кандидатов	Кандидаты смогут выдвигаться самостоятельно, от политических партий, от собрания местного сообщества, от маслихата. Также расширится возможность выдвижения кандидатов вышестоящими акимами
Регистрация кандидатов	Расширятся возможности для оперативного обжалования действий территориальных избирательных комиссий и недопущения случаев необоснованных отказов в регистрации кандидатов на должность акима. Также будут ужесточены требования к кандидатам с тем, чтобы усилить их связь с местным сообществом
Финансирование избирательной кампании	Сохранится практика уплаты кандидатами избирательного взноса, однако одновременно кандидаты, выдвигающиеся самостоятельно, смогут получить финансовую поддержку для компенсации расходов на участие в выборах
Проведение предвыборной кампании	Предлагается обеспечить проведение дебатов кандидатов на пост акима с их онлайн-трансляцией, при этом записи дебатов будут доступны вплоть до дня выборов
Примечание – собственная разработка	

Так, в настоящее время территориальные избирательные комиссии в соответствии с Законом Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» формируются в составе семи членов, участковые избирательные комиссии могут включать от пяти до девяти членов в зависимости от количества избирателей на соответствующем избирательном участке. Однако действующие законодательные положения не позволяют обеспечивать периодическое обновление состава избирательных комиссий с тем, чтобы укрепить доверие местных жителей и кандидатов на должность акима к избирательному процессу: так, предусмотрено, что большинство членов избирательной комиссии на выборах акима не должны работать в одной организации, также является обязательным проживание на территории соответствующей административно-территориальной единицы. Предлагается установить норму, в соответствии с которой на каждом выборах должно обновляться не менее половины состава избирательных комиссий, за исключением членов комиссии, осуществляющих полномочия на профессиональной постоянной основе. При этом следует изменить и подход к формированию состава избирательных комиссий, предусмотрев обязательное

включение представителя собрания местного сообщества (не менее одного) и представителя маслихата.

Как показал анализ, проведенный во второй главе исследования, среди кандидатов, выдвигающихся на выборах акимов поселков, сел, сельских округов преобладают самовыдвиженцы, в то время как побеждают на выборах представители политической партии «АМАНАТ». Для стимулирования конкуренции на выборах сельских акимов рекомендуется реализовать дополнительные меры поддержки, ориентированные на самовыдвиженцев, не имеющих доступа к ресурсам политических партий и сформированной команды специалистов. Представляется актуальным механизм компенсации расходов кандидатов-самовыдвиженцев на проведение выборов, дополняющий существующую практику возмещения ранее внесенного избирательного взноса (рисунок 13).



Рисунок 13 – Предлагаемый порядок компенсации расходов кандидатов-самовыдвиженцев на участие в выборах акимов поселков, сел, сельских округов  
Примечание – собственная разработка

Так, если кандидат набрал более 5 % голосов на выборах акима, то в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан имеет право на возмещение ранее внесенного избирательного взноса. В случае, если кандидат набрал более 20 % голосов на выборах акима, предлагается задействовать механизм государственных субвенций на основе опыта Португалии. В Португалии право на получение государственной субвенции, частично покрывающей расходы на участие в местных выборах, имеют как политические партии, так и группы представителей местного сообщества, поддерживающие кандидатов-самовыдвиженцев. Для политических партий условием получения субвенции на покрытие расходов является участие в выборах не менее чем в двух административно-территориальных единицах (в

одной из них кандидат от политической партии должен одержать победу) [37, с. 137]. Самостоятельно выдвигающиеся кандидаты, проигравшие на выборах, имеют право на субвенцию, если набрали не ниже определенной доли голосов избирателей (для Республики Казахстан предлагается установить пороговое значение в размере 20 %).

Величина субвенции не может превышать фактически понесенные расходы на участие в выборах, также предлагается установить лимит расходов в расчете на одного избирателя, включенного в список избирателей (например, не более 100 тенге). При этом для получения субсидии необходимо будет предоставить в территориальную избирательную комиссию подробный отчет, подтверждающий фактические расходы, с приложением при необходимости подтверждающих документов. Следует учитывать, что в португальской практике распределение общей суммы субвенций между получателями осуществляется в смешанном порядке: 75 % общей суммы распределяется поровну между всеми участниками местных выборов, 25 % распределяется пропорционально достигнутым результатам (большую сумму получают, соответственно, участники местных выборов, достигшие наилучших результатов, что справедливо).

Опыт Португалии показывает, что введение механизма субвенций для участников местных выборов положительно влияет на состояние политической конкуренции, количество кандидатов (уровень конкурентности на выборах сельских акимов в Республике Казахстан нельзя признать достаточным), однако целесообразно определять максимальную сумму субвенций исходя из количества кандидатов, зарегистрированных и принявших участие в выборах. В Португалии установлен лимит максимальной величины субвенций при проведении местных выборов в размере 150 минимальных заработных плат, что может быть использовано и в практике Республики Казахстан. При этом в распределении субвенций смогут участвовать:

- 1) кандидаты-самовыдвиженцы, набравшие не менее 20 % голосов избирателей;

- 2) кандидаты, ранее избиравшиеся акимами в данной административно-территориальной единице, однако не сумевшие победить в ходе последних выборов;

- 3) кандидаты от политических партий, набравшие не менее 25 % голосов избирателей;

- 4) кандидаты от собрания местного сообщества, маслихата независимо от результатов, достигнутых в ходе выборов акима.

Порядок распределения общей величины субвенций на покрытие расходов, связанных с участием в выборах сельских акимов, рекомендуемый к применению в Казахстане, представлен на рисунке 14.

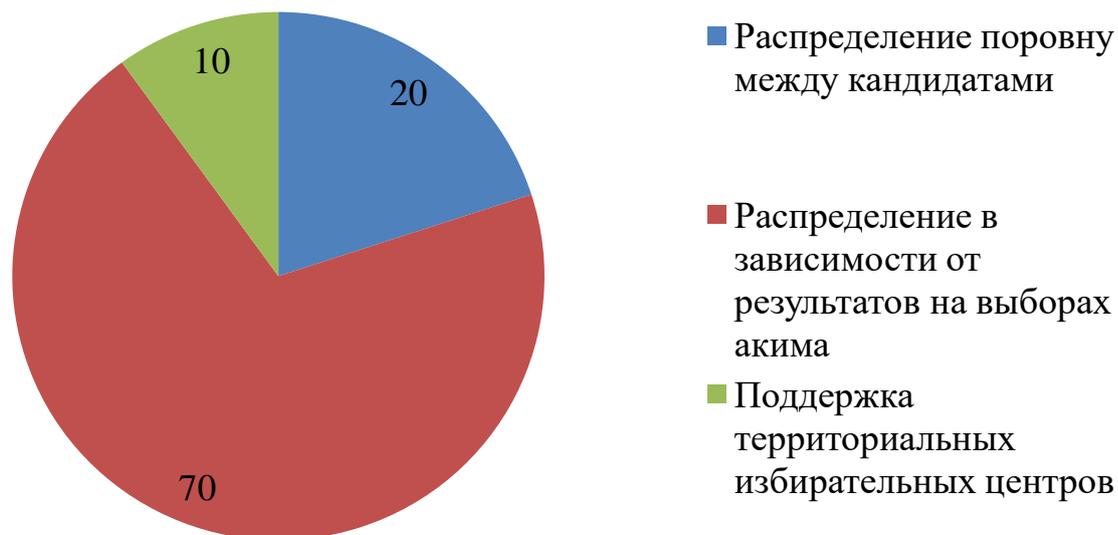


Рисунок 14 – Предлагаемый порядок распределения субвенций на покрытие расходов, связанных с участием в выборах акимов, процентов

Примечание – собственная разработка

Преимущественное распределение субвенций с учетом результатов, достигнутых на выборах акимов, как представляется, значительно для усиления конкурентности, увеличения количества кандидатов, заинтересованных в участии, в том числе со стороны представителей местных сообществ, маслихатов, не являющихся членами политической партии. При этом поиск финансирования для начала избирательной кампании, ведения предвыборной агитации на выборах сельских акимов в Республике Казахстан, в отличие от практики, сложившейся в европейских странах, в значительной степени затруднен. Представляется целесообразным формирование сети консультационных избирательных центров, призванных способствовать совершенствованию института местных выборов стране и оказывать помощь кандидатам-самовыдвиженцам в ходе избирательной кампании. Услуги консультационных избирательных центров будут оказываться кандидатам-самовыдвиженцам, желающим принять участие в выборах акима, преимущественно на бесплатной основе. Наиболее востребованными среди кандидатов-самовыдвиженцев, как представляется, будут следующие услуги:

1) правовая поддержка. Многие кандидаты, желающие принять участие в выборах акима, не владеют в полной мере избирательным законодательством Республики Казахстан, законодательством в области местного государственного управления и самоуправления, в результате чего могут допустить ошибки, нарушения и получить отказ в регистрации по обоснованным причинам. Консультационные избирательные центры позволят преодолеть пробелы в правовой грамотности кандидатов-самовыдвиженцев, желающих принять участие в выборах сельских акимов;

2) консультационная поддержка в области применения современных избирательных технологий, в т.ч. цифровых. Зарубежный опыт проведения

избирательных кампаний на местном уровне убедительно свидетельствует, что успех на выборах в значительной степени связан с выбором эффективных избирательных технологий, чем пользуются кандидаты на должность акима, представляющие политические партии. В то же время кандидаты-самовыдвиженцы руководствуются традиционным подходом к ведению предвыборной кампании, что не позволяет им получить поддержку со стороны молодого населения. Для оказания консультационной поддержки целесообразно привлечь молодых специалистов, заинтересованных в карьере политтехнолога, что позволит сделать подобные консультационные услуги доступными для кандидатов из сельской местности;

3) помощь в разработке стратегии и тактики проведения избирательной кампании на выборах акима. При помощи консультантов кандидат на должность акима сможет разработать собственную стратегию участия в предвыборной борьбе, учитывающую его преимущества в сравнении с кандидатом от политической партии либо действующим акимом, а также позволяющую добиться значимой поддержки со стороны избирателей, улучшить свой имидж и повысить известность;

4) при наличии финансовых возможностей в отдельных административно-территориальных единицах Казахстана следует рассмотреть возможность оказания грантовой поддержки представителям местного сообщества, заинтересованным в участии в выборах акима. Грантовая поддержка будет предоставляться на конкурсной основе, для ее получения кандидату потребуется представить свою предвыборную программу и предложить свои решения для актуальных вопросов местного значения. При этом оценка будет осуществляться как с привлечением профессионального жюри, так и при помощи местного сообщества (предлагаемые программы будут доступны для ознакомления онлайн, также с использованием социальных сетей будет проводиться голосование, что позволит оценить актуальность той или иной предвыборной программы для жителей местного сообщества). Грантовая поддержка позволит кандидатам-самовыдвиженцам покрыть первоочередные расходы, связанные с началом и ведением избирательной кампании (субвенции будут распределяться только по итогам выборов). Максимальную величину грантовой поддержки предлагается установить в размере 10 минимальных заработных плат;

5) помощь в поиске членов команды, наблюдателей, доверенных лиц. Часто кандидаты-самовыдвиженцы, желающие принять участие в выборах акимов, не имеют необходимого опыта для управления командой, выстраивания взаимодействия с наблюдателями, доверенными лицами, в результате чего избирательная кампания ведется неэффективно, а полученные на выборах результаты оказываются существенно ниже ожидаемых.

Также видится актуальным издание методических пособий для последующего размещения на сайте Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан. В пособиях будут представлены практические рекомендации, связанные с участием в выборах акимов, анализ опыта проведения предвыборных кампаний в различных областях и районах страны (в

т.ч. провальных кампаний, что позволяет судить о допущенных ошибках), советы, связанные с выбором стратегии предвыборной борьбы, тактики, учитывающей имеющихся соперников (например, если в качестве конкурирующих кандидатов выступают представители политических партий, особенно партии «АМАНАТ», необходима более интенсивная предвыборная кампания).

Необходимо также обеспечить возможность ознакомления с предвыборными программами, предлагаемыми кандидатами на должность акима, для чего следует предусмотреть обязательное проведение онлайн-дебатов. Отказ от участия онлайн-дебатов без наличия уважительных причин может выступить основанием для аннулирования регистрации кандидата на выборах акима. В ходе дебатов каждому кандидату будет предоставлено время для личного выступления, затем будет проводиться дискуссия, посвященная актуальным вопросам развития местного сообщества. Вопросы участникам дебатов смогут задавать как другие кандидаты и ведущий, так и представители местного сообщества (через мессенджеры, социальные сети), что позволит лучше узнать позиции отдельных кандидатов по вопросам, волнующим местных жителей. Зарубежная практика убедительно показывает, что проведение дебатов является важной составляющей конкурентной борьбы на выборах, в связи с чем их применение на выборах сельских акимов представляется необходимым для усиления конкурентности и роста удовлетворенности жителей деятельностью органов местного самоуправления.

В качестве альтернативы действующей модели выборности акимов сел, поселков, сельских округов целесообразно рассмотреть модель, используемую в Финляндии. Муниципальное управление в Финляндии организуется и возглавляется профессиональным менеджером, который назначается муниципальным советом (аналогом маслихата) и ответственен перед ним. При этом срок полномочий профессионального менеджера не связан напрямую со сроком полномочий маслихата, назначившего его на должность, что позволяет обеспечить стабильность его позиций. При успешном выполнении целей, поставленных маслихатом в ходе проведения конкурса на должность акима, а также высокой удовлетворенности местного сообщества его деятельностью профессиональный менеджер может занимать свой пост в течение длительного времени, успешно решая актуальные проблемы местного самоуправления и способствуя ускорению социально-экономического развития конкретного муниципалитета. Аналогом является институт «сити-менеджера», применяемый в Российской Федерации, однако именно опыт Финляндии является более применимым в условиях Республики Казахстан, так как позволяет обеспечить высокое качество управления и достаточную прозрачность принимаемых на местном уровне решений. В качестве основы возможно использовать российский опыт проведения конкурсов на должность «сити-менеджера», предусмотрев более активное участие местных жителей. Решение о проведении конкурса на должность акима будет приниматься маслихатом с обязательным уведомлением вышестоящего акима, однако определенную сложность представляет формирование конкурсной комиссии,

которая будет проводить первичный отбор кандидатов, желающих занять должность акима. Предлагается формировать конкурсную комиссию в составе не менее чем девяти членов, используя подход, представленный на рисунке 15.

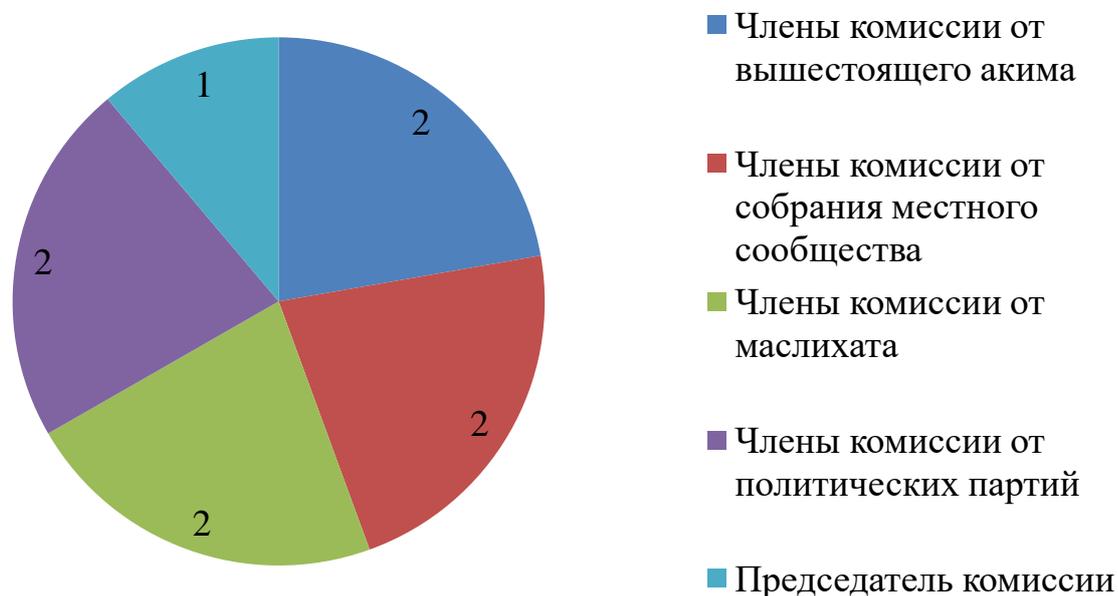


Рисунок 15 – Возможный подход к формированию конкурсной комиссии при выборах сельских акимов с использованием модели профессионального менеджера

Примечание – собственная разработка

Такой подход позволит не допускать конфликта интересов и повысить прозрачность избирательного процесса, что важно для повышения доверия жителей Казахстана к органам местного самоуправления. Если же политические партии не намерены выдвигать своих членов на конкурс и не заинтересованы в участии в конкурсной комиссии, дополнительные места следует предложить членам местного сообщества. Минимальный возраст участников конкурсной комиссии следует установить на уровне 25 лет, обязательным требованием будет также наличие гражданства Казахстана и статус члена местного сообщества на протяжении не менее одного года. Заседания конкурсной комиссии будут открытыми (любой желающий из числа местных жителей после предварительной регистрации сможет присутствовать на них в качестве наблюдателя, также актуальной видится онлайн-трансляция заседаний конкурсной комиссии). Необходимы также дополнительные условия для обеспечения необходимого уровня конкурентности на выборах сельских акимов при использовании рассматриваемой модели профессионального менеджера:

1) использование модели профессионального менеджера будет возможным только по решению схода местного сообщества в ходе конкретной избирательной кампании;

2) следует предусмотреть минимальное количество кандидатов, желающих принять участие в конкурсе, в зависимости от численности избирателей в округе. Рекомендуется использовать модель профессионального менеджера в случае, если не менее чем на 1 тыс. избирателей приходится один кандидат, в ином случае из-за низкой конкурентности следует принять решение об использовании прямых выборов акима села, поселка или сельского округа в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан;

3) следует предусмотреть наличие у кандидата опыта управленческой деятельности и компетенций, позволяющих успешно выполнять обязанности акима села, поселка, сельского округа, а также высшего образования.

Конкурс предлагается проводить в три этапа (рисунок 16).

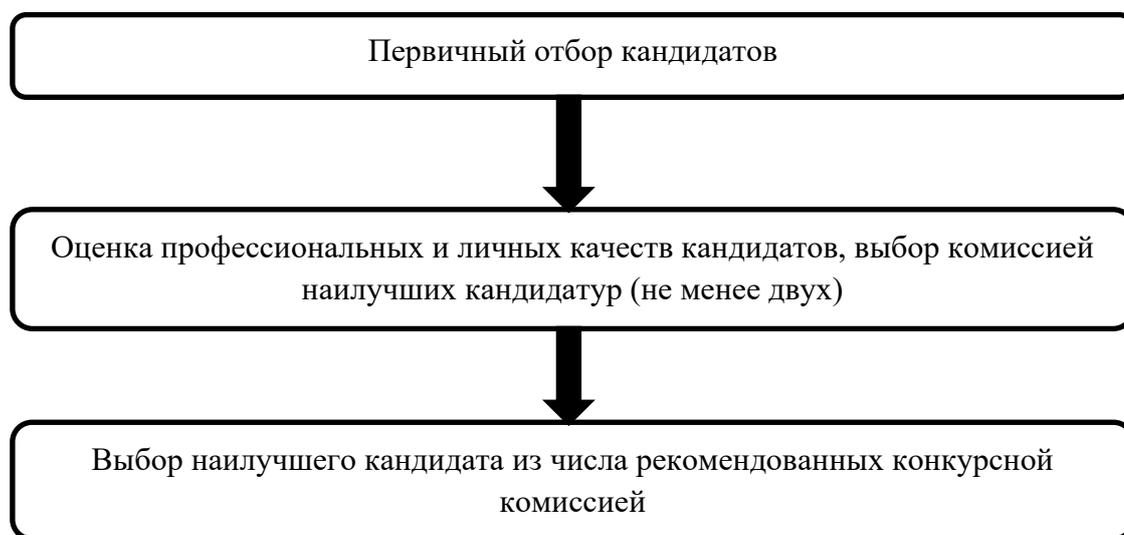


Рисунок 16 – Предлагаемый подход к проведению конкурса при использовании модели профессионального менеджера

Примечание – собственная разработка

На первом этапе проверяется соответствие кандидата общим требованиям к кандидатам на должность акима села, поселка, сельского округа, предусмотренным законодательством Казахстана (возраст не менее 25 лет, наличие гражданства Казахстана, прохождение проверки в органах национальной безопасности). На втором этапе в соответствии с перечнем профессиональных и личных качеств, необходимых для успешного выполнения обязанностей сельского акима, конкурсная комиссия будет проводить индивидуальную оценку кандидатов. Помимо собеседования, рекомендуется также использовать компьютерное тестирование, позволяющее оценить наличие у кандидатов конкретных компетенций, перспективным видится также метод кейсов (для решения будут предлагаться реальные проблемные ситуации, с которыми сталкивались сельские акимы). Также на втором этапе конкурса возможно проведение дебатов с участием представителей местного сообщества, в ходе которых местные жители смогут задать вопросы, посвященные актуальным для административно-территориальной единицы проблемам. Наилучшими будут кандидаты на должность акима, которые:

а) имеют опыт деятельности в качестве акима, на других выборных должностях;

б) имеют высшее образование, свободно владеют иностранными языками;

в) известны в стране, имеют положительную репутацию в качестве высококвалифицированных менеджеров, пользуются доверием со стороны граждан;

г) успешно прошли конкурсные испытания, продемонстрировав способность полноценно выполнять функции сельского акима.

Выбор наилучшего кандидата из числа рекомендованных конкурсной комиссией может осуществляться либо маслихатом, либо напрямую местным сообществом в ходе прямых выборов. Если принимается решение о применении механизма прямых выборов, то дополнительное выдвижение кандидатов, не участвовавших в конкурсе, не допускается, а минимальное количество кандидатов, рекомендованных на должность акима, увеличивается до трех (для повышения конкурентности в ходе выборов). В то же время рекомендуется сохранить право вышестоящего акима предложить дополнительных кандидата на прямых выборах, соответствующего установленным требованиям, в случаях, когда два рекомендованных комиссией кандидата (либо все кандидаты) по каким-либо уважительным причинам не в состоянии принять участие в выборах акима. В целом зарубежная практика убедительно свидетельствует о существовании возможностей улучшения модели выборов акимов, применяемой в настоящее время в Республике Казахстан. Однако необходимо рассмотреть также возможные пути совершенствования процедур выборов сельских акимов, актуальные для страны.

### **3.2 Пути совершенствования процедур выборов акимов**

Наиболее перспективными путями совершенствования процедур выборов акимов в Казахстане видятся: внедрение электронного голосования (что даст возможность усилить электоральную активность молодых избирателей, а также сократить затраты на проведение местных выборов), активизация участия женщин в выборах сельских акимов.

Зарубежная практика показывает, что использование цифровых технологий значительно повышает доступность процедуры голосования для избирателей, особенно проживающих в отдаленных районах, при этом на местных выборах электронное голосование необходимо для решения следующих важных задач:

1) сократить временные и денежные затраты жителей, связанные с поездкой на избирательные участки, сделать процесс голосования на выборах акимов более удобным и современным, усилить интерес молодых представителей местного сообщества к выборам акимов;

2) повысить доверие избирателей к процедурам выборов сельских акимов, что одновременно необходимо для более активного участия жителей Казахстана в решении вопросов местного значения. При этом доступность электронного голосования важна и для повышения явки на выборах сельских акимов, которая в настоящее время составляет около 60 %;

3) снижение расходов, связанных с проведением выборов сельских акимов, в то же время сохраняется высокий уровень прозрачности избирательного процесса, обеспечивается соблюдение законодательства Республики Казахстан, регламентирующего выборы акимов [57, с. 17].

Наиболее перспективной моделью электронного голосования на выборах акимов в Казахстане является модель, применяемая в Эстонии. Цифровые технологии в Эстонии применяются на муниципальных выборах с 2005 г., что позволило накопить достаточный опыт цифровизации избирательного процесса, при этом до настоящего времени сохраняется запрет на голосование с использованием цифровых технологий непосредственно в день выборов (электронное голосование возможно в течение пяти дней перед выборами), также существует возможность смены своего решения на выборах путем «переголосования». Количество «переголосований» не ограничивается, также избиратель имеет право лично посетить избирательный участок в день выборов и воспользоваться бумажным бюллетенем (в таком случае избиратель считается проголосовавшим за кандидата, выбранного в бумажном бюллетене, результаты электронного голосования не учитываются). Для идентификации избирателей на муниципальных выборах служат ID-карты (при голосовании с использованием персонального компьютера), существует возможность голосования через смартфон, планшет, для чего создан цифровой аутентификатор Mobil-ID [58, с. 17]. Для голосования через указанный аутентификатор необходимо ввести два PIN-кода (второй PIN-код активирует электронную подпись, которой обладают практически все жители Эстонии).

Надежность системы электронного голосования на муниципальных выборах, применяемой в Эстонии, обеспечивается за счет применения технологии блокчейн. Эстонский опыт демонстрирует, что электронное голосование наиболее востребовано среди молодых граждан, обладающих высокой цифровой грамотностью, при этом обеспечивается должный уровень информационной безопасности, что объективно необходимо для свободного использования цифровых технологий в ходе избирательного процесса и недопущения каких-либо манипуляций, вмешательств в данные в ходе выборов акимов. Следует признать, что Эстония является одной из наиболее передовых стран в части использования цифровых технологий в ходе муниципальных выборов, многие другие страны, также рассматривающие возможность цифровизации избирательного процесса, сохраняют консервативную позицию ввиду существенных рисков, однако, как свидетельствуют статистические данные, за время использования электронного голосования доля применяющих его избирателей выросла более чем в 20 раз (рисунок 17) [59, с. 81].

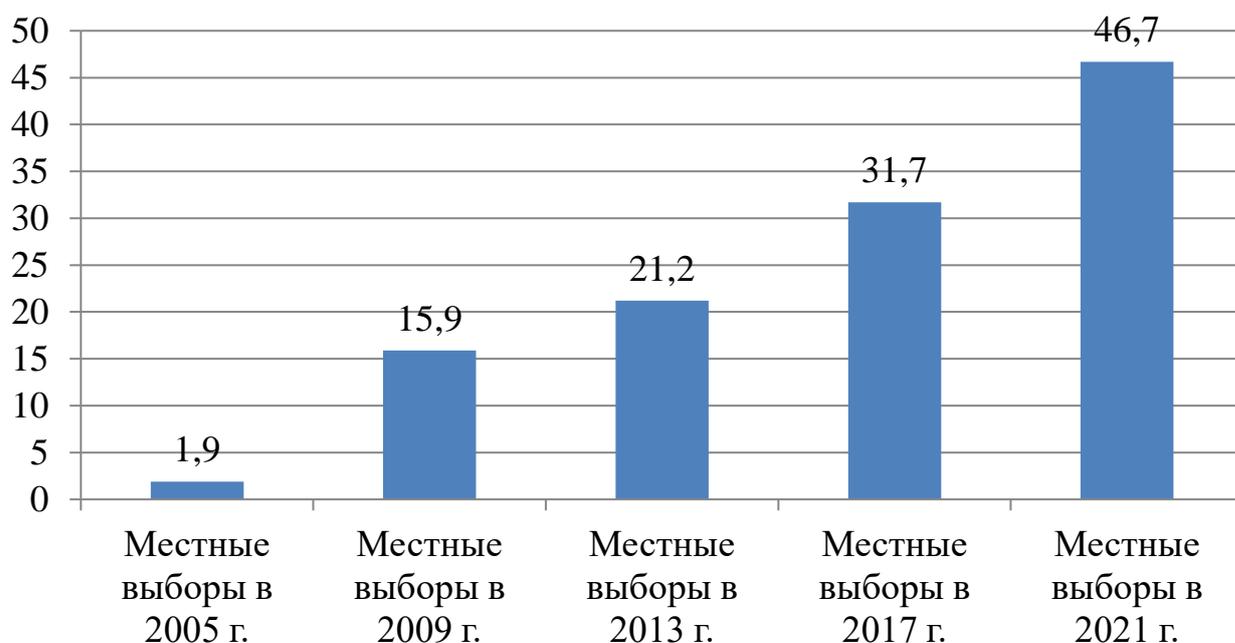


Рисунок 17 – Удельный вес избирателей, воспользовавшихся электронным голосованием на местных выборах в Эстонии, процентов

Примечание – составлено на основе [59]

Таким образом, если в 2005 г. электронным голосованием воспользовались 1,9 % избирателей, принявших участие в местных выборах, то в 2021 г. – уже 46,7 % избирателей. В Казахстане электронное голосование через сеть Интернет целесообразно использовать в качестве пилотного проекта, допустив с учетом эстонского опыта многократное «переголосование», при этом в день выборов акима электронное голосование будет недоступным. Лица, желающие изменить свой выбор либо же не принявшие участие в электронном голосовании через Интернет, смогут лично посетить избирательные участки и проголосовать с помощью бумажного бюллетеня. Для участия в электронном голосовании потребуется предварительная регистрация, в ходе которой будет проведена идентификация избирателя, желающего принять участие в выборах акима с использованием цифровых технологий. Однако электронное голосование через сеть Интернет с использованием персонального компьютера на выборах акимов целесообразно также дополнить переносными цифровыми терминалами, которые зарекомендовали себя, в частности, на местных выборах в Российской Федерации. Переносные цифровые терминалы могут устанавливаться в помещениях, отведенных для голосования, что позволит избирателям поддержать своего кандидата на должность акима села, поселка, сельского округа до основного дня голосования (досрочное голосование с использованием дистанционных терминалов рекомендуется ограничить пятью днями до основного дня выборов, при этом сохранится возможность «переголосования»), также цифровые терминалы более удобны при голосовании по месту жительства избирателей (особенно в отдаленных населенных пунктах). С тем, чтобы укрепить доверие избирателей Казахстана к использованию цифровых технологий на выборах акимов, следует первоначально ограничить долю голосов, которая может быть отдана с

использованием цифровых технологий (например, не более 30 % общей численности проголосовавших избирателей).

Для активизации участия женщин в выборах акимов сел, поселков, сельских округов Казахстана целесообразно воспользоваться рекомендациями международных организаций. Так, мировая практика показывает, что в расширении представительства женщин в избирательном процессе велика роль организаторов выборов (Центральной избирательной комиссии, территориальных избирательных комиссий), что предусматривает:

- 1) наличие достаточного количества женщин в составе избирательных комиссий;
- 2) использование гендерных квот при регистрации кандидатов на выборах акимов;
- 3) консультации с общественными организациями, занимающимися защитой прав женщин;
- 4) обеспечение образованности избирателей, формирование благожелательного отношения избирателей к женщинам, желающим стать акимом;
- 5) наличие координатора в составе Центральной избирательной комиссии страны, ответственного за поддержку женщин на местных выборах [60].

Большую роль для увеличения представительства женщин играет также обучение избирателей с тем, чтобы создавать и продвигать специализированные учебные программы, ориентированные на женщин, стремящихся построить политическую карьеру. Целесообразно разработать и сделать доступными онлайн полноценные курсы, описывающие порядок участия в выборах акимов, избирательные права, действующие процедуры выборов, возможности проведения предвыборной агитации. Также важно наладить активную работу координатора в составе Центральной избирательной комиссии с тем, чтобы обеспечить положительное отношение избирателей к кандидатам женского пола, особенно в сельской местности.

Значительную роль в поддержке женщин на выборах акимов способны сыграть также политические партии, зарегистрированные в Республике Казахстан. При этом деятельность по поддержке женщин необходима как в предвыборный период, так и в ходе выборов, а также после избрания акимом, что возможно осуществлять по следующим направлениям [61]:

- 1) поддержка женщин в ходе подбора кандидатов для участия в выборах акимов поселков, сел, сельских округов. Необходимо предварительно согласовать с руководством партии направления активизации участия женщин в выборах акимов, целесообразным видится также использование рекомендованных партийных квот, которые применяются в зарубежных странах. При этом следует обеспечить контроль соблюдения квот женщин-кандидатов, стремиться предлагать кандидатов женского пола в тех избирательных округах, где партия обладает выигрышными позициями (жесткая политическая конкуренция не ожидается). Также важно поощрение участия женщин в деятельности партии и в политической жизни страны в

целом. Возможно совместное создание общественных организаций, помогающих женщинам-кандидатам на местных выборах;

2) подготовка к предвыборной кампании, поиск финансирования. Женщины, желающие стать акимами, нуждаются в обучении навыкам привлечения средств, агитационным способностям. Целесообразно рассмотреть возможность создания специальных внутрипартийных фондов, ориентированных на помощь женщинам-кандидатам, разработать и реализовать программу обучения женщин – членов партии. Актуальным видится развитие международного сотрудничества в области выборов с тем, чтобы активно применять зарубежный опыт для обеспечения сбалансированного представительства женщин и мужчин среди кандидатов на должность акима;

3) период проведения избирательных кампаний. Актуальным видится использование механизма наставничества (за женщиной-кандидатом на должность акима закрепляется опытный член партии, ранее участвовавший в выбор, который оказывает консультативную помощь при необходимости). Также следует дифференцировать обращения к избирателям в зависимости от пола;

4) день выборов. Рекомендуется привлекать женщин в качестве наблюдателей на избирательных участках, на которых женщины участвуют в выборах на должность акима;

5) период после выборов. Необходимо постоянно повышать квалификацию женщин, избранных акимами, обеспечить их участие в выработке общей политики политической партии, организовывать проведение съездов и собраний, посвященных женщинам в политике, а также проводить работу с мужчинами в составе партии, что важно для создания благоприятной психологической атмосферы, способствующей эффективной работе.

В совокупности предложенные рекомендации дадут возможность значительно улучшить избирательный процесс на выборах акимов поселков, сел, сельских округов, а также укрепить доверие избирателей Казахстана к институтам местного самоуправления.

По итогам третьей главы исследования получены следующие важнейшие результаты:

1) для совершенствования существующей модели выборов сельских акимов целесообразно расширить возможности для выдвижения кандидатов (предусмотрев также выдвижение от собрания местного сообщества, маслихата), упростить обжалование отказов в регистрации кандидата на должность акима. Рекомендуется улучшить финансовую поддержку участников выборов акима за счет предоставления субвенций, покрывающих фактические расходы на проведение предвыборной кампании по опыту Португалии. Величина субвенций будет учитывать как общее число кандидатов на выборах, так и достигнутые результаты (для участия в распределении субвенций необходимо будет набрать не менее 20 % голосов избирателей). Видится перспективной модель консультационных избирательных центров, оказывающих помощь кандидатам-самовыдвиженцам в части правовой поддержки, разработки стратегии и тактики участия в выборах акимов,

применения современных избирательных технологий (в т.ч. цифровых решений). В качестве альтернативы рассматривается модель избрания профессионального менеджера по итогам конкурса на основе опыта Финляндии. Данная модель позволит обеспечить избрание на должность акима кандидата, обладающего необходимым управленческим опытом и способного успешно решать актуальные проблемы местного сообщества, при этом конкурсная комиссия, включающая в т.ч. представителей местного сообщества, позволит обеспечить прозрачность и справедливость процедуры отбора. По итогам отбора конкурсная комиссия должна рекомендовать не менее двух кандидатов, в ином случае будет применяться общая модель прямых выборов акима;

2) для совершенствования процедур выбора акимов сел, поселков, сельских округов целесообразно рассмотреть возможность внедрения процедур электронного голосования через персональный компьютер на основе опыта Эстонии. При этом будет предусмотрена возможность «переголосования», избиратель сможет также прийти в день выборов на избирательный участок и поддержать другого кандидата на должность акима, воспользовавшись бумажным бюллетенем. Электронное голосование особенно востребовано среди молодых граждан, что позволит увеличить явку на выборах сельских акимов. Для обеспечения расширения представительства женщин среди кандидатов на должность акима целесообразно предусмотреть должность координатора по правам женщин в составе Центральной избирательной комиссии, значительную роль призваны сыграть также политические партии, выдвигающие кандидатов на должность акима. Так, например, к применению в политических партиях рекомендуется механизм наставничества (к женщине, впервые выдвигающейся в качестве кандидата на должность акима, будет прикрепляться наставник из числа членов партии, имеющих опыт участия в выборах акимов). Поддержка женщин важна и после выборов, что позволит обеспечивать непрерывное повышение их компетентности и будет способствовать росту популярности среди избирателей Казахстана.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведения исследования получены следующие важнейшие результаты:

1) предложено авторское определение местного самоуправления, а также определены его важнейшие функции: так, местное самоуправление позволяет стимулировать рост гражданской активности местного сообщества, ускорить социально-экономическое развитие территории, наладить устойчивое взаимодействие с органами государственной власти, в полной мере реализовать полномочия, переданные вышестоящими органами управления, создать условия для устойчивого повышения качества жизни в административно-территориальной единице. Однако максимально полная реализация положений Европейской хартии местного самоуправления предусматривает формирование органов местного самоуправления на основе прямых выборов. Отмечено, что в ходе формирования выборных органов местного самоуправления используются принципы и нормы, позволяющие обеспечивать прозрачность избирательного процесса, укрепить доверие граждан к итогам выборов;

2) выделено пять моделей местного самоуправления: советская, иберийская, континентальная, англосаксонская, гибридная. Исследование опыта формирования органов местного самоуправления в отдельных странах показало, что Венгрия использует прямые выборы мэров поселений и уездов, в Португалии на прямых выборах избираются коллегиальные исполнительные органы местного самоуправления (должности мэров не предусмотрены), в Турции, помимо мэров, избираются также члены муниципальных администраций. Интерес представляет опыт Эстонии, где избираются мэры и волостные старосты, а Министерство внутренних дел создает и контролирует уездные управы. В Литве мэры избираются на прямых выборах, однако представительный орган местного самоуправления назначает заместителей мэра, а мэр избирается на прямых выборах. Существует также положительный опыт назначения «сити-менеджеров» по результатам конкурса в Российской Федерации;

3) проведен анализ реформирования выборов и назначения акимов в Республике Казахстан, который показал, что основы для выборности акимов были заложены Конституцией еще в 1995 г., проект закона «О местном самоуправлении» 2006 г. позволил начать проведение пилотных выборов акимов поселков, сел, сельских округов, однако в дальнейшем процесс активизации участия населения в формировании органов местного самоуправления путем прямых выборов акимов замедлился. Принятие Концепции развития местного самоуправления в 2012 г. дало возможность провести выборы акимов: в 2013 г. на основе косвенных выборов (выборщиками выступили депутаты маслихатов) было избрано свыше 2,4 тыс. акимов нижнего уровня управления. Позднее было принято решение о введении прямых выборов акимов нижнего уровня управления (с 2021 г.), с 2023 г. начато проведение прямых выборов акимов районов и городов областного значения;

4) анализ действующего законодательства Казахстана показал, что в настоящее время избрание акимов нижнего уровня управления, районов и городов областного значения проводится на прямых выборах. Сменяемость акимов обеспечивается за счет норм, в соответствии с которыми акимы районов и городов областного значения не могут избираться более двух раз подряд. Существует возможность самовыдвижения кандидатов в акимы, также кандидаты могут выдвигаться политическими партиями, зарегистрированными в республике, либо же вышестоящими акимами (если количество зарегистрированных кандидатов в избирательном округе меньше двух человек). Для регистрации кандидата требуется уплатить избирательный взнос, подать декларацию о доходах и обязательствах, пройти специальную проверку в органах безопасности. Результаты выборов акимов, прошедшие в 2021-2023 гг., показывают, что среди кандидатов на должность акимов большинство составляют самовыдвиженцы (около 60-70 % общей численности кандидатов), однако побеждают на выборах преимущественно представители партии «АМАНАТ» (так, в 2022 г. кандидаты от указанной партии составили свыше 60 % общей численности избранных акимов). В ходе выборов акимов районов и городов областного значения в 2023 г. кандидаты-самовыдвиженцы также столкнулись со сложностями в политической конкуренции с представителями политических партий;

5) проведенное в Бухар-Жырауском районе исследование актуальных проблем организации выборов акимов различных уровней (участие приняли 954 респондента) показало, что удовлетворены результатами выборов только 55,5 % участников, а более 37 % респондентов вовсе не участвовали в выборах. Участники исследования высказывали нарекания на организацию деятельности избирательных комиссий (отсутствие сменяемости членов территориальных комиссий), слабую предвыборную агитацию участников, также присутствует неуверенность в честном проведении выборов. Среди проблем, актуальных для организации выборов акимов, наиболее значимыми являются также слабое применение цифровых технологий, промедление в совершенствовании избирательного процесса на местном уровне, низкая политическая активность женщин и молодых граждан, малая конкурентность (2 – 3 кандидата на место).

Проведенное исследование позволило предложить следующие решения актуальных проблем выборности акимов:

1) усовершенствовать существующую модель выборности акимов. Так, рекомендуется расширить возможности для выдвижения кандидатов (право выдвигать кандидатов получают также собрание местного сообщества, маслихат), необходимо упростить обжалование отказов в регистрации кандидата на должность акима, что позволит не допускать необоснованных отказов. К внедрению рекомендуется также норма, предусматривающая обязательное обновление состава территориальных избирательных комиссий с включением представителей местного сообщества. Следует улучшить финансовую поддержку участников выборов акима за счет предоставления субвенций, покрывающих фактические расходы на проведение предвыборной кампании по опыту Португалии. Величина субвенций будет учитывать как

общее число кандидатов на выборах, так и достигнутые результаты (для участия в распределении субвенций необходимо будет набрать не менее 20 % голосов избирателей). Для улучшения результатов участия самовыдвиженцев в выборах акимов целесообразно рассмотреть возможность построения сети консультационных избирательных центров, оказывающих помощь кандидатам в части правовой поддержки, разработки стратегии и тактики участия в выборах акимов, применения современных избирательных технологий (в т.ч. цифровых решений);

2) альтернативная модель, применение которой будет возможным в виде эксперимента, предусматривает избрание на должность акима профессионального менеджера (по опыту Финляндии). Данная модель позволит обеспечить избрание на должность акима кандидата, обладающего необходимым управленческим опытом и способного успешно решать актуальные проблемы местного сообщества, при этом конкурсная комиссия, включающая в т.ч. представителей местного сообщества, позволит обеспечить прозрачность и справедливость процедуры отбора. По итогам отбора конкурсная комиссия должна рекомендовать не менее двух кандидатов, в ином случае будет применяться общая модель прямых выборов акима. Окончательный выбор между кандидатами, рекомендованными конкурсной комиссией, будут осуществлять местные жители на прямых выборах либо же маслихат при применении косвенных выборов;

3) актуальным видится улучшение процедур выбора акимов сел, поселков, сельских округов за счет электронного голосования через персональный компьютер на основе опыта Эстонии. При этом следует предусмотреть возможность «переголосования», сохранится право избирателя проголосовать в основной день выборов с использованием бумажного бюллетеня (при использовании бумажного бюллетеня результаты голосования с использованием цифровых технологий аннулируются). Электронное голосование особенно востребовано среди молодых граждан, что позволит увеличить явку на выборах акимов нижнего уровня управления;

4) для увеличения представительства женщин среди участников выборов акимов нижнего уровня управления предлагается предусмотреть должность координатора по правам женщин в составе Центральной избирательной комиссии, значительную роль призваны сыграть также политические партии, выдвигающие кандидатов на должность акима. Так, например, к применению в политических партиях рекомендуется механизм наставничества (к женщине, впервые выдвигающейся в качестве кандидата на должность акима, будет прикрепляться наставник из числа членов партии, имеющих опыт участия в выборах акимов). Поддержка женщин важна и после выборов, что позволит обеспечивать непрерывное повышение их компетентности и будет способствовать росту популярности среди избирателей Казахстана.

Предложенные рекомендации позволяют решить выявленные проблемы выборности акимов в Казахстане, а также будут способствовать реализации целей и задач, предусмотренных Концепцией развития местного самоуправления Казахстана на период до 2025 г. Реализация предложенных

рекомендаций позволит повысить прозрачность избирательного процесса на местных выборах, укрепить доверие населения к выборам и стимулировать вовлечение представителей местных сообществ в решение актуальных вопросов, в т.ч. путем участия в выборах акимов. Однако остаются актуальными дальнейшие исследования в части расширения полномочий акимов нижнего уровня управления, улучшения финансового обеспечения, что даст возможность принимать верные и актуальные решения, позволяющие эффективно решать вопросы местного значения.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Ворошилов, Н.В. Проблемы и перспективы развития института местного самоуправления в России / Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2022. – Т. 15. – № 5. – С. 170–188.
- 2 Фастович, Г.Г. Функционирование института местного самоуправления в современной России / Г.Г. Фастович // Аграрное и земельное право. – 2022. – № 2. – С. 88–90.
- 3 Машенов, А.С. Развитие местного самоуправления / А.С. Машенов // Вестник магистратуры. – 2021. – № 6-3. – С. 79–81.
- 4 Сапаргалиев, Г.С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан / Г.С. Сапаргалиев // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. – 2020. – № 4. – С. 173–176.
- 5 Колосова, Н.Н. Местное самоуправление как институт гражданского общества в России: теоретико-методологические и исторические аспекты / Н.Н. Колосова // Гуманитарный вестник Донского государственного аграрного университета. – 2022. – № 1. – С. 52–58.
- 6 Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 года. Электронный ресурс. URL: [m.coe.int/168007a105](http://m.coe.int/168007a105). Дата обращения 23.02.2024.
- 7 О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 (в ред. закона Республики Казахстан от 20.04.2023 г. № 226-VII) [Электронный ресурс]. URL: [adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148). Дата обращения 19.02.2024.
- 8 Конституция Республики Казахстан: принята на всенародном референдуме 30 августа 1995 г. (с поправками от 5 июня 2022 г.) [Электронный ресурс]. URL: [akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://akorda.kz/ru/official_documents/constitution). Дата обращения 24.02.2024.
- 9 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. федерального закона от 04.08.2023 г. № 449-ФЗ). Электронный ресурс. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/). Дата обращения 20.02.2024.
- 10 О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: закон Республики Беларусь от 04.01.2010 г. № 108-3 (в ред. закона Республики Беларусь от 12.07.2023 г. № 281-3). Электронный ресурс. URL: [pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11000108](http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11000108). Дата обращения 20.02.2024.
- 11 О местном самоуправлении: закон Республики Армения от 07.05.2002 г. № ЗР-337. Электронный ресурс. URL: [arlis.am/DocumentView.aspx?docID=62997](http://arlis.am/DocumentView.aspx?docID=62997). Дата обращения 21.02.2024.
- 12 О местной государственной администрации и органах местного самоуправления: закон Кыргызской Республики от 20.10.2021 г. № 123 (в ред.

закона Кыргызской Республики от 01.12.2022 г. № 114). Электронный ресурс. URL: [cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112302?cl=ru-ru](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112302?cl=ru-ru) (дата обращения 18.02.2024).

13 Джамалудинова, М.Ю. Демократизм местного самоуправления: теоретические основы и практика реализации / М.Ю. Джамалудинова, В.З. Муртузалиева, М.З. Муслимов // Экономические исследования. – 2021. – Т. 6. – № 1. – С. 33–37.

14 Колесников, А.В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук: 5.1.2 / А.В. Колесников; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов, 2022. – 64 с.

15 Кожевников, О.А. Местное самоуправление как конституционная ценность: от истоков к современному состоянию / О.А. Кожевников // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 4. – С. 49 – 56.

16 Плотников, А.А. Общественное участие в местном самоуправлении: декларации и реальность / А.А. Плотников // Право и государство: теория и практика. – 2020. – № 2. – С. 74–76.

17 Лось, Л.В. Развитие местного самоуправления в России: теоретические аспекты / Л.В. Лось // Океанский менеджмент. – 2021. – № 3. – С. 66–71.

18 Бондарь, Н.С. Местное самоуправление / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – М.: Юрайт, 2019. – 386 с.

19 Еремин, А.Р. Историко-правовые вопросы развития местного самоуправления в России / А.Р. Еремин, В.В. Гришин // Социально-политические науки. – 2021. – Т. 11. – № 2. – С. 88–95.

20 Горбатюк, Е.С. Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор / Е.С. Горбатюк // Вестник СПбГУ. – 2015. – Сер. 6. – № 1. – С. 21–27.

21 Наумова, Н.В. Правовая траектория оптимизации структуры и функционала органов местного самоуправления в современной России / Н.В. наумова, А.С. Балакирева // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2023. – № 5. – С. 158–161.

22 Еремин, А.Р. Проблемы определения функций местного самоуправления / А.Р. Еремин // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2022. – № 2. – С. 133–143.

23 Стратегия «Казахстан-2050» [Электронный ресурс]. URL: [primeminister.kz/assets/media/strategiya-kazakhstan-2050.pdf](http://primeminister.kz/assets/media/strategiya-kazakhstan-2050.pdf). Дата обращения 20.02.2024.

24 Шекин, М.А. Избирательные системы для муниципальных выборов: европейский опыт и российское законодательство / М.А. Шекин // Вестник науки. – 2023. – Т. 2. – № 12. – С. 600–607.

25 Федотова, Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран / Ю.Г. Федотова. – М.: ИНФРА-М, 2023. – 263 с.

26 Малый, А.Ф. Народовластие – фундамент демократического государства / А.Ф. Малый, А.А. Нигметзянов, И.Г. Никитенко // Правовое государство: теория и практика. – 2021. – № 2. – С. 21–31.

27 Коровин, Е.М. Избирательная кампания: понятие и темпоральные границы / Е.М. Коровин // Правоприменение. – 2020. – Т 4. – № 1. – С. 37 – 48.

28 О выборах в Республике Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 28.09.1995 г. № 2464: в ред. Конституционного закона Республики Казахстан от 05.11.2022 г. № 156-VII [Электронный ресурс]. URL: [online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1004029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1004029) (дата обращения 19.02.2024).

29 Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А(III) Генеральной ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml/](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml/). Дата обращения 20.02.2024.

30 Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // ОБСЕ. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/0/14305.pdf> (дата обращения 19.02.2024).

31 Декларация о критериях свободных и справедливых выборов: принята единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза, Париж, 26 марта 1994 г. URL: <https://indem.ru/idd2000/declaration.htm>. Дата обращения 18.02.2024.

32 Васильев, М.С. Цифровые коммуникативные технологии на региональных выборах: применение властью и оппозицией / М.С. Васильев, С.А. Водопетов, С.А. Антонович // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2020. – № 1. – С. 39–49.

33 Балгимбекова, Г.У. Некоторые новеллы законодательства о выборах депутатов местных представительных органов государственной власти в Республике Казахстан / Г.У. Балгимбекова, В.С. Исабекова // Архивариус. – 2020. – № 8. – С. 56–58.

34 Ахметов, Е.Б. Апробация результатов научного исследования на тему: «Научное обеспечение законопроектной деятельности в Республике Казахстан» по вопросам выборности сельских акимов – процесс дальнейшей демократизации и становления местного самоуправления в Казахстане / Е.Б. Ахметов, А.Н. Оспанова // Вестник Института законодательства и правовой информации РК. – 2021. – № 2. – С. 191–200.

35 Фролова, Е.В. Сити-менеджер в России: баланс интересов или конфликтные риски? / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, В.Ю. Шалашникова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 4. – С. 114–136.

36 Современные избирательные системы. Вып. 18 / под ред. А.А. Автономова, В.И. Лысенко. – М.: РЦОИТ, 2023. – 496 с.

37 Современные избирательные системы. Вып. 17 / под ред. В.И. Лафитского. – М.: РЦОИТ, 2022. – 400 с.

38 Современные избирательные системы. Вып. 16 / под ред. В.И. Лафитского. – М.: РЦОИТ, 2021. – 552 с.

39 Кемелбеков, А. Особенности развития института местного самоуправления в Республике Казахстан / А. Кемелбеков // Образование и право. – 2019. – № 12. – С. 263–266.

40 Сагиндыкова, А.Н. Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в Республике Казахстан / А.Н. Сагиндыкова, Л.Т. Жанузакова // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 96–106.

41 Гладкова, А.Г. Организационно-правовые проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Республике Казахстан / А.Г. Гладкова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – № 37. – С. 10–14.

42 Жанузакова, Л.Т. Проблемы формирования местного самоуправления в Республике Казахстан / Л.Т. Жанузакова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9. – С. 1871–1876.

43 Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 28.11.2012 г. № 438 [Электронный ресурс] // АДІЛЕТ. URL: [adilet.zan.kz/rus/docs/U120000438#z13](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U120000438#z13). Дата обращения 02.03.2024.

44 О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана»: Указ Президента Республики Казахстан от 30.01.2012 г. № 261 [Электронный ресурс] // АДІЛЕТ. URL: [adilet.zan.kz/rus/docs/U120000261#z0](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U120000261#z0). Дата обращения 02.03.2024.

45 О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления: Закон Республики Казахстан от 13.06.2013 г. № 101-V [Электронный ресурс]. URL: [online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31405010&pos=1;-16](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31405010&pos=1;-16). Дата обращения 03.03.2024.

46 В Казахстане завершились выборы сельских акимов [Электронный ресурс]. URL: [online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31429634&pos=4;-70](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31429634&pos=4;-70). Дата обращения 03.03.2024.

47 Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года: Указ Президента Республики Казахстан от 18.08.2021 г. № 639 [Электронный ресурс] // АДІЛЕТ. URL: [adilet.zan.kz/rus/docs/U210000639](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U210000639). Дата обращения 02.03.2024.

48 О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан»: Конституционный закон Республики Казахстан от 24.05.2021 г. № 41-VII ЗРК [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464>. Дата обращения 04.03.2024.

49 Казахстан в новой реальности: время действий: Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000002020>. Дата обращения 05.03.2024.

50 Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны: Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie->

glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048. Дата обращения 04.03.2024.

51 Новый Казахстан: путь обновления и модернизации: Послание Главы государства народу Казахстана от 16 марта 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953> (Дата обращения 06.03.2024).

52 Прямые выборы акимов и развитие электоральной культуры [Электронный ресурс] / Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан. URL: [kisi.kz/ru/pryamye-vybory-akimov-i-razvitie-elektoralnoj-kultury](http://kisi.kz/ru/pryamye-vybory-akimov-i-razvitie-elektoralnoj-kultury). Дата обращения 06.03.2024.

53 Выборы акимов сельского уровня: итоги за 2021-2022 годы [Электронный ресурс] // Economic Research Institute. URL: [economy.kz/ru/Novosti\\_instituta/id=6287](http://economy.kz/ru/Novosti_instituta/id=6287). Дата обращения 04.03.2024.

54 Информационный бюллетень Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан № 6 (33), 2023 г. [Электронный ресурс] // ЦИК РК. URL: [election.gov.kz/upload/docs/2024/01/Информационный\\_бюллетень\\_ЦИК\\_РК\\_2022.pdf](http://election.gov.kz/upload/docs/2024/01/Информационный_бюллетень_ЦИК_РК_2022.pdf) (Дата обращения 05.03.2024).

55 Информационный бюллетень Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан № 7 (34), 2024 г. [Электронный ресурс] // ЦИК РК. URL: [election.gov.kz/upload/docs/2024/01/Информационный\\_бюллетень\\_ЦИК\\_РК\\_2023.pdf](http://election.gov.kz/upload/docs/2024/01/Информационный_бюллетень_ЦИК_РК_2023.pdf) (Дата обращения 05.03.2024).

56 Итоги пилотных выборов акимов районов и городов областного значения [Электронный ресурс] // Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан. URL: [kisi.kz/ru/itogi-pilotnyh-vyborov-akimov-rajonov-i-gorogov-oblastnogo-znacheniya](http://kisi.kz/ru/itogi-pilotnyh-vyborov-akimov-rajonov-i-gorogov-oblastnogo-znacheniya). Дата обращения 05.03.2024.

57 Чертков, А.Н. Электронное голосование на муниципальных выборах: проблемы и перспективы / А.Н. Чертков // Вестник Московского государственного областного университета. Юриспруденция. – 2021. – № 3. – С. 15–25.

58 Матвейчев, М.Ю. Зарубежный опыт реализации системы электронного голосования как одного из важнейших механизмов электронной демократии / М.Ю. Матвейчев // Право и государство: теория и практика. – 2019. – № 8. – С. 16–19.

59 Широков, И.С. Информационная безопасность в рамках электронной демократии / И.С. Широков // Вестник ЗабГУ. – 2021. – Т. 27. – № 10. – С. 78–84.

60 Руководство по наблюдению и продвижению участия женщин в выборах. БДИПЧ ОБСЕ [Электронный ресурс]. URL: [osce.org/files/f/documents/1/c/558336\\_0.pdf](http://osce.org/files/f/documents/1/c/558336_0.pdf). Дата обращения 09.03.2024.

61 Основные пункты для привлечения женщин в политические партии. ПРООН [Электронный ресурс]. URL: [undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Russian%20PolitParties\\_poster.pdf](http://undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Russian%20PolitParties_poster.pdf). Дата обращения 09.03.2024.