

## **СОДЕРЖАНИЕ**

<b>НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ.....</b>	<b>3</b>
<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....</b>	<b>4</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>6</b>
<b>ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Модели развития местного самоуправления в развитых и развивающихся странах.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Маслихат как одна из форм МСУ в Казахстане.....</b>	<b>11</b>
<b>ГЛАВА 2 ПРАКТИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МАСЛИХАТА И АКИМАТА НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Структура Маслихата города Алматы.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 Анализ взаимодействия маслихата и акимата на примере города Алматы.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 Рекомендации по повышению эффективности взаимодействия маслихата и акимата.....</b>	<b>32</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>	<b>35</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....</b>	<b>37</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ.....</b>	<b>41</b>

## Нормативные ссылки

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие нормативные правовые акты:

1. Республика Казахстан. Конституция: [принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года]. - URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_) (дата обращения 19.03.2024). - Текст: электронный.

2. Республика Казахстан. Конституционный закон. О выборах в Республике Казахстан. Конституционный. Закон №2464 КЗПК: [принят Парламентом Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года]. -URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464\\_/z952464.htm](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_/z952464.htm) (дата обращения 01.04.2024). - Текст: электронный.

3. Республика Казахстан. Закон. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан. Закон №148 ЗПК: [принят Парламентом Республики Казахстан 23 января 2001 года]. - URL: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_) (дата обращения 11.01.2024). - Текст: электронный.

4. Республика Казахстан. Указ. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Указ № 438: [принят Президентом Республики Казахстан 28 ноября 2012 года]. - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (дата обращения: 04.04.2024). – Текст: электронный.

5. Республика Казахстан. Указ. Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Указ. №522: [принят Президентом Республики Казахстан 28 ноября 2012 года]. - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522> (дата обращения 15.03.2024). - Текст: электронный.

6. Республика Казахстан. Послание. Казахстан в новой реальности: время действий: [Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 г.]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K20000002020> (дата обращения 19.03.2024). - Текст: электронный.

7. Республика Казахстан. Закон. Об общественных советах. Закон №383-V ЗПК: [принят Парламентом Республики Казахстан 2 ноября 2015 года]. - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383> (дата обращения 22.01.2024). - Текст: электронный.

8. Республика Казахстан. Закон. О государственной службе Республики Казахстан. Закон №416-V ЗПК: [принят Парламентом Республики Казахстан 23 ноября 2015 года]. - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416/links> (дата обращения: 08.04.2024). - Текст: электронный.

9. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» [от 25 декабря 2017 года № 120-VI ЗРК].- URL- <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1700000120> (дата обращения 22.01.2024).- Текст: электронный.

10. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан [от 4 декабря 2008 года № 95- IV].-URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095> (дата обращения 19.03.2024). - Текст: электронный.

## **Обозначения и сокращения**

В настоящем магистерском проекте использованы ссылки на следующие обозначения и сокращения:

госорган – государственный орган

др. – другие

ЖКХ- жилищно-коммунальное хозяйство

ЗРК- Закон Республики Казахстан

КНР-Китайская Народная Республика

МИО – местные исполнительные органы

МПО- местные представительные органы

МСУ-местное самоуправление

НПА – нормативные правовые акты

рис. – рисунок

РБ- Республиканский Бюджет

РК – Республика Казахстан

СССР- Союз Советских Социалистических Республик

табл.- таблица

ЦГО-центральные государственные органы

## **Введение**

### **Актуальность темы**

Согласно социологическим исследованиями, январские события показали, что Казахстане существует социальная напряженность, связанная с недоверием к текущим институтам власти [1]. Кроме того, согласно данным ЦИК РК, на выборах депутатов всех уровней, прошедших, 19 марта 2022 года, в Алматы была самая низкая явка по РК- 28,7% [2], что может говорить о недостаточном уровне доверия к кандидатам в депутаты маслихата. Как отметил в своем Послании от 16 марта 2022 года Глава Государства, что в стране требуется политическая реформа, включающая переход от суперпрезидентской формы управления к делегированию власти народу [3]. Тем не менее остается формальным взаимодействие между народом и местными представительными органами [4]. К примеру, согласно социологическим опросам, 53 %, т.е. практически половина населения либо не знает, либо не доверяет своим представителям [5]. На данном этапе политической децентрализации роль маслихата в системе государственного управления имеет формальный характер, требующий пересмотра текущей модели и алгоритма взаимодействия работы маслихата с местными исполнительными органами. Имеется достаточный объем исследований по изучению взаимодействия депутатов маслихата с населением, к примеру работы магистрантов академии Бурлакова Л., Абаева Г., Худайбергенова А. других по определению эффективности местного представительного органа по уровню взаимодействия с населением; тем не менее, отмечается недостаточное количество научных исследований по оценке и изучению взаимодействия депутатов маслихата с государственными органами как одного из факторов эффективности местного представительного органа. Более того, отсутствие четких регламентов взаимодействия маслихата с местными исполнительными органами является одной из ключевых проблем низкой эффективности маслихата в системе местного самоуправления и местного государственного управления.

**Цель магистерского проекта** – Изучение механизмов, вызовов и проблем во взаимодействии маслихата и акимата на примере города Алматы.

### **Задачи исследования:**

Изучить теоретические основы международного опыта МСУ;

Изучить нормативно-правовой статус маслихата как одной из форм МСУ в Казахстане;

Определить сложившиеся регламенты взаимодействия между депутатами маслихата и МИО;

Изучить проблемы взаимодействия депутатов маслихата и МИО;

Разработать практические рекомендации по повышению эффективности взаимодействия депутатов и МИО.

**Объект исследования:** деятельность маслихата города Алматы (депутатов Маслихата).

**Предмет исследования:** взаимодействие депутатов маслихата с местными исполнительными органами.

**Практическая значимость** проекта обусловлена необходимостью изменения парадигмы взаимодействия работы местного представительного и исполнительного органов в совместном управлении и принятии политических решений города Алматы по принципу солидарной ответственности. Рекомендации также могут быть использованы не только для дальнейшего научного исследования, но и в практической имплементации при разработке системы «сквозной» ответственности и повышения доверия населения к институту местных представительных органов.

**Методы исследования** анализ нормативно-правовой базы, анкетирование, метод кейс-стади, экспертный опрос путем проведения качественного анализа методом интервьюирования (полуструктурированное глубинное интервью)

**Апробация и внедрение результатов исследования** Результаты данного исследования были успешно опубликованы в статье под названием «РОЛЬ МАСЛИХАТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА АЛМАТЫ» в научном журнале «ГЛОБАЛЬНАЯ НАУКА И ИННОВАЦИЯ: ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ». –2024. – №22. – СЕРИЯ «СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ НАУКИ», «ПОЛИТОЛОГИЯ», «КУЛЬТУРОЛОГИЯ». – С.53-56.

**Структура исследования** Магистерский проект состоит из введения, основных двух глав, заключения и списка использованной литературы.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## 1.1 Модели взаимодействия местного самоуправления в развитых и развивающихся странах

Изучение теоретических основ развития местного самоуправления в мировой практике, особенно в Западной Европе, является крайне актуальным, так как именно Западная Европа является драйвером развития местного самоуправления, как полноправной, независимой и децентрализованной системы публичной власти, которая в некоторой степени может противостоять и центральной власти до определённой степени [6,7]. Парадоксально, однако Республика Казахстан, имея коммунистическое прошлое, подразумевало участие граждан на обязательной партийной основе, но не на инициативном и автономном гражданском участии, которое является фундаментом МСУ как концепции публичного права каждого гражданина. За период становления Независимого Казахстана с 1990-х гг. начался новый этап развития государственности с адаптированным внедрением западных моделей местного самоуправления и местного государственного управления. Таким образом, в первой части магистерской работы были изучены теоретические основы моделей МСУ в мире с целью разработки практических предложений в заключительной части данной магистерской работы.

Анализ литературы показал, что существуют несколько концептуальных моделей местного самоуправления.

Во-первых, англосаксонская, или модель корпоративного управления. Основная концепция данной модели заключается в высокой степени децентрализации и автономности в вопросах местного значения вследствие того, что правосубъектность муниципального образования строится по аналогии с корпорацией, в частности, местные жители («акционеры»), представительный орган муниципального образования («совет директоров»), глава муниципального образования («президент корпорации»), исполнительный орган («менеджмент или правление корпорации») [8], ключевой особенностью которой заключается в том, что центральное правительство «не опекает на местах полномочных представителей выборных муниципальных органов» [9]. Кроме того, избранные населением депутаты и советники обладают тем же полноправным пакетом полномочий, как и менеджеры («олдермены», по аналогии- начальники Управлений, работники акиматов), как штатные, так и работающие по контракту. Срок полномочий всех депутатов – 4 года, за исключением Шотландии, в муниципальных образованиях которой депутаты избираются сроком на 3 года. Депутаты принимают на работу профильных специалистов (олдерменов, менеджеров), сроком на 6 лет, которые не только входят в состав совета, но и участвуют в заседаниях, обладая правом решающего голоса. Институт советников является своего рода механизмом преемственности в деятельности МСУ. Под институциональной автономией МСУ в Великобритании подразумевается сепарированность МСУ от системы МИО [10]. К примеру, представительные органы муниципальных образований самостоятельно

назначают штат специалистов, размер заработной платы и т.д. Тем не менее, Парламент регулирует предметы ведения муниципальных образований (доктрина “intra vires”), обеспечивая единство государственной политики [11]. В целом, МСУ занимается вопросами образования; транспорта; планирования развития территории; общественной безопасностью и социальной помощью, библиотечным делом, предоставление грантов местным социально значимым организациям и т.д. Что, в свою очередь, является примером характерного «принципа позитивного регулирования», т.е. объем функциональных полномочий устанавливается путем подробного перечисления их прав и обязанностей в Законах.

Изучение международной литературы также показало, что существует альтернативная модель МСУ — это континентальный, или французский, тип местного самоуправления, широко распространённый в континентальной Европе, странах Латинской Америки. Главная особенность, которой — это максимальная приближённость к государственной теории, т.е. максимальная административный контроль органов самоуправления представителями центрального правительства [12]. Таким образом, характерна иерархия нижестоящих звеньев перед вышестоящим с элементами прямого государственного управления. Кроме того, для континентальной модели характерен «принцип негативного регулирования», т.е. объем функциональных полномочий местных органов регулируются действиями, прямо не запрещенных законом, таким образом, данный принцип характеризуется “остаточным свободным пространством, которое по закону не предоставлено другим государственным органам...” [13]. Кроме того, для континентальной модели характерно “стандартизация”, т.е. типовое построение системы МСУ. К примеру, коммуны, независимо от размера региона, имеют одинаковые права и статус [14]. Однако представительные органы имеются лишь на более крупных уровнях, таких как коммуна [15].

Однако, в ряде стран распространена «смешанная модель, в частности, в Германии, Австрии, Японии и т.д. Особенностью смешанной модели является сочетание определённого уровня автономности МСУ на низовом уровне с государственным администрированием на центральном уровне [16]. Данная модель характерна постсоветским странам, в т.ч. Казахстану как наиболее приближенная модель к правовому устройству Республики Казахстан.

Изучение опыта азиатских недемократических, таких как Китай показал, что в Китае организация МСУ сохранилась с момента учреждения КНР в 1949 г. Система МСУ состоит из местных собраний народных представителей и местных правительств, без выборов должностных лиц муниципалитетов, и, таким образом, местное самоуправление встроено в жесткую вертикаль власти, где основную роль играет центральный партийный орган [17]. Однако, бурный экономический рост привел к налоговой и политической децентрализации, требующих эффективных моделей взаимодействия на местах и развитого самоуправления. Согласно обзору Котельниковой, «...среди множества предлагаемых вариантов МСУ можно выделить две основные модели —

“шанхайскую”, где широко используются административные методы управления, и “шэньянскую”, сориентированную на развитие низового самоуправления...» [18]. Однако, более распространена шанхайская модель, где органы исполнительной власти являются доминирующими. Однако, в КНР наблюдается тенденция децентрализации институтов местного самоуправления и внедрение проектов по реализации локальных экспериментов, субсидируемых государством и регулируемых местным самоуправлением [19]. К примеру, с 1995 г. в деревне Чжан Фанцюань была реализована ежемесячная публикация статей доходов и расходов местного бюджета, которая позже была масштабирована по КНР. Тем не менее, уникальность МСУ в том, что МСУ не занимаются предоставлением ЖКХ услуг, в основном сфокусированы на создании небольших социальных учреждений (столовых, домов инвалидов, детских садов) [20]. Литературные данные свидетельствуют о том, что в основе «реформы с китайской спецификой» в сфере государственного управления и МСУ, лежит подход «снизу-вверх», в противовес общепринятой системе «сверху-вниз» [21]. Следует отметить, что модернизация концепции МСУ стала результатом системных политических, налоговых и кадровых мер, способствовавших раскрытию инновационного потенциала китайских государственных служащих [22]. К примеру, одним из эффективных государственных программ Китая «Инновации как инструмент повышения эффективности китайского местного управления» (IECLG programme), которые основаны на продвижении мобильных приложений в области административно-политических и общественных политиках [23].

Таким образом, проведённый анализ литературы показал, что существует несколько принципов и моделей развития взаимодействия между исполнительными органами и местным самоуправлением, в частности децентрализованную, административную и дуалистическую. Во-первых, децентрализованная модель, в основе которой лежит максимальное отделение МСУ от государства по принципу субсидиарности. В частности, МСУ обладают самостоятельностью, однако, связаны с органами исполнительной власти общими принципами, закреплённых в общенациональном законодательстве. Однако, по мнению ученого Безобразова, «...государство и самоуправление неразделимы и что попытки разделить обе формы управления могут нарушить целостность и жизнеспособность государственного управления как единого целого» [24].

Во-вторых, административная модель подразумевает абсолютное государственное управление и регулирование государством органов МСУ. К примеру, административный принцип широко применялся в СССР в лице ее высших органов играло ключевую роль в установлении порядка деятельности МСУ. Как было описано выше, данная модель имеет продолжение в КНР и в ряде развивающихся стран.

В-третьих, дуалистическая модель взаимоотношений между ветвями представительной и исполнительной власти подразумевает смешанную модель

между административной и децентрализованной моделей. В частности, МСУ корректируется государством с учетом общенациональных интересов [25].

Таким образом, анализ теоретических основ местного самоуправления показал, что независимо от модели МСУ, отмечается контроль со стороны государства, который, с одной стороны, обеспечивает целостность государственной политики, а с другой, частично регулирует дальнейшую траектория развития модели МСУ. Однако, различаются его компетенции и глубина ответственности за практическую имплементацию.

В свою очередь, Республика Казахстан взяла польский опыт за основу принятой в 2012 году «Концепции развития местного самоуправления в РК», характерной особенностью которой была политическая и бюджетная децентрализация с многоуровневым регулированием [норм. сс. 4]. Кроме того, была утверждена Концепция Развития местного самоуправления РК до 2025 года Указом Президента РК от 18.09.2021 г. №639. Однако, существенным недостатком является отсутствие четких механизмов реализации и контроля, а также ключевая проблема в том, что развитие МСУ, как гражданской института, отнесено к государственным функциям. И, тем не менее, по мнению экспертов, за 30-летний период Независимости РК сформировалась своя казахстанская модель МСУ. Более детальное изучение сложившейся модели предоставлено в нижеизложенном тексте.

## **1.2 Маслихат как одна из форм МСУ в Казахстане**

Государственное управление на местах состоит из интегрированного местного государственного управления и самоуправления. Будучи государственно-общественным, т.е. гибридным госорганом, и не являясь полноценным государственным органом, маслихат представлена как форма самоорганизации местного населения. В частности, согласно действующему законодательству ЗРК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» от ст1. п.3., дефиниция местного самоуправления определяется следующим образом, в частности, это деятельность населения на самостоятельное решение и участие в процессе принятия решений.

С исторической точки, фундаментальным моментом развития местного самоуправления Независимого Казахстана стало появление в феврале 1991 г. Закона КазССР «О местном государственном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». Однако, местное самоуправление и право выбора были обозначены в Конституции РК от 1995 года. В частности, ст.89 п.2 определяла, что местное самоуправление осуществляется населением, проживающим на данной территории, путем выборов [25]. Однако, эту норму можно рассматривать декларативно, так как не было определено институциональное оформление местного самоуправления в Казахстане, т.е. какие конкретные органы и какие функции.

Далее, были определены функции маслихата, ст. 85 Конституции РК, в частности, местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Более детальный

функциональный анализ показал, что функциональные обязанности маслихата включают «...утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении; рассмотрение отчетов руководителей местных исполнительных органов по вопросам в пределах компетенции маслихатов, участие в распределении средств, выделяемых для финансирования республиканских программ и иных мероприятий, осуществление контроля за их расходованием и т.д...». Кроме этого, маслихат «...вправе принимать обязательные правила, за нарушение которых предусматривается административная ответственность. Это правила: застройки территории населенных пунктов; охраны и содержание земель, лесов, водных ресурсов, уникальных объектов природы, а также памятников истории и культуры; торговли в общественных местах; общественного порядка, пожарной и дорожной безопасности, безопасности на водах; меры по предотвращению эпидемий и эпизоотий и т.д...» Таким образом, маслихаты имеют 2 ключевых направления работы, во-первых, утверждение бюджета и, во-вторых, утверждение НПА и правил для соответствующей территории.

Согласно действующему законодательству, маслихат является гибридным органом. В частности, согласно ЗРК О МСУ ст.1.гл 1. п.11 о том, что маслихат является выборным органом, избираемый населением путем прямого тайного голосования, но, с другой стороны, согласно п.12 аппарат маслихата является государственным учреждением, обеспечивающим институциональную деятельность маслихата и депутатов, работники которого являются государственными служащими. [26]

Тем не менее, согласно мнению д.ю.н., профессор Жанузаковой Л. реальным началом практического формирования модели местного самоуправления был 2001 год. [27]. В частности, в своем послании народу «К свободному, эффективному и безопасному обществу» Первый Президент РК озвучил необходимость дальнейшей демократизации через усиление института МСУ, в частности, определение полномочий МСУ в нормативно-правовом поле. Практической реализацией послания Глав Государства стал новый ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» от 20.01.2001 г, не только структурировавший систему МСУ, но и определивший полномочия на всех уровнях [27]. Далее, существенные изменения произошли в 2007г, когда согласно конституционным поправкам в ЗРК от 21.05.2007 г. №154 было определено, что основными органами местного самоуправления являются маслихаты всех уровней, а также согласно ст. 89 п.2 были определены и иные органы местного самоуправления как кенес. Кроме того, согласно ст. 86.п.2 был пролонгирован срок депутатских полномочий с четырёх до пяти лет. Также существенной новеллой было снижение порога голосов для выражения вотума недоверия акиму с двух третей до одной пятой голосов от общего количества депутатов. Таким образом, в 2007 МСУ было легитимизировано, в частности, были определены органы и полномочия местного самоуправления.

Как известно, в 2009 году пришелся пик мирового кризиса, экономической девальвации и стагнации, что, возможно, потребовало реструктуризации

государственного управления, в т.ч. на местах с целью более эффективного управления в регионах. Дальнейший переход на рыночную экономику также повлиял на изменение в сфере законодательства в сфере МСУ. В 2012 году в своем Послании народу Президент РК озвучил потребность в изменении существующей модели концепции местного самоуправления. Практической реализацией поручения Главы Государства стали разработка и утверждение «Концепции развития местного самоуправления» с целью модернизация МСУ с учетом лучшего международного опыта, однако, одним из существенных недостатков было отсутствие конкретных механизмов и инструментов практической реализации. Что, в свою очередь, не привело к практическим изменениям. Более того, рассмотрение вопросов формирования бюджета и собственности органов самоуправления в Казахстане осталось неизменным, как и вопрос финансовой устойчивости местного самоуправления.

Изменение ценностей общества приводит к изменению потребностей и участия самого общества в политической и экономической жизни страны. В свою очередь, меняется и роль каждого участника на политической арене, в том числе и государства. К примеру, была внедрена концепция «слышащее государство» как практического решения пятого общенационального приоритета по повышению уровня качественного взаимодействия между государством и населением. Согласно данной концепции, одну из ключевых ролей в этой модели государственного управления играют представительные органы, являясь неким, «мостом» взаимодействия между государством и населением. Тем не менее, реальная ситуация свидетельствует о неэффективности МПО. Одним из примеров результатов «неэффективного» взаимодействия могут быть январские события 2022 года, причиной которых могла стать социальная напряженность и отсутствие диалога между государством и населением, приведшим к январским событиям 2022 года [28]. Во-вторых, в доступной научной литературе, эксперты сходятся во мнении, что системы местного государственного и местного самоуправления являются слишком заорганизованными [28]. Строгая регламентирования и бюрократизированная система работы, в свою очередь, существенно, влияет на эффективность и, соответственно, доверие населения к своим представителям. К примеру, согласно отчету, ЦИК, на выборах всех уровней, прошедших 19 марта 2023 года, в городе Алматы была зарегистрирована самая низкая явка по РК-28,7% [29].

Вышеуказанное свидетельствует о том, что январские события привели к потребности к административной и политической децентрализации власти, и повышение эффективности маслихата –как реального элемента «слышащего государства» в контексте «Справедливого Казахстана» с человекоцентричным подходом стало ключевым элементом концепции качественного со-управления в регионах. Как следствие, статус секретаря Маслихата изменился в Председателя маслихата, однако, без существенных изменений должностных полномочий [30]

Таким образом, концепция и видение маслихата остается в роли некоего медиатора между государственными органами и населением, которая должна

представлять гибкую систему управления на местах с учетом потребностей местного населения [31], однако, согласно п.1 ст. 20 ЗРК «О МСУ» с обязательным учетом общенациональных интересов [32]. Как отмечает д.ю.н., проф. Джанузакова, контрольные функции и независимость маслихатов строго регламентированы в соответствии с общегосударственными стандартами согласно действующему законодательству, так как сама концепция местного самоуправления является логическим завершением государственного управления на местах [33]. К тому же, стоит отметить, что на территории г. Алматы имеется большое количество департаментов центральных государственных органов, дипломатических миссий иностранных государств, представительств международных организаций, а также комплексная производственная и социальная инфраструктура с финансированием с РБ, которые, в свою очередь, регулируются ЦГО в силу стратегического значения [34]. Таким образом, «чистое» самоуправлением может быть представлено лишь на уровне районов города. Кроме того, было описано выше, институциональная структура Маслихата, являясь общественно-государственным органом, финансируется с МБ. Таким образом, изучение международного опыта, показало, что текущая модель МСУ в РК имеет существенные расхождения с классическими принципами местного самоуправления Европейской Хартии [35].

Ниже приведена сравнительная таблица действующего законодательства РК и Европейской Хартии из работы Сафоновой Н.В. [36]

Таблица 1- Сравнительный анализ принципов МСУ В Европейской хартии и РК (взято и адаптировано с нескольких источников)

<b>Критерий</b>	<b>Европейская хартия</b>	<b>Законодательство РК по вопросам МСУ</b>
конституционный статус МСУ и право граждан на МСУ	«Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны».	Закреплено в Конституции РК (ст. 89).
Дефиниция понятийного аппарата «местное самоуправление»	«Право и реальная способность органов МСУ регламентировать и регулировать значительную часть государственных дел, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения...»	«Права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения (ст. 89) и деятельность, осуществляемая населением непосредственно, на самостоятельное решение вопросов местного значения под

		свою ответственность...»
Цели и задачи МСУ как как способа децентрализации власти;	децентрализация и демократизация власти, со-управление государством с прямым участием граждан	децентрализация и демократизация власти, со-управление государством с прямым участием граждан
Организационно- правовая форма;	Отсутствие конкретной формы в связи с общеевропейским характером.	Согласно ЗРК «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 2001 г. маслихаты, кенесы, однако, маслихаты не обладают правами юридического лица.
Функции и компетенции МСУ	Регламентируются Конституцией, а также местным законодательством по принципу субсидиарности	В ст.6 З РК «О МСУ и государственном управлении и самоуправлении» определено, что в утверждение планов, экономических и социальных программ развития и правил соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении и т.д.

<p>бюджетирование МСУ;</p>	<p>Органы местного самоуправления имеют преимущество, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могли бы свободно распоряжаться при осуществлении их функций.</p>	<p>По вопросам бюджетирования МСУ в законодательство РК не было внесено поправок, что лишает органы МСУ самостоятельно распоряжаться местным бюджетом</p>
<p>Источники финансирования, в т.ч. собственные</p>	<p>«Органы МСУ имеют возможность свободного использования собственных финансовых средств, соразмерных предоставленным законом полномочиям, в т.ч. правом на установление налогов, и, соответственно, правом использования полученных налоговых поступлений</p>	<p>У маслихата отсутствует право на введение собственных местных налогов или воздействия на местные налоги, устанавливаемые государством.</p>
<p>Институциональная независимость МСУ</p>	<p>Административный контроль над органами МСУ за решениями маслихатов посредством регистрации в органах юстиции, также в рамках обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов</p>	<p>Административный контроль над органами МСУ за решениями маслихатов посредством регистрации в органах юстиции, также в рамках обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов</p>

\* Сафонова Н.В. Сравнительный анализ законодательства РК и зарубежного законодательства о местном самоуправлении. // Вестник КАСУ №4 – 2010- С 156 // <https://www.vestnik-kafu.info/journal/25/1058/>

\*\* Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ, 07.09. -1998-№ 36, ст. 4466.

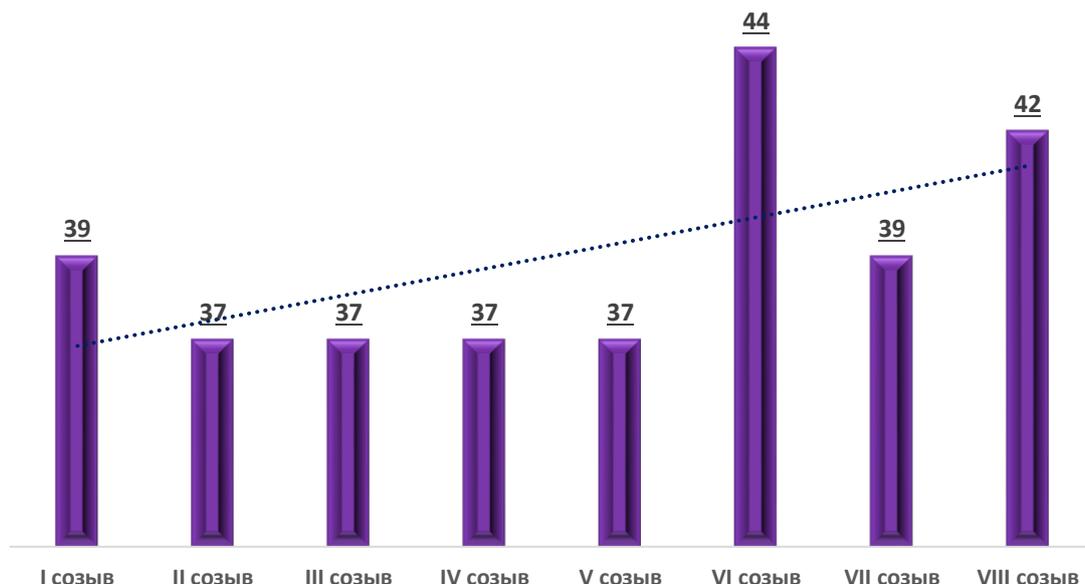
В соответствии с Таблицей 1, действующая модель МСУ частично соответствует принципам Европейской Хартии. В частности, соблюдены базовые конституционные права, такие как право на избрание своих представителей. С другой стороны, в соответствии с ЗРК о МСУ ст. 3. п.1. экономическую и финансовую основу деятельности маслихата составляет МБ, противоречит принципу независимости местного представительного органа. Кроме того, согласно ст.4. об основных требованиях и ограничениях местного самоуправления, из таблицы 2, отмечается контроль государства над деятельностью маслихата, что также нивелирует принцип субсидиарности. В частности, согласно ст.4. п.1. запрещаются принятия решений, не совпадающих с направлениями внутренней и внешней политики, с обязанностью придерживаться общегосударственных стандартов [37]. Кроме того, в соответствии с ст.5. п.8 маслихаты не обладают правом юридического лица, что означает отсутствие собственной материально-технической базы, к примеру здания, и т.д. Таким образом, несмотря на тот факт, что конституционное право на реализацию местного самоуправления действует с 1995 года, наблюдается частичная реализация данного права. Таким образом, маслихаты являются формой публичной власти, но не деятельностью граждан.

Согласно текущей концепции, маслихаты — это мост между населением и государственным органом. Недостаточная роль маслихата в жизни города может быть обусловлена недостаточным уровнем взаимодействия с МИО, что, соответственно, снижает эффективность маслихата г. Алматы, однако, в доступной научной литературе, крайне мало исследовательских работ по алгоритмам и взаимодействию маслихата с МИО. С целью изучения данного вопроса, во второй части магистерской работы было проведено исследование по изучению особенностей и проблем взаимодействия депутатов маслихата и МИО.

## **2 ПРАКТИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МАСЛИХАТА И АКИМАТА НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА АЛМАТЫ**

### **2.1 Структура и состав Маслихата города Алматы**

Ретроспективный анализ состава и структуры маслихата г. Алматы, показал, что согласно официальным данным Маслихата Алматы, с 1993 по 2023 года наблюдается положительная динамика по количеству депутатов (В соответствии с рисунком 1). Тем не менее, нет возможности оценить количественные данные, к примеру, количество отправленных запросов, количество и качество решенных для города проблем. Таким образом, несмотря на положительную динамику, крайне затруднительно провести оценку по влиянию количества депутатов на эффективность маслихата в срезе исторического контекста. Согласно данным, среднее количество депутатов за 30-летний период составляет 39 депутатов.

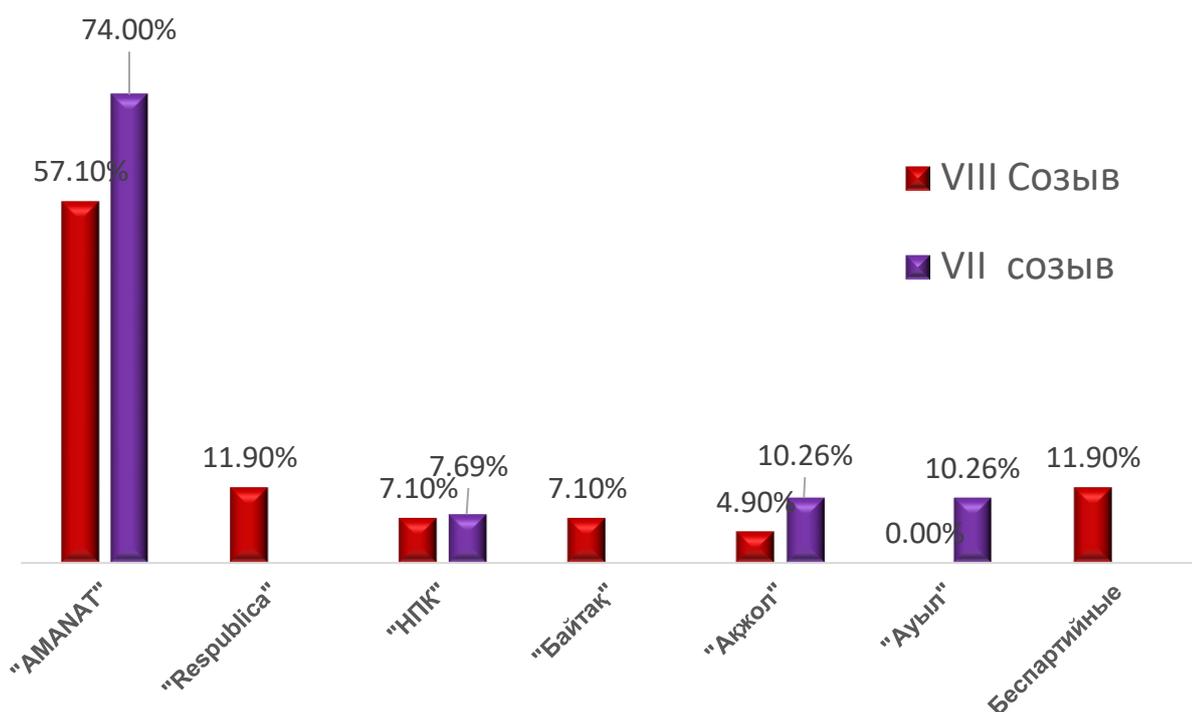


**Рисунок 1- Количество депутатских мандатов маслихата г. Алматы за 1993-2023 гг. Данные взяты <https://www.gov.kz/memleket/entities/maslihat-almaty?lang=ru>**

Согласно открытым данным, в 2016 году состав 6 созыва маслихата города Алматы был обновлён лишь на 45%, где большинство представляла партия «Nur Otan», по 1 депутаты из партий "Ак жол" и "Ауыл" [38].

Далее, прошедшие выборы в 7 Созыв показали, что состав депутатов маслихата Алматы VII созыва обновился на 75%, при этом 25% (11 из 44 депутатов) перешли в 7 Созыв [39]. Таким образом, согласно итогам выборов, партия «Nur Otan»- 29 депутатских мандатов, "Ак жол" – 4, "Ауыл" и Народная партия Казахстана – 3, общим количеством 39 мандатов. Хотелось бы отметить, что согласно официальному пресс-релизу, основным нововведением стали сессии, прием граждан в формате онлайн. Кроме того, создана пресс-служба Маслихата; применена практика оценки эффективности депутатов согласно разработанной методике КРІ по деятельности депутатов маслихата, в результате которой была произведена ротация 11 депутатов по итогам первого года. При Маслихате 7 Созыва созданы Экспертный совет и Совет Молодежи, который в силу короткого срока работы маслихата не показал измеримой эффективности.

Как известно, 19 марта 2022 года состоялись досрочные выборы депутатов всех уровней, в том числе маслихата г. Алматы. Сравнительный анализ показал, что была отмечена положительная динамика по увеличению «плюрипартийности» и более широкой политической инклюзии в местном представительном органе. Таким образом, из 4-партийного маслихата в VIII созыве маслихат города Алматы стал 5-партийным, а также были избраны беспартийные депутаты.



**Рисунок 2- Распределение депутатских мандатов в маслихате г. Алматы в VII-VIII Созывах**

В соответствии с рисунком 2, партия «АМАНАТ» сохранила позицию большинства, 74% и 57,1% в VII и VIII созывах соответственно. «Народная Партия Казахстана» осталась на том же уровне, в частности, порядка 7% в VII и VIII созывах. Партия «Ақжол» получила значительно меньшее количество мандатов, 10, 26% и 4,9% в VII и VIII созывах соответственно. Интересно, что депутатские мандаты получили новые партии такие как «Respublica», «Байтақ», а также 11,9% депутатских мандатов было выиграно беспартийными депутатами.

Кроме того, более детальный анализ действующего состава маслихата г. Алматы показал, что структура маслихата сбалансирована с позиции максимального представления наиболее распространённых страт населения. В частности, представлены представители как представители различных этносов, возрастов, социального статуса. К примеру, люди с особыми потребностями- 2,4%, соотечественники- 4,8%, а также многодетные матери-4,8% (в соответствии с таблицей 2).

Таблица 2- Этно-демографическая структура маслихата г. Алматы VIII Созыва

<p><b><u>Этнический состав:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Казахи – <b>33 (78,6%)</b>;</li> <li>✓ Русские – <b>2 (4,8%)</b>;</li> <li>✓ другие – <b>6 (14,3%)</b>.</li> </ul>	<p><b><u>Возрастной состав:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ От 18 до 35 лет – <b>9 чел. (21,9%)</b>;</li> <li>✓ От 36 до 44 лет – <b>15 чел. (36,5%)</b>;</li> <li>✓ От 45 до 59 лет – <b>16 чел. (39,2%)</b>;</li> <li>✓ Старше 60 лет – <b>1 чел. (2,4%)</b>.</li> </ul>
<p><b><u>Социальный состав:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ - Бизнес и квазисектор – <b>24 чел. (58,6%)</b>;</li> <li>✓ - Образование – <b>2 чел. (4,9%)</b>;</li> <li>✓ - Здравоохранение – <b>2 чел. (4,9%)</b>;</li> <li>✓ - Культура и спорт – <b>4 чел. (9,7%)</b>;</li> <li>✓ - НПО и СМИ – <b>8 чел. (19,5%)</b>;</li> <li>✓ Другие – <b>1 чел. (2,4%)</b>.</li> </ul>	<p><b><u>Социальные страты:</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ - Люди с особыми потребностями – <b>1 чел. (2,4%)</b>;</li> <li>✓ - Соотечественники – <b>2 чел. (4,8%)</b>;</li> <li>✓ - Многодетные мамы – <b>2 чел. (4,8%)</b>.</li> </ul>

\*\*\*О составе маслихата <https://www.gov.kz/memleket/entities/maslihat-almaty/press/article/details/106579?directionId=22047&lang=ru>

Кроме того, согласно Закону о МСУ ст.12.п1. маслихат может формировать комиссии. Маслихат VIII Созыва г. Алматы состоит из следующих комиссий:

1. Комиссия по экономике, финансам, активам, развитию государственного управления и общественной безопасности.
2. Комиссия по строительству, архитектуре, урбанистике и земельным отношениям.
3. Комиссия по коммунальной инфраструктуре, энергетике, водоснабжению и городской мобильности.
4. Комиссия по предпринимательству, инвестициям, туризму и экологии.
5. Комиссия по общественному развитию, культуре, спорту, религии и молодежи.
6. Комиссия по здравоохранению, образованию и занятости.

Согласно регламенту, постоянные комиссии осуществляют свою деятельность в соответствии с планами работы маслихата. В свою очередь,

планы профильных комиссий принимаются на профильных заседаниях каждое полугодие.

Таким образом, короткий ретроспективный анализ показал, что структура маслихата г. Алматы претерпевает изменения, связанные с законодательством в сфере выборов, а также с в соответствии с современными тенденциями. К примеру, VI Созыве маслихат г. Алматы был 3-партийным, в VIII Созыве уже представлено 5 партий, а также беспартийные самовыдвиженцы. Представлены практически все страты, все возраста и представители всех социальных групп. Вышеуказанное говорит о том, что маслихат как представительный орган становится более инклюзивным, где политический плюрализм становится потенциальной перспективой дальнейшего развития.

## **2.2 Анализ взаимодействия маслихата и акимата на примере города Алматы**

С целью сбора данных для исследования был разработан гайд-интервью в виде опроса в формате полустандартизированного (полуструктурированного) интервью. Респондентам были заданы одни и те же открытые вопросы, которые позволили участнику интервью высказать оригинальную точку зрения и аргументировать свою позицию. В ходе беседы магистрант также задавал уточняющие и дополнительные вопросы.

Этот подход способствует более гибкому проведению интервью с экспертами, в частности, предоставляет возможность адаптировать и переформулировать ряд вопросов в зависимости от квалификации респондента, углубить тему с помощью дополнительных или наводящих вопросов, а также получить предельно полную информацию.

Общее количество респондентов составило 20 человек, 10 государственных служащих и 10 депутатов маслихата города Алматы разных созывов и партий, в т.ч. «AMANAT», «Respublica», Народная Партия Казахстана, а также беспартийные депутаты ( $n_{total}=20$ ,  $n_M=10$ ,  $n_a=10$ ).

Данная выборка была пул №1 и пул №2 соответственно.

В качестве респондентов с позиции государственных органов, или пул №1, выступили 10 государственных служащих, средний стаж госслужбы составил 8,5 лет. Выборка состояла из 5 женщин и 5 мужчин. Респонденты были выбраны по опыту и частоте взаимодействия с Маслихатом. Среди респондентов были руководители 5 управлений, 4 сотрудника районных акиматов не ниже заместителей акимов, 1 сотрудник аппарата Акима города.

В качестве экспертов со стороны пул №2, т.е. депутатов маслихата были опрошены 10 человек, 5 женщин и 5 мужчин. При выборке учитывался опыт наличия депутатской деятельности в прошлых созывах, а также были опрошены депутаты новых партий, к примеру, «Respublica», а также беспартийные депутаты.

Согласно методике, в среднем интервью занимало 45-60 минут. Интервью проводилось анонимно, при получении согласия респондентов. После проведения интервью, интервью было поделено на два блока для дальнейшего анализа. По количественным результатам оценочных вопросов, были составлены нижеприве

денные графические данные. Качественные данные были проанализированы, сгруппированы по тематическим блокам и проанализированы.

По результатам анализа 2 блоков были даны практические рекомендации.

### **Этические нормы**

Интервью проводилось анонимно, с предварительного согласия и ознакомления с вопросами. Не исключается влияние субъективного фактора при формировании ответов у участников вследствие того, что магистрант является действующим депутатом маслихата города Алматы, проводившим интервью у курируемых управлений.

Кроме того, результаты данного исследования могут быть недостаточно репрезентативными вследствие маленькой выборки, что требует дальнейшего изучения для валидности результатов и практических рекомендаций.

### **Блок 1 Оценочные вопросы**

Согласно методологии исследования, сам опрос состоял из 2 блоков, оценочный блок и блок открытых вопросов, который подразумевал раскрытые и детальные ответы. С целью поэтапного анализа интервью, сначала были заданы оценочные вопросы. Как известно, 19 марта 2022 года прошли выборы депутатов всех уровней, и государственные служащие являются неотделимой частью выборной системы.

В соответствии с рисунком 3, 92% государственных служащих ходили на выборы, однако 73% не знают избранного депутата по своему округу, что может говорить о том, что после выборов большинство государственных служащих не интересуются деятельностью местного представительного органа, в частности, 73% не знают своего депутата, 27% ответили утвердительно. Кроме того, 64% отметило, что не доверяет своему маслихату, однако при этом 73% не проявляют интерес и не знают, кто избран депутатом согласно их округу. Хотелось бы отметить, что среди государственных служащих только 37% отметило, что маслихат эффективен, при этом 73% отметило, что не знают своего депутата. Таким образом, из вышеуказанного можно отметить, что государственные служащие не проявляют интереса и высокого уровня доверия к местному представительному органу.

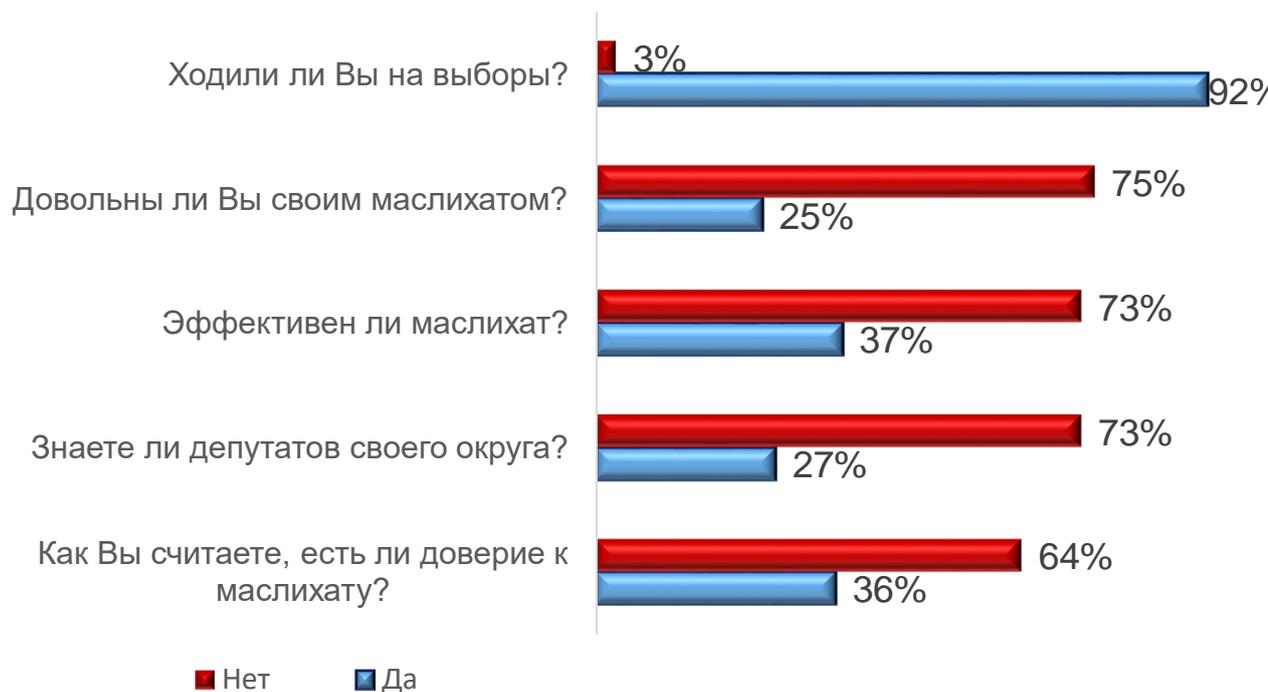


Рисунок 3- Общее восприятие государственными служащими маслихата г. Алматы

Тем не менее, хотелось бы отметить, что на вопрос об эффективности маслихата лишь 37% ответило удовлетворительно, однако, на вопрос о понимании «эффективности» в контексте маслихата, большинство респондентов не смогло ответить на вопрос. Таким образом, требуется четкое определение понятийного аппарата «эффективности». К примеру, на вопрос критериев эффективности респонденты не смогли ответить. Однако, более детальный анализ будет предоставлен в Блоке 2.

В соответствии с рисунком 4, уровень согласно субъективной оценке респондентов, также показал недостаточный уровень взаимодействия. В соответствии с рисунком 6, средняя оценка МИО по взаимодействию с Маслихатом г. Алматы показала 2,5 балла, в то время как депутаты Маслихата оценили взаимодействие с МИО на 3 балла. Во время интервью, было отмечено, что депутаты чаще обращаются к МИО за содействием в решении точечных проблем жителей города, в то время как представители местных государственных органов редко обращаются в Маслихат и к депутатам за содействием в решении проблем в сфере НПА или бюджете.

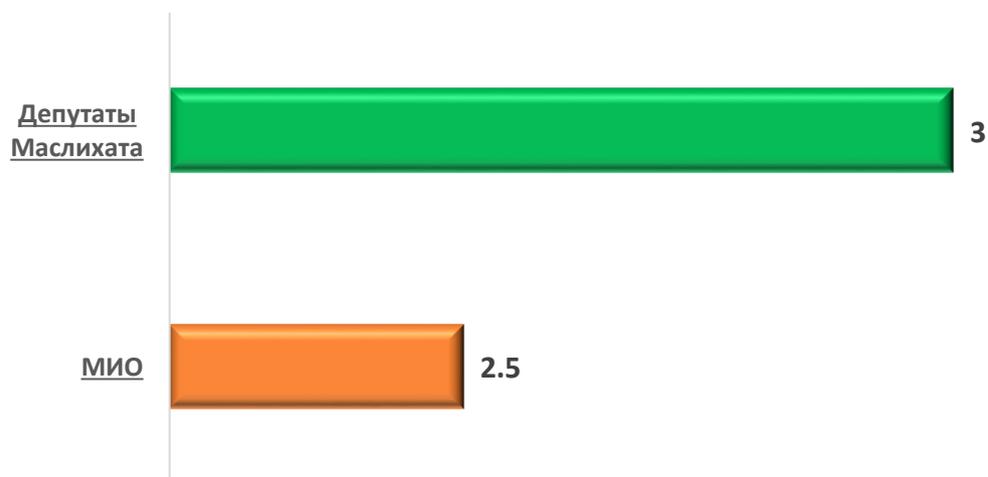


Рисунок 4- Субъективная оценка взаимодействия Маслихата г. Алматы и МИО по 5-бальной шкале

Далее, оценка участия депутатов Маслихата в жизни города, к примеру, во время ЧП, также в процессах снижения социальной напряженности, также показала, что государственные органы и депутаты Маслихата оценивают деятельность депутатов Маслихата по-разному. В частности, как видно из Рисунка 5, депутаты оценили участие в жизни города Алматы на 4 балла, в то время как, представители государственных органов оценили участие депутатов на 2,5 балла.

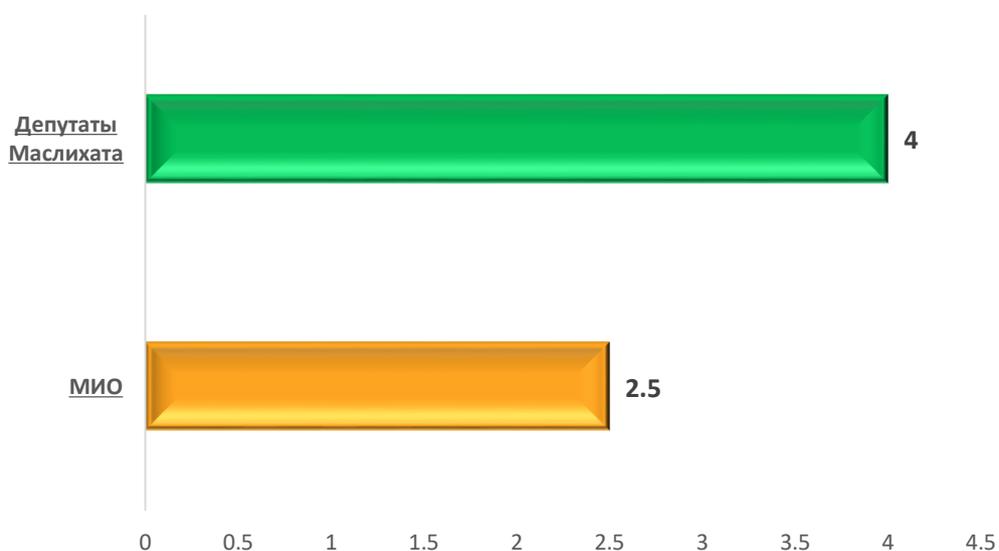


Рисунок 5- Субъективная оценка депутатов Маслихата в жизни города по 5-бальной шкале

Более того, анализ результатов, по субъективной оценке, деятельности Маслихата города Алматы показал, что депутаты оценивают деятельность Маслихата города Алматы более высоко в сравнении с государственными служащими (в соответствии с рисунком 5).

В соответствии с рисунком 6, оценка эффективности деятельности депутатов Маслихата также имела разные уровни. К примеру, депутаты маслихата оценили эффективность маслихата в 4,17 балла, в то время как,

государственные органы оценили эффективность депутатов Маслихата в 2,39 баллов.

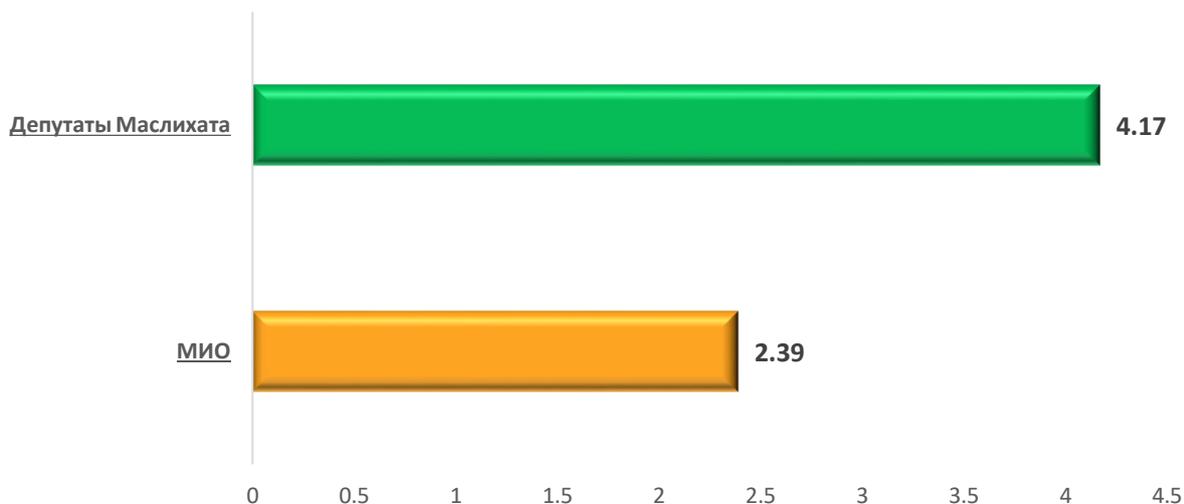


Рисунок 6- Субъективная оценка эффективности депутатов Маслихата г. Алматы по 5-бальной шкале

Таким образом, как видно из вышеуказанного, оценка деятельности депутатов Маслихата города Алматы показала, что депутаты оценивают свою деятельность и деятельность Маслихата выше, чем государственные органы. В соответствии с таблицей 3, депутаты Маслихата показали более высокие оценки в сфере участия в жизни города и эффективности, однако, в сфере взаимодействия обе группы отметили недостаточный уровень взаимодействия (см. таблица 3).

Таблица 3- Оценка уровня взаимодействия между МИО и депутатами Маслихата г. Алматы

	Представители государственных органов (n <sub>а</sub> =10)	Депутаты Маслихата г. Алматы (n <sub>дм</sub> =10)
Взаимодействие МИО и МПО	m= 2,5	m=3
Участие в жизни города	m=2,5	m=4
Эффективность Маслихата	m=2,39	m=4,17

## Блок 2. Тематический анализ

Согласно проведенному экспертному опросу, было выделено несколько ключевых тем, которые могут лежать в основе недостаточной эффективности взаимодействия депутатов Маслихата г. Алматы с позиции государственных органов.

Согласно исследованию, практическими механизмами взаимодействия местных исполнительных органов и депутатов маслихата г. Алматы- являются регламент маслихата г. Алматы, отчеты, депутатские запросы, телефонное право, отчетные встречи перед населением. В частности, согласно проведенному опросу, было выявлено несколько механизмов взаимодействия между МИО и депутатами Маслихата г. Алматы. В соответствии с рисунком 7, представитель обеих сторон отметили как взаимодействие согласно регламенту, так и неофициальные механизмы, как «телефонное право».

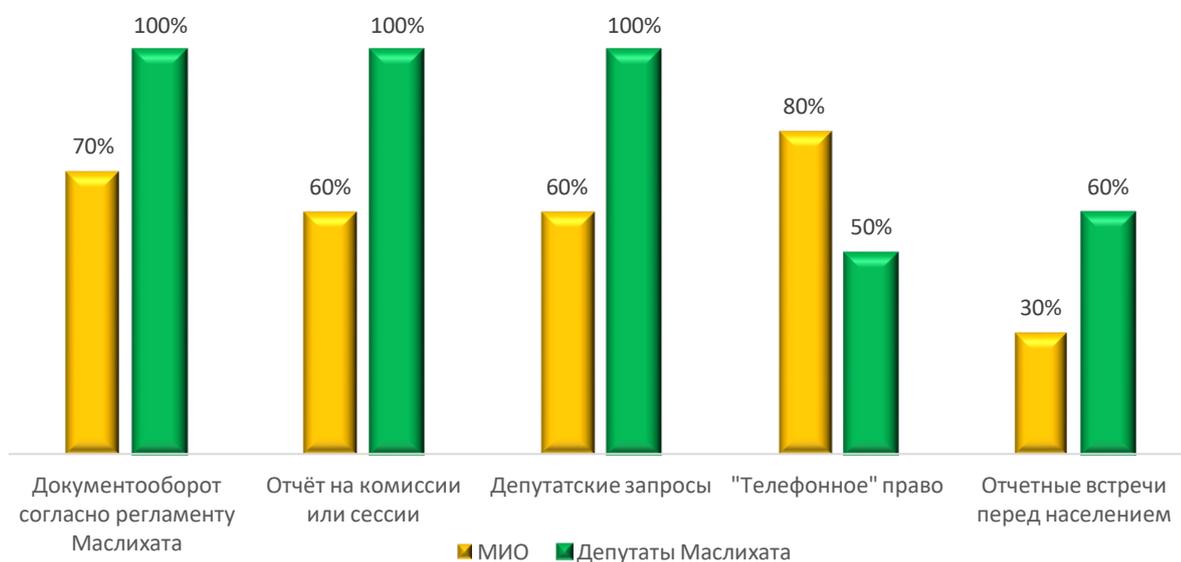


Рисунок 7- Формы взаимодействия МИО и депутатов Маслихата г. Алматы

В соответствии с рисунком 7, только 70% респондентов МИО отметило взаимодействие согласно действующему регламенту Маслихата г. Алматы, что говорит о том, что в данной выборке не все МИО взаимодействуют с Маслихатом г. Алматы. В частности, оформлением бюджетных заявок, коррекцией и сводом занимаются Управление Финансов и Управление Экономики, которые, в свою очередь, больше взаимодействуют с Маслихатом г. Алматы. В то же время, районные акиматы в меньшей мере взаимодействуют, однако, как отметила, Респондент 9 из экспертного пула #1, недавняя децентрализация бюджета по районным акиматам привела к большему практическому взаимодействию районов с Маслихатом города.

Как отметил Респондент 1 из экспертного пула №1, наиболее известная форма взаимодействия, это депутатские запросы. Респондент №1 большую часть проработал в центральных государственных органах, и, таким образом, имел опыт работы с Мажилисом. Он отметил, что за 2 года работы в городе Алматы не получил ни одного запроса в Управление Финансов от депутатов Маслихата. С

другой стороны, Респондент №6 с аппарата Акимата также отметил, что в 5 и 6 Созыве государственные органы более ответственно относились к ответам на депутатские запросы.

С другой стороны, эксперты с пула №2, наоборот, отмечают, что депутатские запросы – наименее эффективная форма взаимодействия, т.к. бюрократические процессы через программы «e-otinish» и «Open Almaty» занимают до полугода, чтобы получить ответ. Также как отметило практически 80% респондентов с пула №2, ответы государственных органов представляют отписку и рассматриваются больше, как формальный ответ государственного органа. Кроме того, депутатский запрос отправляется через программу «e-otinish» совместно с обращениями горожан, таким образом, депутатский запрос рассматривается в общем порядке обращениями граждан. Провести объективный анализ по количеству и качеству запросов, а также положительно решенных вопросов не представляется возможным, так как аналитическая работа по депутатским запросам не была найдена ни в МИО, ни в Маслихате несмотря на то, что согласно отчету Маслихат было отправлено более 500 запросов.

Как отмечает, эксперт №7 пула №2, т.е. депутаты Маслихата г. Алматы, здесь может быть проблема качества депутатских запросов. Как отмечает тот же Респондент, сейчас качество самих депутатов стало другим, ценности депутатов Маслихата изменились. «...сейчас вместо качественного запроса, предпочитают сюжет в социальных сетях, и ожидают, что местные исполнительные органы сами устранят проблему без взаимодействия с депутатом, таким образом, снимая ответственность с депутата Маслихата». Также, этот же респондент отметил, что он, будучи, одномандатником, наиболее часто взаимодействует с районными акиматами, нежели чем с Управлениями. Со слов данного Респондента, взаимодействие с Управлениями проходят лишь на заслушивании отчетов или уточнении бюджета. Таким образом, взаимодействие с курируемыми Управлениями происходит 3-4 раза в год, при этом основной государственный орган взаимодействия — это районный акимат.

Кроме того, хотелось бы отметить, что большинство 2 экспертных групп, одна из основных проблем недостаточной эффективности — это разный уровень вовлеченности депутатов Маслихата в депутатскую деятельность (90% и 70% соответственно). Как видно из Рис. 8, МИО и депутаты Маслихата оценили уровень вовлеченности депутатов в деятельность Маслихата и города Алматы на 3 и 3,9 баллов по 5-бальной шкале (в соответствии с рисунком 8).

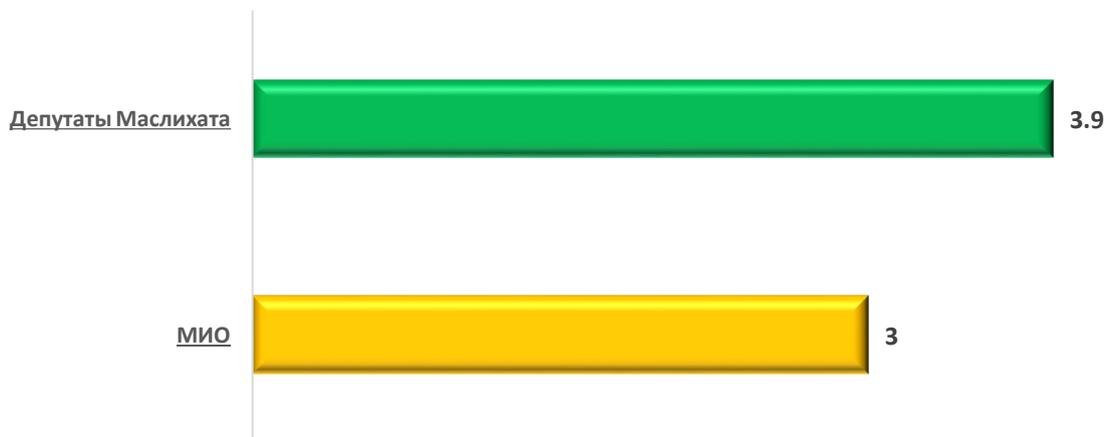


Рисунок 8- Оценка уровня вовлеченности депутатов Маслихата в деятельность Маслихата

Как отметила Респондент №1 из пула №2, Представитель Общественного Совета по совместительству депутат 2 Созывов, отмечает, что активность депутата является важным фактором эффективности Маслихата, при этом, со слов Респондента, избранные депутаты по одномандатным округам более активно работают с населением. Вышеуказанный эксперт №7 также отмечает, что одномандатники более активны, и каждый житель округа знает своих депутатов в лицо. С другой стороны, как отмечает Респондент №1, многие вновь избранные депутаты не понимают, что депутатская деятельность –общественная и занимает большое количество времени. «...происходит быстрое выгорание после короткой послевыборной эйфории, и вовлеченность значительно падает». Схожее мнение выразили Респондент №9 депутат от партии «Respublica» и Респондент №10 беспартийный депутат, которые также отметили, что часто сталкиваются с критикой как от населения, так и от государственных органов. Как отметила беспартийный депутат: «...за прошедший период из порядка 120 положительно решенных точечных вопросов, только 2 человека написали слова благодарности, хотя мы за эту деятельность ничего не получаем, поэтому несмотря на огромное желание помочь своему городу, морально уже выгорела». Та же Респондент №10 отмечает, что «...большая проблема беспартийных- и низкая эффективность в том, что у нас нет поддержки партии и организованной работы и встреч, т.е. вся работы ложится на наш штаб, который мы содержим за свой счет. Также наблюдается некое пренебрежение районными акимами беспартийных депутатов, так как за нами нет организованной структуры в лице партии...».

Одним из факторов низкой вовлеченности может быть, что согласно НПА, профессиональной депутатской деятельностью занимается Председатель Маслихата города Алматы и 2 освобожденных Председателя профильных комиссий. Однако, в г. Алматы один освобожденный Председатель, остальные 40 депутатов занимаются депутатской деятельностью на безвозмездной основе, отсутствие оплачиваемых помощников, транспортного средства, выделенного маслихатом, наличие основной работы — это факторы могут лежать в основе низкой вовлеченности депутатов Маслихата г. Алматы. Кроме того, как отметил

Респондент №7 пула №2, маслихат –это коллегиальный орган, и решения принимаются коллегиально, таким образом, нивелируется чувство ответственности, что может лежать в основе низкой инициативности и вовлечения депутатов в работу маслихата. Таким образом, низкая вовлеченность депутатов вследствие отсутствия оплаты и принятия коллегиальных решений могут быть также фактором неэффективного взаимодействия МИО и МПО.

### **Проблемы взаимодействия депутатов Маслихата с акиматом и другими государственными органами в г. Алматы**

Согласно действующей системе государственного управления и местного самоуправления, система противовесов и издержек предоставлена как баланс между представительной и исполнительной властью. К примеру, согласно ст. 6. п.9.1. Закона о МСУ от 23 января 2001 года № 148, изменения бюджета могут быть утверждены лишь с положительного заключения Акима города. Кроме того, маслихаты, будучи наделены контрольными функциями могут выразить вотум недоверия Акиму или не принять отчеты. Согласно юридическому анализу доктора юридических наук, профессору Джанузаковой, метод решения конфликтных ситуаций крайне субъективен [26]. В частности, согласно ст. 4.п. 1, двукратное несогласие с планами местного бюджета, планов развития, экономических и социальных программ является причиной для самороспуска маслихата, однако выражение недоверия местным маслихатом не обязывает Президента освободить главу соответствующего исполнительного органа от занимаемой должности [40]. Что напрямую противоречит принципам Европейской Хартии самостоятельности и автономности местного самоуправления. Данная нормативная норма ведет к формальности рассмотрения отчетов и бюджетов из-за постоянной угрозы роспуска. Кроме того, вышеуказанное позволяет заключить вывод о том, что в текущей модели местного самоуправления наблюдается тенденция перекоса баланса власти в сторону местного исполнительного органа.

Данная норма существенно влияет на уровень доверия и эффективности Маслихата, так как утверждение финансовых отчетов и НПА имеет более формальный характер. Как отмечают Респонденты №3 и №3 пула №1, мнение Акима города является решающим. Кроме того, согласно вышеуказанному мнению Респондента №? Пула №2, политическое отношения Аким к Маслихату является ключевым фактором участия депутатов в со-управлении городом.

Кроме того, как отмечено в части литературного обзора, профессором Жанузаковой, маслихаты при принятии НПА или правил обязаны учитывать и общегосударственные интересы, в частности, в соблюдении общегосударственных стандартов при принятии решений и других условий, установленных законом [27]. Респондент №1 из пула №1 также отмечает, что депутаты Маслихата не могут игнорировать индикаторы системы государственного планирования, спущенной из центра, поэтому иногда складывается ощущение неэффективности Маслихата. К примеру, Респондент №10 пула №2 дополняет также, имея опыт работы депутатом в 3 Созывах, опытом работы как секретарем, так и председателем 7 Созыва, что на

деле, маслихаты принимают уже готовые документы и НПА, не являясь органом-разработчиком. Кроме того, процедура согласования НПА имеет регламентированные сроки, и при внесении поправок, требуется повторное экспертное заключение организаций, таких как НПП «Атамекен», Департамента юстиции, антикоррупционной экспертизы и т.д., на которые нет времени в силу нормативных «горящих» сроков. Таким образом согласование на заключительном этапе принятия НПА и правил имеет больше формальный характер.

Хотелось бы отметить, что респонденты обеих групп, отметили, что текучесть кадров в местном исполнительном органе также является существенной проблемой для эффективного взаимодействия между депутатами Маслихата и МИО. К примеру, Респондент №10. Беспартийный депутат отметила, уходит много времени на понимание проблемы, встречи, обсуждения, потом происходит смена кадров, и при отсутствии институциональной памяти, весь процесс начинается по-новому, что существенно снижает эффективность взаимодействия. Кроме того, как отмечает 60% Респондентов пула №1, государственные органы работают по принципу приоритет ЦГО, и когда получают команды, то приоритетом является центральный государственный орган, нежели Маслихат города Алматы. Таким образом, система принятия решений по принципу «Up-to-bottom» также влияет на эффективность и оперативность взаимодействия между МИО и депутатами Маслихата г.Алматы.

Таким образом, фактор текучести кадров, также приоритета ЦГО для МИО в исполнении поручений также являются косвенным фактором, существенно влияющим на эффективное взаимодействие депутатов Маслихата и МИО.

### **Закрытость Маслихата как фактор низкого уровня доверия среди государственных органов**

Согласно Концепции МСУ до 2025 года, с целью повышения эффективности работы маслихатов были внедрены онлайн-трансляции заседаний маслихатов, были введены 2 выборных должностей председателей постоянных комиссий, работающих на постоянной основе, повышение статуса депутатов и секретарей в Председателя маслихатов. Кроме того, была введена мажоритарная система, т.е. в маслихате города Алматы присутствует не только 5 партий, но и избраны беспартийные депутаты.

Однако, как было отмечено в блоке 1 в части оценочных вопросы, лишь 36% отметили, что есть доверие к маслихатам. Тем не менее, 64% отметило низкий уровень доверия (См Рисунок 2). Хотелось бы также отметить, что в целом, Респондент №5, инспектор Аппарата Акима отметил, что «...Закрытость маслихата — это проблем недоверия госслужащих. После выборов, никто не следит за депутатами, никто не смотрит отчётность. Никто не ощущает работу маслихата. Только госслужащие разрабатывают бюджет, депутаты только утверждают и не несут никакой ответственности за исполнение или неисполнение. Сайт закрытый и формальный, нет постоянного отчета перед населением о том, какие проблемы были подняты и как будут решены. Нет

открытого обсуждения проблем, нет открытых круглых столов и дебатных площадок. Нет четкого механизма контроля статуса исполнения депзапросов и в целом депутатского контроля, кроме заслушивания управлений... Низкое доверие к маслихатам — это низкое качество запросов депутатов по точечным вопросам без анализа и решений, а также отсутствие контроля за исполнением...». Кроме того, опрос пула №1 также показал, что руководители управлений также не доверяют депутатам Маслихата, так как не имеют широкого представления о деятельности депутатов. Несмотря на то факт, что за 2023 год было проведено 13 открытых сессий, 4 очередных, 9 внеочередных, отправлено более 500 запросов, принято 81 решений Маслихата, рассмотрено более 200 вопросов и обращений, проведено более 70 выездных комиссий с участием государственных органов, многие респонденты отмечают информационную закрытость депутатов Маслихата, как фактор недоверия. Респондент №2, Управление Финансов, отметил, что доверия к депутатам Мажилиса больше, потому что идут открытые сессии в формате реального времени, депутаты задают реальные, обоснованные запросы, которые волнуют население, поэтому к депутатам Мажилиса доверие больше. К примеру, нет плана законодательных работ Маслихата на год вперед, или графика выездных встреч. Респондент №3 пула №1 отмечает, что ему интересно не только как государственному служащему, но и жителю города, чем занимаются депутаты Маслихата, какие вопросы поднимают и как решают эти вопросы.

Кроме того, этот же Респондент отметил, доверия нет, потому что в любое ЧП, к примеру, январские события, землетрясение и т.д. ответственность понесла только администрация города, но не маслихат, как местный представительный орган, допустивший социальное напряжение. С другой стороны, Респондент №9 пула №2 также солидарен с Респондентом №2 в том, что доверие и эффективность Маслихата не целесообразно оценивать количественными индикаторами, такими как количество сессий, мониторингов и тд. Количественная оценка, например, вопросы и повестка дня может быть просто формальной, и, таким образом, не влияющей на качество жизни горожан. В то время, есть сессии, на которых поднимались действительно вопросы, определяющие качество жизни алмаатинцев.

Кроме того, хотелось бы добавить, что 70% Респондентов пула №2, т.е. депутаты разных Созывов, отметили, что не имели понимания о депутатской деятельности до прихода в Маслихат. Более того, очень большое количество времени уходит на понимание того, как работает государственная система и формируется бюджет. Что также может свидетельствовать о закрытости Маслихата не только для госслужащих, но и для широкого населения.

Тем не менее, хотелось бы подчеркнуть, что Маслихат города Алматы проводит большинство сессий в открытом онлайн-режиме, также присутствуют аккредитованные СМИ, также есть доступные аккаунты в социальных сетях, имеется регулярный прием граждан, однако, поступает большое количество жалоб на закрытость депутатов Маслихата. Исторически сложилось, что города Алматы политически пассивен [42], что также может лежать в основе низкой

заинтересованности и доверии к Маслихату. В следствие, советского наследия, передавшиеся идеи «патернализма», когда население, перекладывая ответственность на вышестоящие органы снимает с себя ответственность [43]. К примеру, рисунок 5 показал, что государственные служащие не отслеживают дальше депутатов, за которых голосовали, что также может свидетельствовать о низкой политической заинтересованности государственных служащих.

### **2.3 Рекомендации по повышению эффективности взаимодействия маслихата и акимата**

Как можно отметить из вышеуказанного, согласно предварительному анализу результатов, отмечается, что существуют проблемы взаимодействия между депутатами Маслихата и местными государственными органами.

Как было отмечено респондентами, основными формами взаимодействия являются регламент и заслушивания отчетов, утверждение бюджета, депутатские запросы, телефонное право, а также публичные слушания. Однако, как отметил Респондент пула №1 отметил, что «...депутаты отправляют запросы с проблемой в вышестоящие органы, которые, в свою очередь, спускают к нам же обратно для решения...депутаты просят проблемы и пути решения, пишут депзапросы, в итоге все спускается к нам для решения, а также очень часто и словесное порицание от начальства за инициативу» Таким образом, имея большой объем работы, мы сами, проявляя инициативу, сами же даем решение и исполняем его, поэтому как госслужащий отметить, что мотивация участия в публичных слушаниях низкая. Зная повестку, мало кто из депутатов приходит подготовленным и с заранее готовыми предложениями для обсуждения, поэтому, на мой взгляд, публичные слушания не вызывают доверия и интереса» Хотелось бы отметить, что согласно Регламенту Маслихата, депутаты могут создавать экспертно-консультативные площадки при Маслихате. К примеру, депутат 5 и 6 Созыва, будучи бизнесменом, организовывал экспертов и прорабатывал с ним решение для государственного органа, что не только способствовало эффективному взаимодействию, но и повышало авторитет депутата Маслихата. С другой стороны, согласно концепции МСУ, роль Общественного Совета заключается именно в формировании экспертной площадки, которая должна была взаимодействовать с Маслихатом для эффективного со-управления. Однако, на практике, отмечается дезинтеграция этих двух структур.

Кроме того, хотелось бы отметить, что согласно анализу интервью, практически 70% Респондентов пула №1 отмечают, что в предыдущие сроки депутаты строили школы, дома, оказывали помощь городу за свой собственный счет, что позволяет отметить, что произошла сублимация, т.е. замена понятий «депутат» и «меценат», таким образом, институт меценатства является неотъемлемой частью института депутатства, так сказать, в текущем восприятии государственных органов. Таким образом, требуется перезагрузка понятийного аппарата о роли депутата, о роли Маслихата как органа самоуправления в местном государственном управлении.

Как отмечали Респонденты, Маслихаты закрыты, однако, требуется гражданская инициатива и со стороны государственных служащих. Был озвучен

вариант того, что Маслихат может быть альтернативной площадкой, и может давать аналитические справки для Акимата с фактической ситуацией по городу, так как иногда государственные органы могут не владеть ситуацией и предоставлять Акимату Города данные, не соответствующие действительности. В данном случае, для Акимата, как для того, кто принимает политические решения, Маслихат был бы эффективным партнером в со-управлении городом.

Маслихаты, являясь государственно-общественными органами, должны быть определены либо как общественные, либо как государственные органы [43]. Однако, исходя опроса респондентов, следует мнение, что часть депутатов должна иметь опыт работы государственной службы, так как согласно концепции, депутаты — Маслихата — это мосты между населением и государством. Вследствие чего, «...депутаты должны разговаривать на одном языке как с государственными служащими, так и с населением...», однако из интервью было отмечено, что на практике уходит до 3 лет на адаптацию к депутатской деятельности. Во время интервью, Респондентом №1 из пула №2 была озвучена идея, что перед выборами нужно проводить информационную работу о деятельности маслихата, чтобы потом не было выгорания. А также та же Респондент озвучила, что нужны квалификационные требования для депутатов, т.е. либо практический опыт работы с государственным бюджетом, либо юридическое или экономическое образование. Таким образом, депутаты не теряли бы первый год на ознакомление с деятельностью Маслихата. С другой стороны, нарушаются конституционные права кандидатов в депутаты Маслихата, принцип широкой инклюзии и представления всех слоев населения, поэтому, целесообразно, после избрания проводить профессионализацию депутатов Маслихата.

Таким образом, проведенное исследование показало, что существует проблема недостаточного уровня доверия у государственных органов к депутатам маслихатам. Основными факторами низкого уровня доверия, согласно результатам исследования, являются: закрытость Маслихата, низкая вовлеченность депутатов вследствие отсутствия оплаты и принятия коллегиальных решений, текучесть кадров в местном исполнительном органе, а также система принятия решений по принципу «Up-to-bottom» также влияет на эффективность и оперативность взаимодействия между МКО и депутатами Маслихата г. Алматы.

Были разработаны следующие рекомендации:

Во-первых, повышение открытости и широкого вовлечения всех стейкхолдеров через такие проекты как «Maslikhat Lab», практика внедрения Молодёжного Маслихата, регулярные отчетные встречи с населением и с интеграцией с другими институтами гражданского сектора, такими как «Ассамблея Народов Казахстана», гражданский альянс на базе МКО, к примеру, в городском или районном акимате.

Во-вторых, разработка четких инструментов взаимодействия, к примеру, онлайн-платформы для рабочей оперативной переписки и внедрения системы контроля за исполнением регламента и протокольных поручений маслихата местным исполнительным органам. Кроме того, со стороны маслихата нужно

проводить анализ ответов от государственных органов, приводя аналитику и по результатам проводить оценку деятельности управлений по взаимодействию с маслихатом, а также возможность согласования кандидатур Начальников Управлений города Алматы с депутатами маслихата. В свою очередь, МИО также может проводить опросы и рейтинги по эффективности депутатов маслихата города Алматы.

В-третьих, четкое разграничение функциональных обязанностей МИО и депутатов маслихата, а также дефиниции местных и национальных интересов, которые бы регламентировали полномочия и функциональные обязанности как МИО, так и депутатов маслихата. На сегодня, депутаты маслихатов несут коллегиальную, иными словами, размытую ответственность. Введение индивидуальной ответственности за инициативы и предложения повысило бы качество работы депутатов маслихата.

В-четвертых, усиление политической независимости маслихата. Как было описано выше, вотум недоверия Акиму не является эффективным методом вследствие угрозы самороспуска. Таким образом, изменение данной нормы на автоматическое освобождение Акима города при выражении 3-го вотума недоверия усилило бы контрольные функции депутатов маслихата.

Профессионализация и разработка системы мотивации депутатов. Как отмечают респонденты обеих групп, требуется обучение и профессионализация депутатов с учетом специфики МСУ, а также внедрения системы монетарной и немонетарной системы мотивации с целью повышения вовлеченности депутатов в работу маслихата города Алматы.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Изучение теоретических основ международных и казахстанской модели местного самоуправления показало, что текущая модель МСУ в РК отражает принципы континентальной модели с элементами позитивного регулирования. Тем не менее, правовая основа местного самоуправления должна состоять из структурно-законодательного, финансово-экономического и организационного блоков. Таким образом, для системного повышения эффективности МСУ требуется соответствующие экономические условия и правовая база, четко разграничивающие функции государственных органов и органов местного самоуправления.

2. Практическое исследование показало, что основными формами взаимодействия между маслихатом и акиматами являются депутатские запросы, отчеты, документооборот по регламенту, отчетные встречи перед населением. Взаимодействие маслихата и акиматов не является системным, в частности, либо перед уточнением бюджет ежеквартально, либо по мере потребности принятия правил в той или иной сфере. Отсутствие инструмента для проведения официальной рабочей переписки, а также отсутствие анализа структуры депзапросов со стороны акимата и аппарата Маслихата.

3. Исследование показало, что текучесть кадров в МИО, отсутствие институциональной памяти, низкая вовлеченность депутатов, а также взаимная закрытость как акиматов, так и маслихатов друг от друга, отсутствие доверия и формализм маслихатов являются факторами низкого уровня взаимодействия МИО и депутатов маслихата.

4. Эффективность маслихата как формы МСУ зависит не только от комплекса НПА, обеспечивающих организационно-правовую и экономическую устойчивость местного самоуправления, но и от правовой грамотности, желания и возможности взаимодействия со стороны государственных органов и МИО, таким образом, требуется работа по формированию политической культуры и грамотности среди в обществе.

5. Маслихат г. Алматы, являясь отражением гражданского общества, требует системной перезагрузки. К примеру, профессионализация и подготовка кадров к депутатской деятельности. Формирование «Политической Школы Молодого Депутата» с передачей институциональной памяти и практического опыта. Таким образом, данная политическая школа будет не только формировать политических деятелей, но и разрабатывать системные меры по развития института политических государственных служащих, в т.ч. депутатов Маслихата г. Алматы. И формировать навыки эффективного взаимодействия у депутатов как с населением, так и с государственными служащими.

Кроме того, опыт западных стран показывает, что «Школа Менторства» среди опытных депутатов по обучению молодых коллег обеспечила бы институциональную память и преемственность программ и реализуемых политик, а также обеспечила бы переход на принципы доказательной политики при принятии решений.

В современном геотурбулентном мире, сохранение общенациональных интересов с учетом региональной специфики остается приоритетом государственной политики Республики Казахстан [44]. Как отметил Глава Государства К. Токаев в своем послании от 16 марта 2022 г., требуется системная модернизация политической системы, в том числе, на уровне местного государственного управления и самоуправления. Немаловажную роль в данной трансформации играет гражданское общество и местные представительные органы [45]. Глава Государства определил основой «Нового Казахстана» эффективное государство с сильным гражданским обществом. Практической реализацией данной концепции стал реформирование представительной власти, где депутаты всех уровней должны играть активную роль в государственном строительстве. К примеру, для системного усиления маслихатов был введен принцип выборности акимов регионов. Кроме того, беспартийные граждане получили возможность быть избранными в маслихаты, сама избирательная система была трансформирована в пропорциональную мажоритарную модель с механизмами отзыва депутатов [46]. Таким образом, был четко обозначен курс административной и политической децентрализации, где органы МСУ, являясь формой прямого участия граждан в жизни своего города, должны стать ключевым звеном местного самоуправления.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Ауезбек А, Бейсембаев С. Восприятие Январских событий в казахстанском обществе. Отчет по итогам исследования. // -2023-  
<https://paperlab.kz/vospriyatie-yanvarskih-sobytij-v-kazahstanskom-obshchestve>  
11.01.2024
2. Сообщение об итогах выборов депутатов маслихата города Алматы, состоявшихся 19 марта 2023 года.  
<https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty/press/article/details/119189?lang=ru>  
24.03.2024
3. На низкое доверие казахстанцев к маслихатам указал Касым-Жомарт Токаев // <https://kapital.kz/economic/114924/na-nizkoye-doveriye-kazahstantsev-k-maslikhatam-ukazal-kasym-zhomart-tokayev.html> 19.08.2023
4. Итоги исследования деятельности депутатов маслихата Алматы. Отчет молодежной информационной службой Казахстана в рамках проекта «Лига Молодых Избирателей» // <https://archive.misk.org.kz/ru/events/5d7f682c-74a2-4c59-b5ae-1b407b163d12/> 08.10.2023
5. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokayeva-narodu-kazahstana-1623953> 08.10.2023
6. Slack E. MODELS OF GOVERNMENT STRUCTURE AT THE LOCAL LEVEL // -2003.-[https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded\\_files/2004-4Slack2004.pdf](https://www.queensu.ca/iigr/sites/iirwww/files/uploaded_files/2004-4Slack2004.pdf)
7. Shah A. Local Governance in Industrial Countries. Public Sector Governance and Accountability. -2006.-Washington // <https://hdl.handle.net/10986/7108> ”
8. Пешин Н.Л. Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне. Современные проблемы организации публичной власти: монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.]; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М.: Юстицинформ. -2014. — С. 596.
9. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. -1996-. М.: МГУ
10. Ларичев А.А. Правовая природа муниципалитета как критерий выделения корпоративной и иных моделей местного самоуправления // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 12 (120). — С. 1—10.
11. Сушко, В.А. Классификация основных моделей (систем) местного самоуправления в зарубежных странах [Электронный ресурс] // Международный научный журнал. -2015.-№8. // <http://www.inter-nauka.com>
12. Чихладзе Л.Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // Право и политика. 2005.-№9 №12\_12; 2006, №1//  
[https://www.yabloko.ru/municipal/library/Istoriko-teoreticheskie\\_aspekty\\_razvitija\\_mestnogo\\_samoupravlenija\\_mestnogo\\_upravlenija\\_gosudarstvah\\_Evropy](https://www.yabloko.ru/municipal/library/Istoriko-teoreticheskie_aspekty_razvitija_mestnogo_samoupravlenija_mestnogo_upravlenija_gosudarstvah_Evropy)
13. Хабибуллин А.Р. Сочетание централизации и децентрализации как принцип местного самоуправления//ВЭПС. -2007.- №3. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/sochetanie-tsentralizatsii-i-detsentralizatsii-kak-printsip-mestnogo-samoupravleniya-1> (дата обращения: 15.07.2024).

14. Swif N., Kervella G., A complex system aims to bring French local government closer to the people//

[http://www.citymayors.com/france/france\\_gov.html#:~:text=Three%20tiers%20of%20local%20government,with%20powers%20of%20their%20own.](http://www.citymayors.com/france/france_gov.html#:~:text=Three%20tiers%20of%20local%20government,with%20powers%20of%20their%20own.)

15. H. Daemen & L. Schaap. Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe. Delft: Eburon, -2000/- pp.129-144

16. OECD (2021), *Better Governance, Planning and Services in Local Self-Governments in Poland*, OECD Publishing, Paris -2021-//<https://doi.org/10.1787/550c3ff5-en>. // <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f3a935de-en.pdf?expires=1720787707&id=id&accname=guest&checksum=E6359FE108D794CBE590579A61A7EBB8>

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f3a935de-en.pdf?expires=1720787707&id=id&accname=guest&checksum=E6359FE108D794CBE590579A61A7EBB8>

17. Сивинцева О. В., Титова С. Р. Местное самоуправление как институт публичного участия: траектории развития в России и Китае - Власть. - 2016.- №12. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-institut-publichnogo-uchastiya-traektorii-razvitiya-v-rossii-i-kitae> (дата обращения: 15.07.2024).

18. Котельникова Т. В. Исследование территориальных общин в современной китайской науке // Вестник ЗабГУ. -2010.- №2. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-territorialnyh-obschin-v-sovremennoy-kitayskoy-nauke> (дата обращения: 15.07.2024).

19. Ahlers A and Schubert G. Effective Policy Implementation in China's Local State Modern China – 2014- Vol. 41 №1 // [https://www.researchgate.net/publication/275573665\\_Effective\\_Policy\\_Implementation\\_in\\_China's\\_Local\\_State](https://www.researchgate.net/publication/275573665_Effective_Policy_Implementation_in_China's_Local_State) (дата обращения: 15.11.2023).

20. Ngok K., Zhu G. B. Marketization, Globalization and Administrative Reform in China: A Zigzag Road to a Promising Future // International Review of Administrative Sciences. - 2007.- V. 73.- №2. -P. 217–233.

21. Ahlers A and Schubert G. Nothing New Under “Top-Level Design”? A Review of the Conceptual Literature on Local Policymaking in China. Issues & Studies -2022.-Vol.58,№.01 // <https://doi.org/10.1142/S101325112150017X> // <https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S101325112150017X>

22. Сивинцева О.В., Титова С.Р. Местное самоуправление как институт публичного участия: траектории развития в России и Китае // Власть. -2016.- №12. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-kak-institut-publichnogo-uchastiya-traektorii-razvitiya-v-rossii-i-kitae> (дата обращения: 15.07.2024).

23. Чжэнь Я. Инновации в муниципальном управлении Китая: состояние и перспективы // Социология. - 2023.-.№6.//URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/innovatsii-v-munitsipalnom-upravlenii-kitaya-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 15.07.2024).

24. Безобразов В. П. Государство и общество. Управление и самоуправление и судебная власть. – СПб., МГУ -1996- 1882. – С.1;

25. Сагиндыкова А.Н., Жанузакова Л.Т. Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в Республике Казахстан // Журнал российского права. -2005.- №7 (103). URL: // <https://cyberleninka.ru/article/n/modeli-mestnogo-samoupravleniya-perspektivy-i-problemy-formirovaniya-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 15.07.2024).

26. Жанузакова Л.Т. Правовые основы местного управления в Республике Казахстан и зарубежных странах. А.: «СаГа».-2008.- С.32-34

27. Жанузакова Л.Т. Выборы акимов - реальный шаг к формированию системы местного самоуправления в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. -2013.- №3 (31).//URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vybory-akimov-realnyy-shag-k-formirovaniyu-sistemy-mestnogo-samoupravleniya-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 15.07.2024).

28. Мансуров Т.З. Политические протесты 2022 года в Казахстане: специфика, динамика и механизмы урегулирования // PolitBook. -2022.- №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskie-protesty-2022-goda-v-kazahstane-spetsifika-dinamika-i-mehanizmy-uregulirovaniya> (дата обращения: 15.07.2024).

29. Об итогах выборов депутатов маслихатов Республики Казахстан вместо выбывших // <https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=9115>

30. Тасыбаева Ж.З. Правовой статус председателя сессии местного представительного органа (маслихата) и секретаря в структуре местного представительного органа республики Казахстан. *Сибирское юридическое обозрение*. 2019;16(3):426-429. // <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2019-16-3-426-429> дата обращения: 07.07.2024

31. Жанузакова , Л. Т. правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе. «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан», -2021.- №4-С.67. // [https://doi.org/10.52026/2788-5291\\_2021\\_67\\_4\\_21](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2021_67_4_21) // // <https://vestnik.zqai.kz/index.php/vestnik/article/view/239>

32. Габдуалиев М. Т. Наш трудный путь к местному самоуправлению (размышления). «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан», -2013.-№1-С.29-30.// <https://vestnik.zqai.kz/index.php/vestnik/article/view/1152>

33. Матаева М.Х Новый Казахстан: конституционная реформа 2022 года "ALIKHAN BOKEIKHAN UNIVERSITY" ХАБАРШЫСЫ, № 4 (55), 2022 -С-28-36.

34. Немеребаева , А.М.. Маслихат как представительные органы и их роль в осуществлении прав граждан на участие в управлении делами государства. «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан».-2021-№1,64.DOI: [https://doi.org/10.52026/2788-5291\\_2021\\_64\\_1\\_244](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2021_64_1_244). // <https://vestnik.zqai.kz/index.php/vestnik/article/view/64>

35. Гладкова А. Г. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Казахстан // Вестник ЧелГУ. -2013.- №5 (296).// URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-mestnogo-samoupravleniya-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 15.07.2024).
36. Сафонова Н.В. Сравнительный анализ законодательства РК и зарубежного законодательства о местном самоуправлении. // Вестник КАСУ №4 – 2010- С 156 // <https://www.vestnik-kafu.info/journal/25/1058/>
37. Бурлаков Л. Н. Государственное и местное управление: учебное пособие. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан- 2017.-С. 560 .
38. О составе маслихата // [https://www.gov.kz/memleket/entities/maslihat-almaty/press/article/details/106579?directionId=\\_22047&lang=ru](https://www.gov.kz/memleket/entities/maslihat-almaty/press/article/details/106579?directionId=_22047&lang=ru)
39. Маслихат города Алматы VII созыва (10 января 2021 года) // [https://www.gov.kz/memleket/entities/maslihat-almaty/press/article/details/106589?directionId=\\_22047&lang=ru](https://www.gov.kz/memleket/entities/maslihat-almaty/press/article/details/106589?directionId=_22047&lang=ru) // дата обращения 20.06.2024
40. Балгимбекова Г.У., Исабекова В. С. Некоторые новеллы законодательства о выборах депутатов местных представительных органов государственной власти в республике казахстан // Архивариус. -2020- №8 -С.53. // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-novelly-zakonodatelstva-o-vyborah-deputatov-mestnyh-predstavitelnyh-organov-gosudarstvennoy-vlasti-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 15.07.2024).
41. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ, 07.09.-1998-№ 36, ст. 4466.
42. Килыбаева Ш. В борьбе за право влиять на политические решения: как активисты города Алматы взаимодействуют с местной властью. ÄDİL QALA: СОЦИАЛЬНАЯ СПРАВЕДЛИВОСТЬ В ГОРОДАХ КАЗАХСТАНА-2023- С. 35. // <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kasachstan/20455.pdf>
43. Жанузакова С.К., Алшимбаева М.К., Қазіргі қоғамдағы жергілікті өзін-өзі басқарудың рөлі мен орны, Вестник Инновационного Евразийского университета. -2022.- № 2 ISSN 2709-3077, 89 п., // [https://vestnik.ineu.edu.kz/files/articles/article\\_id799.pdf](https://vestnik.ineu.edu.kz/files/articles/article_id799.pdf) DOI: <https://doi.org/10.37788/2022-2/89-95>
44. Утибаев Б.С., Утибаева Г.Б. Совершенствование системы местного самоуправления в Республике Казахстан. «Проблемы агрорынка» // .-2022- №1(1)-С.67-74. // <https://doi.org/10.46666/2022-1.2708-9991.07>
45. Комаров О.Е. Проблемы и перспективы институционализации местного самоуправления в Республике Казахстан: Монография. / О.Е. Комаров. Павлодар: ПГПИ. -2016. – 160 с.
46. Ювица Н.В. Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели. // Управление т. 7 № 1 / -2019-. 136: С.- 26–34 // [file:///C:/Users/%D0%90%D1%81%D0%B8%D1%8F/Downloads/156-251-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%90%D1%81%D0%B8%D1%8F/Downloads/156-251-1-SM%20(1).pdf)

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### «ПРИЛОЖЕНИЕ 1»

#### **Гайд экспертного интервью**

**Введение в беседу.** Знакомство с участником, перед респондентом обозначается цель обсуждения.

*Здравствуйте уважаемый эксперт (ФИО и должность интервьюируемого) Благодарим вас за ваше согласие на участие в аналитическом исследовании, посвященному эффективности местного представительного органа, маслихата, на примере города Алматы Вашему вниманию будут предложены ряд открытых вопросов, где мы просим высказать Ваше собственное мнение. Пожалуйста, прочитайте/прослушайте эти вопросы. С вашего разрешения интервью будет сопровождаться аудиозаписью. Полученная информация будет использована в обобщенном виде. Экспертное интервью анонимное. Интервью займет около 35–40 минут.*

*Мы надеемся на Вашу лояльность и соблюдение политики конфиденциальности.*

#### **Блок - 1**

1. Как Вы думаете, какие есть регламенты и алгоритмы взаимодействия между акиматом и маслихатом?

2. По Вашему мнению, Как Вы считаете, по каким критериям необходимо оценивать работу маслихата?

3. Как Вы думаете, какие проблемы существуют при взаимодействии маслихатов и акиматов или другими государственными органами в г. Алматы?

4. По Вашему мнению, какие механизмы были бы полезны для укрепления взаимодействия между акиматами и маслихатами?

5. Учитывая Ваш практический опыт взаимодействия, как Вы взаимодействуете с маслихатом/акиматом?

6. Как Вы думаете, каковы перспективы развития взаимодействия маслихатов и акиматов в будущем?

7. По Вашему мнению, какие меры принимаются для укрепления взаимодействия маслихатов и акиматов?

#### **Блок – 2**

8. Оцените, пожалуйста, эффективность маслихатов на примере города Алматы. (оцените, пожалуйста, по 5-ти бальной шкале)

9. Как Вы считаете, какие мероприятия необходимы для повышения эффективности маслихатов и укрепления доверия к депутатам?

10. Есть ли что-нибудь еще, что вы хотели бы добавить?

#### **Завершение интервью.**

**Спасибо за ваше время и за участие в исследовании!**

«ПРИЛОЖЕНИЕ 2»

**АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

Автор проекта (исследования): Аканова А.А.

Научный руководитель: Джаненова С.А.

<p><b>Идея проекта (исследования)</b></p>	<p>Укрепление системного взаимодействия депутатов маслихата с местными исполнительными органами (<i>далее МИО</i>) для повышения эффективности маслихата города Алматы</p>
<p><b>Проблемная ситуация (кейс)</b></p>	<p>В городе Алматы зарегистрирована самая низкая явка на выборы депутатов всех уровней в 2023 г., в частности, 28,7%<sup>1</sup>. Более того, 53% населения не знает, либо не доверяет своим представителям<sup>2</sup>. Практический опыт работы депутатом маслихата города Алматы, а также анализ литературы показал, что отсутствие четких регламентов взаимодействия маслихата с МИО является одной из ключевых проблем низкой эффективности и формального характера принятий решений маслихатом города Алматы.</p> <p>Проведенное исследование показало, что существует проблема низкого уровня доверия у государственных органов к депутатам маслихата. Основными факторами недостаточного уровня доверия согласно результатам исследования, являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) закрытость маслихата,</li> <li>б) низкая вовлеченность депутатов вследствие отсутствия оплаты и принятия коллегиальных решений,</li> <li>в) отсутствие системного взаимодействия и текучесть кадров в МИО,</li> <li>г) система принятия решений по принципу «Up-to-bottom» также влияет на эффективность и оперативность взаимодействия между МИО и депутатами Маслихата г. Алматы,</li> <li>д) недостаточный объём контрольных функций депутата согласно действующей нормативно-правовой базе.</li> </ul>
<p><b>Имеющиеся решения данной проблемы</b></p>	<p>Практическими механизмами взаимодействия депутатов маслихата г. Алматы и МИО являются регламент маслихата г. Алматы и заслушивание отчетов Управлений акимата города Алматы.</p> <p><b>Преимущества:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. наличие нормативно-правовой базы, определяющий формальный регламент, алгоритм и форму взаимодействия депутатов маслихата и МИО.</li> </ol> <p><b>Недостатки:</b></p> <p>Нет системного практического взаимодействия между маслихатом и МИО. В частности, 70% респондентов с МИО отметило формальное взаимодействие согласно действующему регламенту Маслихата г. Алматы, что говорит о том, что лишь профильные управления взаимодействуют с маслихатом, в то время как районные акиматы не знают о регламенте взаимодействия с маслихатом, о функциональных</p>

	<p>полномочиях маслихата, что ведет к низкому уровню доверия у МИО к депутатам маслихата,</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Нет единой системы электронного документооборота между депутатами маслихата и МИО, нет преемственности институциональной памяти,</li> <li>2. Нет контроля по исполнению протокольных решений маслихата, таким образом, нет возможности оценить количественные и качественные данные, к примеру, количество отправленных запросов, количество и качество решенных для города проблем,</li> <li>3. Низкая вовлеченность депутатов, в свою очередь, вытекает из недостаточных контрольных функций депутата в действующем НПА. К примеру, вотум недоверия к Акиму грозит самороспуском депутатов маслихата.</li> </ol>
<p><b>Предлагаемое решение данной проблемы</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Усиление контрольных функций депутатов маслихата и разработка четких инструментов взаимодействия, к примеру, платформы для рабочей оперативной переписки и внедрения системы контроля за исполнением регламента и протокольных поручений маслихата МИО в ЕСЕДО, с внесением сквозной ответственности, таким образом, в рейтинге будут учтены количественные и качественные индикаторы, в частности, оценка работы депутата государственными органами и, в свою очередь, государственного органа депутатами.</li> <li>2) Повышение открытости и широкого вовлечения всех стейкхолдеров через такие проекты как «Maslikhat Lab», практика внедрения Молодёжного Маслихата, регулярные отчетные встречи с населением и интеграция с другими институтами гражданского сектора, такими как «Ассамблея Народов Казахстана», гражданский альянс на базе МИО, к примеру, городского или районного акимата.</li> </ol> <p><b>Возможности:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Повышение уровня открытости деятельности депутатов и, соответственно, укрепление доверия госорганов к депутатам маслихата.</li> <li>2. Индивидуальная ответственность депутата и репутационные риски будут способствовать качественным запросам по актуальным вопросам. Кроме того, депутаты, будучи более вовлечёнными, будут задавать реальные, а не формальные вопросы.</li> <li>3. Депутаты также будут оценивать госорганы по шкале крі, в свою очередь, госорганы также будут формировать рейтинг депутатов. Данная «сквозная» оценка станет инструментом меритократии и будет учитываться при назначении на вышестоящую должность как у госорганов, так и у депутатов. Более того, потенциальное расширение полномочий депутатов об инициировании назначения или снятия начальника Управления также дало бы возможность усилить контрольные функции депутатов маслихата города Алматы.</li> </ol>

	<p><b>4. Риски:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Формальное заполнение КРІ,</li> <li>2. КРІ как механизм мониторинга эффективности депутатов,</li> <li>3. Недостаточный профессиональный уровень депутатов как фактор риска низкого уровня доверия госорганов к депутатам.</li> </ol>
<p><b>Ожидаемый результат</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создание институциональной памяти и преемственности работы</li> <li>2. Укрепление взаимодействия и повышения уровня доверия к депутатам маслихата</li> <li>3. Анализ эффективности маслихата через количественные и качественные индикаторы</li> <li>4. Повышение роли маслихата в со-управлении городом.</li> </ol>
<p><b>Литература</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <a href="https://www.inform.kz/ru/na-nizkoe-doverie-kazahstancev-k-maslihatam-ukazal-prezident-rk_a4058653">https://www.inform.kz/ru/na-nizkoe-doverie-kazahstancev-k-maslihatam-ukazal-prezident-rk_a4058653</a></li> <li>2. <a href="https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=8012">https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=8012</a></li> </ol>