

Академия государственного управления при Президенте  
Республики Казахстан

УДК 352.075

На правах рукописи

**САДЫРБАЕВ ЕРБОЛАТ АЛТЫНБЕКОВИЧ**

**Повышение эффективности управленческой деятельности  
Акимов сельских территорий**

Специальность «6D051000 - «Государственное и местное управление»

Диссертация на соискание ученой степени доктора философии (PhD),  
доктора по профилю

**Научные консультанты:**

д.б.н., профессор  
Абдрасилов Б.С.

доктор PhD, профессор  
Кардава Е.

Республика Казахстан  
Астана, 2019

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ</b> .....	3
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>РАЗДЕЛ 1 УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	10
1.1    Управленческая деятельность в системе местного государственного управления и самоуправления: принципы и мировой опыт организации.....	10
1.2    Факторы, влияющие на эффективность управленческой деятельности в системе местного государственного управления и самоуправления.....	25
<b>РАЗДЕЛ 2 АНАЛИЗ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН</b> .....	36
2.1    Современное состояние местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан.....	36
2.2    Анализ взаимодействия сельских акимов и местного самоуправления по вопросам управления и развития территории.....	56
2.3    Элементы функционального анализа деятельности акимов сельских территорий.....	75
<b>РАЗДЕЛ 3 МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКИМОВ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ</b> .....	87
3.1    Современная модель взаимодействия маслихатов и акимов сельских территорий.....	87
3.2    Использование информационно-аналитических инструментов для повышения эффективной деятельности акимов сельских территорий....	91
3.3    Системная модель повышения эффективности управленческой деятельности акимов сельских территорий.....	118
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	137
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b> .....	142
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ А</b> .....	153
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ Б</b> .....	156

## ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АГУ – Академия государственного управления при Президенте РК  
АДГСипК - Агентства РК по делам госслужбы и противодействию коррупции  
АО – Акционерное общество  
АПП – Ассоциация пастбищепользователей  
АТЕ – Административно-территориальная единица  
ГСМ – Горюче-смазочные материалы  
ЕП – Единая программа  
ЕКПЧ – Европейская конвенция по правам человека  
ИБ – Инициативное бюджетирование  
ИТ – Информационные технологии  
КазССР – Казахская Советская Социалистическая Республика  
ККСОН – Комитет по контролю в сфере образования и науки  
КСН – Контрольный счет наличности  
МНЭ – Министерство национальной экономики  
МОН – Министерство образования и науки  
МПА – Международно-правовые акты  
МПМ – Метод последовательных модернизаций  
МСУ – Местное самоуправление  
МФ – Министерство финансов  
МЮ – Министерство юстиции  
НПО – Неправительственная организация  
НПП – Национальная палата предпринимателей  
ОМИВ – Орган местной исполнительной власти  
ООН – Организация объединенных наций  
ПБ – Партиципаторное бюджетирование  
ПК – Пастбищный комитет  
РК – Республика Казахстан  
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика  
РФ – Российская Федерация  
СМИ – Средства массовой информации  
СНГ – Содружество Независимых Государств  
СССР – Союз Советских Социалистических Республик  
СТС – Совет сельских территорий  
США – Соединенные Штаты Америки  
ТОО – Товарищество с ограниченной ответственностью  
ТСЗП – Торгово-снабженческие заготовительные пункты  
ЦИК – Центральная избирательная комиссия  
п. – пункт  
п.п. – подпункт  
с. – страница  
ст. – статья  
ч. – часть

## ВВЕДЕНИЕ

**Общая характеристика работы.** В диссертационной работе сделана попытка ответить на концептуальные вопросы развития организационно-управленческих основ деятельности органов местного государственного управления как важнейшего звена государственной власти.

Особый акцент делается на анализ управленческих аспектов системы местного государственного управления и самоуправления, которые с одной стороны, выступают одним из основных институтов системы исполнительной власти, с другой – субъектом местного государственного управления. Следовательно, такая двойственная роль местных исполнительных органов и детерминирует их исключительно важное, и причем, возрастающее значение в достижении планируемых и прогнозируемых радикальных позитивных преобразований в различных сферах социальной практики.

**Актуальность темы исследования.** Достижение качественно новых позитивных преобразований во всех сферах жизнедеятельности современного общества, создание «работающих» гарантий прав и свобод человека и гражданина, безусловно, органически связаны с эффективностью функционирования всех институтов государственной власти. Конституция Республики Казахстан стала незыблемым гарантом обеспечения государственной стабильности, последовательного совершенствования деятельности государственных органов, развития политической системы, поступательного и динамического осуществления радикальных политико-правовых и социально-экономических реформ, преодоления социальных противоречий и конфликтов [1].

Действующая в Казахстане система местного государственного управления построена на принципе сближения систем местного государственного управления и самоуправления. При этом местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и посредством органов местного самоуправления и является основополагающим принципом осуществления власти в обществе. Этот принцип закреплен в Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [2].

Глава Государства в Послании народу Казахстана от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана» отметил важность развития местного самоуправления, расширения участия граждан в решении всех вопросов местного развития [3].

В 2012 году были приняты основные концептуальные направления дальнейшего развития системы местного самоуправления в Республике Казахстан, утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, в основу которой были заложены общепризнанные ценности муниципальной демократии и муниципального управления, закрепленные в Европейской хартии местного самоуправления [4].

12 ноября 2015 года Президент Казахстана Н.А. Назарбаев подписал

поправки в некоторые законодательные акты страны, касающиеся совершенствования местного самоуправления. Документ ориентирован на План нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» и направлен на повышение роли населения в решении вопросов регионального значения и последовательное укрепление финансовой и экономической самостоятельности акимов сельских территорий [5].

В целях реализации первого этапа Плана мероприятий на 2013-2020 годы по реализации Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» были закреплены нормы, определяющие полномочия органов местного самоуправления, деятельность схода и собраний местного сообщества [6]. Также был утвержден порядок проведения выборов акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов [7].

В 2017 году для расширения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления был принят Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения» [8].

Реализуемые в настоящее время реформы направлены и на создание самостоятельного бюджета, передачи части коммунальной собственности в ведение органов местного самоуправления и соответственно расширение их полномочий в управлении бюджетным процессом и коммунальной собственностью.

Бюджет местного самоуправления на уровне города районного значения, села, поселка, сельского округа внедряется как 4-й уровень государственного бюджета с 2018 года в административных территориальных единицах с численностью населения свыше 2 тыс. чел., а с 2020 года - повсеместно. Это требует необходимость разработки конкретного механизма эффективного наполнения и управления бюджетом, коммунальной собственностью, учитывая низкую налоговую базу многих сельских местностей.

Конкретного разрешения требуют вопросы децентрализации власти, и взаимодействия с населением, путем формирования органов местного самоуправления и привлечения их к участию в решении вопросов местного значения.

Реформы, проводимые в стране по вопросу внедрения института выборности сельских акимов, децентрализации полномочий и расширения компетенции акимов сельского уровня, введения самостоятельных сельских бюджетов позволяют укрепить самое нижнее звено исполнительной ветви государственной власти. Электоральная кампания по выборам сельских акимов, проведенная в 2017 году, показала ряд системных проблем, в числе которых: малочисленность и слабый качественный состав выдвижаемых кандидатов в акимы, пассивность населения в обсуждении кандидатов, низкая активность выборщиков в агитационный период, инертность, низкая электоральная грамотность кандидатов, отсутствие практики и навыков

ведения предвыборной борьбы, а также отсутствие здоровой конкуренции.

Для дальнейшего обеспечения соблюдения основополагающих избирательных принципов, свободы волеизъявления граждан, конституционных прав граждан избирать и быть избранными в феврале 2018 года опубликован проект Закона РК от 28 июня 2018 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов» [9].

На основании вышеизложенного, следует отметить, что хотя по рассматриваемой проблеме был исследован обширный теоретический материал, степень ее разработанности в целом не отражает сложившихся в последние годы реалий в свете внесенных дополнений и изменений в Конституцию РК и иные законодательные акты.

Таким образом, исследование вопросов повышения эффективности и совершенствования управленческой деятельности акимов сельских территорий представляются достаточно актуальной темой, изучение которой позволит сделать ряд выводов и обобщений, имеющих значение для дальнейшего развития института местного самоуправления, как в теоретической науке, так и в практической деятельности.

**Степень исследованности темы.** Вопросы формирования и реформирования системы местного самоуправления, а также эффективности управленческой деятельности руководителей местных органов государственного управления и самоуправления был предметом многочисленных научных исследований.

Среди зарубежных ученых большой вклад в развитие теории местного управления и самоуправления внесли такие выдающиеся исследователи, как: А. Токвиль, А. Файоль, М. Вебер, Р. Гнейст, Л. Штейн, Турэ, Р. Редлих, П. Ашлей и др.

На постсоветском пространстве современные исследования в области местного управления и самоуправления были представлены в трудах Российских ученых таких как: Г.В. Атаманчук, Я.Ю. Старцев, В.Т. Батычко, А.С. Прудников, В.Г. Игнатов и др.

Наиболее крупные современные научные изыскания, в области местного управления и самоуправления, освещены в трудах отечественных ученых: Г.С. Сапаргалиева, В.Н. Уварова, К.Е. Кубаева, З.Л. Федотовой, Л.Н. Бурлакова, С.З. Баймагамбетова, А.А. Таранова, А.С. Серикбаева, В.Ф. Романюк, Г.И. Досмагамбетовой и др.

**Объектом диссертационного исследования** является институты местного государственного управления и самоуправления.

**Предметом диссертационного исследования** является управленческая деятельность акимов сельских территорий и отношения, возникающие в процессе реализации местного государственного управления и самоуправления.

**Целью диссертационного исследования** является разработка предложений по повышению эффективности управленческой деятельности акимов сельских территорий в Республике Казахстан.

Поставленная цель предопределила разрешение следующих общих и частных, теоретических и прикладных **задач**:

- исследование управленческих аспектов системы местного государственного управления и самоуправления (далее – Система самоуправления);
- анализ местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан;
- оценка эффективности функционирования системы местного государственного управления и самоуправления в РК;
- выявление проблем действующей системы местного самоуправления в РК и их влияние на эффективность деятельности акимов сельских территорий;
- разработка эффективной модели взаимодействия маслихатов и акимов сельских территорий;
- разработка модели повышения управленческой деятельности акимов сельских территорий в РК;
- рекомендации по повышению эффективности управленческой деятельности акимов сельских территорий.

**Методологической основой исследования** являлись положения диалектики, как метода познания, рассматривающего явления реальной действительности в их естественно историческом развитии, во взаимосвязи теории и практики управленческой деятельности. В роли частных методов познания применялись: исторический, сравнительно-правовой, логический, системно-структурный анализ, конкретно-социологический и другие общие и частные научные методы познания.

Нормативно-правовую базу исследования составили Конституция Республики Казахстан, законы и подзаконные нормативные правовые акты различных отраслей права Республики Казахстан, международные договоры.

**Информационной базой исследования** являются стратегические и программные документы Республики Казахстан, статистические данные Комитета статистики Министерства национальной экономики Республики Казахстан, Министерства финансов Республики Казахстан, данные полевых исследований, научные работы, отчеты, анализ периодической печати, в том числе и из электронных источников, статистических данных, математические методы принятия решений в малых группах, структурно логическое моделирование социальных процессов.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что впервые в отечественной науке проведено всестороннее исследование проблем и современного состояния местного самоуправления в Республике Казахстан. В результате теоретической и практической значимости эффективного зарубежного и отечественного опыта получены следующие

новые авторские научные результаты, направленные на повышение результативности управленческой деятельности акимов сельских территорий:

1. Обоснована необходимость сбалансированного взаимодействия акимов сельских территорий и маслихатов;

2. Разработан механизм повышения эффективности деятельности акимов сельских территорий путем усиления их полномочий на законодательном уровне;

3. Предложена модель цифрового управления сельскими территориями, предполагающая привлечение населения к принятию решений: внедрение реестра наказов, системы краудсорсинга, краундфандинга, выборность акимов методом Кондорсе.

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Повышение эффективности деятельности акима сельских территорий, на основе разработанной цифровой модели управления «Карта проектов гражданского мониторинга и взаимодействия», дающей возможность:

– изменить взаимодействия акима сельских территорий и маслихата путем внедрения обоюдной ответственности за реализацию поставленных задач (реестр наказов), при участии местных жителей;

– реализовать эффективный механизм гражданского контроля и оценки за деятельностью акимов и депутатов маслихата, непосредственно гражданами и вовлечение их в управление в каждом отдельном территориальном сообществе;

– создать цифровую память деятельности, позволяющая проводить рефлексию деятельности местного управления, что является важным шагом на пути модернизации системы управления и расширении практики и традиций активного участия граждан в местном самоуправлении.

2. Разработан новый метод голосования депутатов в информационной системе по наиболее важным вопросам, позволяющий выявить обоснованность решения депутата маслихата и создать цифровую память его деятельности, что повышает его ответственность и эффективность взаимодействия акима сельских территорий и маслихата.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретическое значение заключается в том, что: выработанные научные рекомендации позволят обеспечить эффективную реализацию управленческой деятельности акимов сельских территорий. Кроме того, содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятельности, при проведении дальнейших научных изысканий проблем местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан, а также при преподавании курса «Государственная служба РК» и специальных курсов по проблемам деятельности акимов сельских территорий.

Практическое значение исследования заключается в том, что научная регламентация института государственного управления и самоуправления позволит: цифровизировать наиболее важные коммуникации, в деятельности

акима; информационная система послужит базой для оценки эффективности совместной работы акимов и депутатов маслихата; разрешит проблемы организации структуры акимата сельского округа, на основе объективных критериев улучшит стимулирование и повышение управленческой деятельности акима сельской территории.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные теоретические положения и практические выводы диссертации изложены автором в публикациях, опубликованных как единолично, так и в соавторстве, в сборниках материалов международных научно-практических конференций, из них статьи в изданиях, утвержденных Комитетом по контролю в сфере образования и науки МОН РК и статьи в международных научных изданиях, статья - в международном научном издании, имеющим по данным информационной базы компании Томсон Рейтер (ISI Web of Knowledge, Thomson Reuters) ненулевой импакт-фактор или входящих в базу данных компании Scopus. Среди них можно выделить:

- «Актуальные аспекты становления местного самоуправления в Республике Казахстан» - журнал «Экономика и статистика». - №2. - 2016 (рекомендовано ККСОН);

- «Реформирование системы местного управления и самоуправления в Республике Казахстан: опыт зарубежных стран» - журнал «Вестник Карагандинского университета», Серия ЭКОНОМИКА. - № 4 (84). - 2016 (рекомендовано ККСОН);

- «Современные тенденции в развитии местного самоуправления в Республике Казахстан» - журнал «Вестник Карагандинского университета», Серия ЭКОНОМИКА. - № 4 (88). - 2017 (рекомендовано ККСОН);

- «Актуальные вопросы развития института местного самоуправления в Республике Казахстан». Международная научно-практическая конференция «Актуальные научные исследования в современном мире» // Сборник научных трудов. ISSN 2524-0986. - Выпуск 8 (28). Часть 1. - Переяслав-Хмельницкий, 2017;

- «Management of Budget Efficiency: Evidence from Kazakhstan» // journal «International Journal of Economic Perspectives». SCOPUS Impact Factor. - Volume 11, Issue 2. - 2017.

Ряд положений диссертационного исследования прошли апробацию в ходе проведения семинаров в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

**Структура диссертационной работы.** Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям, установленным соответствующей Инструкцией Комитета по контролю в сфере образования и науки МОН Республики Казахстан. Цель и задачи диссертационного исследования определяют структуру работы, построенную исходя из логической последовательности рассматриваемых вопросов. Диссертационное исследование состоит из введения, трех разделов, объединяющих восемь подразделов, заключения, списка использованных источников и приложений.

## **РАЗДЕЛ 1 УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **1.1 Управленческая деятельность в системе местного государственного управления и самоуправления: принципы и мировой опыт организации**

В Республике Казахстан формируется новая система местного государственного управления и самоуправления. Важнейшей ее особенностью на начальной стадии была критика советского наследия, сохранение культуры этатизма, понимание необходимости учета потребностей крупной по территории полиэтничной страны. Современный период развития нашей страны связан, главным образом, с политикой главы государства, обращенной на формирование системы действенного местного государственного управления и самоуправления, на обеспечение общественного порядка и экономической безопасности. Преобразования осуществляются в рамках политики формирования единой вертикали власти, предусматривающей с одной стороны - организацию институтов гражданского общества, и с другой стороны - укрепление правопорядка.

Что касается понятия «управление» то оно определяется особенностью и сложностью данной категории, это повлекло за собой и многообразие подходов различных авторов к пониманию этого явления.

Под управлением Э.М. Коротков понимает совокупность процессов, обеспечивающих поддержание системы в заданном состоянии и перевод ее в новое более жизненное состояние организации путем разработки и реализации целенаправленных воздействий. При этом выработка управляющих воздействий включает в себя сбор, передачу и обработку необходимой информации [10, с.127].

Под управляющим воздействием понимается воздействие на объект управления, направленное на достижение цели управления, результатом управляющего является управленческое решение, оно характеризуется средой (система управления), средствами (механизм управления) и действием (процесс управления).

Управление осуществляется через орган (аппарат) управления. Главная задача людей в аппарате управления - это эффективное использование и координация всех ресурсов организации (капитала, зданий, оборудования, материалов, труда, информации) для достижения ее целей.

При раскрытии содержания управленческого аспекта в деятельности особое значение имеет понимание принципов управления. Представитель французской школы государственного управления А. Файоль одним из первых подошел системно к вопросу определения основных принципов управления [11, С. 31]. Содержание этих принципов представлено в таблице 1.

Таблица 1 - Принципы управления по А. Файолю [11]

Принцип	Содержание
Разделение труда	Специализация работ для эффективного использования труда работающего
Полномочия и ответственность	Делегирование полномочий каждому работающему, ответственность за выполнение работы
Дисциплина	Выполнение условий соглашения между рабочими и руководством, применение санкций к нарушителям дисциплины
Единоначалие	Получение распоряжений и отчет только перед одним непосредственным начальником
Единство действий	Объединение действий с одинаковой целью в группы и работа по единому плану
Подчиненность личных интересов	Преимущество интересов организации перед индивидуальными интересами
Вознаграждение	Получение работниками справедливого вознаграждения за работу
Централизация	Достижение лучших результатов при правильном соотношении между централизацией и децентрализацией
Скалярная цепь	Передача распоряжений и осуществление коммуникаций между уровнями иерархии через непрерывную цепь команд
Порядок	Рабочее место для каждого работника и каждый работник на своем месте
Справедливость	Справедливое проведение в жизнь правил и соглашений на всех уровнях скалярной цепи
Стабильность персонала	Установка персонала на лояльность к организации и долгосрочную работу
Инициатива	Поощрение работающих к выработке независимых суждений в границах их полномочий и работ
Корпоративный дух	Гармония интересов персонала и организации

Следование этим принципам, с точки зрения А. Файоля, позволяет эффективно управлять любой организацией, в том числе в системе государственного управления.

Кроме принципов, важными категориями управления являются объект, субъект, функции управления.

Под объектом управления обычно понимается управляемая система, функционирование которой регулируется системой управления. Объектами управления являются государственные и муниципальные предприятия, территориальные сообщества людей. При этом объектом управления могут быть конкретные сферы экономической деятельности, такие как: управление персоналом, финансовый менеджмент, управление производством, инновационный менеджмент и др. [12, С. 57].

Руководители различных уровней рассматриваются в качестве субъектов менеджмента в управлении (к ним относятся директор департамента, начальник управления, аким и др.) или группы людей (местного сообщества, общественного совета и т. д.). Субъект управления, как правило, имеет полномочия принимать решения в определенных функциональных областях или сферах деятельности и осуществлять управленческие действия на объекте управления.

Функции управления представляют собой работу, которую должен исполнять контроль (или руководитель) в рамках своих обязанностей (видов деятельности). Функции управления осуществляют взаимодействие между элементами объекта управления, при этом трансформация свойств одного элемента влечет за собой изменения других элементов и объекта управления полностью [12, С. 58].

Традиционно в качестве функций управления выделяют: анализ, маркетинг, планирование, контроль, регулирование, организацию, координацию и иные компоненты деятельности, связанные с управляемым объектом.

Следовательно, функции управления воссоздают направленность управленческих действий на объект управления и характеризуются специфическими приемами, подходами, технологиями и методами управления.

Особым и важнейшим из видов управления является государственное управление. Проанализируем эту концепцию более подробно.

В наиболее обширном смысле этого слова государственное управление обозначает руководство со стороны государственных органов в целях устойчивого и прогрессивного развития. Раскрытию этого определения посвящено довольно большое количество литературных источников, в которых выдвигаются различные дефиниции и мнения.

Германский экономист Л. Штейн обозначил государственное управление и его цель как "реализацию принципов социального управления в самом высоком смысле этого слова", подчеркнув при этом, что существование личности является условием и одновременно содержанием развития государства. Высшим государственным принципом управления является осуществление «полной гармонии всех членов общегития» [13, р. 114]. По словам Л. Штейна, главное в управлении социальным государством – это сохранение общественно-политической стабильности. Исполнительная власть является самостоятельной ветвью власти со своим аппаратом и собственным

правом на деятельность. Она публикует решения и распоряжения, организует ваши органы, применяет принуждение для достижения гармонии всех интересов всех членов общества [13, p. 215].

С точки зрения немецкого социолога М. Вебера, «государство - это отношение господства людей над людьми, основанное на законном (то есть, считающемся законным) насилии как средстве» [14, с. 264]. Это указывает на то, что государственное управление, обладая такими полномочиями, позволяет достигать поставленных целей, в целом координировать общественную жизнь. Государственная власть осуществляется через систему органов. Последние различались по своей структуре и компетенции, а их сочетание нередко именовалось состоянием двигателя, материальным выражением государственной власти [14, с. 266].

А. Файоль полагает, что «управлять - значит предвидеть, распоряжаться, организовывать, координировать и контролировать; предвидеть, т. е. учитывать будущее и вырабатывать программу действий; организовывать, то есть строить двойной - материальный и социальный организм учреждения; распоряжаться, чтобы заставить соответствующий персонал работать; координировать, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и усилия; контролировать, то есть убедиться, что все было сделано по правилам и с учетом распоряжений» [15, с. 271]. Эти послания в концепции государственного управления долгое время оставались общепринятыми.

По суждению казахстанского ученого В.Н. Уварова, государственное управление - это влияние государства на социальную систему [16, с. 47]. В то же время государственное управление связано, прежде всего, с исполнительной и административной деятельностью государственных органов, что связано с организацией процессов управления в различных отраслях экономики, социальной сфере и административно-политическом строительстве [16, с. 48].

Более емкое определение предлагает Г.В. Атаманчук: государственное управление – организующее, регулирующее и оказывающее практическое влияние государства на общественную и частную жизнь с целью упорядочения, сохранения или преобразования, исходя из его властной силы [17, с. 24].

На основании изложенного, суммируя суждения ученых, можно сказать, что государственное управление является одной из форм государственной деятельности, обеспечивающей осуществление государственной власти через соответствующие органы управления, которая выступает как часть системы социального управления. В государственном управлении принимают участие все органы государства, которые выполняют его внутренние и внешние функции по защите политических, экономических и социальных интересов государства. Система данных органов, разделение между ними управленческих полномочий, установление подчиненности и иерархии устанавливаются Конституцией, законами и иными правовыми актами.

Имеются теории о роли местного самоуправления и управления:

- Государственная теория самоуправления доказывает, что самоуправление является частью государственного управления, вследствие этого все полномочия его органов получены от государства. Приверженцы данной теории считают, что главы органов местного самоуправления назначаются вышестоящими органами и поэтому не являются независимыми [18, с. 34].

- Иные рассматривают местное самоуправление как институт гражданского общества, так как местное самоуправление исполняется не должностными лицами, его органы не являются государственными, но могут выполнять функцию государственного управления [18, с. 35].

Тем не менее, у данных теорий есть нечто общее:

- во-первых, местное самоуправление, связанное с государственным управлением, является продолжением реализации контроля со стороны государства за местными делами;

- во-вторых, в управлении делами на местах участвуют не только высокопоставленные государственные служащие, но и местные общины и их представители;

- в-третьих, местное самоуправление имеет разную степень независимости [19, с. 26].

Первая попытка теоретического обоснования идей по организации местного самоуправления на принципах самоуправления была предпринята французским политиком Туре, отмечает А. А. Мамлеев. В своем выступлении по законопроекту о реформе местного самоуправления во Франции, Туре обозначил две основные проблемы учения о самоуправляемых общинах, которые впоследствии получили дальнейшее развитие в различных теориях местного самоуправления [20, с. 27-28].

Р. Гнейст в своей политической теории, указывает, что суть местного самоуправления состоит в реализации полномочий почетными представителями местного населения бесплатно, а выборность органов и должностных лиц местного самоуправления не является гарантией реальности местного самоуправления, его самостоятельностью [21, с. 77-78].

А. Токвиль убежден, что «местное самоуправление - залог от излишнего индивидуализма: равенство ставит всех людей в одну линию, не создавая между ними никакой связи. Каждой территории должна быть предоставлена возможность жить собственной политической жизнью, чтобы граждане получали неограниченное количество стимулов к совместной работе и ежедневно ощущали свою зависимость друг от друга» [22]. Главной идеей в концепции А. Токвиля является идея о том, что первоисточником власти в стране является не государство, представленное его представительными органами, а отдельные лица, добровольно вступающие в общины и управляющие своими делами. Правительство рассматривалось им как своего рода сдерживающий фактор, к которому следует прибегать лишь в крайних случаях, когда личная инициатива общины бессильна.

С точки зрения Р. Редлих и П. Эшли местное самоуправление

определяется «как реализация местными жителями или их избранными представителями полномочий и обязанностей, предоставленных им законодательным органом или принадлежащих им по общему праву» [21, с. 78-79].

Существенный вклад в развитие теории местного самоуправления внесла немецкая юридическая школа. Она выдвинула теорию свободной общины. Основные положения немецких ученых при разработке теории заимствованы из французского и бельгийского права. Затем был ряд областей теорий местного самоуправления, таких как экономическая теория и социальная теория. Согласно экономической теории считалось, что самоуправление - это не управление государством, а собственные дела общины. Экономическая активность не является главной особенностью местного самоуправления. Почти везде органы местного самоуправления решают многие социальные вопросы (охрана общественного порядка, забота о бедных, управление пожарными и санитарно-гигиеническими мероприятиями и т. д.) [23, с. 75].

Несмотря на сохраняющуюся противоположность взглядов на понимание сущности местного самоуправления, в последнее время стала широко распространена в научной литературе дуалистическая теория местного самоуправления. Представители данной теории пытаются найти компромисс между сторонниками двух крайних точек зрения на природу местных органов власти. Согласно теории дуализма, местное самоуправление несет в себе оба принципа: государственный и общественный, являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственно-административной машины на уровне ниже центрального, а с другой - законным выражением идей местных сообществ.

Местное самоуправление может рассматриваться как особый, специфический уровень исполнительной и представительной власти, который, с одной стороны, участвует в осуществлении воли государства, а с другой - наиболее полно учитывает интересы населения.

Такую же позицию разделяет и казахстанский исследователь Л. Н. Бурлаков [25, с. 142], который полагает, что, несмотря на разнообразие мнений в научной литературе, дуалистическая концепция местного самоуправления ближе всего к объяснению феномена местного самоуправления, поскольку, как показывает практика, оно всегда опирается на проявление встречной инициативы со стороны населения, которое поручает местным органам власти выполнять ряд функций. Так и со стороны государства, возложение на местные власти решения целого ряда вопросов - в этом интерес не только с точки зрения конкретной административно-территориальной единицы (АТЕ), но и государства в целом.

Кроме того, казахстанский ученый А.А. Таранов [26, с. 32] важное место отводит принципам организации местного самоуправления: «принципы являются основополагающими идеями местного самоуправления, исходным началом, в соответствии с которым строится организация и функционирование местного самоуправления. Функции и задачи местного

самоуправления тесно связаны с принципами».

С точки зрения казахстанского исследователя К.Е. Кубаева, необходимо выделить нижеследующие основные принципы организации местного самоуправления:

- 1) территориальный тип как единица самоуправления;
- 2) относительная самостоятельность в рамках своей компетенции в решении вопросов местного значения [27, с. 6].

Следовательно, местное самоуправление ориентировано в первую очередь на создание условий для воспроизводства и развития личности, удовлетворение потребностей населения в различных услугах и обустройство территории. Его типичными чертами как вида управленческой деятельности являются:

- объект управления - локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы;
- упор на основные принципы местного самоуправления;
- наличие двух субъектов государственного управления: населения АТЕ (местного сообщества) и органов местного самоуправления, действующих от имени местного сообщества [28].

В то же время, можно сослаться на особенности административной деятельности органов местного самоуправления:

- население как цель, объект и субъект управления (такового нет ни в одном другом виде управленческой деятельности);
- социальные (некоммерческие) цели;
- люди как основной местный ресурс;
- местный, особый характер решаемых проблем;
- ценности, ресурсы, проблемы и возможности, связанные с конкретным местом проживания [28, с.37-38].

Особенность местной управленческой деятельности определена ее методами, которые можно разделить на две группы: методы функционирования органов местного самоуправления и методы обеспечения реализации целей местного самоуправления.

По мнению современных отечественных ученых, отличительными чертами казахстанского местного самоуправления по сравнению со странами Европейской хартии являются:

- разреженность;
- пространственность;
- периферичность;
- дисперсия [29, с. 122].

Итак, процесс последующего формирования местного самоуправления должен проходить в соответствии с принципами фундаментальных учений и идей местного самоуправления, обеспечивающих:

- признание государством институциональных параметров развития самоуправления;
- взаимодействие органов местного самоуправления и самоуправления;

- полная свобода действий, в пределах, установленных законом, для реализации собственных инициатив;
- обеспечение прав и свобод человека и гражданина, широкое участие граждан в самоуправлении.

Европейская хартия местного самоуправления выделяет четыре основные черты, без которых местное самоуправление не может осуществляться:

- власть с четко обозначенными функциями в государстве;
- власть, действующая в пределах, установленных законом;
- наличие выборных органов местного самоуправления;
- наделение местного самоуправления правом самостоятельного распоряжения ресурсами.

Также, Европейская хартия предусматривает, что реформа системы местного самоуправления призывает к обязательному использованию опыта развитых зарубежных государств по вопросам местного самоуправления и управления. В некоторых зарубежных государствах самоуправление функционирует только на низовом уровне - коммуны, муниципалитеты, гмины. На остальных уровнях ответственность за выполнение этих задач возложена на высшую государственную администрацию. Самоуправление рассматривается как форма децентрализации, в то же время местные государственные органы действуют на основе деконцентрации полномочий, сохраняя элементы централизма. Для новых демократических стран общей тенденцией стал переход к модели самоуправления двух и более уровней [30].

Развитие местного самоуправления в зарубежных государствах основывается на субъективных и объективных факторах. В связи с этим в государствах сложилась разнообразная практика местного самоуправления и его законодательного регулирования. Таким образом, органы местного самоуправления в США создаются органами государственной власти. Их организационная структура, пределы ответственности и налоговые полномочия определяются и устанавливаются государственной администрацией. По сути, именно она «вдыхает» жизнь в органы местного самоуправления, без которых они просто не могли бы существовать.

В Германии модернизация местного самоуправления сводится к оптимизации кадров. В то же время различают самостоятельные задачи, вытекающие из самоуправления общин и порученные задачи коммунальных органов местного управления. В Великобритании органы местного самоуправления выполняют гораздо меньше функций, но на местном уровне присутствует относительная самостоятельность в вопросах распоряжения бюджетом. В Японии предусмотрено три группы функций, выполняемых местными органами: местные функции; административные полномочия; агентские функции. Число служащих значительно меньше, чем в других странах. Они составляют 8,1% от общего числа служащих, (в Германии - 15,1%, во Франции - 22,6%). В Швеции органы местного управления ответственны не только за свою локальную экономику и коммунальные

услуги, но и за социальную помощь, школьную систему, медицинское обслуживание и общественное здравоохранение [31].

В международных законодательствах ряда государств можно встретить различные дефиниции местного самоуправления. Так, в Европейской хартии оно определяется как право, и реальная способность местных властей регулировать и управлять публичными делами самостоятельно (под свою ответственность), но, не выходя за рамки законодательства. В данном случае мы наблюдаем стремление государств укрепить не только административную, но и нормотворческую самостоятельность местных органов, это, во-первых, и, во-вторых, отход от чрезмерной опеки со стороны центральной и местной государственной администрации, расширение предметов ведения органов самоуправления, ограничивая этим функции государства на местах.

К примеру, в странах-участницах СНГ большинство конституций содержат нормы о местном самоуправлении, при этом они реализуются в той или иной степени. Все это дает возможность распределить эти страны по четырем группам [32, с. 409-410]:

1) к первой относится Россия, Азербайджан и Армения. В этих государствах местные органы власти не причисляются к системе органов государственной власти. Население стран этой группы самостоятельно принимает решения по вопросам местного значения.

2) Молдова, Грузия, Украина объединены в одну группу тем, что процесс формирования местного самоуправления в этих странах еще не завершен. На региональном и районном уровнях существуют и смешанные системы местного самоуправления и системы самоуправления. На местах формируются органы государственной исполнительной власти - областные и районные государственные администрации.

3) в Кыргызстане, Узбекистане, Таджикистане и Туркменистане - местное самоуправление отличается тем, что существует только на самом низком уровне, в небольших населенных пунктах. Вопросы местного значения находятся в ведении местной государственной администрации или местных органов государственной власти.

4) в Республике Беларусь модель местного самоуправления сочетает в себе формы местного управления, централизованного управления и самоуправления [32, с. 409-410].

Также, страны СНГ развивают различные традиции в территориальном формировании государственной власти на местном уровне. Проводятся территориальные реорганизации, суть которых заключается либо в консолидации регионов и районов, либо в дроблении последних, что объясняется стремлением приблизить общественную власть к народу.

К примеру, в России в связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органами государственной власти субъектов Российской Федерации определены границы муниципальных образований и им предоставлен статус сельских или городских поселений,

сельской местности, городского округа. На практике в России создана двухуровневая модель местного самоуправления. Подобные модели существуют в Молдове и Грузии [33, с. 101-102].

Согласно законодательствам государств-членов СНГ органы местного самоуправления наделены, в основном, следующими полномочиями: утверждение и исполнение местного бюджета; самостоятельное управление муниципальным имуществом (имуществом АТЕ); установление местных налогов и сборов; утверждение программ социально-экономического и культурного развития и контроль за их выполнением; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных предприятий (предприятий АТЕ), организаций и учреждений, а также контроль за их деятельностью; обеспечение проведения местных референдумов и реализация их результатов; принятие мер по охране окружающей среды; содействие в охране общественного порядка, а также других полномочий, зафиксированных в действующем законодательстве о местном самоуправлении.

В отдельных странах СНГ, законодательство предусматривает возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий с передачей материальных, финансовых и других средств, необходимых для их реализации. Однако в этом случае органы местного самоуправления подотчетны государственным органам за переданные им полномочия (например, ст. 94 Конституции Кыргызской Республики).

подавляющее большинство конституций стран СНГ предусматривают, что органы местного самоуправления в своей деятельности должны соблюдать законодательство государства и издавать акты, не противоречащие правовым положениям государства. Иногда в конституциях стран СНГ встречаются положения, смысл которых заключается в том, что статус самоуправляющейся территории не должен нарушать унитарный характер или целостность государства (например, п. 3 ст. 109 Конституции Республики Молдова) [34].

Порядок организации местного самоуправления в зарубежных государствах также различен и развивается в зависимости от конкурентных местных исторических условий. В основу местного самоуправления заложены муниципальные советы, количество которых невелико. Таким образом, в США, советы от 5 до 22 членов. Во французских коммунах количество муниципальных советов - от 6 до 69 человек, в Италии - от 15 до 80 советников, в Великобритании - от 70-75, в Японии - от 12 до 100 человек.

Существует три классические модели организации местного самоуправления, а именно:

- англосаксонская (Великобритания, Канада, США, Новая Зеландия, Австралия);
- французская или континентальная (Франция, Италия, Швеция);
- немецкая (Германия, Австрия, Япония) [35].

Эти модели в основном базируются на определенных принципах, лежащих в основе отношений местных органов, как между собой, так и с

органами государственной власти [36, С. 64].

*Англосаксонская модель.* Представителем этой модели является Соединенное Королевство, которое состоит из административно-территориальных единиц, в которых формируются избранные местные органы власти - Советы.

Структура управления англосаксонской модели предполагает, что на местном уровне отсутствуют органы прямого государственного управления, советы осуществляют государственное управление в пределах полномочий, делегированных им парламентом, некоторые специализированные функции могут быть переданы специальному органу, не связанному с классическими органами местного самоуправления.

Советы имеют право просить парламент предоставить им полномочия. Советы избираются на 4 года или продлеваются на половину каждые 2 года или на одну треть каждый год. Совет возглавляет мэр или лорд-мэр (если численность населения не превышает 75 тысяч человек), избираемый советом из числа его членов. У мэра нет полномочий, связанных с исполнительной властью. Он выполняет только представительские функции.

Управленческая деятельность полностью осуществляется через консультантов, комиссии и административный аппарат. Члены местных советов-советники-работают бесплатно или неполный рабочий день и обычно составляют две трети от общего числа членов Совета. Они создают секторальные или функциональные комитеты и комиссии для рассмотрения вопросов. Третью совета состоит из экспертов и местных сотрудников, нанятых Советом. Только финансовый комитет полностью состоит из советников, а полицейский комитет включает мировых судей. Работой сотрудников руководит главный администратор. Главный администратор назначается правлением и объединяет работу всех подразделений. Формально он не является главой исполнительной власти, так как все полномочия местного самоуправления принадлежат совету, который может делегировать работникам, в том числе администратору, только второстепенные функции [37, с. 134].

Муниципалитеты имеют свои собственные бюджеты, около половины, из которых составляют местные доходы. Остальная часть пополняется за счет ассигнований центра. Правительство определяет объем расходов совета на предстоящий финансовый год. Разница между сметными расходами и доходами из местных финансовых источников покрывается за счет субсидий правительства (субсидия на поддержку доходов). В Великобритании нет специального органа, контролирующего законность решений, принимаемых местными властями, при этом есть возможность обратиться в суд в случае незаконных решений. Кроме того, существуют специализированные отраслевые контрольные органы, подведомственные правительству (например, школьные инспекторы, инспекторы пожарной, лесной охраны и др.) [38, с. 85-86].

В целом советы как представительные органы обладают достаточной

политической независимостью, что не может быть проигнорировано центральным правительством [39, с.4-5].

*Континентальная модель* используется в практике местного самоуправления таких европейских стран, как Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Испания. Континентальная модель отличается стандартизацией правового статуса местных территориальных единиц и органов местного самоуправления на одном уровне. Франция всегда отличалась высокой степенью централизации местного самоуправления. Существовало бюрократическое подчинение центра и губерний.

Структура управления этой моделью определяется тем, что центральная власть имеет различные средства давления на органы местного самоуправления. Единственная цель центра - строго подчинить деятельность местных сообществ. Основой местного самоуправления во Франции являются коммуны (90% коммун имеют менее 2 тыс. жителей). Каждая коммуна имеет свой собственный совет, который избирает из своего состава мэра - главу исполнительной власти, и, по предложениям мэра, его заместителей. Структура муниципального управления в целом соответствует основным компетенциям коммуны. Мэр и заместители образуют муниципалитет - исполнительный орган коммуны. Совет и мэр избираются сроком на шесть лет.

Мэр является не только главой исполнительной власти коммуны, но и представителем центрального правительства. Он осуществляет свои полномочия под контролем муниципального совета и представителя государства в департаменте - префекта, который наблюдает за законностью решений, принимаемых коммунами. Префект имеет право направлять решения коммун в административный суд для их отмены, как противоречащих закону.

Совет призван решать следующие вопросы: создание муниципальных служб и их организация; управление имуществом коммуны; утверждение бюджета и финансового отчета мэра; утверждение муниципального плана землепользования; регулирование общественных работ, проводимых муниципалитетом и др.

Существенное влияние на уровень местного самоуправления оказывает департамент. На уровне департамента существует представительный орган - Генеральный совет, а также Президент Генерального совета, являющийся главой исполнительной власти, и постоянная комиссия. Генеральный совет принимает бюджет, устанавливает административные услуги и т. д.

На региональном уровне руководящими органами являются региональный совет, Председатель совета, постоянная комиссия. К полномочиям регионального совета относятся: утверждение бюджета; назначение органов исполнительной власти региона; создание служб администрации региона; принятие программ развития, регионального плана и других документов. На региональном уровне существует также консультативный орган - экономический и социальный комитеты. По

некоторым вопросам региональный совет и его председатель обязаны запрашивать мнение Комитета, хотя они, и не обязаны следовать ему. Председатель областного совета избирается из числа ее членов и является главой исполнительной власти. Он является единоличным руководителем администрации области [38, с. 89-91].

Специфика реализации различных моделей местного самоуправления в ведущих государствах мира, особенности их организационных форм, взаимозависимость центральных государственных органов и органов местного самоуправления во многом определяются традициями и культурными ценностями, историко-географическими факторами, социально-экономическим положением и др.

Следует отметить и современные тенденции, характерные для различных моделей местного самоуправления, а именно:

- наличие проблем укрепления доходной базы местного самоуправления за счет имеющихся собственных бюджетов местного самоуправления;
- передача части нехарактерных для деятельности органов местного самоуправления функций на аутсорсинг в бизнес-среду;
- консолидация локальных территорий.

*Германская модель.* Позитивным примером построения рациональных отношений между центром и регионами является Германия со своей сложной и специфической системой федеративного устройства. Здесь, как и в Швеции, разделение доходов и расходов местного и федерального бюджетов сопровождается действием выравнивающих механизмов. Особый финансовый механизм разработан специально для решения проблем роста и освоения новых земель в Восточной Германии. Таким образом, Федерация и 11 старых земель создали Фонд немецкого единства, средства которого были распределены на 85% по количеству жителей для покрытия общих финансовых потребностей земель, а на 15% - были направлены на задачи формирования рыночной инфраструктуры, улучшения общих условий жизни населения [40, с. 96].

Компенсационные выплаты в Германии рассчитываются таким образом, что слабые земли получают поддержку в размере, обеспечивающем не более 95% от среднего уровня налоговых поступлений страны на одного жителя. Это ограничение специально предназначено для того, чтобы побудить бедные земли улучшить свое положение.

Казахстану интересен опыт Польши, где достаточно высокий уровень организации местного самоуправления по сравнению с другими странами Восточной Европы. Местное самоуправление там формировалось на уровне гмины (города, сельские районы и другие административно-территориальные единицы Польши), районного управления повъятова (административно-территориальные единицы второго, регионального уровня Польши) и регионального управления на уровне губерний [41, с. 73-74].

На уровне гминов (местных) решается широкий круг вопросов, таких как поддержка среднего образования, здравоохранения, музеев и других

культурных центров, местной полиции, землеустройства, дорожного строительства, охраны окружающей среды, реализация других задач, связанных с удовлетворением потребностей местного населения. Основные доходы от источников доходов между единицами территориального самоуправления принадлежат гминам. Гмины имеют наибольшую долю собственных доходов в структуре доходов - до 52%, в среднем 36% составляют субсидии и 12% - субсидии государственного бюджета. Повъят органично дополняет структуру местного самоуправления, до 40% государственного бюджета передается на местный уровень, до 60% всех инвестиций в местные объекты финансируются из местных бюджетов.

Согласно польской Конституции, доходы системы самоуправления делятся на собственные доходы, общие субсидии и целевые субсидии из государственного бюджета. Собственными доходами, в частности, являются:

- доходы от местных налогов (сельскохозяйственного, лесного, недвижимости, гражданских операций, наследование, пожертвование, содержание собак и т. д.);

- доходы от сборов (платежные, казначейские, торговые, административные);

- доля налогов, составляющая доходы государственного бюджета (подходный налог с физических лиц подходный налог с юридических лиц);

- налоги на недвижимость (продажа, аренда) [42, с. 76-78].

Государства Восточной Европы имеют схожую политическую структуру, исторически сложившуюся в постсоветский период. Например, Болгария является одной из стран, подписавших и ратифицировавших Европейскую хартию местного самоуправления. В Болгарии, предоставление социальных услуг, вовлечение граждан в процесс принятия решений, проведение совещаний местных сообществ, решение годового плана развития сельских районов, сбор налогов и штрафов и т. д. осуществляется на местном уровне. Роль и функции региональных советов в процессе стратегического планирования, а также их взаимодействие с районными советами развития, решение сложных социальных вопросов на местном уровне, а также делегирование социальных услуг неправительственным организациям являются высокими [43].

В Финляндии проводится эксперимент по расширению свободы муниципалитетов и по настоящее время в нем участвует более половины муниципалитетов. Он основан на декларативном принципе участия: муниципалитет информирует Министерство внутренних дел о решении присоединиться к эксперименту, после чего он начинает, в соответствии со специальным временным законом, свободно заниматься своим собственным управлением, исходя из своих потребностей. Для участников эксперимента более свободно происходит межмуниципальное сотрудничество, идет процесс приватизации некоторых государственных услуг, упрощается учет [44].

Исследованный опыт зарубежных государств по развитию местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что при создании

определенных условий лучшие практики могут быть успешно адаптированы и гармонизированы в системе местного самоуправления в Казахстане. И для этого в нашем государстве сейчас предпринимаются определенные шаги.

Необходимость реализации Плана нации «100 конкретных шагов» предопределила внесение изменений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования местного самоуправления. Изменения ориентированы в первую очередь на повышение роли населения в решении вопросов регионального значения и последовательное укрепление финансовой и экономической самостоятельности акимов сельских территорий [45, с. 160].

В Европейской хартии местного самоуправления четко прописаны права органов местного самоуправления на владение и распоряжение финансовыми ресурсами для реализации поставленных задач (ст. 9) [30]. Поэтому проводимые реформы направлены на постепенное расширение полномочий сельских акимов, в том числе на перечисление налоговых поступлений в бюджет (специальные счета в казначействе) сельских территорий и право формирования собственных источников доходов, формирование коммунальной собственности сельских территорий. В законодательстве произошло разделение муниципальной собственности на областную, районную (городскую) и сельскую (сельский округ). Собственность наряду с бюджетом является основой для деятельности всех уровней власти и, прежде всего, местного самоуправления. Определена возможность передачи коммунальной собственности с одного уровня на другой [6].

В перечень поступлений в бюджеты городов районного значения, села, поселка, сельского округа входят такие налоговые поступления, как:

- налог на имущество физических лиц, имущество которых находится на территории города районного значения, села, поселка, сельского округа;

- индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых налогом у источника выплаты, физических лиц, зарегистрированных в городе районного значения, селе, сельском округе;

- налог на транспортные средства с физических и юридических лиц, зарегистрированных в городе районного значения, селе, поселке;

- земельный налог на землю населенных пунктов с физических и юридических лиц, земельный участок которых расположен в городе районного значения, селе, населенном пункте [6].

Эти изменения могут существенно укрепить доходную базу городского бюджета, существенно расширить полномочия сельских акимов.

**Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить:**

1. Институт местного самоуправления рассматривается в теории управления как самостоятельный уровень публичной власти.

2. Специфические факторы, такие как большая площадь и унитарная форма государственного устройства, требуют выбора собственной модели формирования системы местного самоуправления на основе международного опыта и с учетом местной специфики.

3. В странах, где, согласно национальной Конституции, реализация

государственной власти передана местному самоуправлению, формы и методы работы институтов местного самоуправления гораздо разнообразнее, чем в тех странах, где местное самоуправление не рассматривается как часть государственного управления.

4. Опыт Польши в области проведения референдумов, формирования самостоятельного бюджета и имущества органично вписался бы в казахстанскую практику при передаче государственного управления на уровне сельских поселений местному самоуправлению с соответствующей нормативно-правовой базой, устанавливающей финансово-экономические основы самоуправления.

5. В целях регулирования доходной части казахстанской модели местного самоуправления представляет интерес, что в Польше в законе о доходах территориальных единиц самоуправления четко прописано, кто, сколько и в каких случаях платит при превышении указанных уровней доходов, а также кто и сколько получает, когда уровень доходов недостаточен.

6. В Казахстане, по примеру Финляндии, можно инициировать проект по улучшению свободы территориального управления на уровне акиматов сельских территорий.

7. Важным аспектом, определяющим эффективность местного самоуправления, является вовлечение населения в решение местных проблем.

## **1.2 Факторы, влияющие на эффективность управленческой деятельности в системе местного государственного управления и самоуправления**

Эффективность как показатель, предполагает соизмерение издержек с результатом. В качестве последнего рассматривается социальное самочувствие населения, а в качестве издержек материальные и финансовые средства. Эффективность управленческой деятельности – это результативность деятельности самого села, которая отражается в различных показателях, как АТЕ в целом, так и в собственно управленческой деятельности органов управления и должностных лиц. Эта деятельность имеет количественные и качественные характеристики [46, с. 54].

Эффективность управленческой деятельности в системе местного управления и самоуправления - понятие многогранное и может быть измерено только системой показателей.

Кроме локальных и частных критериев, отражающих отдельные аспекты и уровни контроля, необходимы критерии обобщения и интегрирования показателей эффективности.

Для местного самоуправления (МСУ) стало необходимым снизить риск принятия неправильных решений за счет использования научных методов управления, широкого использования опыта в выборе стратегического планирования и управления. Но в то же время переход на современные методы управления сопряжен с определенными трудностями.

Во-первых, в настоящее время в Казахстане недостаточно

высококвалифицированных кадров, способных принимать эффективные самостоятельные решения в изменяющихся условиях.

Во-вторых, важнейшие стратегические решения являются сложными, комплексными, и проблемы, связанные с этими решениями, недоступны даже высококвалифицированным менеджерам. В таких случаях требуются специальные научные исследования, которые практически невозможно провести в отдельной АТЕ, даже на районном уровне, собственными силами.

Кроме того, в сложившейся ситуации АТЕ, как и бизнес-структурам, необходимо быть эффективными и конкурентоспособными, максимально используя внутренние ресурсы развития. Кроме того, АТЕ, как и компания на рынке, должны продвигаться в рыночном пространстве для привлечения инвестиций и развития, за счет использования рыночного маркетинга. В освоении такого подхода нужны консультанты, которые накопили значительный опыт в решении рыночных проблем.

Сегодня развитие системы консультирования на уровне АТЕ - реальный путь повышения эффективности управленческой деятельности, внедрения научных методов принятия решений и современного научного инструментария [47, с. 83-84].

На эффективность МСУ сильно влияют внутренние факторы: уровень организационно-управленческой культуры. Учитывая особенности организационной культуры, следует отметить специфику деятельности органов государственной власти. Среди этих характеристик [49]:

- зависимость деятельности органа государственной власти, а также решения кадровых вопросов, от первых должностных лиц - они определяют стратегические направления деятельности, осуществляя изменения, и тем самым, влияя на состояние организационной культуры государственной службы;

- государственный орган имеет многоуровневую иерархическую структуру, расположение в которой связано с уровнем силы, денег, возможности карьерного роста.

Следует также заметить, что статус государственных служащих как профессиональной группы, определяет особенности государственной службы.

Законодательство определяет социально-правовой статус государственных служащих. Обеспечивая исполнение полномочий государственных органов, и превалируя по численности, государственные служащие определяют доминирующую организационную культуру. Таким образом, существование доминирующей субкультуры предполагает сплоченность государственных служащих и выявление признаков сильной и слабой организационной культуры. Нормативно закреплены принципы внутриорганизационных отношений и взаимодействия с институтами гражданского общества, населением, государственными органами и учреждениями.

Признаки сильной культуры включают более четкую расстановку приоритетов и большее влияние на поведение членов организации. Как

правило, ценности в такой культуре утверждаются и реализуются большинством членов организации. Поэтому слабая культура характеризуется отсутствием четких ценностей и общих убеждений. Ценности с такой культурой имеют место быть, но нет согласия, что на данный момент важно и правильно. Если рассматривать сильную и слабую организационную культуру в части возможности их изменения, то следует отметить, что сильная организационная культура является не только преимуществом для организации, но и препятствием для ее развития. Чувствуя свою силу, члены организации считают себя лучшими, а собственный успех воспринимают как должное. Руководство не видит необходимости менять принципы организации, прикладывая для этого дополнительные усилия. В результате, сильная организационная культура является определенным препятствием для изменений.

Если государственная служба рассматривается как организационное учреждение, то в качестве значительных особенностей устанавливают такие характеристики, как:

- совокупность организационных норм, методов, процедур, правил, стандартов и традиций, упорядочение, регулирование и координация совместной деятельности государственных служащих, придание согласованности взаимодействию компонентов государственной службы для достижения ее целей;

- автономная специализированная группа лиц, выполняющая функцию управления, ориентированная на достижение общественной пользы, осуществляющая совместные скоординированные действия на основе соответствующей подготовки кадров;

- унификация и регулирование деятельности как средства достижения целей государственной службы.

Следовательно, государственная служба, являясь организационным институтом, регулирует и обеспечивает порядок, слаженность и направленность деятельности государственного аппарата, а ее организационная культура способствует качественной реализации общенациональных задач.

В современное время в рамках реформирования государственной службы наметилась тенденция перехода к новому типу взаимодействия между государственными служащими, государственным аппаратом и населением - потребителями его услуг. Необходимо также отметить, что организационная культура гражданской службы определяется тремя группами факторов.

Первая группа связана со спецификой органов государственной власти и статусом государственных служащих как профессиональной группы.

Второй определяется статусными особенностями государственного органа: уровнем, типом государственной службы, функциями, которые он выполняет, а также его способностью адаптироваться к внешней среде.

Третья группа факторов относится к внешней среде функционирования государственного органа и определяется уровнем развития мирового сообщества, страны, конкретного региона [49].

Все больше внимания уделяется развитию культуры управления в развитых странах: формированию лидеров на государственной службе.

В современных условиях эффективная кадровая политика государства должна стать мощным инструментом трансформации государства во всех сферах [50].

Присутствие лидерских качеств у первого руководителя позволяет реализовать совокупный потенциал организации, выводя ее на новый уровень с лучшими результатами. И наоборот, менеджер, у которого их нет, часто ограничивает полную реализацию потенциала вверенной ему команды. В этом смысле лидерство определяет уровень общей эффективности. Современная теория и практика развитых стран подчеркивает важность так называемого трансформационного лидерства, когда лидер работает вместе с сотрудниками над определением необходимых изменений, формирует соответствующее видение и стратегию и реализует изменения вместе с подчиненными. Такой лидер повышает мотивацию, моральный дух и работоспособность последователей. В данной модели лидер является образцом для подражания. В то же время, он должен выявить сильные и слабые стороны своих последователей развивать их и распределять задачи таким образом, чтобы оптимизировать общую работу [51].

С руководством тесно связано развитие так называемых гибких навыков (soft skills) у государственных служащих. Soft skills делятся на четыре группы [52]:

1) навыки самоменеджмента - помогают контролировать свое состояние, время, процессы;

2) базовые коммуникативные навыки, которые помогают развивать отношения с другими людьми, помогают поддерживать разговор, учат не теряться в сложных ситуациях и находить правильный ответ;

3) управленческие навыки, которые требуются людям на этапе, когда они становятся руководителями каких-либо бизнес-процессов и предпринимателями;

4) навыки эффективного мышления - управление процессами в голове, которые помогают сделать жизнь и работу более систематическими.

Без гибких навыков субъект не сможет реализовать себя как специалист. Возможно, он даже не сможет получить какую-либо должность, продвигаться по карьерной лестнице. Ведь навыки, которые не кажутся необходимыми для отдельных профессий, на самом деле, играют огромную роль в развитии сотрудника, не только с профессиональной точки зрения, но и с общекультурной точки зрения. Гибкие навыки (soft skills) развить гораздо сложнее, чем профессиональные навыки (hard skills) [53].

Специалист с большим количеством гибких навыков имеет преимущество перед другими сотрудниками. Он быстро налаживает контакты с партнерами,

коллегами, может оптимизировать работу офиса, создать какую-то офисную команду, более того, благодаря умению гибко мыслить и нестандартному мышлению сотрудник может выполнять свою работу быстро и качественно, не прилагая больших усилий для выполнения поставленной задачи.

В период продолжающегося технологического прогресса и динамично меняющейся бизнес-среды возрастает спрос на наличие таких навыков у работников, в том числе на государственной службе.

ОЭСР уже определяет их как критический фактор занятости на современном рынке труда.

И это естественно, ведь на данный момент различные технологии и искусственный интеллект уже способны выполнять типичные обязанности чиновника - от создания шаблонных писем и обработки больших данных до предоставления государственных услуг.

В связи с этим можно констатировать, что госслужащий цифровой эпохи будет отличаться от бездушной машины наличием гибких навыков.

Расширение гибридных систем коллективного разума повлечет за собой дальнейшую трансформацию управленческих компетенций. На местном уровне профессиональные общинные руководители и координаторы будут работать над выявлением реальных потребностей и возможностей общин, после чего эта информация будет накапливаться на региональном уровне.

Новое образование и новая экономика требуют новых систем социального управления, время малых групп или одиночных лидеров, способных управлять сложным обществом, стремительно уходит в прошлое. На смену им приходят распределенные человеко-машинные системы, позволяющие каждому члену общества присоединиться к управлению. Те же принципы будут действовать в масштабах регионов, отраслей, отдельных корпораций и организаций, а это влечет за собой новые «правила игры» внутри экономик и общества, новые ценности и системы мотивации, новые формы лидерства, новый состав социальных элит [54].

Объединение служб поддержки позволяет сократить численность работников государственных органов, их территориальных подразделений и подведомственных организаций, а также высвободить средства для повышения мотивации государственного аппарата.

В последнее время многие государства перешли от традиционного государственного управления к государственному управлению, основанному на принципах корпоративного сектора. Одним из важных элементов этой парадигмы является управление проектами.

Проект - это совокупность действий отдельного сотрудника или коллектива для достижения конечной цели - создания конкретного продукта. Если традиционное управление характеризуется отсутствием конкретной конечной даты, то управление проектами строго ограничивает как период выполнения работ, так и необходимые ресурсы. Для традиционного управления важен рабочий процесс, Управление проектами ориентировано на достижение результатов.

Главным преимуществом управления проектами является структурирование и оптимизация бизнес-процессов, экономия ресурсов, обеспечение прозрачности через командную работу, достижение конкретных целей через четкое планирование, персонификация ответственности за достижение конечных результатов и эффективное межведомственное сотрудничество.

Основополагающим фактором формирования коммуникативного типа организационной культуры государственной службы является открытость государства, социальная направленность его политики. Только открытые системы, взаимно обменивающиеся ресурсами с окружающей средой, способны к прогрессивной самоорганизации и развитию, в данном случае через новую организационную культуру происходит трансформация государственной службы из «исполнения полномочий государственных органов» в эффективный социально-организационный институт.

В то же время возрождается доверие общества к власти и, соответственно, повышается авторитет государственной службы в общественном сознании, что, в первую очередь, необходимо для формирования нового типа организационной культуры.

Развитие организационной культуры опирается на следующие подходы, которые сформулированы в Национальном докладе АДГСИПК [49]:

1. Изменение организационной культуры государственного аппарата. Организационная культура должна быть ориентирована на достижение конкретных результатов и поддерживать новаторские подходы к решению стоящих перед ней проблем.

2. Формирование государственной службы как привлекательного работодателя.

Обязательным из существенных факторов является повышение заработной платы государственных служащих, которое решается в рамках апробированной новой системы оплаты труда по результатам их работы, основанной на факторно-балльной шкале. Правительство совместно с АДГСИПК планирует провести функциональный анализ всех подведомственных организаций, по результатам которого будут разработаны предложения по оптимизации их деятельности, по переводу в конкурентную среду или ликвидации, а также их консолидации, улучшению социальных гарантий государственных служащих.

Нужна оценка конечного результата, а не оценка процесса, так как она генерирует многочисленные задания и отчеты, снижая эффективность работы государственных органов. Разделение полномочий различных уровней государственных органов, высших государственных органов должно определять общую стратегию и политику. Это позволит нижестоящим органам полностью сосредоточиться на выполнении секторальных задач.

В связи с четвертой промышленной революцией даже в организациях государственного сектора с четкой структурой управления, иерархическими механизмами управления и высоким уровнем регулирования роль лидера

становится решающей не только в формальном руководстве, но и в выстраивании отношений с персоналом.

Осуществление руководства в органах государственной власти и МСУ связано со спецификой профессиональной деятельности и особенностями построения этих структур: административно-командной системы управления с жесткими формами подчинения, с рационализацией деятельности и соблюдением субординации, исполнением работниками приказов и распоряжений вышестоящей организации, особыми условиями труда и повышенной ответственностью за результаты работы.

Функции лидерства руководителя в сфере государственного управления, заключаются в использовании социально-психологических методов воздействия на коллектив. Несмотря на важность лидерства, им часто пренебрегают как в практике государственного управления, так и в управленческих исследованиях, сводя эту роль к роли мотиватора группы. Неэффективное выполнение руководящей роли руководителя приводит к снижению авторитета руководителя среди подчиненных, фрагментации их действий, снижению значимости коллективных целей и снижению стремления к их достижению, что сказывается на общей эффективности деятельности группы [55, С. 56-57].

Аким, располагающий лидерскими качествами, передает видение своим подчиненным, тем самым способствует созданию конкурентных преимуществ социально-экономической системы, которую он возглавляет: повышается взаимная ответственность, каждый имеет возможность реализовать свой потенциал, активизируется самостоятельность, показывается множество альтернативных путей достижения целей.

Чтобы соответствовать высоким требованиям, акимы должны постоянно совершенствоваться и способствовать развитию подчиненных, уметь использовать свои сильные стороны и восполнять пробелы в знаниях.

В работе [56] рассматривается взаимосвязь между внедрением систем управления, ориентированных на конкретные результаты (УПР), качеством лидерства в организации и рядом характеристик, важных для организаций государственного сектора. По результатам опроса 124 государственных служащих, использующих метод моделирования структурными уравнениями (SEM), показано, что сотрудники, работающие в организациях с внедренными УПР-системами, более удовлетворены своей работой, менее склонны менять место работы, более ориентированы на результат, чем на соблюдение формальных правил. Они в большей степени идентифицируют себя с организацией, в большей степени сотрудничают друг с другом и лучше понимают цели организации. Анализ полученных данных показывает, что организациям с высоким качеством руководства необходимо активнее внедрять системы менеджмента. Показана положительная роль трансформационного лидерства в улучшении организационных характеристик институтов государственного сектора.

Необходимо различать два типа лидерства: транзакционное и трансформационное. Транзакционное лидерство предполагает установление показателей эффективности и системы поощрений (наград и наказаний) за достигнутые результаты. В такой системе руководитель держится отдельно от подчиненных, самостоятельно ставит цели и показатели деятельности. Понятие «транзакционный» означает взаимовыгодный обмен между руководителем и подчиненными - определенный уровень материального вознаграждения обменивается на определенный объем и качество работы.

Трансформационный стиль лидерства позволяет достичь высокой степени понимания ценности и миссии Организации между сотрудниками, в то время как транзакционное лидерство характеризуется в большей степени договорными обязательствами между менеджером и сотрудником. В случае развития транзакционной культуры лидерства в организации сотрудники больше ориентируются на реализацию формальных показателей, что снижает вероятность формирования культуры доверия к коллективу. В случае трансформационного стиля лидерства руководитель стремится сформировать культуру доверия к коллективу, нацеленности на совместное решение рабочих задач. При этом лидер не просто транслирует корпоративные ценности, а создает реальные организационные механизмы реализации ценностей. Доверие между подчиненными также является важным показателем трансформационного стиля руководства. Для того чтобы идеи лидера были услышаны и воплощены в реальные достижения, необходимо, чтобы сотрудники могли доверять решениям, принимаемым менеджером, что помогает уменьшить страх сотрудников перед неопределенностью и амбициозными задачами. Учитывая, что в современной организации, большинство проблем решаются не индивидуально, а коллективно, это умение руководителя сплотить коллектив, укрепить доверие между подчиненными будет зависеть от эффективности работы. В случае транзакционного стиля руководства ситуация иная. Подчиненные доверяют менеджеру до тех пор, пока он справедливо вознаграждает их за достигнутые результаты. Когда сотрудники не получают того, что считают заслуженным, падает авторитет руководителя [56].

Семь особо важных качеств лидера, которые можно развить практикой и повторением [57, с. 153-155]:

1. Храбрость. Храбрость означает готовность рисковать для достижения своих целей без каких-либо гарантий успеха. Ни в жизни, ни в бизнесе нет определенности, каждое обязательство и каждое действие влечет за собой определенный риск. Поэтому смелость - самое яркое из качеств превосходного руководителя. Известно, что будущее всегда за теми, кто рискует, а не ищет безопасности. Оно принадлежит лидерам, которые готовы покинуть зону комфорта и рисковать своей компанией, чтобы жить и процветать в любой экономической ситуации. Храбрость - это готовность действовать без каких-либо гарантий. Чем больше информации и мнений вы соберете, прежде чем

принять важное решение, тем больше вероятность того, что оно будет правильным; но полностью исключить риск никогда не удастся.

2. Умение видеть перспективу - важнейшее качество лидера. Лидеры способны видеть будущее, смотреть в будущее. Наличие определенного видения будущего - вот, что характерно для этих неординарных людей. Разница между лидерами и обычными людьми заключается в том, что у лидеров всегда есть твердая вера в то, что они не будут жертвовать ни при каких обстоятельствах. А у обычных людей очень неопределенные ценности, и они часто готовы пожертвовать ими ради сиюминутной выгоды.

3. Скромность: лидеры достаточно уверены в себе и спокойны, поэтому умеют признавать заслуги других людей. Лучшие лидеры - сильные и решительные, но скромные люди. Скромность не означает слабость или подозрительность, она означает, что человек достаточно уверен в своих силах, знает себя и умеет признавать ценность других людей, а не видеть в них угрозу своему положению. Скромность позволяет признать свою неправоту и неспособность дать ответы на все вопросы. Кроме того, скромность помогает признавать заслуги других людей. Доверие не безграничное высокомерие, а скромность в сочетании с уверенностью в себе.

4. Честность - это самое уважаемое и ценное качество выдающихся людей и лидеров. Честность является гарантом всех остальных ценностей. Доверие строится на правдивости, которая абсолютно необходима для успеха в любом деле. Лидеры не позволяют себе останавливаться на возможных вариантах развития событий, которые уже произошли, а сосредотачиваются на том, что можно сделать для решения проблемы уже сейчас. Лидеры не винят других в ошибках. Они берут на себя полную ответственность.

5. Целенаправленность: лидер должен уметь направлять силы и ресурсы в наиболее важные сферы деятельности компании. Для высокой эффективности компании руководитель должен уметь управлять и добиваться от подчиненных, чтобы они работали целенаправленно и целенаправленно тратили свое время с наибольшей пользой для всех. Лидеры сосредотачиваются на решении проблем, не придираясь. Они думают о том, что можно сделать прямо сейчас для разрешения ситуации, а не о том, кто что сделал и кто виноват в проблеме. Лидеры сосредотачиваются на будущем, завтрашних возможностях и действиях, а не на вчерашних вызовах и трудностях. Руководители не жалуются и не критикуют, а поддерживают позитивный настрой и сосредотачиваются на своих целях и задачах организации.

6. Взаимодействие: для эффективного руководства нужно уметь находить общий язык с другими. Лидерство - это способность заставить людей работать на вас, потому что они хотят. Применить правило 80/20: 20 процентов сотрудников обеспечивают 80 процентов результата. Умение выбирать таких людей и эффективно работать с ними изо дня в день имеет важное значение для успеха организации.

7. Дальновидность: лидеры способны видеть будущее и предвидеть события. Хорошие лидеры обладают отличным стратегическим мышлением.

В качестве основных направлений развития лидерства среди работников органов местного самоуправления предлагается:

1) совершенствование обучения персонала современным методам управления командой;

2) разработка и проведение тренингов личностного роста, способствующих развитию личностного потенциала государственных служащих;

3) разработка современных критериев оценки эффективности деятельности руководителя органов государственной власти и МСУ.

Для определения эффективности МСУ показатели, отражающие качество услуг органов местного самоуправления, должны дополняться показателями, отражающими основные принципы местного самоуправления. Качество местного самоуправления отражается не только на качестве предоставляемых услуг, но и на наличии (развитии) гражданской активности на территории АТЕ.

Для оценки этой гражданской активности необходимо использовать как объективные, так и субъективные критерии. Система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должна быть многоуровневой.

Первый, базовый уровень, будет отражать качество оказания основных услуг населению, развитие сел, поселков, сельских округов (сельских районов) и уровень гражданской активности.

Второй, общий уровень оценки, касается эффективности управления в рамках органов управления с учетом квалификации работников, оперативности оформления документов и рассмотрения обращений граждан, внедрения собственных дополнительных стандартов и стандартов оказания государственных услуг [58].

В-третьих, на стратегическом уровне оценки, помимо показателей текущего функционирования органов местного управления и самоуправления, необходимо отразить показатели, обеспечить долгосрочное планирование и стратегическое развитие села и сельской местности.

Следует работать над выявлением и описанием «лучших практик», разработать систему поощрения на основе оценки местного самоуправления, обеспечить независимость и качество оценки. Работа органов местного самоуправления должна осуществляться независимыми комиссиями, состоящими как из представителей органов государственной власти, так и из признанных экспертов, представителей общественных организаций, оценки должны основываться на четких, прозрачных и общепринятых критериях.

#### **Выводы по второму подразделу:**

1. Для определения эффективности МСУ показатели, отражающие качество услуг органов местного самоуправления, должны дополняться показателями, отражающими основные принципы местного самоуправления.

Качество местного самоуправления отражается не только на качестве предоставляемых услуг, но и на наличии (развитии) гражданской активности на территории АТЕ.

2. Для МСУ стало необходимым снизить риск принятия неправильных решений за счет использования научных методов управления, широкого использования опыта в выборе стратегического планирования и управления. Необходимо внедрить научные методы принятия решений и современные научные инструменты повышения эффективности управленческой деятельности, разработать систему консультирования, путем создания Республиканского объединения акиматов сел, поселков, сельских округов.

3. Трансформация организационной культуры государственного аппарата. Оценка конечного результата, а не оценка процесса, так как это генерирует многочисленные задания и отчеты, снижая эффективность работы государственных органов. Разделение полномочий различных уровней государственных органов должно определять общую стратегию и политику. Это позволит нижестоящим органам полностью сосредоточиться на выполнении секторальных задач.

4. Осуществление лидерства в органах местного самоуправления связано со спецификой профессиональной деятельности и особенностями построения этих структур: иерархической системой управления с жесткими формами подчинения, с рационализацией деятельности и соблюдением субординации, исполнением приказов и распоряжений вышестоящей организации, особыми условиями труда и повышенной ответственностью за результаты работы. Развитие трансформационного лидерства и гибких навыков (softskills) у акимов.

## **РАЗДЕЛ 2 АНАЛИЗ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

### **2.1 Современное состояние местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан**

После получения государственной независимости в Казахстане предпринимаются стремления по реформированию системы местного государственного управления и самоуправления. Местное самоуправление - администрация, наиболее близкая к населению. Ее близость обуславливается не только ее местом в иерархии государственной власти, а также функциями, которые она исполняет. Занимаясь местными проблемами, она должна выполнять их в интересах всех людей, проживающих на данной территории.

Большинство развитых стран стремится к совершенствованию моделей местного государственного управления и самоуправления. Данный уровень власти наиболее приближен к населению, и решает вопросы по удовлетворению основных жизненных потребностей населения. При рациональном построении местного государственного управления и самоуправления не только оптимально расходуются местные ресурсы, но и заметно повышается доверие населения к власти.

Передача полномочий непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения административно-территориальных единиц в систему регулирования местного самоуправления, существенно увеличивает эффективность и конкурентоспособность целой государственной системы управления. Данный объективно нужный процесс сдерживается нерешенностью многих проблем и слабым законодательным регулированием. Важнейшим пробелом внедрения местного самоуправления в Республике Казахстан и попыток разработки проектов соответствующих законов явилось их фрагментарное осуществление без предварительного формирования единой системы местного самоуправления и выработки стратегии управления рисками в вопросах функционирования МСУ способных спровоцировать локальные политические конфликты. Имеются социальные группы, которые заинтересованы к приходу в местное самоуправление для достижения корпоративных интересов: часть чиновничества, которая заинтересована в приобретении личных выгод; экономически мотивированные представители местного бизнеса; местный криминал, а также представители радикальных религиозных течений.

Бюджетная система страны до 2017 года состояла из 3-х уровней. С 2018 года в связи с принятием Закона РК от 28 июня 2018 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» внедряется самостоятельный бюджет и коммунальная собственность МСУ, расширяется компетенция органов МСУ в управлении бюджетным процессом и коммунальной собственностью [6].

Внесены дополнения и изменения в 8 законодательных актов, таких как: Бюджетный [59], Налоговый [60] и Гражданский кодексы [61; 62], в Законы РК

«О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [63], «О государственном имуществе» [64], «О рекламе» [65]. Тем не менее, на данный момент имеется ряд нерешенных проблем в осуществлении местного самоуправления в Казахстане.

На первоначальном этапе для того, чтобы решить данную проблему, с 2012 года в рамках Программы «Развитие регионов» реализуется механизм финансовой поддержки регионов для решения важных вопросов местного значения. Участие граждан при выборе мероприятий и при распределении полученных средств является важным фактором данного механизма. Согласно закону [6], имеются шесть источников доходной части бюджета акиматов сельских территорий:

- 1) индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источника выплаты;
- 2) налог на транспорт физических и юридических лиц;
- 3) налог на имущество физических лиц;
- 4) земельный налог с физических и юридических лиц;
- 5) плата за размещение наружной визуальной рекламы в полосе отвода автомобильных дорог соответствующих административно-территориальных единиц;
- 6) неналоговые платежи: доходы от имущественного найма государственного имущества; доходы от продажи коммунальной собственности; добровольные сборы физических и юридических лиц; штрафы, взимаемые акимами.

Лишь незначительная часть сельских округов может покрывать собственные расходы за счет собственных источников доходов. В связи с этим, осуществляются субвенции в бюджеты местного самоуправления. Расходы местных бюджетов сохраняются на том же уровне, по 19 бюджетным программам. Расходы предназначены на: благоустройство и озеленение улиц; дошкольное воспитание и обучение; строительство, реконструкция и содержание автодорог; организация водоснабжения населенных пунктов и другие местные расходы [66].

К примеру, в Актюбинской области на использование бюджета четвертого уровня уже перешли 50 сельских округов. Руководители районов, а также ответственные лица прошли подготовительный этап, была проведена инвентаризация имущества и земельных участков, которые находятся в ведении акиматов. В рамках данного проекта общий бюджет населенных пунктов составил 6,5 млрд. тенге. По результатам первого квартала 2018 года, озвученным на совещании с участием акима области, лидером был признан Хромтауский район и сельские округа, расположенные на территории областного центра. Другие сельские округа не могут компенсировать свои расходы за счет собственных источников доходов [67].

Низкие поступления в бюджет села в контексте статей расходов, отнесенных в бюджет села:

Статьи доходов акиматов с/о, сел и городов районного значения состоят из 11 направлений при этом расходная часть (исключительно финансируемая из бюджета села, с/о, города районного значения) состоит из 19 направлений.

Таблица 1 - Доходные статьи акиматов сельских округов

1	функционирование аппарата акима города районного значения, села, поселка, с/о;	12	благоустройство и озеленение населенных пунктов;
2	осуществление похозяйственного учета;	13	поддержка культурно-досуговой работы на местном уровне;
3	иные гос.услуги и направления деятельности акимов и органов местного самоуправления городов районного значения, сел, поселков, с/о, предусмотренные законами РК	14	строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог в городах районного значения, селах, поселках, с/о;
4	дошкольное воспитание и обучение, в том числе организация медицинского обслуживания в организациях дошкольного воспитания и обучения;	15	организация водоснабжения населенных пунктов;
5	организация бесплатного подвоза учащихся до ближайшей школы и обратно в сельской местности;	16	обеспечение занятости населения на местном уровне;
6	организация в экстренных случаях доставки тяжелобольных людей до ближайшей организации здравоохранения, оказывающей врачебную помощь;	17	проведение физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий на местном уровне;
7	оказание социальной помощи нуждающимся гражданам на дому;	18	реализация мероприятий для решения обустройства сельских населенных пунктов в рамках государственных и правительственных программ;
8	организация сохранения государственного жилищного фонда города районного значения, села, поселка, с/о;	19	трансферты в районный (города областного значения) бюджет.
9	обеспечение санитарии населенных пунктов;	20	капитальные расходы гос. учреждений, оказывающих гос.услуги, а также расходы по переподготовке кадров и повышению квалификации работников указанных гос. учреждений;
10	содержание мест захоронений и погребение безродных;	21	бюджетные инвестиционные проекты;
11	освещение улиц в населенных пунктах;	22	обеспечение деятельности по записи актов гражданского состояния;

Анализ бюджетов сельских округов показал, что, к примеру в Кобдинском сельском округе с населением в 5 244 человек, бюджет на 2018 год составляет 132,8 млн. тенге, из которых трансферты с вышестоящего уровня составляют 115,4 млн. тенге или 87%. Доходы местного уровня в размере 17,4 млн. тенге, состоят из ИПН – 10 млн. тенге (57,5%), Транспортный налог – 4,3 млн. тенге (25%), прочие неналоговые поступления 2,4 млн. тенге (14%), земельный налог – 0,6 млн. тенге (3%) и имущественный налог – 0,13 млн. тенге (0,8%).

При этом основными являются статьи расходов на дошкольное воспитание и обучение и организация медицинского обслуживания в них – 88,7 млн.тенге или 67%, далее идут обеспечение деятельности аппарата акима и капитальные расходы 24,2 млн. тенге (18%), благоустройство и озеленение 8,5 млн. тенге (6,4%) и освещение 7,7 млн. тенге (5,8%).

Таким образом, на 1 человека бюджет сельского округа составляет 25,3 тыс. тенге, при этом доход составляет 3 318 тенге [137, 138].

Аналогичная ситуация наблюдается в сельском округе Мактарал Мактаральского района. Население сельского округа с населением в 15 073 человек [139] бюджет на 2018 год оставляет 230,8 млн. тенге, в том числе средства из вышестоящего бюджета составляют 216,0 млн. тенге или 93,6% и только остальные 6,4% или 14,8 млн. тенге составляют поступления из источников сельского округа. Из них налог на транспорт 9,4млн. тенге (63,5%), земельный налог 1,5 млн. тенге (10%), ИПН 1,8 млн. тенге (12,2%) и 1,4 млн. тенге (9,5%) неналоговых поступлений и налог на имущество 0,8 млн. тенге (5,4%).

В расходной части основную долю также занимает дошкольное воспитание и обучение, организация медицинского обслуживания в них – 197,5 млн. тенге (85,6%), далее также обеспечение деятельности аппарата акима и капитальные расходы 29,6 млн. тенге (12,8%), организация бесплатного подвоза учащихся до ближайшей школы и обратно – 3,2 млн. тенге (1,4%) и обеспечение санитарии населенных пунктов – 0,5 млн. тенге (0,2%).

Таким образом, на 1 человека бюджет сельского округа составляет 15,3 тыс. тенге, при этом доход составляет 982 тенге. [140, 141].

Таблица 2 - Бюджет Кобдинского сельского округа на 2018 год [137, 138]

Категория			Сумма, тысяч тенге
Класс		Наименование	
Подкласс			
		I. Доходы	132 757,8
1		Налоговые поступления	15 000,0
	01	Подходный налог	10 000,0
	2	Индивидуальный подходный налог	10 000,0
	04	Налоги на собственность	5 000,0
	1	Налоги на имущество	132,0
	3	Земельный налог	579,0
	4	Налог на транспортные средства	4 289,0

Продолжение таблицы 2 - Бюджет Кобдинского сельского округа на 2018 год [137, 138]

2		Неналоговые поступления	2 378,8	
	06	Прочие неналоговые поступления	2 378,8	
	1	Прочие неналоговые поступления	2 378,8	
4		Поступления трансфертов	115 379,0	
	02	Трансферты из вышестоящих органов государственного управления	115 379,0	
	3	Трансферты из районного (города областного значения) бюджета	115 379,0	
Функциональная группа				
Функциональная подгруппа				Сумма (тысяч тенге)
Администратор бюджетных программ				
Программа				
		Наименование		
		4	5	6
			II. Затраты	132757,8
1			Государственные услуги общего характера	24 219,0
			Представительные, исполнительные и другие органы, выполняющие общие функции государственного управления	24219,0
	24		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	24219,0
		001	Услуги по обеспечению деятельности акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	22 782,6
		022	Капитальные расходы государственного органа	1 436,4
4			Образование	88 744,0
			Дошкольное воспитание и обучение	88 744,0
	24		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	88 744,0
		004	Дошкольное воспитание и обучение и организация медицинского обслуживания в организациях дошкольного воспитания и обучения	88744,0
7			Жилищно-коммунальное хозяйство	16 495,2
			Жилищное хозяйство	322,0
	24		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	322,0
		007	Организация сохранения государственного жилищного фонда города районного значения, села, поселка, сельского округа	322,0
			Благоустройство населенных пунктов	16 173,2
	24		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	16 173,2
		008	Освещение улиц в населенных пунктах	7 659,4
		011	Благоустройство и озеленение населенных пунктов	8 513,8
2			Транспорт и коммуникации	3299,6
			Автомобильный транспорт	3299,6
	24		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	3299,6
		013	Обеспечение функционирования автомобильных дорог в городах районного значения, поселках, селах, сельских округах	3 299,6

Таблица 3 - Бюджет сельского округа Мактаарал на 2018 год [140, 141]

Категория				Наименование	Сумма, тысяч тенге
	Класс				
		Подкласс			
1				2	3
				1. Доходы	230 803
1				Налоговые поступления	13 401
	01			Подоходный налог	1 774
		2		Индивидуальный подоходный налог	1 774
	04			Налоги на собственность	11 627
		1		Налоги на имущество	768
		3		Земельный налог	1 457
		4		Налог на транспортные средства	9 402
2				Неналоговые поступления	1 417
	06			Прочие неналоговые поступления	1 417
		1		Прочие неналоговые поступления	1 417
4				Поступления трансфертов	215 985
	02			Трансферты из вышестоящих органов государственного управления	215 985
		2		Трансферты из районного (города областного значения) бюджета	215 985
Функциональная группа					Сумма, тысяч тенге
	Функциональная подгруппа Наименование				
	Администратор бюджетных программ				
	Программа				
1				2	3
				2. Затраты	230 803
01				Государственные услуги общего характера	29 581
	1			Представительные, исполнительные и другие органы, выполняющие общие функции государственного управления	29 581
		124		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	29 581
			001	Услуги по обеспечению деятельности акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	29 146
			022	Капитальные расходы государственного органа	435
04				Образование	200 722
	1			Дошкольное воспитание и обучение	197 489
		124		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	197 489
			004	Дошкольное воспитание и обучение и организация медицинского обслуживания в организациях дошкольного воспитания и обучения	197 489
	2			Начальное, основное среднее и общее среднее образование	3 233
		124		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	3 233
			005	Организация бесплатного подвоза учащихся до ближайшей школы и обратно в сельской местности	3 233
		124		Аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа	500
			008	Освещение улиц населенных пунктов	0
			009	Обеспечение санитарии населенных пунктов	500

Кроме того, согласно п. 3 статьи 56-1 Бюджетного кодекса Республики Казахстан [59] не допускается финансирование расходов по указанным направлениям из других уровней бюджетов. В итоге направления, нуждающиеся в финансировании, получают средства по остаточному принципу, либо не финансируются вовсе, так как их финансирование возможно исключительно в рамках расходов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

В связи с чем, необходимо пересмотреть и дополнить статьи доходной части акиматов сельских территорий, а также утвердить конкретные нормы по порядку организации сбора налогов и иных платежей акимами-управленцами по каждой статье отдельно.

Это позволит существенно повысить мотивацию населения по легализации доходов, когда средства будут гарантированно поступать и направляться непосредственно на нужды самого населения. Повысит политическую мотивированность населения.

Во многом достижением проводимых реформ является кадровый состав акиматов, нагрузка сотрудников и качественный состав жителей сел.

Анализ сводного отчета Министерства национальной экономики (МНЭ) о кадровом составе акиматов РК на 1 апреля 2017 года [68], показывает неравномерность нагрузки на одного государственного служащего сельского уровня по регионам (рисунок 1).

Данная неравномерность нагрузки на одного государственного служащего вытекает из-за неравномерной плотности населения регионов Казахстана.

Отмечается обратная связь между загруженностью государственных служащих местного самоуправления и количеством вакансий.

Число сельских, поселковых и городских округов составляет 2441. Штатная численность госслужащих - 14590 единиц, фактическая - 13838 человек (на 1 апреля 2018 года).

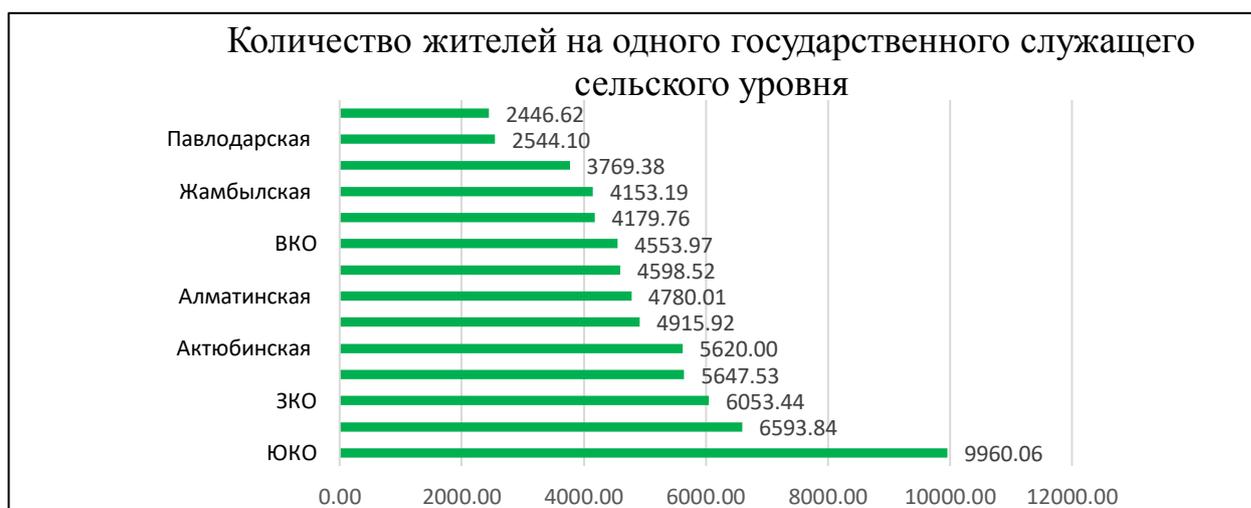


Рисунок 1 - Неравномерность нагрузки на одного государственного служащего сельского уровня по регионам.

По состоянию на 15 апреля 2017 года количество вакантных должностей составляло - 512 единиц или 3,5% от штатной численности, из них длительных - 284. Штатная численность акимов - 2441 единица, фактическая - 2356 человек. Вакантные должности акимов - 67 единиц или 2,7 % от их штата, в том числе длительные - 17. В Аватском сельском округе Енбекшиказахского района Алматинской области должность акима по сей день остается незанятой более 8 месяцев по причине отсутствия кандидатов, в 10-ти сельских округах Северо-Казахстанской области на вакантные должности акимов выборы не проводились более 3-х месяцев.

Наличие вакансий на должности акимов сельских, поселковых, городских округов по регионам [69] (рисунок 2).

Для того чтобы уточнить причины появления длительных вакансий нужны дополнительные исследования: интервью, опросы, экспертные мнения. Гипотетически причины вакансий могут быть с различными факторами или их совокупностью: условия работы, оплаты труда, процедуры конкурсов и избраний.

Качественный состав госслужащих села по образованию выглядит следующим образом:

- с высшим образованием - 11167 человек или 76,5% от общего числа госслужащих сельского уровня,
- со средне-специальным - 2637 человек или 18,1%,
- со средним - 35 человек или 0,2%.

Многие государственные служащие сельского уровня имеют образование в области экономики и бизнеса (3656 или 25,1% от общего количества государственных служащих, имеющих высшее образование), права (1651 или 11,3%), образования (1580 или 11%) и технических наук и технологий (1353 или 9,3%).



Рисунок 2 - Наличие вакансий на должности акимов сельских, поселковых округов по регионам [68].

Согласно доклада [68] МНЭ РК, при сборе сведений с регионов, все специальности госслужащих с раздела классификатора «Социальные науки, экономика и бизнес» указаны как «бухгалтеры». Однако эти лица не только занимаются вопросами, связанными с юридическими и экономическими направлениями, но и другими функциями согласно должностным инструкциям главных либо ведущих специалистов по занимаемым должностям.

Сотрудники - главные специалисты, имеющие юридическое образование занимаются также такими вопросами, как: оказание помощи по сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет, осуществление похозяйственного учета по скоту и птице, ведение, наполнение, корректировки реестра по вопросам использования коммунального имущества и т.д.

При этом на должностях акимов работают с дипломом юриста 156 человек, бухгалтера - 197, заместителей акимов - 97 с дипломом юриста, бухгалтера - 104. Это составляет 38% от количества «штатных юристов». Такая же ситуация с «бухгалтерами», которые по мнению МНЭ являются «штатными» (27,7%).

С 2018 года с внедрением самостоятельного бюджета потребность отдельных штатных должностей юристов и экономистов в сельском регионе акимата составляет 1003 и 1130 соответственно, появляется вопрос о подготовке и поиске кадров. При формировании программ по переподготовке кадров необходимо учитывать профиль обучающего специалиста.

Выводы. Таким образом, для уточнения причин появления длительных вакансий необходимы дополнительные исследования: опросы, интервью, экспертные мнения. Гипотетически причины вакансий могут быть с различными факторами или их совокупностью: условия работы, оплаты труда, процедуры конкурсов и избраний. Специалисты, имеющие техническое образование, составляют лишь 9,3%, оставшиеся 98,7% государственные служащие имеют гуманитарное образование, это важно учитывать при внедрении цифровых технологий управления и составлении обучающих программ и выбора методики обучения в рамках повышения квалификации.

Успех реформ определяется также качественным составом сельского населения. Качественный состав жителей сел (доля) по регионам представлен на рисунке 3. На рисунке не отражена доля детей (население, не имеющее образование).

По состоянию на 15 апреля 2017 года численность населения республики на сельском уровне составляет 8 790 164 человек. Качественный состав населения по образованию выглядит следующим образом:

- со средним - 2 839 794 человек или 46,7%,
- со средне-специальным - 1 783 911 человек или 29,4%,
- с высшим образованием – 1 452 917 человек или 23,9% от общего числа населения, имеющих образование.

Во всех регионах в структуре населения сел, доминируют люди со средним образованием 46,7%, со средне-специальным 29,4%.

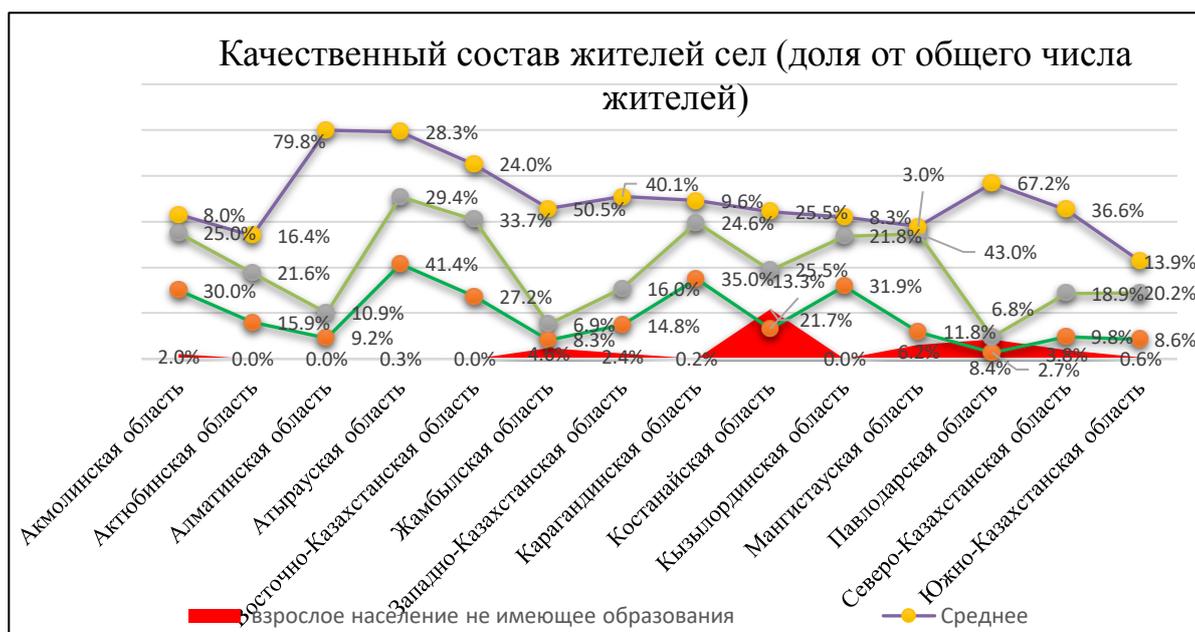


Рисунок 3 - Качественный состав жителей сел (доля) по регионам [69].

В связи с внедрением четвертого уровня бюджета, часть вопросов обеспечения жизнедеятельности предлагается решать самому населению, под свою ответственность, что вызывает страх, непонимание. Важную роль в данных процессах занимает конструирование гражданской идентичности населения как осознания причастности к основанному на социокультурной целостности сообществу граждан, ответственности за судьбу села, страны и переживаемых в связи с этим чувств, имеющих личностный смысл [70, с. 156-157].

Неправительственные общественные организации (НПО) являются институциональными факторами. Выражающие интересы граждан, они являются одним из легальных институтов взаимодействия населения с властью для отстаивания интересов жителей, берущими на себя ответственность за свои предложения перед законом и жителями, могут сами быть исполнителем или участником реализуемых местных проектов. С помощью данного института при организационной и финансовой поддержке государства и происходит конструирование гражданской идентичности населения. Неслучайно, 25 января 2017 на заседании Правительства РК, Премьер-Министр Б. Сагинтаев поручил госорганам усилить взаимодействие с НПО [71]. Он обозначил, что образованное в 2016 году Министерство по делам религий и гражданского общества РК является своеобразным мостом между государством и неправительственными организациями. Были введены новые финансовые инструменты, такие как гранты и премии. Создан оператор грантового финансирования, Центр поддержки гражданских инициатив. По сравнению с 2016 годом в 2017 году почти в три раза увеличен объем грантов и в четыре раза расширены темы грантов [71].

Для более широкого вовлечения бизнес-сообщества в социальное партнерство предлагается образовать трехстороннюю площадку государства,

бизнеса и НПО. Формат форума предлагается сделать на ежегодной основе в разных регионах страны. Развитие социального предпринимательства станет одним из приоритетных направлений данной площадки.

Устойчивость НПО в малонаселенных селах может быть достигнута через организацию деятельности там информационно-ресурсных центров. По мнению экспертов НПО, имеется необходимость создания в областных центрах, городах Астане и Алматы консалтинговых центров, предоставляющих широкий спектр услуг для НПО и инициативных граждан. В связи с этим акиматам предлагается изыскать возможность предоставления пустующих помещений для открытия гражданских центров по принципу «одного окна». Координация их деятельности возможна со стороны Центра поддержки гражданских инициатив.

Таким образом, для того, чтобы и дальше повышать уровень взаимодействия государства с НПО, предлагается реализовать ряд системных мер. Например, для увеличения эффективности совместных проектов центральным и местным госорганам нужно работать над повышением качества услуг государственного социального заказа, расширять отраслевую направленность социальных проектов, активнее вовлекать НПО в процесс формирования тематики проектов. Совместно с НПО разрабатываются изменения в правила предоставления грантов. Предлагается привлечь центральные госорганы к формированию тематики и объемов финансирования, а местные исполнительные органы наделить правом грантового финансирования для региональных НПО [71].

Проведем анализ выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельских округов, проведенных 24 августа 2017 года в 14 областях Республики Казахстан. Особенностью очередных выборов является то, что сельские акимы избирались на должность маслихатом района. Голосовали депутаты районных маслихатов на альтернативной основе, выбирая из кандидатур, представленных акимом района/города областного значения после консультаций с местным сообществом. Консультации с местным сообществом проходят в форме личных встреч акима района с населением.

На основании данных территориальных избирательных комиссий в процессе избирательной кампании [72] было выдвинуто 4059 кандидатов в акимы, из них зарегистрировано - 3951. Всего с 4 по 24 августа в 14 регионах, где проходили выборы, были избраны 1416 сельских акимов. В среднем конкурс на одно место 2,75 человека. Например, за 2017 год среднее количество кандидатов в территориальных департаментах Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции составило менее 2 человек на место: при 446 вакансиях - 804 заявки, с начала 2018 года на занятие 85 вакантных мест подано 510 заявок. В среднем 6 претендентов на одну должность. Данная ситуация вполне сопоставима с кадровой конкуренцией в корпоративном секторе. Рост привлекательности госслужбы в три раза, обусловлен, в том числе и двукратным повышением оплаты труда

исполнительскому звену в рамках внедрения факторно - бальной шкалы [73]. Таким образом, повышение оплаты труда акимов сельских округов позволит привлечь на госслужбу более квалифицированные кадры.

Одним из основополагающих факторов политического, экономического, научно-технического развития страны в целом становится уровень развития гражданского общества. Задача модернизации экономики и общества не может быть решена без вовлечения в этот процесс как можно большего числа творческих, свободных и активных граждан. В Казахстане улучшаются условия для развития гражданского общества [74]: соответствующая нормативная база, некоммерческие организации, активное бизнес-сообщество.

Отсутствие у граждан понимания сути местного самоуправления и потребности участвовать в его осуществлении, соответственно приводит к отсутствию вовлеченности местного населения [75]. Для результативного осуществления местного самоуправления нужна вовлеченность населения, для этого ему необходимо на примерах показывать и объяснять какие конкретные выгоды оно получит, как это можно сделать, какие есть правовые экономические механизмы. Необходимо активно осуществлять информационно-разъяснительную деятельность среди населения по вопросам их роли и месте в системе самоуправления. На сегодняшний день информацию по местному самоуправлению получают лишь государственные служащие местного самоуправления.

Для оценки влияния законодательных изменений на местное самоуправление приведем результаты анализа деятельности акимов сельских округов по бюджетному планированию в 2013 году.

Данный анализ проводился общественным объединением «Эхо» [75]. Для оценки взаимодействия сельских акимов с местным сообществом на разных этапах бюджетного процесса, было проведено 4 этапа опросов. На каждом этапе были опрошены 14 сельских акимов, 280 человек из местного населения соответствующих сельских округов. Среди респондентов были как жители населенных пунктов, в которых находится акимат, так и населенных пунктов, отдаленных от акимата (далее - «отдаленные села»).

Все сельские акимы достаточно хорошо знают о проблемах своих округов. Но возможность осуществления обязанностей напрямую зависит от финансирования. До 2018 года сельский округ не имел собственного бюджета, так как бюджетов ниже районного уровня не существовало. Сельский округ финансировался по смете районного бюджета. По результатам опросов десять акимов из 14 принимали участие в планировании бюджета. По законодательству сельский аким разрабатывал и вносил в вышестоящий акимат, для утверждения соответствующим маслихатом, бюджетные программы, администратором которых выступал аппарат акима, а также принимал участие в сессии маслихата при утверждении или уточнении бюджетной программы. Этим фактически ограничивалось участие сельских акимов в планировании бюджета.

Согласно указу Президента РК [62] отчетные встречи акимов проводятся в

течение первого квартала финансового года, в ходе которых акимы информируют граждан о реализации проводимых в стране реформ, социально-экономическом развитии соответствующей административно-территориальной единицы за истекший год, задачах и основных направлениях ее дальнейшего развития. Согласно опросам, именно отчетные встречи акимов являются основной формой официального взаимодействия акима с местным сообществом. Кроме того, респонденты упоминают также рабочие встречи, с которыми акимы посещают их сёла.

Согласно законодательству [76], центральным и местным исполнительным органам:

1) за месяц до даты проведения отчетных встреч необходимо публиковать в центральных и региональных печатных средствах массовой информации, на официальных интернет-ресурсах и веб-портале «электронного правительства», в том числе интернет-портале открытых данных, графики проведения отчетных встреч и информацию о способах направления вопросов и предложений населения к предстоящим отчетам;

2) обеспечивать сбор, анализ и ранжирование вопросов и предложений от населения, поступивших за месяц до даты проведения отчетных встреч на интернет-портал открытых данных и блог-платформу первых руководителей центральных и местных исполнительных органов, а также в других формах обращений.

3) с 10 января 2018 года руководителям центральных и местных исполнительных органов не позднее 10 календарных дней со дня завершения отчетных встреч обеспечить размещение на официальных интернет-ресурсах центральных исполнительных и местных исполнительных органов отчетов и перечня проблемных вопросов, поднятых населением на отчетных встречах, с указанием сроков принятия соответствующих мер по их решению.

По итогам исследования [76], основная тема отчетных встреч - отчет сельского акима о проделанной за год работе. Жители сообщают (рисунок 4), что на встречах обсуждались отчеты о проделанной работе (61%), разъяснения послания президента (31%), выявление проблем округа и индивидуальных проблем (28% и 22%), обсуждение бюджета на текущий год (8%).

Несмотря на то, что опросы проводились в 2013 году [75], текущая ситуация практически не изменилась, в связи с отсутствием регулярной упорядоченной разъяснительной работы.

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

планируется тратить выделенные средства в текущем финансовом году, а 87% не знают общей суммы бюджета сельского округа (рисунок 5).

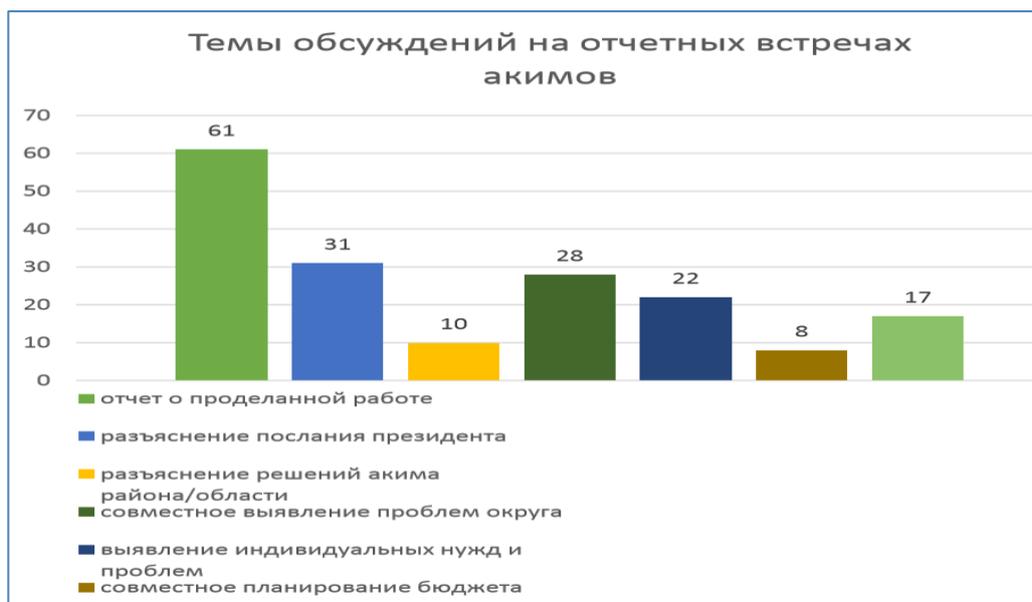


Рисунок 4 - Темы отчетных встреч сельского акима [75]

Нужно также учитывать, что сельский аким несет ответственность за реализацию возложенных на него функций только перед вышестоящим акимом, который вправе освободить сельского акима от должности досрочно с согласия акима соответствующей области. В данном случае местное население не участвует даже в согласовании. Таким образом, решения, принимаемые местным населением, носят больше консультативный характер и являются обязательными для исполнения только в случае одобрения акимом.



Рисунок 5 - Население: решение местных вопросов [75].

Суть реализуемой системы реформирования местной власти имеет много положительных моментов, основное же преимущество состоит в создании системы именно активного самоуправления, находящегося в постоянном сотрудничестве с органами государственной власти. В идеале каждый казахстанец должен почувствовать свою необходимость в решении вопросов местного значения, а также рассчитывать на удовлетворение собственных запросов.

Некоторые рекомендации по исследованию [75] не потеряли своей актуальности:

- проводить отчетные встречи акимов, сходы и сборы местных сообществ в часы, позволяющие работающему населению принимать участие в этих встречах;

- публиковать полные версии отчетов акимов, планы поступлений и расходов денежных средств, гражданского бюджета соответствующего района и другую важную для местного населения информацию в местных средствах массовой информации. Распространять эту информацию среди всех сел округа на бумажных носителях;

- совместно с вышестоящими органами власти и неправительственными организациями повышать правовую грамотность населения по вопросам участия в местном самоуправлении;

- наделить местное население через маслихаты правом на выдвижение кандидатов на должность акимов сельских округов, а также ввести возможность самовыдвижения.

- наделить маслихат правом на освобождение акима от должности в случае невыполнения им своих обязанностей;

- увеличить количество отчетных встреч акимов перед населением;

- предоставить маслихатам право требовать дополнительные отчеты местных органов власти перед населением по вопросам, касающимся соответствующих округов;

- разработать и внести в законодательство механизмы согласования решений акимов с маслихатами, в которых приоритетными являются решения местных сообществ.

В Европейской Хартии, в которой сформулированы основные принципы для построения местного самоуправления особое внимание уделяется второму принципу: организационное обособление местного самоуправления в системе управления обществом и государством, имеющее следующие положения [6]:

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

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

- 3) должностные лица местного самоуправления не относятся к

категории государственных служащих;

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

Местным населением области, города республиканского значения и столицы или района (города областного значения) для решения местных задач избираются маслихаты как представительные органы. При этом Акимы интегрированы в систему местного самоуправления и наряду с функциями государственного управления осуществляют обязанности органов местного самоуправления. Таким образом, органами местного самоуправления выступают представительные органы - Маслихаты и исполнительные государственные органы - Акиматы (ст. 2-1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» [63]).

Система местного управления в современных условиях в Республике Казахстан не полностью соответствует классическим принципам местного самоуправления Европейской Хартии.

Стержневым элементом любой современной демократии является самоуправление. Заявлять о строительстве гражданского общества при отсутствии данного атрибута просто неверно. Полноценное развитие гражданского общества может быть осуществлено посредством внедрения и реализации института местного самоуправления, призванного стать ключевым инструментом защиты интересов местного населения. Однако, до сих пор, местное самоуправление является одним из наименее развитых институтов гражданского общества в Казахстане.

Представляется необходимым в законодательном порядке по примеру многих европейских стран (Венгрии, Чехии, Словакии, Эстонии и др.), закрепить следующие важные формы прямого волеизъявления граждан на местах: местный референдум, местную общественную инициативу (для вынесения населением вопросов местного значения на рассмотрения органа местного самоуправления в пределах его компетенции) и местные общественные слушания.

Законодательством предусмотрены нормы, которые увеличивают эффективность самоуправления и политическую роль маслихатов, определяют порядок реализации полномочий выборщиков - депутатов маслихатов по досрочному прекращению полномочий депутатов Сената Парламента (ст. 24-1). Новелла Закона РК от 11 июля 2017 года [63] «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» ст. 24. наделяет маслихат полномочием выразить недоверие Акиму, независимо от способа организации этого органа (назначения или избрания). Временные стадии процедуры выражения недоверия могут позволить ответственному, но не опытному Акиму, устранить недостатки в работе, что придает новой редакции Закона более взвешенный, реабилитирующий характер. По новым правилам достаточно простого большинства голосов депутатов маслихата для принятия решения по данному вопросу. Это разрешит системе сдержек и противовесов

работать на местном уровне, где перекосы более значительны, чем на верхних этажах государственного управления.

Впервые, в соответствии с новеллой п.4 ст. 21 названного Закона РК на депутата маслихата за неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также нарушение правил депутатской этики, установленных регламентом маслихата, могут налагаться следующие меры взыскания:

- 1) порицание;
- 2) понуждение к принесению публичного извинения.

Необходимо дополнительно закрепить императивный мандат депутата Маслихата, чтобы население при его неудовлетворительной работе имело возможность отзыва мандата: п.3. ст. 20 (полномочия депутата Маслихата прекращаются досрочно) дополнить подпунктом 11 - в случае неисполнения избирательного наказа. Представляется, что повышение роли местных представительных органов и предоставление им дополнительных полномочий является одним из важнейших шагов по формированию реального самоуправления. Так, согласно новелле ст. 23-1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» назначение Акимом возможно с согласия Маслихатов по представлению Президента страны [63]. Для Казахстана более близкой является европейская система местного самоуправления, но при этом необходимо учитывать потребности нашего общества и наши реалии, чтобы выбрать свой «казахстанский путь» политических реформ [77, с.365-367].

Создалась коллизия между принципами Закона РК и Европейской Хартии о местном самоуправлении. На акима, назначаемого Президентом и являющегося представителем Президента и Правительства, возлагать функции органов местного самоуправления по Европейской Хартии о местном самоуправлении недопустимо. Выборы Акимов до сегодняшнего дня затрагивали только самый низовой - сельский - уровень и являлись экспериментом, проведенным лишь в 2013 году. 16 мая 2018 году состоялись выборы акимов сельских округов вместо выбывших, акимы избирались депутатами районных маслихатов.

Даже самый демократичный порядок избрания должностного лица не означает его ответственность перед населением. Политический опыт показывает, что ответственность акима, президента, премьер-министра перед избирателями достигается не самим принципом избрания. Главное - в наличии органов и институтов, а также величине их полномочий, достаточных, чтобы не допускать превышение власти, контролировать избранного лидера.

Результатом предлагаемых выше мер, в конечном итоге, будет реализация политики развития местного самоуправления, которая, в свою очередь, приведет к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти, эффективное функционирование которой позволит обеспечить: повышение роли населения, его участия в качественном решении вопросов местного значения; повышение уровня жизни населения в каждом населенном пункте; повышение политической

стабильности в регионе и государстве в целом; построение развитого гражданского общества, являющегося основой правового государства.

Важно конкретизировать возможности и пределы контроля государственных органов за соблюдением местным самоуправлением и их органами установленных законами правил, процедур, иных требований, которым должна соответствовать их деятельность. Именно отсутствие должной регламентации в этой сфере во многом и порождает проблемы во взаимоотношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Отношения местного самоуправления с государственной властью являются сложными: с одной стороны, местное самоуправление вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, с другой стороны оно связано с системой органов государственной власти. По сути, местное самоуправление является связующим звеном между гражданским обществом и государством, в то же время претендует на то, чтобы представлять интересы населения сельского округа. В такой ситуации важно, чтобы государство было способно ввести механизмы самоограничения, гарантирующие самостоятельность местного самоуправления, препятствующие тотальному вмешательству государства во все его дела, полному огосударствлению.

Систему органов государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом самоуправления АТЕ. Гражданин государства в первую очередь житель, и лишь потом участник политических процессов. Почти все государственные решения, затрагивающие его интересы, проходят через местные органы власти.

В процессе осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления своих функций происходит неизбежное взаимодействие между данными управляющими структурами.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления можно определить, как совокупность организационно-правовых форм и методов, направленных на совместное решение как общегосударственных, так и местных вопросов. Данное взаимодействие строится на определенных принципах, которые определяют следующее: какими должны быть взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления; какой должна быть модель поведения в отношениях этих органов друг с другом; какие идеи должны лежать в их основе. Сложность проблемы заключается в необходимости различить принципы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, и те принципы, на основе которых должны быть организованы их взаимоотношения. Необходимо повысить требования к квалификации менеджеров местного самоуправления. Также необходимо:

- создать условия для кооперации между селами и сельскими округами в решении общих задач, нужны конкретные механизмы развития горизонтальных связей, создать возможность формирования общих бюджетов для решения совместных задач за собственный счет, а также за счет целевых средств,

выделяемых из республиканского бюджета на исполнение государственных полномочий;

- усилить публичный контроль за деятельностью местного государственного управления и самоуправления, повысив роль представительных органов и разработав конкретные механизмы реализации ответственности местной власти перед населением.

Нужно накапливать опыт реализации 4 уровня бюджета, своевременно проводить анализ и мониторинг процесса, устранять выявленные недочеты и недостатки. С переходом на бюджет 4 уровня происходит изменение парадигмы финансирования от поддержки через государственные программы, показывающие низкую эффективность и распыление по всей стране больших бюджетных сумм к реальному точечному финансированию регионов. Под контролем местного сообщества эти меры резко уменьшат коррупционные риски.

Сегодня местное население само ответственно за состояние своего села - и за свои решения, резко возрастает ответственность акимов данных административных единиц и активных граждан, которые будут входить в собрания и сходы местного населения. Теперь акимам населенных пунктов и самим местным жителям будет необходимо, чтобы все платили налоги и штрафы - ведь именно от этого будет зависеть, построят ли, к примеру, плотину для защиты от наводнения или починят ли дорогу.

Крайне будут востребованы и нужны люди, понимающие, что надо сделать в данном конкретном населенном пункте. Должна вырасти эффективность решений местных органов, возрастает политический вес депутатов районных маслихатов.

Целесообразно, увеличивать роль общественности, неправительственных организаций, политических партий, общественных советов, конечно же, СМИ в процессе контроля за расходованием бюджетных средств. Чем больше прозрачность, тем больше коэффициент полезного действия от бюджетных вложений. Коммуникация органов местного самоуправления с жителями должна идти постоянно и непрерывно.

Становление местного самоуправления в Республике Казахстан - это многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения, отмечается в Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан на период 2015-2020 г., утвержденной Указом главы государства Н. А. Назарбаевым [78]. Сегодня никто не может серьезно утверждать о создании у себя некой идеальной модели политического устройства, открыто заявляя об имеющихся недостатках и ошибках прошлых лет, мы намерены поэтапно устраняя их, эволюционно развиваться в рамках общемирового демократического тренда.

По мере накопления опыта и знаний, мы придём к новому закону о

местном самоуправлении, обеспечивающему оптимальное сочетание управления экономическими и социальными процессами на низовом уровне [23].

**В заключении подраздела** необходимо резюмировать выводы и рекомендации для совершенствования системы местного самоуправления в Республике Казахстан:

1. Для уточнения причин появления в сельских акиматах длительных вакансий нужны дополнительные исследования: интервью, опросы, экспертные мнения. Гипотетически причинами вакансий могут быть с различными факторами или их совокупностью: оплаты труда, условия работы, процедуры конкурсов и избраний.

2. Необходимо организовать информационную и образовательную работу для представителей органов государственной власти, депутатов маслихатов и общественности по вопросам местного самоуправления (МИО, НПО), учитывая качественный состав жителей сел.

3. Согласно опросам, отчетные встречи акимов являются основной формой официального взаимодействия акима с местным сообществом. Кроме того, респонденты упоминают также рабочие встречи, с которыми акимы посещают их сёла. При планировании и регламентации деятельности акимов сельских округов необходимо учитывать пожелания:

- проводить отчетные встречи акимов, сходы и сборы местных сообществ в часы, позволяющие работающему населению принимать участие в этих встречах;

- публиковать полные версии отчетов акимов, планы поступлений и расходов денежных средств, гражданского бюджета соответствующего района и другую важную для местного населения информацию в местных средствах массовой информации. Распространять эту информацию среди всех сел округа на бумажных носителях;

- совместно с вышестоящими органами власти и неправительственными организациями повышать правовую грамотность населения по вопросам участия в местном самоуправлении;

- наделить местное сообщество правом на освобождение акима от должности в случае невыполнения им своих обязанностей;

- увеличить количество отчетных встреч акимов перед населением;

- предоставить местным сообществам право требовать дополнительных отчетов местных органов власти перед населением по вопросам, касающимся соответствующих округов;

- разработать и внести в законодательство механизмы согласования решений акимов с местным сообществом, в которых приоритетными являются решения местных сообществ.

4. Организовать эффективное обучение по вопросам местного самоуправления при повышении квалификации государственных служащих (АДГСПК, АГУ). Государственные служащие сельских акиматов, имеющие техническое образование, составляют лишь 9,3%, оставшиеся 98,7% имеют

гуманитарное образование, это важно учитывать при внедрении цифровых технологий управления и составлении обучающих программ и выбора методики обучения в рамках повышения квалификации.

5. Создавать условия для развития самоорганизации граждан и территориального общественного самоуправления, в том числе через размещение государственного социального заказа.

## **2.2 Анализ взаимодействия сельских акимов и местного самоуправления по вопросам управления и развития территорий**

В реализации вопросов органов местного самоуправления важная роль принадлежит исполнительным органам местного самоуправления, которые осуществляют повседневное управление коммунальной собственностью, решают вопросы социально-культурного развития, обеспечивают реализацию прав и законных интересов населения.

Рациональная организационная структура органов местного самоуправления является необходимым, но недостаточным условием их эффективной работы. Не менее важна организационно-управленческая деятельность органов местного самоуправления, воплощенная в планах, положениях, инструкциях, организационных процедурах. Любая модель структуры управления должна быть подкреплена системой функциональных связей между структурными подразделениями.

Содержание управления - это все процессы управления социально-экономическими системами и объектами сельского округа.

Субъект хозяйствования - население села, сельского округа и сформированные им органы местного самоуправления.

Объектом управления является сельский округ со всеми его структурами, отношениями, ресурсами.

Особенность управления определяется, главным образом, особенностями местного самоуправления как объекта управления, включающего все стороны жизни людей. Например, говоря об эффективности местного самоуправления, нельзя ограничивать себя экономической эффективностью, оставляя без внимания социальную, эффективность тех или иных управленческих решений. При этом жители местного самоуправления являются одновременно объектом и субъектом управления по отношению к системе.

Главным из показателей деятельности акима - менеджера является его способность принимать правильные решения, в ходе выполнения четырех основных функций управления (планирование, организация, мотивация и контроль) [79, с. 362-363]. Рассмотрим эти функции более подробно.

**1. Планирование.** Функция планирования заключается в определении того, какими должны быть цели организации и что необходимо сделать для их достижения. По своей сути, функция планирования отвечает на 3 основных вопроса [79, с. 363-364]:

- Где мы сейчас находимся? (оценка реальных возможностей с учетом внешних и внутренних факторов).

- Куда мы хотим отправиться? (цели, приоритеты).

- Как мы собираемся это сделать? (необходимые условия для реализации плана).

Планирование - это не разовое действие, а непрерывный процесс. План не должен становиться догмой, он всегда должен соответствовать действительности.

Особенность местного самоуправления такова, что на уровне местного самоуправления зачастую приходится принимать решения, последствия которых могут сказаться только в будущем, это обуславливает необходимость перехода к долгосрочному прогнозированию и планированию.

Планирование должно включать функции координации и интеграции. Координация в планировании осуществляется «горизонтально», то есть между подразделениями. Именно планирование обеспечивает определение четкого круга задач для каждого структурного подразделения, механизма их взаимодействия. Интеграция осуществляется «вертикально», когда органы местного самоуправления принимают участие в реализации различных государственных и региональных программ.

Руководители местных органов власти должны постоянно искать и планировать адекватные решения для этих экологических изменений.

**2. Организация.** Организовать в данном случае значит создать определенную структуру. Организация состоит из множества формальных и неформальных элементов, которые нужно согласовывать, координировать различные задачи для достижения общих целей [79, с. 366]. Люди выполняют работу в организации, поэтому еще одним важным аспектом функции организации является определение того, кто будет выполнять конкретную работу. Для этого менеджер специально отбирает людей, делегируя им задачи и полномочия по использованию ресурсов организации. Люди - субъекты делегирования - принимают на себя ответственность за успешное завершение задания. Таким образом, они признают себя подчиненными по отношению к руководителю. Делегирование прав и обязанностей можно назвать средством, с помощью которого руководитель обеспечивает выполнение работы с помощью других людей. Создание необходимых условий для реализации плана.

**3. Мотивация.** Совершенно очевидно, что хорошо продуманные планы и самая совершенная структура организации не будут иметь никакого смысла, если люди не захотят выполнять необходимую работу. Цель функции мотивации заключается в обеспечении того, чтобы люди выполняли работу в соответствии с делегированными им правами и обязанностями в соответствии с планом. Руководители всегда осуществляли функцию мотивации своих работников. В древности для этого часто пользовались кнутом и угрозой, реже - наградой. С развитием общества проблеме мотивации уделяется все больше внимания. Создание положительной мотивации - важнейшая психологическая задача современного менеджмента [79, с. 367].

**4. Контроль.** Контроль тесно связан с планированием. Он выполняет

функцию обратной связи. Существуют три аспекта управленческого контроля [79, с. 368]:

- установление стандартов - точное определение целей, которые должны быть достигнуты к определенной дате. Это основано на планах.

- измерение фактических результатов, достигнутых к этой дате, и сопоставление достигнутых результатов с желаемыми.

- действия по исправлению выявленных отклонений. Одно из возможных действий - пересмотр целей, чтобы они стали более реалистичными и соответствовали ситуации.

На сегодняшний день в рамках местного самоуправления происходит переход на новое качество планового регулирования. Это связано, преимущественно, с отказом от методов принятия решений и переходом к планированию, основанному на партнерстве органов власти с различными субъектами в сельском округе, осуществляемому с учетом интересов различных групп населения.

Управленческая деятельность требует обмена информацией и принятия решений. Обмен информацией в организации осуществляется через официальные и неофициальные структуры. Решения принимаются на основе информации. Трудно переоценить важность развития коммуникативных навыков для эффективного управления организацией на всех уровнях. Коммуникативные навыки, коммуникативная компетентность играют огромную роль в работе непосредственных руководителей, формальных и неформальных лидеров.

Принятие решений - это в основном интеллектуальная работа. В единицу времени это создает гораздо большую стоимость, чем простой физический труд. Руководитель должен сделать серию правильных выборов из нескольких альтернативных вариантов. Выбор - это решение проблемы. Принятие решений - это выбор того, как и что планировать, организовывать, мотивировать и контролировать. Это основное содержание деятельности главы местного самоуправления.

Все рассматриваемые функции местного самоуправления взаимосвязаны и взаимозависимы. Территория сельского округа - это земли населенных пунктов и прилегающих территорий традиционного природопользования, существующая социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органов местного самоуправления местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий.

В ее основе лежит традиционное понимание сущности управления территорией сельского округа.

Навыки управления, которые необходимо показать органам государственной власти, заключаются, во-первых, в установлении границ территориальных образований, предопределяющих текущее местоположение производства, имущества, имеющихся природных ресурсов через организацию административно-территориальной структуры, создание условий

для выравнивания экономических возможностей АТЕ.

Во-вторых, результативное управление территорией в соответствии с действующим законодательством невозможно без понимания того, кто выступает субъектом, а точнее - субъектами управления, органами управления и объектами управления на территории местного самоуправления и, соответственно, их полномочий, компетенции, порядка взаимодействия.

Разделение полномочий и компетенций субъектов управления на территории местного самоуправления требует понимания сущности организации управления, понимания процесса управления, соответственно - выработки принципов, определения функций управления, обеспечения интеграции действий субъектов управления по реализации общих целей управления территорией.

Исходя из вышеизложенного, сложность местного управления как вида управления заключается в том, что, в отличие от классического управления организацией, характеризуются следующие специфические особенности:

1. Большое количество различных объектов управления, влияние управления на поведение которых со стороны субъектов управления имеет разную силу влияния. Зачастую управление некоторыми объектами управления носит характер двойного подчинения. Этот, а также другие особенности определяют необходимость разработки специальных механизмов управления, координации, взаимодействия между субъектами управления и т. д.

2. Множество субъектов и видов управления. На территории местного самоуправления в рамках каждого вида управления осуществляется управление несколькими самостоятельными субъектами управления:

- прямое государственное управление;
- управление от имени государства;
- непосредственное управление акимом;
- местный орган власти.

Это определяет специфику управления и особенности взаимодействия между субъектами управления.

3. Присутствие на территории местного самоуправления субъектов хозяйственной и иной деятельности и поведение власти не всегда способны воздействовать напрямую, но косвенно (население, местные власти, частные предприятия, общественные-политические организации) путем формирования соответствующих институтов.

4. Аким, как лицо, действующее от имени Республики Казахстан как высшее должностное лицо, как руководитель высшего исполнительного органа государственной власти в АТЕ, должен осуществлять координацию действий и результатов между типами управления, реализованных самостоятельно и/или совместно в соответствии с разграничением предметов ведения и полномочий между местными органами власти, органами местного самоуправления в разработке и реализации общих управленческих целей, согласованных с местными органами власти.

В законе определена компетенция органов местного самоуправления [6], но отсутствует ее распределение между представительными органами и исполнительными органами местного самоуправления, что вполне разумно, так как в зависимости от того, как будет организована деятельность исполнительной власти, соответственно, это повлияет на распределение полномочий.

Собрание местного сообщества проводится с целью обсуждения текущих вопросов местного сообщества бюджетных программ, формирования и использования собственных доходных источников и других вопросов.

Участники встречи местного сообщества будут формироваться из представителей, делегированных сходом, представляющих интересы отдельных групп населения: ветеранов, семьи, женщин, молодежи, старейшин, домовых, уличных и квартальных комитетов и других.

Представители собраний местного сообщества делегируются на определенный законом срок и осуществляют свою деятельность на постоянной основе.

Решения акимов нижних уровней по вопросам местного значения согласовываются и одобряются представителями собраний. Если не будет компромисса в решении соответствующих вопросов, они будут входить в компетенцию вышестоящего органа.

Что бы не допустить исполнение акимом неправомερных решений и во избежание лоббирования интересов отдельных групп и слоев населения на должность акима будет возложено обязательное рассмотрение постановлений собраний и информирование населения о принятии (или отклонении) решений с соблюдением законности.

Прежде всего, местное самоуправление осуществляется в форме митингов и собраний населения на уровне города районного значения, села, сельского округа (представитель власти), а также через территориальные советы местного самоуправления в столице, городах республиканского и областного значения. Закон «О местном самоуправлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [63] ввел новый институт - территориального совета местного самоуправления, который определяется как «консультативный орган при акимате города республиканского значения, столицы, городов областного значения по вопросам взаимодействия акима города с населением, сформированных в границах одного или нескольких избирательных округов по выборам депутатов городского маслихата», общественных структур для взаимодействия акима города с населением, финансирование деятельности, которых предлагается осуществлять за счет средств местного бюджета по государственному заказу, через маслихаты областей, районов, столицы, городов республиканского и областного значения (представительные органы). Сегодня акиматы и акимы (исполнительная государственная власть) всех уровней, помимо функций местного самоуправления, наделены также функциями самоуправления. Особенно это касается акимов нижнего уровня (поселка, села, сельского округа, города районного значения), которые

наиболее близки к населению.

Реально исполнение решений представительных органов местного самоуправления возложено на местные государственные органы - акиматы. Поэтому в Казахстане речь идет не о развитии местного самоуправления, а о его регулировании.

Осуществление самоуправления в Республике Казахстан сопряжено с некоторыми рисками, которые существенно снижают его эффективность и оказывают непосредственное влияние на уровень жизни и социальное настроение населения и могут провоцировать различные конфликты.

Во-первых, противодействие руководителей госорганов, которые имеют ограниченные полномочия и ресурсы, которыми они могут манипулировать.

Во-вторых, потеря контроля на местах из-за высокого уровня регионализма и племенных отношений между местными элитами.

В-третьих, низкий уровень политической культуры, гражданского самосознания и личной ответственности за развитие дел в стране в целом и в местах их непосредственного проживания среди большинства казахстанцев, делая все изменения формальными.

Уровень гражданского сознания, политической культуры и активности может быть проанализирован по данным социологического опроса населения Алтайского края России, проведенного в 2014 году, выборкой численностью 700 человек в возрасте 15-75 лет. Результаты опросов могут быть распространены на население северных сел Казахстана, имеющих схожий менталитет, обусловленный территориальной близостью, частотой взаимного общения и общей историей [80, с. 175].

По данным опроса, в 42,1% случаев респонденты полагали, что основным фактором демотивации совместных действий по решению личных проблем и социально значимых задач является то, что большинство людей живут по принципу «моя изба с краю», им наплевать на проблемы других людей.

На второй позиции - мнение респондентов о том, что большинство людей не верит в то, что такая деятельность может принести весомые результаты (34,3% выборов), большинство людей устают, «укутываются», им не хватает свободного времени (34,2% выборов).

Третье место занимает такой фактор демотивации совместных действий для решения проблемы, как мнение, что большинство людей не доверяет другим - 30,3% выборов.

На четвертом, среди всех выборов респондентов является положение о том, что большинство людей не способны объединиться, договориться, прийти к консенсусу - 24,7% выборов.

Пятое место - большинство людей ленивы, апатичны и безынициативны - 22,4% выборов.

Шестая позиция респондентов обозначена таким фактором демотивации к совместным действиям для решения личных проблем и вопросов общественного значения, как неверие социально активных людей, уверенность в том, что они бескорыстны - 21,0% выборов.

Также в рейтинге факторов демотивации совместных действий для решения проблемы - это мнение, что большинство людей не имеют веса, влияния, необходимых для практических действий - седьмое место (15,4% выборов).

Восьмую позицию завершает рейтинг факторов - «большинство людей боятся преследований со стороны властей» (12,8% выборов).

Анализ самооценок респондентами собственной социальной активности показал, что лишь немногим более трети респондентов (в количестве 34,1%) могут называть себя социально активными людьми; 43,6%, скорее, не могут сказать этого о себе, 12,6% - конечно, не могут. Еще 9,7% респондентов затруднились ответить.

Низкий уровень политической культуры, гражданского сознания и активности населения обусловлен рядом причин:

1) акимы и аппараты акимов поселков, сел, сельских округов и городов районного значения фактически не подотчетны местным жителям. Хотя бюджетные программы и мероприятия осуществляются от имени и в интересах местного населения, оно юридически не участвует в процессах их формирования, утверждения и принятия отчета об их выполнении по итогам года. В то же время вопрос пребывания местных акимов на должностях полностью находится в компетенции вышестоящего районного руководства, что, конечно же, смещает фокус их внимания с удовлетворения приоритетных потребностей и нужд населения на поддержание лояльности к себе со стороны вышестоящего руководства;

2) населенные пункты, села, сельские районы и города районного значения не имеют местных доходов и отдельных бюджетов, а значит, их руководство фактически лишено какой-либо самостоятельности и эффективности в решении актуальных местных вопросов. Местные акимы недостаточно независимы в управлении финансовыми и материальными ресурсами. После реализации четвертого бюджета всех уровней, большинство сельских районов остались субвенционными.

Значение местного самоуправления заключается в предоставлении услуг населению через организацию самоуправления, организацию производства и потребления коллективных товаров, социально значимых услуг. Население является как потребителем этих услуг, так и коллективным собственником.

Местные власти, с одной стороны, должны обеспечить эффективное использование потенциала территории в настоящем, с другой - создание условий для реализации возможностей развития территории в будущем. Местное самоуправление призвано сочетать элементы управления и самоуправления, при этом разделяя соответствующие компетенции соответствующих органов местного самоуправления, взаимодействие и координацию их деятельности.

Основным субъектом хозяйствования по созданию условий для удовлетворения потребностей населения являются органы власти, способствующие наращиванию потенциала АТЕ, его использованию на благо

развития. Управление становится решающим фактором успеха любого государственного органа, местного самоуправления.

В настоящее время органы управления имеют низкую эффективность, бюрократические потребности потребителей и имеют высокие накладные расходы. Это связано с существующими способами реализации функций государства и местного самоуправления - такими как организационная структура управления.

Функциональное разделение труда, присутствующее сегодня в органах власти, формализованные процедуры реализации функций, закрепленные в должностных инструкциях, и соответствующие организационные структуры делают персонал «роботами».

Следует отметить, что ранее эти подходы были действительно эффективными и способствовали достижению блестящих результатов. Стандартные пирамидальные организационные структуры управления в органах власти были достаточно хорошо приспособлены к условиям управления в недавнем прошлом. Рост числа функций органов власти способствовал увеличению сферы деятельности, появлению новых структурных подразделений, подбору необходимых кадров на нижних уровнях управления и, соответственно, увеличению численности государственных служащих, несмотря на проводимую реструктуризацию государственных органов и оптимизацию численности работников.

Такая организационная форма способствует обучению персонала, повышению его квалификации, поскольку выполняемая работа проста, а реализация коротких программ обучения во всех ее проявлениях привлекательна.

Увеличение количества гражданских служащих функциональной направленности практически на всех уровнях организационной пирамиды обеспечивает дробление работы на простые, повторяющиеся операции и организацию управления на принципах иерархии.

Еще одним недостатком такой организационной формы стало увеличение дистанции между уровнями власти и теми, кто пользуется услугами властей. В настоящее время эти организационные принципы и структуры перестали быть эффективными и поэтому должны быть заменены на более эффективные.

Непостоянная и неопределенная среда управления увеличивает зависимость достижения целей местного самоуправления от условий и факторов окружающей среды. Местные органы власти должны разработать модели поведения, обеспечивающие достижение целей в течение определенного периода времени и с учетом изменений во внешней среде. Местные власти, с одной стороны, должны обеспечить эффективное использование потенциала территории в настоящем, с другой - создать условия для реализации возможностей развития территории в будущем. Соответственно, обеспечить экономическую самодостаточность развития территории, экономическое развитие домохозяйств, предприятий через развитие потенциала территории, управленческого потенциала органов

местного самоуправления, использование ключевых факторов успеха.

Согласно Стратегическому плану развития страны до 2025 года «Третья модернизация Казахстана: новые возможности для граждан и качественный рост» [81] повышение эффективности, адаптивности, технологичности, организационной культуры и клиентоориентированности государственного сектора позволит повысить качество работы государственных органов за счет использования лучших управленческих практик успешных стран ОЭСР и ведущих частных корпораций. Особую роль в реализации изменений будет играть реализация концепции «слышащего государства» путем вовлечения общественности в разработку программ и политик, в мониторинг их реализации и др.

В современной концепции ориентации на клиента [82, с. 54]: потребитель услуг, предоставляемых органами, диктует, что он хочет, когда, какого качества, количества, сколько он готов заплатить и т. д. Государство призвано лишь создавать адекватные условия для реализации потенциала личности, домохозяйства, бизнеса. Сегодня можно сказать, что гражданина вообще нет, есть только конкретный гражданин.

Модификации, которые происходят сегодня, происходят вне рамок органа, вне рамок его нынешней деятельности и ожиданий. Власти должны анализировать эти изменения и управлять рисками.

Существующие структуры и процессы управления не способны реагировать на быстрые изменения внешней среды контроля. Негибкость, неприспособляемость, отсутствие ориентации на потребности гражданина, одержимость самой деятельностью, а не ее результатами, бюрократический паралич, отсутствие инноваций, высокие накладные расходы - все это следствие того, что организации построены на функциях и уровнях иерархии.

В современное время важно создать совершенно новые и более эффективные процессы, связанные с организацией управления и реализацией функций органов государственной власти и функций органов местного самоуправления, закрепленных законом, без учета того, что было раньше. В этом случае понимание функции должно вкладывать несколько иной смысл, чем мы привыкли видеть.

Система управления, принципы организации работы органов власти, созданные для обеспечения благополучия в условиях массового, планового производства, регулирования средних потребностей личности, функционирующей в одной среде, сегодня не могут работать в другой среде.

Основная идея современного менеджмента заключается не в том, чтобы работать на основе разделения труда на отдельные операции, а в том, чтобы работа была организована вокруг процессов и результатов.

Показателем изменения сознания может стать внедрение проектного подхода в местное самоуправление. Управление проектами в системе местного самоуправления - это процесс выбора оптимального сочетания проектов для достижения конкретных стратегических целей сельского округа. Принципиальное отличие проектного менеджмента от традиционного

заключается также в том, что он ориентирован не на текущие тенденции, а на необходимость их изменения и развития. Смысл проектного подхода заключается в необходимости «видеть» сегодня с завтрашнего дня, а сегодня - работать над тем, что потребуется в будущем.

Переход к методам управления проектами связан с отходом от организационной системы на основе методов планирования и распределения.

Широкое использование метода проекта позволяет преодолеть психологические и функциональные ограничения, присущие традиционной системе управления, сформировать новое организационное поведение, адекватное современным реалиям, см. рисунок 6.

Проекты в местном самоуправлении организационно можно осуществлять через «Центры проектного управления». В настоящее время центр проектного управления действует при Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, он уполномочен представлять функциональную структуру системы управления проектной деятельностью в Правительстве Республики Казахстан. Центр развития проектного менеджмента в государственном управлении в Академии государственного управления при Президенте РК содействует повышению эффективности деятельности государственных органов и профессионализма государственного аппарата посредством внедрения и развития проектного менеджмента в Республике Казахстан. Проектные офисы создаются также при центральных государственных органах и при акиматах регионов.

Введение системы проектного управления, в первую очередь, должно отразиться на повышении результативности деятельности исполнительных органов власти, органов местного самоуправления, повышении эффективности межведомственного взаимодействия и соблюдении сроков достижения поставленных целей. У каждого проекта свои цели, своя история, но миссия одна - это повышение качества жизни, благополучие граждан, динамичное развитие региона. Для оперативности и удобства информативности процессов, необходимо разработать и внедрить информационную систему управления проектной деятельностью. Она позволит осуществлять работы по планированию, мониторингу и контролю реализации проектов.

Результативное управление АТЕ невозможно без социального партнерства, демократизации управления и децентрализации процессов принятия управленческих решений. Планирование, реализация и оценка проектов предполагает тесное взаимодействие с общественностью. Местные жители должны принимать работу, давать оценку действиям властей, и сами формулировать запрос на проведение изменений. На практике поведение большей части жителей пассивно, участие жителей минимально, имеется разобщенность местного сообщества при выработке единой позиции о стратегии развития сельского округа.

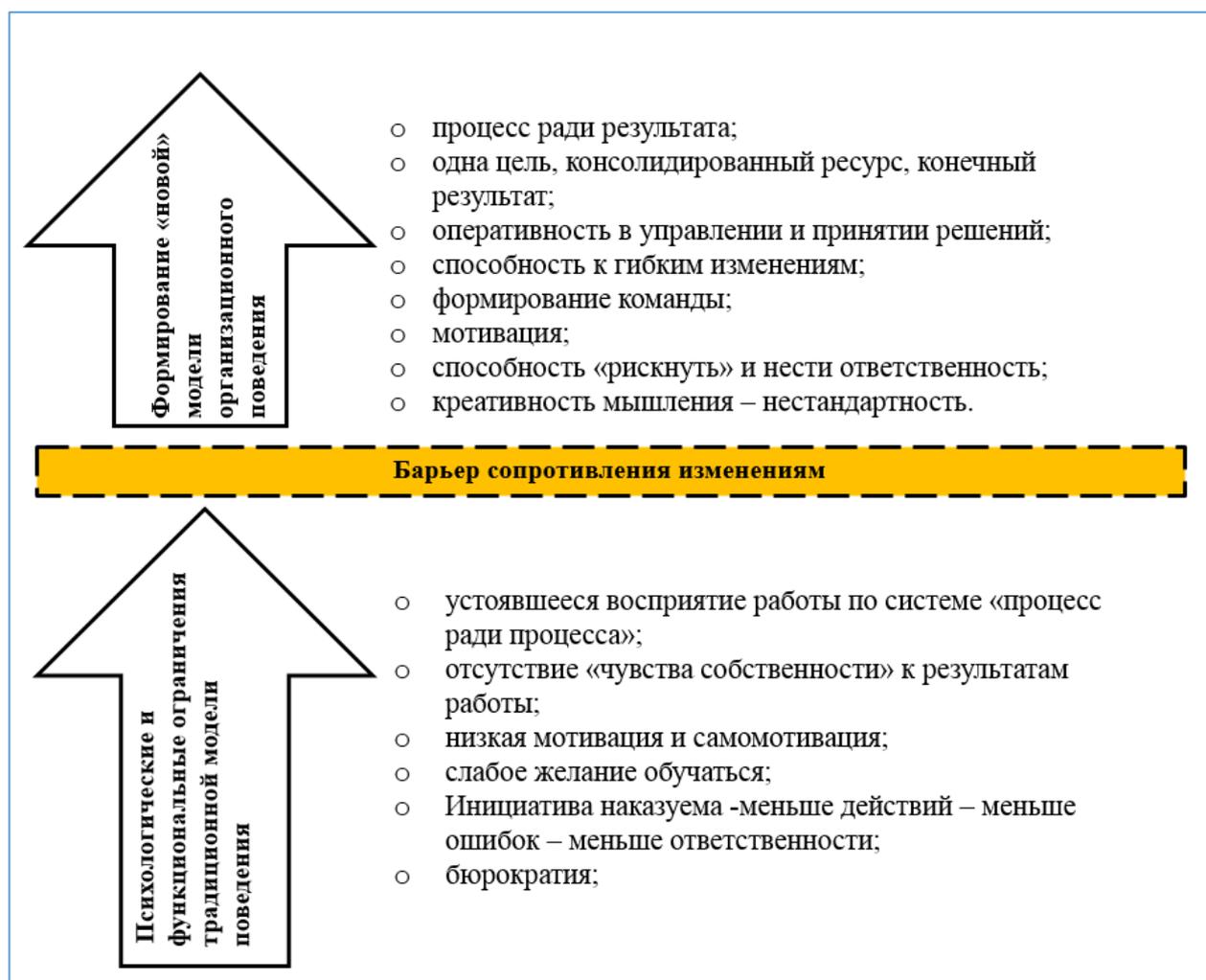


Рисунок 6 - Изменение организационного поведения при использовании проектного подхода в местном самоуправлении.

Совершенствование поведения жителей возможно в результате социального проектирования - деятельности по определению вариантов развития социальных процессов и явлений, а также по целенаправленному изменению социальных институтов, допускающей многовариантность решений, которые могут и не иметь определенных сроков, основываясь лишь на примерных расчетах.

Применение социального проектирования как управленческой технологии в системе местного самоуправления позволит осуществлять преобразования на основе социальных целей и критериев, обеспечить социальную защиту населения и поднять на новый качественный уровень развития социальные отношения, повысить роль человека в обществе, социальную активность его партнерских отношений.

В системе местного самоуправления проектный подход не является самоцелью, он лишь способ, помогающий повысить эффективность функционирования социальной системы в целом, ее подсистем.

Усиленное преобразование макроэкономики сегодня привело к

пониманию важности роли органов местного самоуправления, подлинной их значимости на пути выхода из всеобщего кризиса. Децентрализация экономических отношений, появление многообразия форм собственности привели к необходимости регулирования хозяйственной деятельности на самом низовом уровне осуществления власти в государстве. В свою очередь, изменение роли и места органов местного самоуправления во властной системе потребовало от них изменения методов осуществления власти, и особенно ярко эта потребность проявилась в сфере регулирования хозяйственной деятельности.

**Взаимодействие акиматов с кооперативами.** Для органов местного самоуправления кооперация может выступать как способ ведения хозяйственной деятельности (система отношений государства и производства на территории), так и как форма организации субъектов малого предпринимательства, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории местного самоуправления (кооперация мелких собственников).

С точки зрения А.В. Чайнова - видного ученого в области кооперации: «при кооперации действие происходит в мельчайших деталях выборных органов и лиц, работающих под ежедневным неусыпным контролем членов кооператива, тех кто их избрал, не связанных административными распоряжениями центра, гибкая в хозяйственной работе, она позволяет быстро и бесплатно проявлять выгодные местные инициативы, - это самое лучшее устройство, где организована местная самодеятельность, где в каждом отдельном случае надо гибко приспосабливаться к местным условиям и учитывать мельчайшие условия в каждом городе и каждый месяц работы...» [82, с. 59].

У акимата имеется право: либо поддерживать инициативу формирующихся кооперативов, либо нет. Отправной точкой для решения трех принципиальных соображений:

- для чего планируется осуществлять эту деятельность (сравнить с приоритетами в развитии местной экономики);
- какие ресурсы имеются для осуществления этой деятельности в распоряжении органов местного самоуправления;
- какова социальная значимость работы, которая должна быть проделана в результате сотрудничества.

Акиматы в настоящее время заинтересованы в развитии сотрудничества на своих территориях, и для них очень важно оказывать всяческое содействие в организации сотрудничества мелких собственников. Сама помощь должна соответствовать форме сотрудничества, выбранной кооперативом. Таким образом, для потребительской или маркетинговой кооперации важна информация о рынке и оптовых ценах, и для этой цели может практиковаться создание консалтинговых и маркетинговых фирм, для производственной деятельности кооператива (земельные участки, недвижимость и т.д.). В пользу кредитной кооперации доступ к кредитам является наиболее важным, и это может быть сформировано (в том числе в рамках средств, выделяемых на

субсидирование сельского хозяйства) в государственный фонд кредитных ресурсов.

Наиболее важно, что такая помощь должна основываться на взаимной заинтересованности органов местного самоуправления и кооператива, что может проявляться как в том, что кооператив реализует определенные задачи местного самоуправления, так и в возврате средств. В нынешней ситуации, когда большая часть средств местных бюджетов расходуется на содержание текущей деятельности, кооперация выступает в первую очередь как метод решения тех задач, на которые нет средств в бюджете территорий.

В современное время назрела необходимость поиска новых путей формирования общественного мнения в пользу формирования МСУ. Истоки МСУ берут свое начало в глубинах экономики труда, важнейшими элементами которой являются: индивидуальная трудовая деятельность, ремесленные и ремесленные мастерские, домохозяйства, фермы, трудовые сообщества и все виды кооперативов. Необходимо создание системы мероприятий по разработке и внедрению кооперативных форм и методов в практику МСУ.

В нашей стране многие АТЕ на уровне сел, поселков, сельских округов расположены далеко друг от друга, имеют малочисленное и рассредоточенное население, слаборазвитую инфраструктуру, отдалены от промышленных, культурных, образовательных центров, находятся в неблагоприятных климатических условиях, что требует полного учета здесь потенциала кооперативного сообщества, в частности фактории [83, с. 184].

Главной силой успешной реформы должно стать коренное население, которое должно в полной мере осознавать новые возможности и растущую ответственность за собственное будущее. Исполнительная власть, по сути, будет ориентирована на максимальную концентрацию ресурсов и полномочий в рамках своей вертикали.

Факторная система [83, с. 185] представляет собой объединение отдельных и независимых кооперативов, принадлежащих рабочим (потребителям и производителям) и эксплуатируемых ими. В рамках кооперативов возможно создание торгово-логистических центров (ТСЗП). Факторы можно рассматривать как объединения союзов кооперативов, это новый этап организационного развития кооперативной системы в территориально рассредоточенных селах.

Производственно-сбытовой кооператив организован товаропроизводителями. Эффект от деятельности производственно-сбытовых кооперативов возникает в результате удержания кооперативами средств, которые обычно уступают посредникам.

Потребительский кооператив необходим всем, кто проживает на территории самоуправления. Используя кооператив как средство решения своих задач, работники имеют возможность обеспечить себя услугами пекарни, склада, цеха и др.

Исходя из опыта Севера-шведского, норвежского и финского союзов

кооперативов, Канадской кооперативной ассоциации и Кооперативной лиги США жителям может быть рекомендовано, одновременно принадлежать к нескольким (4-6) специализированным кооперативам [83, с. 186-187].

Активное управление базой осуществляет Совет директоров вышеуказанных кооперативов, который избирает из своего состава председателя. Поскольку торговые станции расположены в крупных населенных пунктах и районных центрах, где помимо союзов и объединений кооперативов важное место занимают другие хозяйствующие субъекты, при создании органов МСУ необходимо ссылаться на потенциал кооперативного сообщества как общественного движения, которое должно играть важную роль в формировании и деятельности как представительных, так и исполнительных органов власти на территории.

Другими государственными органами могут быть различные общественные организации, такие как Ассоциации пастбищепользователей или должности, как Ассоциации кооперативных союзов - общественные организации, начиная с закона (п. 2 ст. 2-1. Основы организации местного самоуправления), формы местного самоуправления членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и **другие органы местного самоуправления** (выделено автором).

К примеру, в Кыргызстане законом "О пастбищах", принятым 26 января 2009 года, введена система совместного управления пастбищами, в рамках которой ответственность за управление и использование пастбищных ресурсов была передана ассоциациям пастбищепользователей (АПП) и их исполнительным органам - пастбищным комитетам (ПК), демократически избранным АПП. Согласно закону, ассоциации пастбищепользователей несут ответственность за достижение целей эффективного и устойчивого использования пастбищных ресурсов за счет средств, собираемых пастбищными комитетами для выпаса скота, а также за управление ПК. Это хорошо зарекомендовавший себя и развивающийся институт, служащий урегулированию конфликтов за пастбищные ресурсы в Кыргызской Республике [84].

При этом кооперативы могут оказывать широкий спектр услуг сельским жителям - их акционерам. Например, при закупке кормов. Сегодня кормопроизводство стало бизнесом в селе, особенно в годы неурожая кормовых культур. Если в кооперативе при поддержке государства купить трактор, косилку, прицеп, пресс-подборщик, то самый необходимый, тот же трактор, дооснащенный техникой, можно использовать для уборки дорог зимой от снега и удаления перегноя и многое другое. И все это могут сделать сами сельчане, но используя технику кооператива.

В настоящее время необходимо усилить позиции сервисных компаний, оказывающих услуги по предоставлению ветеринарных мероприятий, воспроизводству стада, разведению в соответствии с Законом Республики Казахстан от 10 июля 2002 года № 339-ІІ «О ветеринарии» и химической обработке посевных площадей. В сложившейся сегодня ситуации

ветеринарный врач хозяйств и ветеринарные врачи районных коммунальных государственных предприятий в первую очередь занимаются в рамках профилактических мероприятий по особо опасным заболеваниям сельскохозяйственных животных. В то же время огромное количество других инфекционных и неинфекционных паразитарных заболеваний животных, не включенных в этот перечень, остаются без контроля, но не в меньшей степени влияют на продуктивность и качество животноводческой продукции. Или, чтобы обслуживать количество членов кооператива, необходимо иметь в штате высококвалифицированного врача, а его доход должен зависеть от доходов сельчан и эпизоотического благополучия стада.

Воспроизводство стада, агрохимия, семеноводство, орошение, совместное использование сельхозтехники - это то, что может сделать кооператив, где члены кооператива, сельхоз товаропроизводители, могут уделять больше внимания своему основному бизнесу - производству большего количества продукции и повышению ее качества.

Потребительская кооперация - это развитие кредитования на селе. Через кооперативы в деревне можно получить кредит отдельно для члена кооператива на производственные цели (приобретение племенного скота, птицы, семян, горюче-смазочных материалов и т. д.), то есть, используя механизм микрокредитования организаций, развития несельскохозяйственного бизнеса в сельской местности (пекарни, парикмахерские и др.), для потребительских целей и многое другое. Согласно Закону Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 372-V «О сельскохозяйственных кооперативах», сельский кооператив является коммерческой организацией. Кооперативы в селе надлежащим образом должны создаваться по инициативе низов, иначе они мертворожденные.

**Использование информационных технологий.** В настоящее время информационные технологии являются катализатором не только экономического роста, но развития всех других сфер общества. «Электронный акимат» - система информационного взаимодействия местных исполнительных органов с государственными органами, физическими и юридическими лицами, основанная на автоматизации и оптимизации государственных функций, а также предназначенная для оказания услуг в электронной форме, являющаяся частью «электронного правительства» [85]

Применение новейших технологий в местном самоуправлении может предоставить местному самоуправлению многочисленные возможности, в том числе: формирование инфраструктуры для оказания услуг в электронном виде, замена бумажной технологии электронного документооборота, совершенствование «кадрового состава» местных органов власти, а также повышение уровня технологической осведомленности и информационной культуры населения территории.

Также это является способом незамедлительного отображения на интернет-порталах актуальной информации о функционировании органов местного самоуправления, обеспечения доступа к документам и делам местного

значения, публикации финансовой отчетности, контроля населения за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов самоуправления.

Предоставление государственных и местных услуг по вопросам местного значения является функцией акиматов. Элементом «электронного акимата» является возможность предоставления локальных услуг гражданам и организациям в электронном виде через Интернет. На местном уровне многофункциональные центры по оказанию государственных и местных услуг должны функционировать по принципу «одного окна». Населению предоставляется возможность получать услуги, связанные с социальным обеспечением, консультационные услуги, получать архивную информацию, получать услуги, связанные с изменением гражданского состояния физических и юридических лиц.

В этой связи показателен опыт лидера мирового рейтинга по уровню развития электронного правительства в 2014 году, составленного сетью ООН по государственному управлению Южной Кореей. Предоставление государственных и муниципальных услуг в этой стране осуществляется посредством мобильных технологий и разработки соответствующих мобильных приложений. Одной из самых популярных мобильных услуг, предоставляемых на муниципальном уровне, является «Сеульский трафик». Каждый из 25 самоуправляющихся районов города с особым статусом села ежедневно направляет в компанию, обслуживающую заявку, информацию о состоянии дорожного движения в районе [86].

Электронный акимат предполагает внедрение «безбумажных» технологий в деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц, которыми являются электронные системы документооборота и бизнеса. Многочисленные обращения граждан и организаций в органы местного самоуправления порождают огромное количество документов, требующих оперативной систематизации. Работа с бумагой - трудоемкая задача для чиновников, которая снижает качество и скорость самой услуги. Однако организация электронного документооборота требует не только перевода документов в электронный формат с бумажного носителя, но и функционирования маршрутизации документов, автоматического отслеживания текущего состояния, полнотекстового поиска и архивной структуры. Только комплексная автоматизация документооборота упростит работу с документами в органах местного самоуправления.

Необходимо иметь строгие правила обращения с персональными данными в компаниях для защиты персональных данных. Лица, обладающие персональными данными, т. е. организации, юридические лица, коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели, должны принять организационные и технические меры по защите этих данных. И чем больше объем персональных данных, тем больше должно быть мер защиты.

Проблема организации электронного документооборота связана с проблемой неподготовленности персонала органов местного самоуправления к

работе информационной инфраструктуры.

Формирование «электронных акиматов» на уровне сельского округа также повысит уровень технологической осведомленности населения. Поскольку именно на местном уровне осуществляется основное взаимодействие государства и общества, необходимо повышать информационную культуру населения с низшего местного уровня. Возможность решения с помощью интернет-порталов предоставления местных услуг по наиболее актуальным на каждый день вопросам (таких как образование, здравоохранение, культура) позволит гражданам на практике обеспечить удобство электронных форм оказания услуг и постепенно перейти к использованию государственных услуг, предоставляемых на местном региональном и национальном уровнях, через Интернет.

Введение современных технологий в деятельность органов местного самоуправления - залог качественного, эффективного и «действенного» местного самоуправления в частности и всего государственного управления.

Задачи электронного акимата сосредоточены на:

- оптимизации предоставления государственных и местных услуг населению и хозяйственным структурам;
- расширении возможностей и поддержке самообслуживания граждан;
- снижении влияния «доминирующего» фактора проживания;
- коренном изменении отношений между обществом и местными органами власти;
- повышении технологической осведомленности и квалификации граждан;
- повышении эффективности и сокращении расходов на местную администрацию;
- укреплении демократии и расширении участия всех избирателей в процессах местного и государственного управления.

Таким образом, следует отметить, что приоритетным направлением в деятельности электронных акиматов, наряду с качественным и эффективным предоставлением местных услуг, должно стать информационное взаимодействие органов местного самоуправления с населением, т.е. оперативное информирование населения о деятельности акимата. Для успешного внедрения интернет-технологий в деятельность органов местного самоуправления всем акиматам необходимо транслировать заседания представительных органов местного самоуправления и общественные слушания в сети Интернет.

**Горизонтальное экономическое сотрудничество между органами самоуправления - хозяйственная кооперация.** Показательным из наиболее эффективных и перспективных путей решения вопросов местного значения могут быть горизонтальное сотрудничество между акиматами и хозяйственной кооперацией. Эффективное использование этого механизма - и об этом свидетельствует, в частности, и зарубежный опыт - делает его

предпочтительной альтернативой объединению (консолидации) административных территорий, поскольку позволяет сочетать абсолютные преимущества управления в границах малых территорий с эффективной организацией местного самоуправления, возможностью так называемой экономии за счет масштаба, повышения качества предоставляемых услуг. Экономическое сотрудничество необходимо для решения совместных задач по предоставлению местных услуг, стоящих перед каждым членом общества. В этом случае происходит объединение усилий и ресурсов с целью совместной реализации хозяйственной деятельности. В исследовании [87] обсуждаются такие формы сотрудничества, как конкуренция, сотрудничество (кооперация), конкуренция (сочетание сотрудничества и конкуренции), а также такая «предельная» форма взаимодействия, как слияние (объединение). Потребность в сотрудничестве возрастает при крайне ограниченных ресурсах и отсутствии опыта у большинства местных органов власти (включая организационные, кадровые, а также финансовые и материальные).

Главная идея кооперации заключается в том, что объединение ресурсов различных органов местного самоуправления, решающих одну и ту же проблему, зачастую является более эффективным с точки зрения затрат, чем решение одной и той же проблемы в рамках одной и той же деревни, села, сельского округа.

Экономическое сотрудничество между органами самоуправления района, области, республики может осуществляться путем:

- заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности в случаях, когда местные власти совместно проводят разовые «акции» (например, совместное проведение семинара или конференции, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены покупки), это самая простая форма сотрудничества;

- заключение и исполнение, длящееся во времени соглашений о совместной деятельности в случаях, систематического сотрудничества по решению конкретного вопроса местного значения (например, соглашения о совместном вывозе ТБО). Такое сотрудничество требует более детального договорного регулирования, сложнее в реализации и зачастую может предшествовать созданию совместных хозяйствующих субъектов;

- создание совместных хозяйствующих субъектов для «институционализации» совместного решения вопросов местного значения на постоянной основе. Отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решениями органов управления, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и сельскими округами-участниками, как из одной, так и из разных областей, действующими потребителями услуг, предоставляемых этими обществами.

Сущность кооперации заключается в объединении усилий и ресурсов нескольких территорий местного самоуправления, перед которыми стоят одинаковые или взаимодополняющие задачи. Поскольку предоставление значительной части местных услуг осуществляется посредством постоянной

деятельности, наиболее подходящей формой сотрудничества может стать создание хозяйствующего субъекта - предприятия, которое сможет оказывать услуги всем органам местного самоуправления - участникам такого сотрудничества.

Применяя максимальный набор инструментов экономической политики, Акиматы, как и предприятия, конкурируют между собой, предлагая бизнесу конкретный продукт - набор условий для их производственно-хозяйственной жизни. В борьбе за привлечение инвесторов, сохранение «своих» предприятий и заманивание «чужих», сохранение количества постоянных жителей, повышение их занятости и качества жизни происходит формирование «полюсов роста» снизу, т.е. на уровне села, аула, сельского округа. Успех местной экономической политики может выражаться в эффективной работе конкурентоспособных предприятий, работающих на АТЕ.

Кооперация позволяет акиматам малого АТЕ в полной мере выполнять большую часть своих полномочий по решению вопросов местного значения. Что касается многих полномочий, то сельские районы, районы и малые города не имеют достаточного населения и ресурсов для их экономической реализации. Объединение усилий позволяет значительно снизить затраты на душу населения и, следовательно, обеспечить более высокое качество услуг [87].

**По итогам подраздела необходимо отметить:**

1. Принимая во внимание выявленные преимущества и недостатки сотрудничества, при заимствовании положительного зарубежного опыта в этой сфере необходимо адаптировать его к нашему государству, с его специфическими особенностями, связанными с менталитетом, территориальными особенностями, традициями и рядом других факторов.

2. Наиболее целесообразными направлениями являются совместные усилия акиматов по решению основных экономических проблем, вопросов социального обслуживания населения, которые требуют значительных финансовых и материальных ресурсов, таких как:

1) совместное управление водоснабжением, канализацией, центральным отоплением, газификацией, электроснабжением;

2) совместная деятельность по вывозу и утилизации мусора, переработке твердых бытовых и промышленных отходов, содержанию объектов;

3) совместная организация содержания дорог;

4) создание общего веб-сайта или других средств массовой информации;

5) совместное оказание медицинских услуг, предоставление общего среднего и дополнительного образования, организация деятельности культурно-развлекательных учреждений и спортивных сооружений.

3. Безусловно, в случае оформления соглашения о сотрудничестве акимы АТЕ теряют право самостоятельно решать вопросы, по которым было оформлено сотрудничество, расходы по отдельным направлениям деятельности возрастают, но выгода от сотрудничества - это полное и эффективное осуществление своих полномочий, обмен опытом, материальная помощь друг

другу, которая позволяет в полной мере реализовать совместные интересы.

### **2.3 Элементы функционального анализа деятельности акимов сельских территорий**

Функциональный анализ методологически проявляется как исследование деятельности органа с определенного ракурса. Обзоры проводятся на основе анализа деятельности органа на основе структурированных шаблонов, серии открытых семинаров, целенаправленных интервью и работы с нормативными и другими материалами, определяющими деятельность органа.

Функциональный анализ применяется как инструментарий для самооценки и оценки эффективности местного самоуправления и управления.

Источник информации:

- 1) нормативные документы, на основании которых эти органы работают;
- 2) доступ к результатам своей деятельности.

Отсутствие четкой регламентации процедур оказания услуг часто приводит к тому, что многие вопросы решаются по усмотрению соответствующих должностных лиц или по внутренним инструкциям, недоступным широкой общественности.

Формирование рыночных отношений и институтов гражданского общества приводит к тому, что возможность широкого использования административных методов централизованного государственного воздействия на экономику и социальную жизнь общества сокращаются. Существует объективная необходимость сокращения функций и полномочий государственного аппарата, а также делегирования (передачи) полномочий центральным органам государственной власти в сторону понижения: органам местного публичного управления, органам самоуправления граждан, частному сектору и другим институтам гражданского общества.

Для преодоления вышеуказанных проблем необходима административная реформа, аналитической основой которой должен быть функциональный анализ.

Структурно методика состоит из трех блоков действий, составляющих процесс данного функционального анализа.

Во-первых, это блок, связанный с распределением «функций» органа местной исполнительной власти (ОМИВ).

Во-вторых, блок синтаксического анализа формулировок «функций».

В-третьих, группа проверяет «функции» на возможность их сохранения в качестве функций исполнительной власти (ОМИВ).

В результате должен быть получен перечень функций, которые должны выполняться непосредственно исполнительными органами, а также функций, которые могут перераспределяться между органами власти, передаваться общественным организациям, передаваться на аутсорсинг или ликвидироваться.

Функциональный анализ не может ограничиваться выявлением избыточных, дублирующих функций и уточнением существующих функций.

Как правило, он позволяет получить многозначные результаты, которые лежат в основе целого класса новых решений в практике местного самоуправления. Таким образом, на основе горизонтального и вертикального функционального анализа могут быть развернуты оптимизация, повышение эффективности и результативности деятельности ОМИВ, разработка и переход на стандартизированное предоставление государственных услуг и регулирование деятельности ОМИВ, прежде всего в части реализации контрольно-надзорных функций и оказания государственных услуг.

Функции разбора.

Преобразует функции выбранного языка в соответствии с требованиями синтаксиса для написания функций.

Приведение формулировок к синтаксическому стандарту позволяет осуществлять первичную «выбраковку» формулировок «функций».

Первый критерий «нефункциональности» - невозможность перевести его на требуемый синтаксический стандарт. Формулировка может быть признана декларацией о намерениях, установлением принципа, указанием направления, цели или задачи организации, ее миссии, но не функции.

Вторым критерием «избыточности» является появление большого количества функций - дублеров, которые ранее были скрыты за многозначными и агрегированными формулировками функций из положений, либо перенесены из отдельных норм законов и нормативных актов.

Создание единого синтаксического стандарта означает, что формулировки функций должны звучать единообразно, иметь единую «формулу записи». Для того чтобы деятельность организации звучала в функциональной формулировке, требуется соблюдение ряда правил:

1. Действие, которое описывается исполнением функции, должно использовать глагол или отглагольное существительное с минимальной совокупной стоимостью. К глаголам с минимально агрегированным значением, например, относятся глаголы с однозначным смыслом: «регистрирует», «вносит», «принимает», «выдает», к глаголам с максимально агрегированным значением относятся глаголы с более «размытым» смыслом: «совершенствует», «координирует», «взаимодействует», «содействует».

2. Функция может быть описана только одним действием, использование глаголов (или глагольных существительных) в качестве однородных членов в формулировке функции перечисления не допускается. В этом случае рассматриваются либо две, либо несколько функций, либо в цепочке процессов указывается экстремум (или обобщающее действие), которое фактически является последовательностью операций для выполнения одной функции.

3. Рассматриваемое действие осуществляется исключительно местным исполнительным органом (ОМИВ), без привлечения или последующего участия других органов или организаций, за исключением возможности единоразового исполнения этого действия другим органом (в данном случае соисполнение, а соисполнитель прямо указывается в функции ОМИВ). В качестве примера следует привести положения о функции акима - обеспечение

функционирования школ, ее можно рассматривать не как функцию, а как указание на направление деятельности, в том числе техническое обеспечение: отопление, ремонт (текущий и капитальный), организация перевозки учащихся, материальная база учебного процесса. В этом случае соисполнители не указываются.

4. Действие, используемое в рецептуре, должно осуществляться регулярно или, по крайней мере, многократно. Требование регулярности (или повторяемости) действий является критерием отсева от множества функций деятельности органа, реализуемых в форме «мероприятий».

5. Из формулировки функции должен быть однозначно идентифицируем:

- результат либо вывод выполнения функции. В результате функции выхода необходимо указать документ (форма), государственный контроль или надзор, деятельность иного органа, статус (регистр), и т. д.;

- объект действия или контрагент действия, внешний получатель результата. В качестве получателя результата могут быть указаны категории лиц («декларанты», «лицензиаты», «инвалиды» и т. д.), или отдельные конкретные получатели (конкретность определяется указанием на имя собственное получателя, например, Европейская комиссия). Как правило, в качестве отдельных конкретных получателей выступают другие исполнительные органы, временные органы и международные организации;

- специфический объем функции. Это означает, что в качестве потенциального исполнителя функции в данной предметной области не может подразумеваться никакой другой орган, кроме того, который является реальным держателем функции (если только он не указан как соисполнитель). В результате формулировки функции не могут быть конкретизированы предельно обобщенные предметные области, такие как «здравоохранение», «национальная безопасность» и др., так как, безусловно, в области этих отношений деятельность анализируемого органа не является уникальной.

Имеется определенное правило соотношения этих элементов в формулировке функции. Как правило, результат функции, получатель результата и объем функции редко указываются совместно в одной формулировке. Практика построения формулировок функций описывается двумя вариантами:

1. Действие + результат действия (выход функции) + получатель результата (контрагент действия/объект действия);

2. Действие + результат действия + однозначно определяет область.

В конечном случае получатель результата не указывается, поскольку функция распространяется на неограниченный круг лиц, или его идентификация следует из характера действия, результата и сферы применения.

В процессе приведения формулировок к единому синтаксическому стандарту выявляются не только формулировки функций, которые вообще не могут быть отнесены к функциям, но и значительно сокращается количество дублирующих функций. Исключение повторяющихся функций из единого

списка достигается применением правила – «один вывод - одно действие» или, другими словами, «две разные функции не могут иметь общий вывод».

Также одним важным требованием синтаксиса для формулирования функций ОМИВ является переформатирование деятельности (первичных формулировок функций), не имеющей предметно-специфического содержания (действий) в универсальных функциях ОМИВ. Универсальные функции включают:

- функции государственного заказчика (проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ОМИВ и иных государственных нужд в установленной сфере деятельности);

- функции управляющего и получателя бюджетных средств (предусмотренные для обеспечения функционирования ОМИВ и реализации функций и задач, возложенных на ОМИВ);

- функции по приему граждан и формированию ответов на их адреса (организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный срок);

- функции по обеспечению мобилизационной подготовки ОМИВ (ОМИВ и под его руководством);

- функции по управлению государственным имуществом (в том числе подведомственными учреждениями и предприятиями).

Положение о государственном учреждении «Аппарат акима сельского округа» разрабатывается акимом сельского округа и утверждается постановлением акимата соответствующего района.

Анализ функции акима сельского округа приведен в таблице 2.

В графе «замечание» указывается, почему обязанность акима не является функцией в классическом понимании.

С целью проверки функций ОИВ на избыточность, вся деятельность органов исполнительной власти ОИВ должна быть разделена на 2 основные группы: деятельность, связанная с осуществлением полномочий и всякая другая деятельность. Функции, связанные с осуществлением полномочий, относятся: контроль и надзор за гражданами и организациями государственных услуг гражданам и организациям, непосредственно осуществляет регулирующий орган. Результаты представлены в виде таблицы 3. В ней указаны государственные служащие и сельские районы с населением более 2 тыс. человек.

На практике отсутствует четкое разграничение функций. К примеру, юристы могут заниматься вопросами сбора налогов и платежей в бюджет, осуществления похозяйственного учета скота, ведения коммунального имущества, т.е. работой экономиста и наоборот экономист занимается работой юриста.

Таблица 4 - Анализ некоторых функций акима сельского округа

№	Наименование функции в соответствии с НПА Первичная формулировка функции	Наименование законодательного акта, дата и №	Элемент НПА	Формулировка и функций, приведенные к синтаксическому стандарту	Замечание
1	организует учет детей дошкольного и школьного возраста;	Закон Республики Казахстан «Об образовании»	пп 1) п. 5 ст 6	Организует учет детей дошкольного и школьного возраста. Ведет актуальные списки детей дошкольного и школьного возраста.	не указаны соисполнители
2	обеспечивает функционирование опорных школ (ресурсных центров);	Закон Республики Казахстан «Об образовании»	пп 1-1) п. 5 ст 7		Можно рассматривать не как функцию, а как указание на направление деятельности. Не указаны соисполнители.
3	вносит предложения акимату области (города республиканского значения, столицы) по организации предоставления услуг связи на соответствующей административно-территориальной единице для включения в планы развития области (города республиканского значения, столицы).	Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года № 567 «О связи»	п 2 ст 10	Предложения по услугам связи, оформленные и зарегистрированные в определенной форме и включенные в планы развития	

Таблица 5 - Организация работы аппарата сельского акима в Республике Казахстан.

Должность	Функциональные обязанности	Направление деятельности
1	2	3
Аким	Общая координация. Разрабатывает и вносит в вышестоящий акимат для утверждения соответствующим маслихатом бюджетные программы, администратором которых выступает аппарат акима. Взаимосвязь с органами местного самоуправления	Общее управление
Главный спец. 1 (бухгалтер)	Планирование и исполнение бюджета: формирование проекта бюджета; уточнение и корректировка бюджета; представление отчета об исполнении бюджета и др. Ведение бухгалтерского учета.	Экономика и финансы
Главный спец. 2	Проведение государственных закупок. Проведение инвентаризации основных средств. Управление коммунальным имуществом: предоставление в аренду, доверительное управление; создание, реорганизация и ликвидации коммунальных юридических лиц; приватизация коммунального имущества в т.ч. подготовка и заключение договоров купли-продажи. Контроль за соблюдением сельскохозяйственной реформы, работа с крестьянскими хозяйствами, координация деятельности юридических и физических лиц.	Экономика и финансы
Главный спец. 3	Социальная защита населения. Адресная социальная помощь инвалидам, малообеспеченным семьям и т.д.	Социальные вопросы
Главный спец. 4	Ведение делопроизводства, регистрация входящих и исходящих документов, обращений физических и юридических лиц. В соответствии с Законом «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» своевременное вложение обращений в программу АИС ЕУОЛ, ежеквартальная статистическая отчетность 1-ОЛ, ежемесячная отчетность по обращениям и своевременное введение сведений. Делопроизводство по регистрации и рассылке исполнителям решений и распоряжений акима района, постановлений акимата, ведение нотариальных действий, предоставление ежемесячного отчета управлению статистики, своевременное рассмотрение обращений и заявлений граждан. Прием документов по адресной социальной помощи и пособий многодетным семьям и представление их в комиссию. Выдача справок о составе семьи. Выдача справок о наличии подсобных хозяйств и на скот вывозимых за пределы и внутри округа.	Технические вопросы

Продолжение таблицы 5 - Организация работы аппарата сельского акима в Республике Казахстан.

<p>Главный спец. 5</p>	<p>Организация работы по делам молодежи, внутренней политики, религий, спорта, культуры, организация массовых культурных мероприятий, координация работы с призывниками. Контроль работы сферы водоснабжения, освещения, строительства, коммуникации. Контроль за исполнением программы по борьбе с коррупцией, профилактики правонарушений, по борьбе с наркоманией и наркобизнесом. Предоставление информации аппарату акима района.</p>	<p>Социальные вопросы</p>
<p>Главный спец. 6</p>	<p>Организация мероприятий по предотвращению, диагностике и лечению особо опасных инфекционных заболеваний сельскохозяйственных животных. Контроль над плановостью работы ветеринар-лицензиата, работающего по программе 053, обеспечивающего вакцинацию и сбора крови против инфекционного заболевания скота, ввод идентификации поголовья скота в компьютерную базу. Ежемесячное ведение ветеринарного учета, а также своевременное предоставление в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Организация в соответствии с ветеринарными нормативами работы скотомогильника, места для уоя скота, а также работ по истреблению бездомных и бродящих собак, кошек. Обеспечение своевременного проведения профилактических и дезинфекционных работ</p>	<p>Специальные вопросы. Ветеринар</p>
<p>Главный спец. 7</p>	<p>Подготовка решений, распоряжений акима сельского округа и другой документации в соответствии требованиями законодательства, контроль за исполнением программы по борьбе с коррупцией, профилактики правонарушении, по борьбе с наркоманией и наркобизнесом. Предоставление информации аппарату акима района. Постоянный контроль и анализ правовой деятельности аппарата акима округа, оказание методической и другой консультации.</p>	<p>Технические вопросы. Юрист</p>
<p>Главный спец. 8</p>	<p>Представление в управление статистики годового, полугодового и ежемесячного отчетов, ведение похозяйственных книг и введение в компьютерную базу. Выдача справок о наличии подсобных хозяйств и на скот вывозимых за пределы и внутри округа</p>	<p>Технические вопросы</p>

Для сравнения рассмотрим структуру управления муниципального образования в Российской Федерации сельскими населенными пунктами с населением более 2 тыс. человек, это показано на рисунке 7. Отметим, что

помимо муниципальных служащих, значительную часть государства занимают технические работники.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ		РАБОТНИКИ, ОСУЩЕСТ. ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ	
Должность	Функциональные обязанности	Должность	Функциональные обязанности
Глава Админист.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Общая координация.</li> </ul>	Специалист 1 категории	<ul style="list-style-type: none"> <li>Благоустройства села;</li> <li>Вопросы гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций</li> </ul>
Сектор экономики и финансов	Начальник сектора экономики и финансов	Старший инспектор	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вопросы жилищно-коммунального хозяйства.</li> </ul>
	Главный спец.	Инспектор	<ul style="list-style-type: none"> <li>Общие вопросы.</li> </ul>
	Инспектор	Инспектор ВУС	<ul style="list-style-type: none"> <li>Координация вопросов о воинской обязанности и воинской службы.</li> </ul>
	Ведущий специалист		<ul style="list-style-type: none"> <li>Юридические вопросы, связи с представительным органом местного самоуправления;</li> <li>Управление человеческими ресурсами;</li> <li>Муниципальный архив;</li> <li>Осуществление нотариальных действий.</li> </ul>

Рисунок 7 - Структура администрации муниципального образования в России

В Республике Казахстан разделение работников акимата на государственных служащих и технических работников, предусмотренное постановлением Правительства РК [88], стало недействительным в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 24 октября 2016 года № 612. Технические работники имели статус государственных служащих. Государство оказывает базовый комплекс социальной помощи: обеспечение гражданских служащих жильем, предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, оказание медицинских услуг работникам и членам их семей. Жилье предоставляется на льготных условиях, бесплатное медицинское обслуживание в регионах и доступ к санаторно-курортному отдыху, а также обеспечение детей местами в детских садах [89]. Технические работники были лишены этих льгот.

Технический персонал будет играть все более важную роль в управлении процессом цифровизации. Чтобы поступить на государственную службу, необходимо пройти тест на знание Конституции Республики Казахстан, конституционных законов Республики Казахстан «О Президенте Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», «О Правительстве Республики Казахстан», законов Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (23 ноября 2015 года), «О

противодействию коррупции» (18 ноября 2015 года), «Об административных процедурах» (27 ноября 2000 года), «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (12 января 2007 года), нормативных правовых актов Республики Казахстан, регулирующих отношения в областях, соответствующих специализации конкретной должности данной категории, Стратегии «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Другие обязательные знания необходимые для исполнения функциональных обязанностей по должностям данной категории. Это значительно сокращает выбор сотрудников с техническими навыками. Автоматизация и Цифровизация рабочих процессов устраняют потребность предприятий в среднеквалифицированных и низкоквалифицированных кадрах, в то время как спрос на высококвалифицированных работников резко возрастает. Потребность в специалистах возрастает в связи с реализацией бюджетного уровня 4.

На сайте [90] блоги первых руководителей государственных органов РК. На вопрос (АДГС): «по поводу нехватки кадров, по последней информации вашего министерства, в 1066 сельских населенных пунктах, где с 2018 года будет введен независимый бюджет, 1041 бухгалтер (1024 сотрудника и 17 внештатных) и 740 юристов (684 сотрудника и 56 внештатных). Мы все понимаем, что фрилансеры не будут нести ответственность как таковой. В связи с этим необходимо обеспечить Акимов еще 42 штатными бухгалтерами и 382 юристами соответствующей квалификации. Как будет решена эта проблема?»

Ответ был получен: «в соответствии с Планом мероприятий акиматам областей поручено до 1 декабря 2017 года обеспечить кабинеты акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов штатными бухгалтерами и юристами. Этот вопрос будет решаться акиматами при правильной кадровой политике. В тех кабинетах Акимов, где работают внештатные сотрудники, есть возможность проведения конкурсов на их регулярные вакантные должности».

Кроме этого вакантные штаты будут замещены фрилансерами в рамках конкурса.

В тех населенных пунктах, где нет юристов, есть работники с высшим образованием в области экономики, финансов, бухгалтерского учета и аудита, которые могут выполнять возложенные на них функции по управлению муниципальной собственностью местного самоуправления. Поэтому проблема обеспечения акиматов сельских округов квалифицированными кадрами является ключевым для обеспечения успеха реформ.

В целях усиления подготовки кадров в каждом регионе приказом ректора от 27 марта 2017 года № 97 утверждена типовая программа подготовки акимов сельских округов и их сотрудников по навыкам управления бюджетным процессом и муниципальным имуществом, созданы филиалы Академии государственного управления при Президенте РК (АГУ). В соответствии с законодательством о государственной службе, обучение проводится на постоянной основе в Академии и ее региональных отделениях.

Предлагается вернуться к практике разделения работников акимата на государственных служащих и технических работников, принять меры по укреплению кадрового состава и повышению квалификации местных исполнительных органов, а также по повышению оплаты их труда, пропорционально расширению полномочий и функций.

По инициативе 5.3 «управление людскими ресурсами в области» стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года [91], в рамках единой системы оценки и оплаты труда в регионах будет обеспечено поэтапное внедрение передовых методик оценки и бонусные системы в регионах, принимая во внимание результаты, в то же время, не должно быть сильной дифференциации между работниками акимата по вопросам заработной платы и социальной защищенности гражданских служащих и технических работников.

По причине большой нехватки специалистов в сфере местного и регионального управления в перечне работ в сельской местности по программе «с дипломом - в село», чтобы включить в список работы программы: работу в сельский акимат для государственных служащих с позиции специалиста, а также за техническую работу юристов, ветеринаров, после прохождения всех испытаний и конкурса на замещение вакантной должности, районная комиссия принимает заявки от кандидатов для заключения кредитного договора и/или выплаты пособий. При этом сумма льготного кредита должна быть достаточной для приобретения жилья в селе, что обеспечит консолидацию кадров в селе [92].

**По итогам подраздела** необходимо обозначить, что:

1. Основной целью функционального анализа органов управления является выявление соответствия заявленных в положении функций и фактически выполняемых ими функций, выявление дублирования в деятельности отдельных подразделений внутри подразделений или между подразделениями, а также подготовка рекомендаций по изменению структуры и организации деятельности для повышения их эффективности.

2. Функциональный анализ определяет эффективность работы органов государственной власти и управления по следующим параметрам функций:

1) дублирование, параллелизм и отсутствие четкого разграничения функций;

2) наличие избыточных и необычных функций в компетенции государственного органа;

3) эффективность исполнения государственных функций;

4) прозрачность системы принятия управленческих решений;

5) наличие дискреционных полномочий (право должностного лица принять решение по своему усмотрению) в рамках служебных обязанностей;

6) критерии и механизмы оперативного внутреннего контроля административной деятельности;

7) сложность административных процедур;

8) барьеры для ведения бизнеса, связанные с деятельностью органов

государственного управления;

9) доступность государственных услуг для населения и бизнеса.

### РАЗДЕЛ 3 ПЕРСПЕКТИВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКИМОВ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

#### 3.1 Современная модель взаимодействия маслихатов и акимов сельских территорий

В нынешней Системе самоуправления, роль маслихатов в эффективности акимов сельских территорий ограничена лишь рассмотрением отчета о проделанной работе и внесением акиму района представлений о привлечении акима сельских территорий к дисциплинарной ответственности. Насколько прислушается аким района к представлениям маслихата никак не отрегулировано.

По сути, отсутствует взаимодействие и солидарная ответственность акимов сельских территорий и маслихатов в решении важных вопросов сельских территорий.

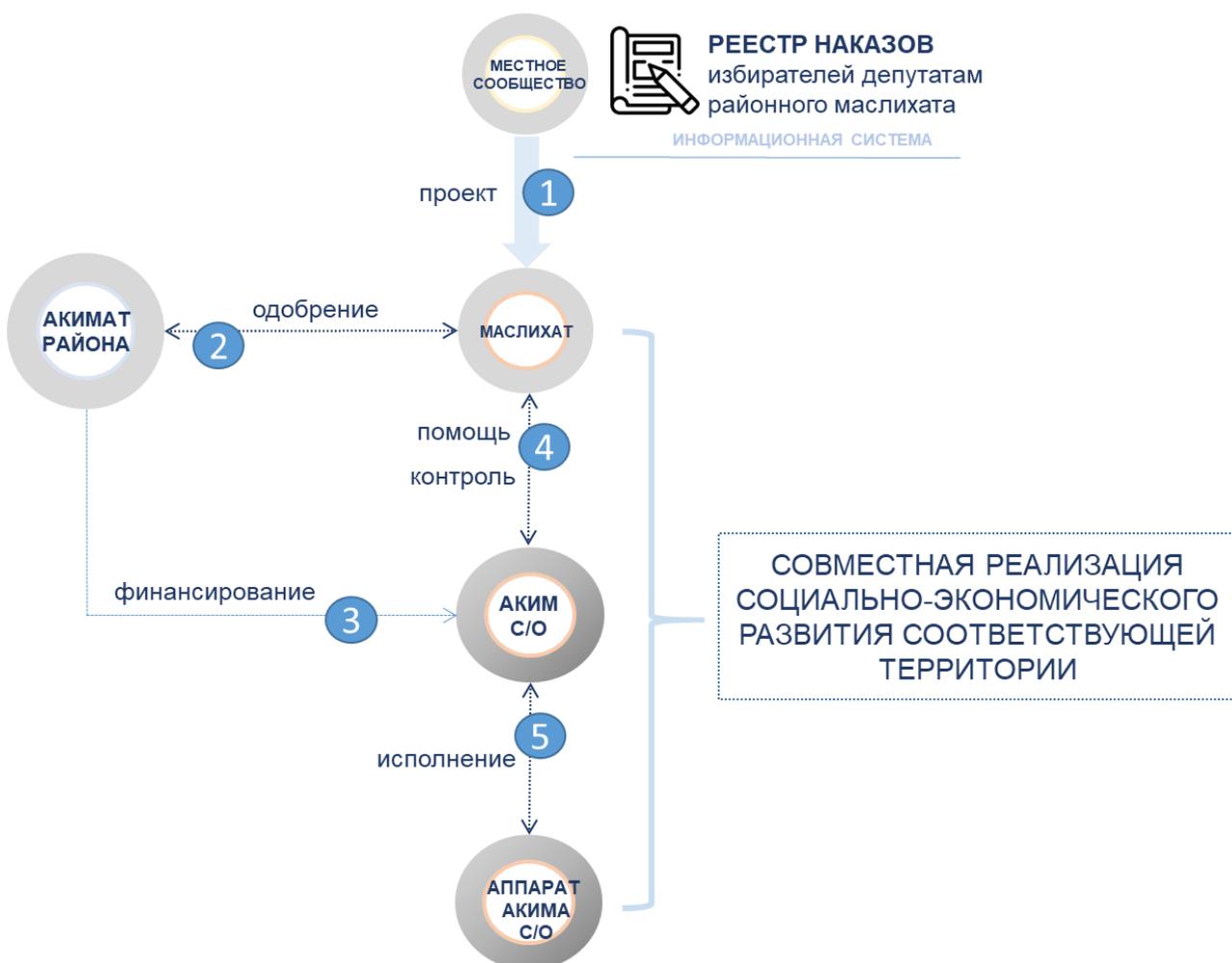


Рисунок 8. Схема модели взаимодействия маслихатов и акимов сельских территорий

Заменить существующие критерии оценки эффективности акимов реестром наказов депутатов маслихата района.

Как это будет работать: каждый проект-наказ, получивший одобрение и финансирование входит в реестр наказов. За каждым депутатом закрепляется проект, реализующийся на его избирательном округе. Определяется его роль и полномочия в качестве представителя Потребителя. Все операции по контролю над проектом фиксируются и защищаются от искажений в информационной системе «Гражданский контроль», накопленная информация анализируется для формирования и распространения лучших практик.

Кроме того, учитывая, что наказания будут создаваться непосредственно жителями сел, поселков той или иной территории, работа акима сельских территорий в купе с маслихатом района позволит сориентировать их работу на конкретные проекты, достижение которых будет весомее влиять на социально-экономическое развитие сельских территорий.

Данный подход направлен на синергию работы маслихатов и акимов сельских территорий посредством использования информационно-аналитических инструментов.

Необходимо усилить личную ответственность депутатов.

Маслихаты - местные представительные органы, в соответствии с Законами Республики Казахстан от 29 июня 2018 № 163-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан» и Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Выборы депутатов маслихатов пройдут по пропорциональной избирательной системе, которая используется на выборах депутатов Мажилиса Парламента, порядок выборов депутатов маслихатов всех уровней. В то же время политическая партия должна набрать не менее 7% голосов избирателей, чтобы ее кандидаты прошли в маслихат.

В целом, согласно закону о маслихатах, их функции можно сгруппировать по 4 направлениям:

Во-первых, они утверждают все планы, программы экономического и социального развития, а также проекты местных бюджетов. Каждый местный исполнительный орган (МИО) связан с маслихатом своего уровня - сельским, районным, городским и др. Кроме того, маслихаты рассматривают отчеты о реализации всех вышеперечисленных инициатив и общих результатах МИО.

Во-вторых, маслихаты утверждают схемы планирования и проекты генеральных планов практически по всем территориальным единицам, кроме областных центров. Они также регулируют вопросы земельных отношений на основе земельного законодательства РК. Кроме того, маслихаты утверждают правила подготовки и проведения отопительного сезона, содержания и охраны зеленых насаждений, благоустройства населенных пунктов, содержания домашних и отлова безнадзорных животных. К этому же пункту необходимо отнести и согласование ставок платы за выбросы в окружающую среду,

использование водных и лесных ресурсов, а также эксплуатацию особо охраняемых природных территорий.

В-третьих, в компетенцию маслихатов - от района до столицы - входит утверждение правил социальной поддержки граждан. В селах даже определяют систему этих мер.

В-четвертых, маслихаты согласуют список работников акимата того либо иного населенного пункта. Они также утверждают начальника местной полиции. На утверждение также приходят сотрудники совещательных органов при акиматах, когда обсуждаются вопросы межведомственного характера. Но что важно - каждый список и кандидатуру определяет аким. Исключение составляют, пожалуй, территориальные советы местного самоуправления, вопрос создания и состава которых решается маслихатами столицы, городов республиканского и областного значения. Кроме того, маслихаты по всей стране выбирают 34 сенатора - по два человека от каждой области, городов республиканского значения и столицы.

Свои полномочия маслихаты осуществляют на сессиях. Ежегодно депутаты должны проводить не менее 4-х обязательных заседаний, но также могут встречаться и на внеочередных заседаниях, о которых должно быть объявлено за 5 дней до заседания. Маслихаты обязаны отчитываться перед населением о своей работе не реже одного раза в год. Они также обязаны устанавливать регулярные дни приема граждан. Однако в случае ненадлежащего исполнения депутатами своих обязанностей они подвергаются лишь двум наказаниям - порицанию и публичным извинениям.

Также важно знать о маслихатах то, что не менее одной пятой его депутатов могут поставить вопрос о выражении вотума недоверия акимам. Причиной может стать двукратный отказ в утверждении отчетов о деятельности акимов, исполнении социально-экономических программ и местного бюджета. Окончательное решение об их увольнении принимает вышестоящий аким или Президент Казахстана. В случае отказа в увольнении акима депутаты имеют право повторять попытку каждые полгода. Однако ни один подобный прецедент в стране пока не закончился отстранением.

Кроме того, председатели сессий имеют право приглашать на заседание маслихатов руководителей местных исполнительных органов, а также руководителей и других работников организаций своего территориального образования с целью получения необходимой для их работы информации. Кроме того, они обязаны незамедлительно проводить личные встречи с депутатами маслихатов по их просьбе и содействовать их деятельности. Важно также отметить, что депутаты маслихатов, помимо секретарей, имеют право создавать фракции политических партий и других общественных объединений.

На практике маслихаты только легитимизируют решения исполнительного органа. Почти исключительно аким управляет территорией, согласовывая свои решения только с представительным органом. Законодательство дает ему больше полномочий, чем депутатам маслихата. К примеру, маслихат не может инициировать изменение доходов или расходов местного бюджета без

положительного заключения акима. Даже решение о присвоении звания "Почетный гражданин" не принимается без согласования с акимом. Другой пример - когда районные маслихаты избирают сельских акимов, но уволить их могут только районные акимы.

Результативность и эффективность работы маслихатов в настоящее время не оценивается. Ответственность маслихата не может быть четко определена, поскольку он является государственным органом, избираемым населением. Это означает, что если депутаты не будут выполнять свои обязанности, то в следующий раз они просто не будут избраны. Но это работает в странах с хорошим избирательным процессом, где есть политическая конкуренция и активные граждане. В нашей политической структуре роль маслихатов нивелируется. Поэтому нет никакой ответственности. Даже плохие решения, которые принимались на уровне города или области, население соотносит их с акимом. Никогда население не связывает эти решения с местными советами.

В соответствии с законодательством, граждане имеют право свободно посещать сессии маслихата. На практике у нас даже нет граждан для участия в этом. И нет такого, чтобы маслихаты призывали людей к участию. И публика не очень знакома с деятельностью маслихатов. Если посмотреть даже на сайты маслихатов, то они носят формальный характер, - там можно увидеть списки депутатов и решения. Это говорит о том, что роль самих маслихатов как руководящего органа серьезно недооценивается, широкие полномочия используются не в полной мере. Есть некоторые депутаты, которые активно используют все возможности, которые пользуются доверием населения. И чем ниже маслихаты по географическому охвату, тем эффективнее они будут действовать по сравнению с областными и городскими. Есть более компактные районы проживания и эти депутаты находятся в поле зрения населения.

Акимы областей и районов в государстве должны выполнять роль и функции (префектов) и назначаться центральным органом власти с правом контроля местных органов власти на основании закона, но без вмешательства в местные дела. Акимы всех других административных образований должны избираться населением. Эти акимы являются местными органами власти и должны выполнять исключительно местные функции, быть подконтрольными и подотчетными избранному ими электорату. В то же время местные органы власти должны выполнять, наряду с чисто самоуправляющимися и государственными функциями, и в этом смысле их автономия от центра не может быть абсолютной. Государство регулирует местное самоуправление и самоуправление как законодательными, так и оперативными средствами.

Уровень коррупции зависит не только от выборов и назначения чиновников. Причины тотальной коррупции чиновников в пассивности граждан и общества в целом необходимо постепенно, изо дня в день стремиться к формированию у граждан нулевого уровня толерантности к коррупции и коррупционерам.

**В заключение следует отметить,** что в Республике Казахстан созданы организационные и правовые условия для обеспечения участия граждан в

общественно-политической жизни страны, взаимодействия государства и институтов гражданского общества. Простое либо формальное установление принципиальной возможности, такой, как выборы властей, не означает создание полноценного института выборов как формы демократии. Поэтому, чтобы любой институт выполнил свою задачу, он должен укорениться, укорениться в обществе, в сознании людей, стал источником ценностных ориентаций и ожиданий населения, для этого требуется время и целенаправленная работа.

### **3.2 Использование информационно-аналитических инструментов для повышения эффективности деятельности акимов сельских территорий**

Цифровые технологии могут модифицировать нашу экономику, общество и государственные институты, но эти изменения не гарантированы и не совершаются автоматически. Государства, которые инвестируют в цифровые и аналоговые технологии, будут иметь значительные преимущества, в то время как остальные могут быть отстающими. Аналогичными дополнениями к инвестициям в цифровые технологии Всемирный банк называет работу в двух основных направлениях: преодоление цифрового неравенства и совершенствование правил, обеспечивающих конкуренцию между компаниями, обеспечение квалификации работников в соответствии с требованиями новой экономики, прозрачность и подотчетность государственных учреждений. Внедрение новых технологий без прочного фундамента чревато ростом разрыва в уровне экономического благосостояния, ростом неравенства и ужесточением государственного контроля [96].

В Республике Казахстан прогрессивное развитие цифровой системы для достижения устойчивого экономического роста, повышения конкурентоспособности экономики и государства, повышения качества жизни населения является целью государственной программы «Цифровой Казахстан». Безусловно, цифровые технологии, основанные на современных алгоритмах управления, значительно повышают эффективность принятия решений.

Выборы - это часть современной жизни и настало время применить последние достижения человечества не только в техническом оснащении, но и в методе голосования. Для повышения эффективности работы акимов сельских округов необходим системный подход. Имеется законодательно установленная система оценки работы исполнительных органов - акиматов, при этом не оценивается эффективность и результативность маслихатов (то есть местного самоуправления), а также избирательной комиссии, фактически обеспечивающей избирательный процесс. Деятельность маслихатов должна оцениваться избирателями. На сайте «Новости Усть-Каменогорска и Восточно-Казахстанской области» опубликованы результаты опросов населения, проведенных в 2014 году по двум вопросам: «знаете ли вы своего депутата?» и «вы знаете свой избирательный округ?» 76 процентов респондентов ответили отрицательно на первый вопрос, а 67 процентов признали, что не знают, к

какому району принадлежит их дом [97]. Это положение не менялось, так как до 2018 года никаких законодательных изменений не вносилось.

В связи с этим нереально рассчитывать на самоорганизацию населения для оценки деятельности маслихатов. Ответственность маслихата не может быть четко определена, поскольку он является государственным органом, избираемым населением. Это означает, что если депутаты не будут выполнять свои обязанности, то в следующий раз они просто не будут избраны. Но это работает в странах с хорошим избирательным процессом, где есть политическая конкуренция.

В отечественной политической структуре маслихаты не несут никакой ответственности за свою деятельность. Даже плохие решения, которые принимались на уровне города или области, население соотносит их с акимом. Никогда население не связывает эти решения с местными советами.

Маслихат по вопросам своей компетенции принимает решения большинством голосов от общего числа депутатов маслихата, если другое не предусмотрено законом. Возражения отдельных депутатов в голосовании не учитываются. При голосовании большинством голосов может быть только коллективная ответственность, а личная ответственность размыта. Например, при выявлении явных нарушений при распределении и утверждении бюджета, которые могут повлечь привлечение к ответственности акима, проголосовавшего "за", депутаты не могут привлекаться к ответственности.

Таким образом, основным источником конкурентных преимуществ на мировом рынке становятся нематериальные активы экономики знаний. В рыночной стоимости современных компаний 75% составляют нематериальные активы. Особую роль в составе нематериальных активов играет человеческий и социальный капитал, функционирование, успешное развитие которого связано с коллективным принятием решений. Предлагается использовать альтернативные методы голосования по наиболее важным вопросам, избрание Акимов, утверждение бюджета и другие с учетом личного мнения и персонализации ответственности. Эти методы используются в выборах в различные органы власти Австралии, Новой Зеландии, Папуа-Новой Гвинеи, Фиджи, Ирландии, а также в ряде политических партий и неправительственных организаций.

Рассмотрим один из методов Кондорсе (Condorce) и определим правило, по которому вводится операция сравнения выбранных альтернатив. Согласно принципу Кондорсе, для определения истинной воли большинства необходимо, чтобы каждый избиратель поставил всех кандидатов в ряд в порядке их предпочтения. После этого для выбранной пары кандидатов определяется, сколько избирателей предпочитают одного кандидата другому. Согласно методу Борда, результаты голосования выражаются в виде числа баллов, набранных каждым кандидатом. Пусть число кандидатов равно «n». Тогда за первое место присуждается «n» очков, за второе - n-1, за последнее - одно очко. Соответственно, победителем выборов становится кандидат с наибольшим суммарным баллом [98, с. 35]. Таким образом, можно сравнивать любых

кандидатов. Есть простой подход к реализации такой системы голосования на практике.

Депутатам нужно ранжировать кандидатов по списку для голосования и обосновывать свою позицию по степени их предпочтения. На основе этого рейтинга компьютер определит результаты голосования по каждой паре кандидатов. Цифровая трансформация - это не просто переход от бумаги к компьютеру. Это изменение процессов управления буквально всеми элементами управленческого цикла. Рассмотрим голосование депутатов маслихата по выбору акима. Есть три кандидата, есть вся необходимая информация. Каждому депутату выдается лист для голосования, см. приложение А.

Результативность работы депутатских групп позволяет значительно улучшить методы анализа должностей членов группы и рациональную организацию работы группы. При использовании методов Кондорсе и брода депутаты начнут более внимательно изучать сильные и слабые стороны программ каждого кандидата, чтобы сравнить их при голосовании. Ни один из кандидатов не останется без внимания. Личное голосование и обоснование решения депутата заносятся в базу данных и публикуются на сайте маслихата, а также хранятся на сервере органов самоуправления. В базе данных указываются наименование маслихата, номер, время, выдача, должность и личные данные депутата: фамилия, имя, отчество, год рождения. Персонализация голосования и необходимость обосновать свой выбор повысит «прозрачность» решения и ответственность депутатов при его выборе.

Такой способ голосования устранил необходимость повторного голосования, что происходит при использовании мажоритарного метода. Это повлияет на экономию, как времени, так и материала при голосовании. Система позволит контролировать голосование депутатов Маслихата по наиболее актуальным общественно-политическим и правовым вопросам, а также оценить степень аргументации депутата в ходе голосования.

Резюмируя некоторые итоги обзора опыта местного самоуправления, Л.Н. Бурлакова [25, С. 169] отмечает, что эффективное функционирование системы местного самоуправления обеспечивается следующими условиями:

- 1) полномочия всех органов управления четко определены законом;
- 2) в пределах своих полномочий органы местного самоуправления являются автономными;
- 3) их деятельность основана на прочной финансовой основе, на каждом уровне правительства четко определены источники поступлений, что устраняет причины конфликтов;
- 4) местное самоуправление - особый институт демократии. Более того, в государствах с разными конституционными системами и даже в одних и тех же государствах на разных этапах своего развития местное самоуправление выглядит по-разному. Его организационные формы и компетенция органов местного самоуправления, способы защиты прав этих органов чрезвычайно разнообразны.

5) местное самоуправление основывается на глубокой исторической традиции самоуправления, на системе сложившихся горизонтальных отношений гражданского общества, являясь одновременно инструментом развития таких отношений;

В современное время избранный аким остается интегрированным в исполнительную вертикаль, является государственным служащим и подчиняется акиму района, в команде которого он находится. Создание местного самоуправления - длительный процесс, и его нельзя построить просто путем проведения выборов акимов. При совершенствовании каких-либо аспектов в деятельности органов местного самоуправления представляется, что инициатива в данном случае должна исходить непосредственно от органов местного самоуправления и самого населения, это позволит избежать многих ошибок в последующих попытках реформирования данной сферы и в целом сохранить ее основополагающие принципы, установленные в свое время самим государством и гарантированные Конституцией.

Введение новых технологий социального управления позволяет максимально эффективно использовать интеллектуальные ресурсы региона.

Краудсорсинг - это способ вовлечения коллективного разума, различных личностей в решение проблемы организации, достижения продуктивных целей, реальных проектов или конкретного результата. В то же время, технологию краудсорсинга в региональном управлении следует рассматривать с точки зрения социально-технологического подхода, так как в узкоспециализированном смысле любая технология управления является социальной и понимается как способ воздействия на коллектив с целью оптимизации деятельности, отвечает критериям науки и рациональности, принятым в данной культуре.



Рисунок 9 - Схема применения краудсорсинга

Осмысление краудсорсинга как технологии социального управления позволяет применять данный инструмент управления в региональном управлении. Специфика краудсорсинга заключается в использовании коллективного интеллекта для трансформации социальной реальности, что создает определенные трудности при использовании отдельных процедур, так как современный обмен знаниями трансформируется с развитием новых информационных и сетевых технологий, технологий поиска и обработки информации, что в конечном итоге влияет на конечные результаты. Создаются виртуальные сообщества, объединяющие пользователей со всего мира, что, с одной стороны, затрудняет достижение конкретных целей и результатов неограниченным числом людей (большой массой людей), с другой - позволяет использовать весь интеллектуальный потенциал для решения задач. На наш взгляд, при изучении и использовании краудсорсинга необходимо использовать подход к объекту управления как к слабо иерархизированной системе, что связано с развитием информационного общества и развитием сетевых технологий. Такой подход позволяет использовать все преимущества краудсорсинга и снизить эффект «непрофессионализма», так как одним из принципов краудсорсинга является добровольное участие. Участник краудсорсингового процесса определяет, сколько времени, ресурсов и усилий он может вложить в тот или иной проект. Существует принципиальное отличие краудсорсинга от существующих методов управления социально-экономическими процессами, оно обусловлено существенно разной степенью определенности задач и условий регулируемой деятельности. Коммерческие кампании давно поняли, что краудсорсинг является отличным бизнес-инструментом для взаимодействия с новой практически неограниченной группой исполнителей, что дает ряд преимуществ по сравнению с традиционным набором персонала для проектов. Прежде всего, это связано с большим количеством участников процесса создания продукта или услуги, низкой стоимостью использования интеллектуального ресурса, так как исполнители не получают оплаты за свою работу, дополнительной прибыли и возможностей для нестандартного решения задач. Краудсорсинг - это технология социального сотрудничества, виртуальной солидарности, которая имеет вполне конкретные «выходы» в оффлайн, это новая площадка для формирования разнообразных коалиций и партнерств, объединенных какой-либо идеей или практикой. Постановлением Правительства РК от 12 декабря 2017 года № 827 утверждена государственная программа «Цифровой Казахстан». Она направлена на переход к проактивному государству. Это совершенствование системы электронного и мобильного управления, оптимизация государственных услуг, широкое вовлечение граждан, неправительственных организаций в процесс постоянного общественного мониторинга качества государственных услуг.

В рамках исполнения задачи необходимо:

- унификация Интернет-ресурсов государственных организаций и их переход на единую платформу;

- применение социальных платформ в сети Интернет для широкого обсуждения социальных проблем государственными органами и населением, создание и запуск механизма вовлечения граждан в процесс реформирования и совершенствования государства;

- внедрение механизма электронной оценки эффективности деятельности государственных органов, в том числе акимов всех уровней, и органов местного самоуправления: маслихатов, для автоматического учета их деятельности в системе граждан.

В социальном обществе существует реальная потребность в преобразовании идей в конкретные результаты в результате социального сотрудничества. В связи с этим актуализируется применение социально-технологического подхода, позволяющего перейти от идеи к конкретному социальному проекту.

В знак солидарности с мнением, мы считаем, что краудсорсинг должен характеризоваться следующими этапами социального проектирования [99, с. 35-36]:

1. Осознание и формулирование практической проблемной ситуации связано с необходимостью удовлетворения возникающих социальных потребностей в существенных изменениях.

2. Сбор социальной информации путем изучения опыта трансформации социальной реальности, а также аналогичных или сходных по содержанию социальных проектов, включающий создание наиболее полной информационной базы по проблеме.

3. Накопление и систематизация социальной информации, завершающееся обоснованием возможности и целесообразности социального проекта, формулированием его дизайна и созданием концепции проекта социальных технологий.

4. Формирование технического задания на проектирование, которое завершается определением основных требований к социальной технологии.

5. Разработка и принятие решения по проектированию социальной технологии; включает в себя утверждение технического задания на разработку технологического проекта и основных требований к нему.

6. Формирование творческой команды дизайнеров.

7. Методология интерактивного планирования, т.е. включение в процесс планирования участников краудсорсинговых проектов с помощью информационных технологий и методов планирования. Важнейшим требованием является гибкость текущего планирования, обеспечивающая наилучшую адаптацию процесса внедрения к вероятностным результатам и изменчивым условиям взаимодействия в плохо организованной системе.

8. Реализация самого проектирования, который представляет собой создание определенной модели социального объекта или процесса.

9. Оценка социальных технологий критериями: а) эффективности предлагаемого нововведения; б) эффективности процесса проектирования; в) реалистичности нововведения.

10. Внедрение социальных технологий, то есть построение реальной модели стоимости - практическая реализация.

Эффективная реализация краудсорсинга зависит от направленности, как возможности социального дизайна, так и технологии ведения бизнеса. Краудсорсинг позволяет максимально использовать интеллектуальный потенциал регионального сообщества. Привлечение населения к решению проблем регионального и местного значения становится одной из задач местного самоуправления.

Краудсорсинг позволяет перейти от субъектно-объектных к субъектно-субъектным отношениям между властью и бизнесом, властью и населением и территорией, обеспечивая так называемую «обратную связь», создавая качественно новый фундамент социальной справедливости и политической стабильности. Участие населения и бизнеса в разработке и реализации проектов и программ в социальной реальности позволяет оптимизировать управленческую деятельность и решать постоянно возникающие противоречия и реагирует на изменения внутренних и внешних условий.

Краудсорсинг позволяет оперативно и совместно реагировать на внешние и внутренние запросы, и чем адекватнее и быстрее региональное сообщество реагирует на изменения внутренних и внешних условий, тем лучше работает механизм самоорганизации и, как следствие, выше эффективность управления. Изучение краудсорсинговых методов трансформации социальных систем, адаптация этих методов к особенностям регионального развития и их внедрение в практику управления способствует повышению адаптивности региональной системы управления и устойчивости социально-экономического развития в условиях неопределенности.

Социально-экономический потенциал региона характеризует возможности его развития при применении и эффективное использование интеллектуальных ресурсов территории, с учетом особенностей структуры его хозяйства, географического положения в интересах повышения качества жизни. Технология краудсорсинга способна удовлетворить спрос регионального сообщества на возможность влияния на государственную и местную политику. Для реализации краудсорсинговых методов необходим аналитический персонал, включающий экспертов, владеющих данной технологией, модераторов, методы сбора и оценки мнений, для распространения передового опыта. Сегодня обществу и государству необходим конструктивный диалог. Это требует заинтересованности государства в поддержке и развитии таких общественных инициатив. В различных кризисных ситуациях людей, которые обычно не склонны доверять друг другу, объединяет общая проблема и взаимное доверие.

Краудсорсинг разрешает использовать механизмы взаимопомощи и сотрудничества между людьми, а также механизм самоорганизации. Эти три механизма являются неотъемлемой чертой гражданского общества, которое действует без участия государства и само решает различные трудности.

Краудсорсинг часто путают или сравнивают с аутсорсингом. Но эти направления имеют ряд отличий. Разница между краудсорсингом и аутсорсингом представлена в виде таблицы 6.

Таблица 6 - Отличие краудсорсинга и аутсорсинга

Краудсорсинг	Аутсорсинг
Постановка задачи неопределенной, заведомо неизвестной удаленной группе лиц	Постановка задачи выбранному удаленному поставщику
Цену определяет заказчик	Цену чаще определяет исполнитель
Задача не ограничена по географии, так как исполнители могут быть из любой точки мира	Задача ограничена местом пребывания подрядчика
Получение сотен и даже тысяч решений поставленной задачи, необходимость последующих отбора и доработки лучших вариантов	Получение готового к использованию результата труда
Существуют тематические онлайн-порталы, где собираются люди разных интересов и навыков, готовые брать на себя краудсорс-задачи. Наиболее известный из них - youdo.com	Существуют тематические онлайн-порталы, где собираются подрядчики, готовые брать на себя аутсорс-задачи. Наиболее известный из них - freelance.ru

На интернет портале Правительства Москвы «Наш город» [100] для разработки новых способов народного контроля за действиями органов исполнительной власти был запущен проект краудсорсинга.

В ходе проекта участники должны были:

- определить и описать актуальные проблемные зоны столицы, которых еще нет в списке проблемных зон портала;
- предложить свои идеи по улучшению функционала портала;
- формулировать собственные варианты способа народного контроля за действиями органов исполнительной власти.

Всего по этим направлениям было подано более 9 тысяч идей.

По итогам голосования участники определили лучшие идеи по каждому из направлений, которые были приняты в работу. Большая часть идей уже реализована на портале: открыто более 40 новых проблемных тем, создано волонтерское движение, улучшен функционал Личного кабинета.

В рамках портала проводится интернет-голосование и результаты публикуются на сайте рисунок 10.

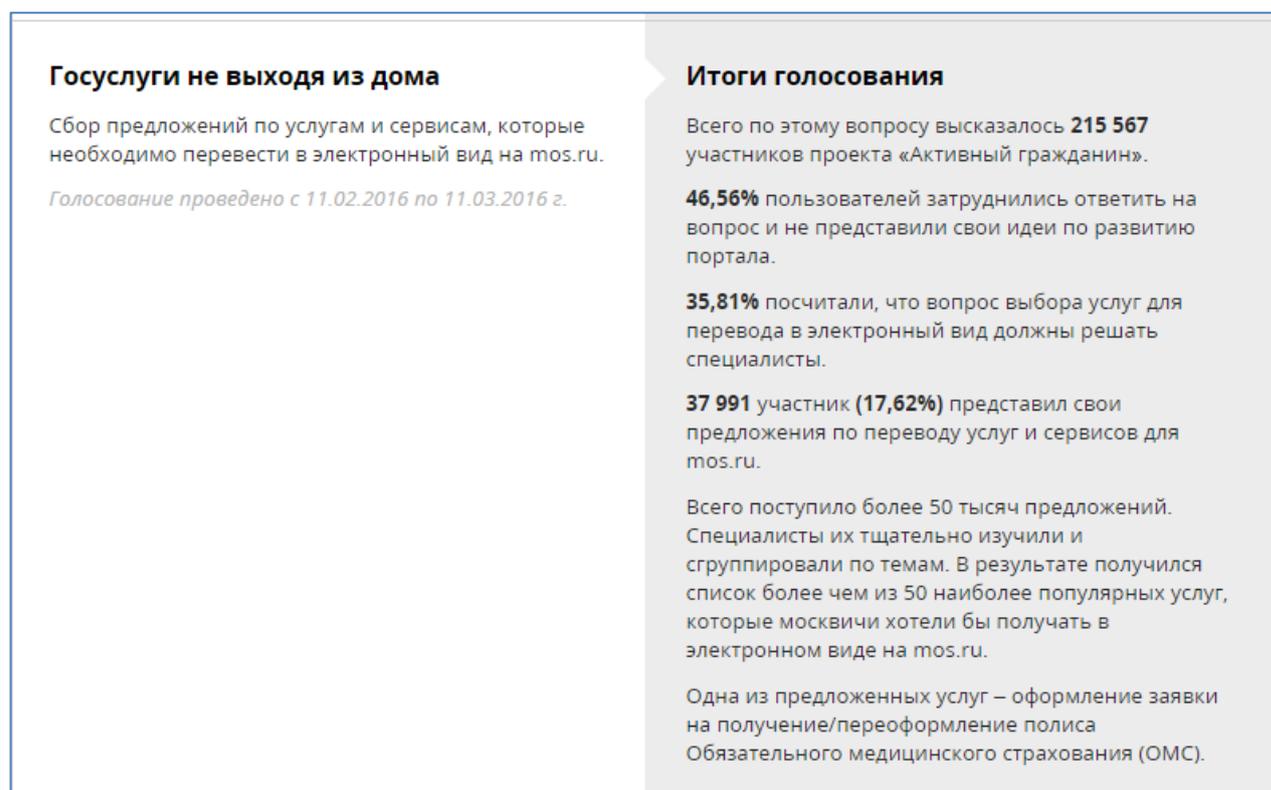


Рисунок 10 - Итоги голосования на сайте Правительства Москвы «Наш город»

Кейс 1. Разработка новых способов народного контроля за действиями органов исполнительной власти города Астаны. При акимате Астаны работает онлайн-площадка в формате «Активный гражданин». Бюро градостроительных решений основано в столице 1 января 2017 года и входит в состав ТОО «Elorda aqparat». Его задача - сбор жалоб, комментариев, обращений на сайте столичного акимата и в социальных сетях. На основе анализа поступивших обращений отбираются наиболее актуальные темы, по которым в дальнейшем проводятся общественные слушания с участием акима, уполномоченных органов и городского населения. Платформа позволяет каждому жителю города выдвигать инициативы по развитию Астаны. На платформе проводится онлайн-голосование, после которого на заседания выносятся предложения, набравшие наибольшее количество голосов. Это эффективный метод результативного взаимодействия граждан с властями столицы. Люди помогут руководству города быстро справиться с возникающими проблемами, считают разработчики проекта.

Обсуждение кейса 1. К сожалению, результаты онлайн-голосования недоступны на сайте Астаны. Не публикуется статистика приговоров и принятых мер, т.е. нет обратной связи с акиматом, это снижает доверие к службе и к городской власти. Необходимо публиковать и награждать авторов лучших предложений, активных граждан. Принцип мотивации относится к основным принципам краудсорсинга (поощрение или вознаграждение участника).

Кейс 2. На следующий день после сессии маслихата актюбинцы узнали, что в городе появятся два района «Астана» и «Алматы». До сессии гормаслихата по данным акимата Актобе прошли общественные слушания. Как говорят общественники, слушания проходили в рабочий день, поэтому пришли в основном работники бюджетных организаций и ветераны, которые ранее работали в акимате. В социальных сетях началось противостояние между властью и гражданами. Акимату Актобе даже пришлось отключить комментарии на своих официальных страницах в соцсетях под эту скандальную новость.

Представители 20 общественных организаций области инициировали обращение к Президенту Казахстана. Общественным деятелям предлагается присвоить регионам имена, близкие к Актюбинским. Большинство просят названия Елек и Сазды. Эти две реки имеют исторический код местности. Состоялся сбор подписей под обращением к главе государства в Интернете [101].

Обсуждение кейса 2. Осуществить решение о переименовании с формальным соблюдением всех процедур, уже нельзя. Для более широкого освещения мнений граждан за месяц до принятия решения можно было организовать онлайн-голосование и обсуждение переименования улиц на сайте маслихата, проанализировать все предложения и результаты голосования, опубликовать их на сайте, найти согласованное решение и не усиливать протестные настроения. Для населения это возможность не только выразить свою гражданскую позицию и найти единомышленников, но и почувствовать себя причастным к политическим процессам, которые происходят в городе. В некоторых случаях удастся разрешить споры без вмешательства властей, сотрудничество граждан посредством сетевых коммуникаций позволяет добиться значительных результатов самостоятельно.

Такого рода явление называется «governance without government», к примеру Д. Чендлер (2008) в книге «Постконфликтное государственное строительство: управление без правительства» [102, с.283] отмечает, что управление без участия государства становится успешным благодаря широкому применению информационных технологий.

Основные принципы краудсорсинга:

- принцип диалога;
- мотивация (поощрение или вознаграждение участника);
- принцип диалога;
- принцип состязательности;
- принцип комфортных условий (данная площадка должна быть удобна как для клиента, так и для заказчика).

Ключевой вопрос - мотивация. Существует ряд причин участия граждан в краудсорсинговых проектах:

- возможность самореализации;
- возможность изменения существующих проблемных ситуаций;

- чувство ответственности за предложенные и реализованные идеи и решения;
- общение с представителями экспертного сообщества;
- способность приобретать новые навыки и знания;
- осознание того, что твое мнение важно и является вкладом в общее дело;
- реальное вознаграждение в виде различного рода поощрений.

Краудсорсинг, который используется в политике, затрагивает вопрос интеграции мнений людей в окончательное решение. Но есть опасность, что краудсорсинг останется лишь инструментом для политиков по привлечению внимания и завоеванию популярности. В этом случае проект превращается в формальный краудсорсинг и снижает мотивацию людей к участию в краудсорсинговых проектах в будущем.

Особенно эффективным будет использование технологии краудсорсинга в региональном управлении по следующим направлениям:

- разработка путей оптимального достижения целей с учетом интересов большинства общества, что позволит существенно снизить так называемый «конфликт интересов» в рамках реализации региональной и местной политики;
- формирование направлений, целей и задач региональной и местной политики, которые позволят учесть мнение граждан о своем будущем.
- отбор кандидатов на вакантные должности на госслужбе;
- разработка объективных критериев эффективности местного самоуправления;
- контроль за выполнением решений, которые могут быть своего рода обратная связь между обществом и государством;
- формирование молодежной политики и вовлечение молодежи в решение социально значимых вопросов;
- инициация социальных проектов, а также проектов по развитию территории;
- сбор, обработка и систематизация данных в национальном масштабе. Реализация данного направления позволит обрабатывать массивы данных, сопоставимые с данными переписи населения, что позволит сэкономить миллиарды бюджетных средств.

В общем, необходимо отметить, что современная система управления ресурсами района нуждается в использовании технологии краудсорсинга, так как позволяет мобилизовать все интеллектуальные возможности района. В то же время краудсорсинг также может стать инструментом для достижения стратегических целей социально-экономического развития района.

Краудсорсинг, как правило, не представляет мнение большинства, однако, он может быть использован в опросе, где граждане обсуждают вопрос и выражают свое мнение после обсуждения. Краудсорсинг также очень уязвим для лоббирования, что не всегда является плохим признаком. Важность краудсорсинга для граждан заключается в том, что он становится новым инструментом активизации мнений и лоббирования интересов сообщества.

Ряд проблем не требуют вмешательства государственных структур и могут быть решены самими гражданами. И все чаще краудсорсинг становится чуть ли не единственным способом для граждан говорить о существующих проблемах и находить помощь среди других людей, не доверяя государству. Такое отношение, в частности, сложилось у населения во время пожаров 2010 года, когда во время чрезвычайной ситуации проявилась неподготовленность многих ответственных органов власти. Тогда единственным источником помощи друг другу были сами люди. Был разработан веб-сайт «Map help», который отображает отчеты, где нужна помощь и где есть те, кто хочет помочь, закладывает категории всех форм помощи, которые необходимы и где люди в ней нуждаются. Кроме того, тот, кто хотел помочь, мог посмотреть, где ближе всего к нему есть человек, который нуждается в виде помощи, которую он может предложить. И наоборот - те, кому нужна была помощь, могли получить информацию там, где ее могут предоставить самые близкие. «Карта помощи» была механизмом, помогавшим реализовать потенциал краудсорсинга как ресурса взаимопомощи в кризисной ситуации [103].

Краудсорсинг является социальным аналогом ядерной реакции: его можно использовать как для социального взрыва, так и для управляемой энергии в целях развития. В информационном мире эти реакции постоянно накапливаются и умножаются, драйвером социального взрыва может стать самое незначительное событие.

К примеру, в Египте, где безработные молодые граждане с накопленной энергией недовольства быстро отреагировали на призыв в социальных сетях собраться в общественных местах, чтобы выразить свое недовольство, без организации митингов стремительно переросших в массовые беспорядки. Правительство разделило группы, улучшения жизни большинства населения не произошло. Эта потребность в переменах среди молодежи может также использоваться в конструктивных целях. У власти есть только две альтернативы: потушить эту энергию (запреты, блокировка, пропаганда) или использовать в конструктивных целях.

Причины провала арабских революций, изначально направленных на улучшение арабского общества, заключаются в том, что они не могли изменить культуру и стиль мышления арабских граждан, и направлены только на применение насилия, которое не сопровождалось интеллектуальными изменениями [103].

В статье «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» [92] глава государства утверждает, что для повышения благосостояния страны казахстанцам необходимо научиться мыслить более прогрессивно, смотреть на вещи под другим углом. Предлагаемые шесть инструментов сознания:

1. Прагматизм.
2. Конкурентоспособность нации.
3. Сохранение национальной идентичности.
4. Культ знания.

5. Открытие сознания. Использование принципов прагматизма, культура знания, обосновывает необходимость использования энергии масс в конструктивных целях, обеспечивающих эволюционное развитие Казахстана, а не аккумуляирования проблем до критической массы, ведущей к революции и социальным потрясениям.

6. Эволюционное, а не революционное развитие Казахстана. «Эпоха революций не прошла. Они сильно изменились по форме и содержанию. Но наша новейшая история говорит ясно и однозначно: только эволюционное развитие дает нации шанс процветать. Иначе мы снова попадем в историческую ловушку», - предупреждает глава государства. История, по мнению президента, должна учиться на ошибках, а не повторять их в будущем. По его словам, эволюционное развитие как принцип идеологии должно быть одним из ориентиров на личностном, индивидуальном уровне для каждого казахстанца.

Краудсорсинг - это использование энергии масс, профессиональных, территориальных сообществ для поиска наиболее подходящих и эффективных решений проблем. Опыт использования краудсорсинговых проектов также имеется в Казахстане, например, в Западно-Казахстанской области [106] запущен краудсорсинговый проект, резидентов привлекают к принятию государственных решений. Проект предоставит возможность всем, кому небезразлична судьба своего региона, высказать свои идеи по улучшению качества жизни в родном городе или селе и развитию региона в целом. Проект позволяет собрать лучшие народные идеи и предложения, способствующие решению актуальных проблем региона.

Для достижения цели проекта можно запустить две информационно-коммуникационные платформы: офлайн и онлайн. Автономный сайт проекта используется при отсутствии доступа к сети Интернет. С этой целью в районах или селах (включая небольшие населенные пункты) необходимо установить специализированные информационные ящики единого образца, что позволит осуществлять сбор информации о народных инициативах.

Возле ящика будут размещены бланки анкет, в которых граждане смогут высказать свои идеи и предложения. Эта информация соответствующим образом учитывается, систематизируется и используется в качестве руководящих принципов для дальнейшей работы акимом сельского округа.

Онлайн платформа - это специально разработанный сайт, либо СМС-рассылка, где каждый зарегистрированный пользователь может разместить идею на общественное обсуждение, которая, по его мнению, должна способствовать улучшению качества жизни населения области либо достижению определенных качественных или количественных показателей в различных сферах (сельское хозяйство, строительство, жилье, бизнес и т. д.).

В интернет системе Сбербанка имеется свободный доступ к так называемой «Бирже идей» [107]. Главное окно платформы представлено на рисунке 11.

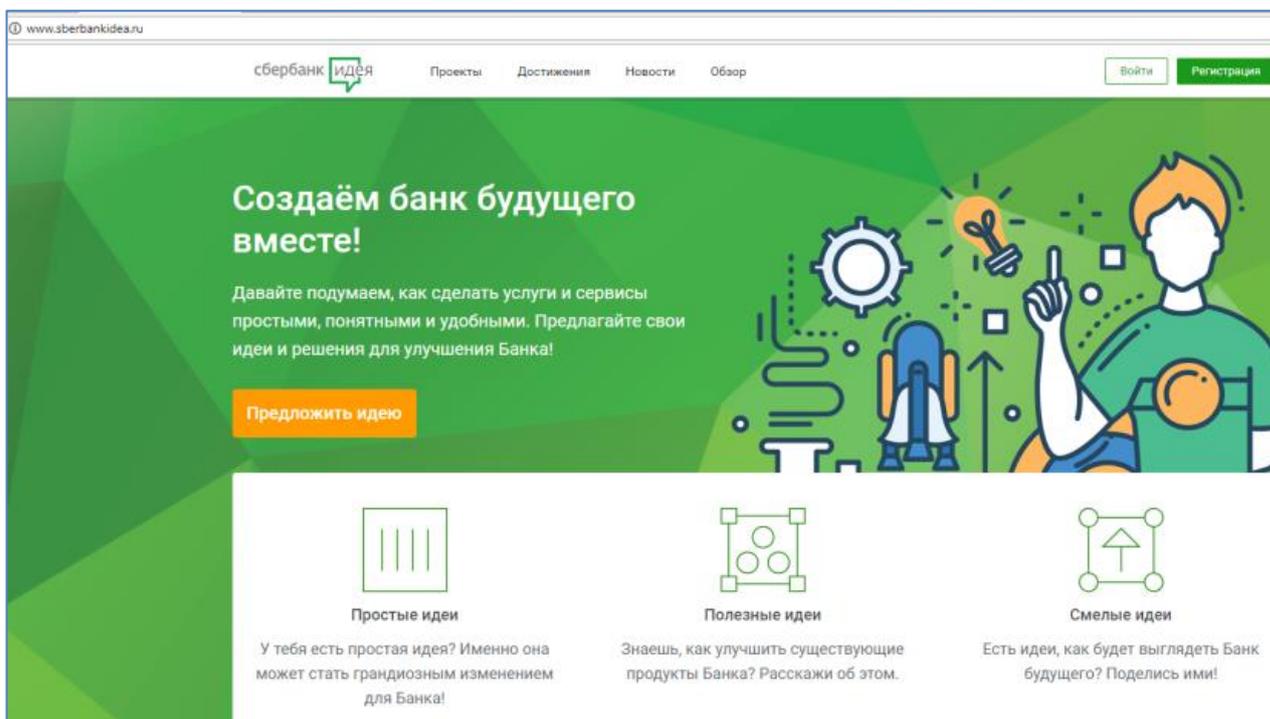


Рисунок 11 - Главное окно платформы «Биржа идей»

Все работники должны внести предложения по повышению производительности труда, улучшению технологий, продуктов и т.д. 210 тыс. сотрудников в течение трех лет стали активными участниками «биржи идей». Доступ к «бирже» открыт и для клиентов, и для акционеров. Благодаря этому Сбербанк ежегодно получает более миллиарда долларов чистой прибыли. Краудсорсинг - это убедительный ответ скептикам, которые сомневаются, что можно эффективно использовать энергию большого количества людей, чтобы улучшить бизнес. Рейтинг идея формируется как разница между голосами «за» и «против», см. рисунок 12.

Краткое содержание	«За»	«Против»	Рейтинг
30.09.2011 № 11000179 1.Построить виртуальный тренажер по пользованию Сбер2.Раздать меню Сбер2 на простые и сложные продукты	62	18	44
30.09.2011 № 11000180 Оплата налогов физическим лицом.	92	4	88
06.01.2011 № 176 Экспресс-вклад	589	31	558
20.04.2011 № 2832 Новые способы внесения выручки предприятия на свой расчетный счет	92	4	88
27.03.2011 № 2313 Добавить возможность работы с виртуальной клавиатурой	109	13	96

Рисунок 12 - Формирование рейтинга идеи

Между постсоветскими государствами существуют также специализированные инструменты, направленные на противодействие коррупции. Самым известным стал проект российской общественной организации «Фонд борьбы с коррупцией», созданный общественным активистом А. Навальным. Так, один из проектов «Роспил» [108] направлен на контроль расходования бюджетных средств в сфере государственных и муниципальных закупок, а также закупок государственных компаний. Документация тщательно изучается волонтерами и подвержена любым проявлениям коррупции. Сумма контрактов, по которым удалось остановить нарушения, составляет около 70 млрд. рублей.

С 2016 года в Российской Федерации используется краудсорсинговая платформа в качестве экспертной площадки для антикоррупционной экспертизы правовых актов с целью снижения количества коррупционных факторов в правовых актах, повышения статуса и качества независимых экспертных заключений.

Показателен опыт зарубежных стран. Использование краудсорсинга в антикоррупционной системе позволяет расширить возможности участия граждан в решении многих проблем, связанных с коррупционным поведением государственных служащих.

В то же время краудсорсинг может способствовать прозрачности и открытости нормотворческой политики государства, привлечению широкой общественности к изучению правовых актов на предмет наличия коррупционных норм.

Одним из видов краудсорсинга является партисипативное бюджетирование (ПБ), зародившееся в 1989 году в городе Порту-Алегри (Бразилия) как форма прямой демократии и вовлечение граждан в принятие решений о выборе приоритетов бюджетных расходов [109, с. 96].

В 2004 году Правительство Южной Кореи выступило с бюджетной инициативой «Три плюс один». Реформа предусматривала введение ежегодного финансового плана, открытого для широкого участия гражданского общества и экспертов, составление бюджета сверху вниз (децентрализация бюджетного процесса) и другие изменения. В 2005 году был принят закон о местных финансах, который закрепил положения о ПБ в государстве. В Южной Корее ПБ активно внедряется через Интернет с использованием цифрового портала «Цифровая бюджетно-бухгалтерская система» («D-Brain»). Данный сайт позволяет гражданам активно участвовать в мониторинге бюджета от подготовки до исполнения, аудите расходов. Участие граждан осуществляется посредством интернет и СМС-опросов, интернет-форумов, голосования через Интернет. Кроме того, граждане могут отслеживать бюджетные расходы и сообщать о нерациональных бюджетных расходах в специальный Центр бюджетных расходов. В случае подтверждения их данных и экономии бюджетных средств, граждане могут получить вознаграждение до 30 тысяч долларов. [110]. Такое вовлечение граждан в процесс контроля за

расходованием бюджетных средств является прекрасным примером государственного финансового контроля, который показывает использование материальных стимулов для вовлечения граждан в финансовую деятельность муниципалитетов. В 2010 году согласно индексу открытости бюджета, Южная Корея была признана одной из лучших стран в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Несмотря на широкое использование интернет-технологий (Корея имеет самый высокий процент пользователей Интернета в процентах от населения) и увеличение уровня участия общественности, отмечается, общую тенденцию пассивности граждан [98]. Правительство поощряет внедрение ПБ на национальном уровне. Несмотря на существование универсальных правил, регламентирующих процесс ПБ по всей стране, качество не одинаково в разных населенных пунктах [111, р. 163]. В Джонсен-ГУ организован бюджет школы, в обязанности которого входит обучение бюджетированию с участием советников и местных жителей [112, с. 118].

Одним из методов консолидации ресурсов для решения социально значимых задач является активное бюджетирование. Отличительной особенностью этой технологии является то, что реализация проектов осуществляется на основе софинансирования с привлечением не только из бюджетов различных уровней, но и жителей и предприятий, расположенных на соответствующей территории. Инициативное бюджетирование представляет собой совокупность различных практик, основанных на гражданской инициативе по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и отборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем мониторинге реализации отобранных проектов [113, р. 22-24]. Ее можно рассматривать как особый случай бюджетирования [112, с. 119].

С помощью инициативного бюджетирования решаются наиболее актуальные проблемы, вызывающие социальную напряженность. Срабатывает участие граждан в решении вопросов местного значения через бюджетные комитеты, проектные группы, голоса в определении приоритетов расходования бюджетных средств и т. д. Обеспечивается софинансирование со стороны граждан и бизнеса, отобранных для реализации проектов. Население, участвующее в реализации выбранного проекта, осуществляет общественный контроль за его реализацией, последующей эксплуатацией и безопасностью построенных объектов. Повышается уровень доверия к власти за счет повышения прозрачности управленческих решений и снижения уровня коррупции. Снижается угроза социальной напряженности. Модель действия инициативного бюджетирования представлена на рисунке 13.

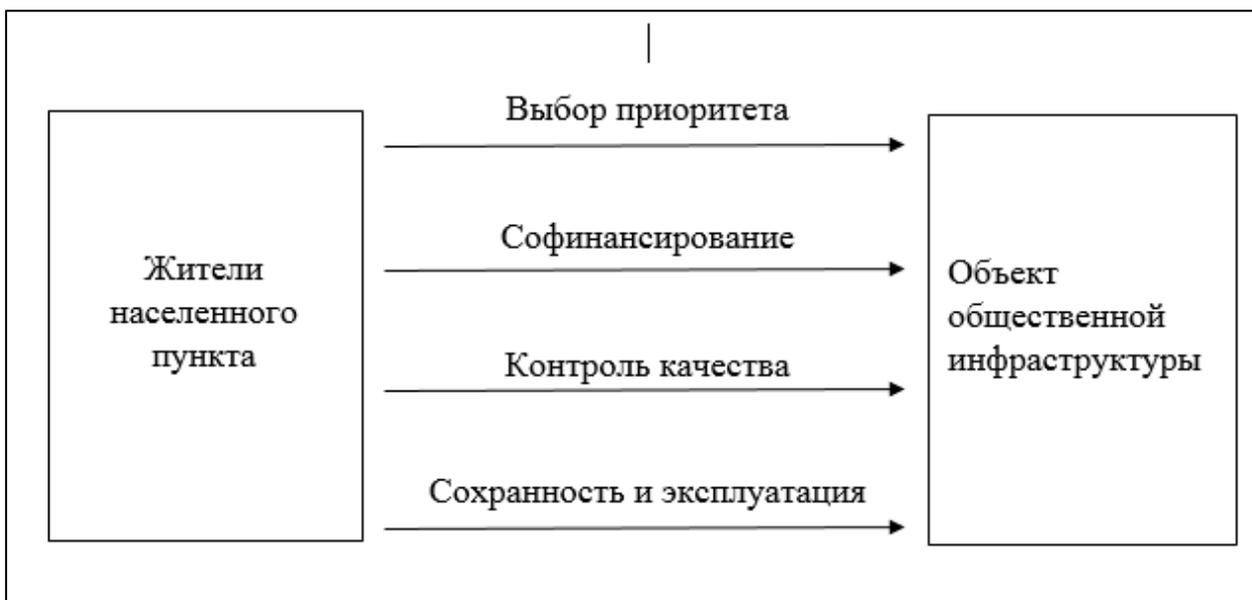


Рисунок 13 - Модель действия инициативного бюджетирования

Механизмы самофинансирования не должны подменять местные бюджеты, и главным условием инициативного бюджетирования является инициативность со стороны населения, а не софинансирование, как следует из названия. В целях совершенствования механизма отбора проектов, финансируемых с использованием технологии инициативного бюджетирования, предлагается различать понятия «проект выживания» и «проект развития» и использовать для них различные подходы к конкурентной оценке. Софинансирование жителями расходов на выживание можно рассматривать как необходимую меру, но не оптимальный способ решения проблемы нехватки средств в местных бюджетах [114, с. 95-96]. На практике софинансирование на местном уровне в большей степени влияет на расходы, связанные с выживанием, это софинансирование строительства, восстановления, ремонта объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, дорог, муниципальных или государственных объектов для обеспечения первичных мер пожарной безопасности. Жители инициатируют работу, непосредственно связанную с выживанием. Финансирование «бюджета выживания» жителями является крайней мерой, наглядно демонстрирующей «провалы» в деятельности органов власти всех уровней.

Другое дело - софинансирование резидентами затрат на развитие, ведь именно граждане лучше понимают собственные потребности в дополнительных вариантах развития местной инфраструктуры. В качестве возможных направлений финансирования развития можно выделить такие направления, как, например, реконструкция культурного наследия местного значения, создание и реконструкция мест отдыха, парков, детских площадок.

Государственный комитет по дорогам Республики Узбекистан опубликовал на своем сайте фотоотчет о проделанной работе.

Снимки, сделанные пресс-службой Комитета автомобильных дорог Ташкента, сняты с интервалом в три месяца. Фотографии перед ремонтом были сделаны 1 марта 2016 года, фотографии после ремонта - 1 июня 2016 года. В докладе представлены три улицы Алмазарского района: Талабалар, Фаргона и улицы им. У. Тансикбаева.



Рисунок 14 - Состояние улицы "Фаргона" Алмазарского района до ремонта - «проект выживания»



Рисунок 15 - Состояние улицы «Фаргона» Алмазарского района после ремонта - «проект выживания»

Пример успешного проекта программы поддержки местных инициатив Тверской области [115] за 2016 год представлены на рисунке 16.

<b>Объекты культуры</b>	
<b>Ремонт здания Дома народного творчества в д. Будино Бельского района</b>	
<b>Стоимость</b>	<b>1 512,9</b>
В т.ч. вклад жителей	103,4



**ДО**



**ПОСЛЕ**

Рисунок 16 - Ремонт объекта культуры - «проект развития»

В дальнейшем развитии инициативы бюджетирование ИБ предполагает:

- 1) создание инфраструктуры для общего решения проблем сельских поселений, в том числе информация. Разработка практики инициативного бюджетирования (ИБ);
- 2) использование ИТ для охвата практик ИБ;
- 3) вовлечение местных сообществ в процесс создания прибыльных проектов;
- 4) интеграция программы бюджетирования с другими программами.

Одним из видов краудсорсинга является краудфандинг. Краудфандинг (народное финансирование, от англ. crowd funding, crowd - «толпа», funding - «финансирование») - коллективное сотрудничество людей (доноров), которые добровольно объединяют свои деньги или другие ресурсы вместе, как правило через Интернет, чтобы поддержать усилия других людей или организаций (реципиентов) [116, с.4]. Редактор газеты «Brooklyn Sunday Press» Д. Пулитцер на страницах газеты призвал людей посодействовать финансированию строительства статуи Свободы в Нью-Йорке, обещав напечатать на страницах газеты имена вкладчиков [116, с.5-6]. В итоге было собрано 102000 долларов, которые стали частью средств для финансирования возведения статуи Свободы.

Деньги, собранные таким образом, могут быть использованы для совершенно различных целей - помощь пострадавшим от стихийных бедствий, поддержка политических партий, поддержка болельщиков любимой команды, помощь в реализации стартапа, финансирование малого бизнеса и многое другое [117, с. 5]. Особенностью такого финансирования является прозрачность, изначально необходимо декларировать необходимую сумму денег, составлять смету расходов, а информация о сборе средств открыта для всех.

После регистрации на краудфандинговой платформе инвестор выбирает проект, который хочет поддержать и переводит средства с помощью электронных финансовых ресурсов. Краудфандинг основан как бесплатный подарок и пожертвование с последующим вознаграждением [117, с. 6-8]. Краудфандинг обеспечивает прозрачность и демократичность процедур финансирования, экономию бюджетных средств, создание сетевых механизмов влияния, повышающих уровень доверия населения.

Такие проекты, использующие географические информационные системы для обратной связи с правительствами, широко распространены. Например, в европейских странах люди могут указать местоположение на карте, написать о правонарушении, проблеме и проголосовать за нее. Это пример краудсорсинга для поддержания системы обратной связи и контроля работы подрядчиков.

Аналогичный проект был запущен в 2011 году Правительством Москвы для оценки состояния и качества очистки дорог, эксплуатации и расположения светофоров, дорожных знаков [100]. Это пример использования геомаркетинга для эффективного управления проектами.

При осуществлении программ развития сел и поселков, возникают проблемы, связанные с доступностью, трудом, ресурсами и безопасностью. Технология геомаркировки позволяет легко и точно отслеживать на местности, контролировать и проверять реализацию проектов в отдаленных районах. В данной программе *gemarkeerde* используется для повышения прозрачности и эффективности процесса закупок и контроля реализации проектов.

При участии местных властей и сельских общин в проекте Всемирного банка по геомаркетингу Кении удалось увеличить средний доход домашних хозяйств на 16% в период с 2007 по 2011 год [118].

Процесс геомаркировки включает добавление сведений о местоположении, таких как географические координаты, к фотографиям, видео и даже текстовым сообщениям СМС. Пользователи должны иметь мобильный телефон с GPS и подключение к Интернету для загрузки мультимедийной информации в веб-сервисов, таких как Google, который предоставляет платформу для геомаркировки бесплатно.

Технология геомаркировки очень проста. Стать специалистом может любой желающий. В настоящее время местные власти Минданао (англ. Mindanao - остров на юге Филиппинского архипелага), имея в своем распоряжении GPS-камеры и планшетные компьютеры, документируют текущую ситуацию с реализацией различных проектов, фотографируя объекты до, во время и после проекта. Объекты включают мосты, дороги от фермы до рынка, ирригационные системы, поселения и даже запасы воды (с помощью специальной подводной камеры). Группа, которая первоначально была осторожна в пользовании этой технологией, теперь часто ссылается на свои преимущества, следующим образом:

Экономическая эффективность и безопасность - технология позволяет группе по осуществлению проекта проверять, контролировать и оценивать фактический прогресс на местах без необходимости выезжать в труднодоступные и небезопасные районы, экономя ценные рабочие ресурсы, время и усилия.

Технология *Easy reference* (Удобная справка) предоставляет донорам, учреждениям-исполнителям, подрядчикам и другим партнерам полезную информацию о подпроектах, такую, как точное местоположение, даты проведения работ, характер района, пройденное расстояние и ссылки на другие ориентиры на местах.

Данные GPS, собранные в системе, присваивают каждому проекту уникальный идентификационный знак, что позволяет избежать дублирования в инфраструктурных проектах и, таким образом, предотвратить появление фиктивных проектов, а также представление ложных данных.

Министерство сельского хозяйства Филиппин планирует использовать геомаркетинг для создания своей базы данных в целях укрепления процесса планирования развития сельского хозяйства и рыболовства.

«Ushahidi» [119] - универсальная платформа, которую можно использовать для создания разнообразных краудсорсинговых проектов. Он прост в

управлении и полностью бесплатен, что делает его незаменимым инструментом для организаций по всему миру.

Родиной «Ushahidi» является Кения. Именно здесь впервые были собраны данные об очагах насилия, охвативших страну после президентских выборов 2008 года. Его название переводится с местного языка суахили как «доказательство».

Впоследствии платформа завоевала популярность среди сотен организаций по всему миру, которые использовали ее для создания различных краудсорсинговых проектов. Она была незаменима во время землетрясений в Гаити и Чили в 2010 году, наводнений в Австралии и Соединенных Штатах, а также во время наблюдения за выборами в Индии, Мексике, Афганистане и Ливане. На базе «Ushahidi» был построен проект «Карта помощи пострадавшим от пожаров» для России.

«Ushahidi» - бесплатный и открытый ресурс. Все, что нужно использовать это небольшое помещение, несколько компьютеров и группа из 5-6 человек. Платформа собирает большие объемы информации из различных источников. Основной акцент сделан на SMS-сообщениях, так как они изначально были основным источником информации в стране, где небольшая площадь интернет-покрытия компенсируется феноменальной популярностью мобильных технологий [120].

Кроме отчетов, в которых пользователи указывают статистические данные, приводят различные факты, характеризующие то или иное событие, сервис собирает фото- и видеоматериалы, которые прикрепляются к соответствующей точке на карте. «Ushahidi» поддерживает различные варианты, которые могут быть полезны для мониторинга ситуации. К ним относятся, например, навигация по времени, которая позволяет анализировать только те события, которые произошли за указанный период.

Основные преимущества «Ushahidi», которые объясняют ее глобальный успех - это простота в использовании и универсальность, благодаря которой, ее можно настроить на маневренность.

По мнению создателей, установка «Ushahidi» покажется легкой прогулкой для тех, кто уже использовал в своей работе такие программы, как «Wordpress» и «Drupal». Перед администратором стоят 2 основные задачи: адаптация сервиса под критерии конкретного проекта и проверка достоверности различных источников информации. Первая задача реализуется путем выбора нужных опций, которые делятся на 3 категории: характеристики главной страницы, навигация и контактная информация. Руководителям проекта необходимо ввести название сайта, его адрес, установить цветовые характеристики интерфейса, выбор языка и т.д.

Существенным моментом является выбор типа карты, которая станет основой проекта. Есть 4 основных провайдера на выбор: Google map, Yahoo map, Open Street map и Visual Earth.

Кроме того, администратору необходимо решить, как будут доставляться SMS-сообщения непосредственно на платформу, какие категории отчетов будут

отображаться на карте, выбрать тип формы для этих отчетов и многое другое.

Как управлять платформой, об этом подробно написано в специальной инструкции, которую можно скачать с официального сайта. Там же можно скачать саму программу [121].



Рисунок 17 - Фрагмент интерфейса сайта USHAHIDI

С 2017 года в Республике Казахстан реализуется краудсорсинговый проект «Гражданский контроль», ставший эффективным механизмом взаимодействия государства и общества по противодействию коррупции [120].

Для оценки реализации антикоррупционной политики государства создана специальная мониторинговая группа - консультативный орган, в состав которого входят в основном представители институтов гражданского общества, бизнеса, научных и экспертных сообществ, известные общественные деятели и популярные блогеры. Создание этой группы впервые позволило консолидировать общественный контроль по вопросам противодействия коррупции на официальном уровне.

Расширение краудсорсингового проекта «Гражданский контроль», реализуемого на базе платформы АГДСиПК. На базе USHAHIDI, предлагаем запустить онлайн-систему «Карта проектов гражданского мониторинга».

Предложить местным жителям зафиксировать нарушения в проектах, которые осуществляются на территории, прикрепив фотографию, на которой автоматически отражаются геокоординаты и время нарушения. Все происшествия будут отмечены на карте. Модераторы обеспечат анализ

поступающей информации, ее систематизацию по различным категориям.

Информация на сайт может поступать практически из всех возможных источников: через SMS-сообщения, мобильные приложения, доступные как для iOS, так и для Android, из социальных сетей, а также непосредственно с сайта.

Все инциденты, отмеченные на карте, делятся на несколько категорий с целью систематизации данных и выявления наиболее проблемных участков. Инциденты делятся на плановые и стихийные, регулярные и единичные. Есть и хорошие новости, связанные с принятием решений, так или иначе способствующих решению проблемы.

Пользователи сайта также могут оставлять комментарии и участвовать в обсуждениях для выработки комплексного решения проблемы.

На сайте должны быть доступны все проекты, осуществляемые на определенной территории, с указанием стандартов на продукт проекта и способов их проверки для рядового гражданина. Для каждой административной территории должен быть составлен реестр всех проектов, осуществляемых на данной территории с возможностью привязки фотографии к конкретному проекту.

К примеру, сфотографировать неисправное место на маршруте (см. рисунок 17), а также захватить прилегающую территорию и объекты (дорожные знаки, дома, магазины и другие) на ней, доказывающие, что это поврежденный участок. Или включить местоположение для автоматического геотегирования.



Рисунок 18 - «Плохой» участок дороги

Если неисправность - яма или выбоина, отмерить ее ширину и высоту см. рисунок 19.



Рисунок 19 - Измерения дефектов дороги

Все данные о нарушениях также закрепляются фотографиями. Для администраторов программ, АГДС и общественности это возможность осуществлять удаленный мониторинг качества и сроков реализации проектов, выявлять коррупцию на ранней стадии. На сайте должен быть призыв осуществлять гражданский контроль за проектами, работающими в районе, рассказано и показано на что обращать внимание, что измерять, куда и как отправлять фотографии. Каждый проект лично закрепляется за депутатом маслихата в качестве представителя потребителя, система автоматически информирует его через SMS об инцидентах. Депутат в информационной системе фиксирует: какие сложности и нарушения возникли в ходе реализации проекта, его предложения и рекомендации, какие действия он предпринял для их устранения. Эффективность депутата можно оценить по количеству успешных проектов и устраненных нарушений.

**Выводы по данному подразделу:**

1. Предлагаем расширение краудсорсингового проекта «Гражданский контроль», реализуемого на базе платформы АГДСиПК, и запустить онлайн-систему «карта проектов гражданского мониторинга» на базе USHANIDI.
2. Результативная деятельность акимов по реализации проектов на территории АТЕ невозможно без тесного взаимодействия с местными органами власти в лице маслихатов. На современном этапе депутаты маслихата не несут

персональной ответственности за свою деятельность. Даже плохие решения, которые принимались на уровне города или области, население соотносит с акимом. Никогда население не связывает эти решения с местными советами. Маслихат по вопросам своей компетенции принимает решения большинством голосов от общего числа депутатов маслихата, если иное не предусмотрено законом. Возражения отдельных депутатов в голосовании не учитываются. При голосовании большинством голосов может быть только коллективная ответственность, а личная ответственность размыта. Например, при выявлении явных нарушений при распределении и утверждении бюджета, которые могут повлечь привлечение к ответственности акима, проголосовавшего «за», депутаты не могут привлекаться к ответственности.

3. Предлагается использовать при голосовании методы, основанные на парном сравнении (методы Кондорсе и борды), депутаты начнут более внимательно изучать сильные и слабые стороны программ каждого кандидата, чтобы сравнить их при голосовании. Ни один из кандидатов не останется без внимания. Личное голосование и обоснование решения депутата заносятся в базу данных и публикуются на сайте маслихата, а также хранятся на сервере органов самоуправления. В базе данных указываются наименование маслихата, номер, время, выдача, должность и личные данные депутата: фамилия, имя, отчество, год рождения. Персонализация голосования и необходимость обосновать свой выбор повысит «прозрачность» решения и ответственность депутатов при его выборе. Эти цифровые данные голосования позволят оценить профессионализм депутатов, выявить различные коррупционные риски, повысить ответственность депутатов. Такая система может быть использована для выявления профессиональных достойных людей и продвижения в структурах самоуправления и государственной власти.

Такой способ голосования устранил необходимость повторного голосования, что происходит при использовании мажоритарного метода. Это повлияет на экономию как времени, так и материала при голосовании. Система позволит контролировать голосование депутатов парламента по наиболее актуальным общественно-политическим и правовым вопросам, а также оценить степень аргументации депутата в ходе голосования.

4. Кроме законодательно закрепленного порядка отчетности органов местного самоуправления перед районными маслихатами (местными представительными органами), необходимо усилить процедуру их оценки непосредственно избирателями региона. Механическое копирование элементов местного самоуправления и связанных с ним политических практик, происходящих за рубежом, приводит к недооценке существенных особенностей развития местного самоуправления. Отсутствует информация о лучшем зарубежном опыте функционирования местного самоуправления в стране, а для исправления ситуации необходимо расширять каналы информирования и побуждать местные сообщества применять на практике зарубежные инновации.

5. Главным критерием синтеза цивилизационной и модернизационной модели является возможность и механизмы реализации политической и

социальной активности жителей. Несмотря на все потенциальные преимущества той или иной модели местного самоуправления, решение о его реализации на практике определяется не населением, а правящей элитой. Однако в случае социально-политического кризиса, ситуация может измениться и формы прямой демократии станут популярными.

6. Развитие механизма политических процессов на местном уровне включает в себя следующие проблемы: создание системы «сдержек и противовесов» в отношениях между различными политическими субъектами местного самоуправления; создание механизма осуществления общественного контроля за исполнительной властью, в том числе в вопросах борьбы с коррупцией; формирование профессиональной, ориентированной на инновационное развитие элиты; создание условий для сознательной политической активности активной части населения.

7. Перспективная модель местного самоуправления основывается на однозначно сформулированном социальном контракте между населением и органами местного самоуправления, а также региональными элитами. Социальный контракт должен удовлетворять социальный заказ граждан для эффективного управления государственными делами элиты местного самоуправления при власти. Сверхзадача социального контракта заключается в стимулировании растущих ожиданий граждан по повышению эффективности работы акиматов, обслуживающих население, а также в повышении роли самоорганизации в решении социально значимых проблем.

8. Важнейшим фактором эффективной реализации перспективной модели местного самоуправления является общественная активность населения. Ожидания и настроения населения в отношении возможности новой политической ситуации должны основываться на соответствующей ресурсной базе. Центральными факторами массовой мобилизации населения в сфере реформирования местного самоуправления должны стать: простота требований и позитивная вера в возможные изменения в жизни местного сообщества. В то же время не следует говорить о возвращении к тем формам самоуправления, которые существовали в истории страны.

9. Необходимо развивать инициативное бюджетирование в Казахстане и с его помощью участие граждан в решении проблем местного значения через работу в бюджетных комиссиях, проектных командах, голосование при определении приоритетов бюджетных расходов. Софинансирование проектов, отобранных для реализации гражданами и бизнесом. Население, участвующее в реализации выбранного проекта, осуществляет общественный контроль за его реализацией, последующей эксплуатацией и безопасностью построенных объектов. Повышается уровень доверия к власти за счет повышения прозрачности управленческих решений и снижения уровня коррупции. Снижается угроза социальной напряженности.

### **3.3 Системная модель повышения эффективности деятельности акимов сельских территорий**

В современное время большинство акимов сел, поселков и сельских округов (акимов сел) работают в режиме «тушения пожара», и требуют решительных и энергичных действий в ответ на кризисную ситуацию. Кризисная ситуация еще не закончилась. Сотрудники имеют дело с острыми ситуациями «тушения пожаров», и у них нет времени разбираться в причинах возникающих проблем, проводить анализ, планирование и прогнозирование.

Прогнозирование разрешает перейти от реактивного управления, основанного только на реагировании системы на текущие проблемы, к проактивному управлению, своевременному прогнозированию угроз и признанию новых возможностей для дальнейшего развития. Не ждать, а готовиться к кризисной ситуации, например, путем создания резервного фонда для финансового и материального обеспечения аварийно-спасательных работ и других мероприятий, связанных с предупреждением и ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, резервного оборудования и топлива.

Предлагается совершенствовать деятельность акимов сельских территорий методом последовательной модернизации (МПМ). Она заключается в плановом внедрении частичных, нереволюционных и последовательных изменений в механизмах управления. Целесообразность МПМ подтверждается современной практикой. Далее необходимо стандартизировать технологии управления.

Модель повышения действенности работы акимов представлена в виде системы взаимосвязанных компонентов и подчиненности звеньев между ними, с целью наилучшей организации жизни местного сообщества. Основными заинтересованными сторонами в модели являются местное самоуправление в лице маслихатов и других форм, местное управление (акимат и акимат сельского округа), высшие государственные органы (аким района, акимат района и др.), акиматы сельских районов, бизнес.

Компонентами модели (системы) являются взаимосвязанные модели деятельности при взаимодействии маслихата и акимата с заинтересованными сторонами.

Взаимодействие государственной власти с органами местного самоуправления строится на принципах:

- «выделенной компетенции» - наличие в местных органах власти органа местного самоуправления, в пределах которого они независимы;
- «подзаконности», то есть функционирование органов местного самоуправления в пределах, установленных законом;
- «выборности», иными словами, требование об обязательности выборных органов в системе местного самоуправления;
- «ресурсной обеспеченности» - наличие собственных ресурсов, достаточных для реализации органами местного самоуправления своих полномочий.

Для власти страны реализация этих принципов гарантирует, что местное

самоуправление будет действовать в рамках тех норм, которые определены законами, принятыми государственной властью. Для местного самоуправления это является гарантией от произвольного вмешательства в деятельность его органов со стороны государственных органов. Закон обеспечивает достаточную стабильность отношений между органами местного самоуправления. Всегда существует возможность несоблюдения одной или обеими сторонами. В случае возникновения спора ситуация может быть урегулирована независимой и беспристрастной стороной, прокуратурой и судебными органами.

Принципы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления являются основой, на которой должны строиться все отношения между этими органами, правовые формы и механизмы их взаимодействия.

Существуют следующие формы взаимодействия органов государственной власти и самоуправления:

1. Создание Ассоциации сельских районов. Такая форма объединения сейчас жизненно необходима в связи с тем, что местное самоуправление должно активно отстаивать интересы местного сообщества. Для расширения и укрепления связей с местными органами власти региона может быть создана Ассоциация «Совет сельских территорий» (ССТ). Депутаты маслихата должны активно участвовать в работе кластерных совещаний (ССТ) по вопросам хода реформы местного самоуправления, бюджетного процесса, здравоохранения.

2. Совместные рабочие органы - группы, комиссии - как постоянные, так и временные, формируются для решения каких-то конкретных вопросов, которые возникают не систематически, то есть частные, и решаются единожды.

В работе, по результатам собеседований, было установлено, что нет официальной площадки, где руководители местных органов власти обсуждали бы общие проблемы и делились опытом в области градостроительства. Для акимов важно регулярно встречаться с коллегами из других регионов и районов, создавать круг единомышленников. В странах ОЭСР существует ряд таких ассоциаций для руководителей региональных органов власти (губернаторов), муниципалитетов (мэров) и городов.

На сегодняшний день в связи с переходом на бюджет четвертого уровня в различных регионах Казахстана проводятся семинары и совещания с участием акимов сельских округов, например, 27 июля 2016 года в Кокшетау состоялся семинар по повышению роли акимов в социально-экономическом развитии области. [122]. Важно создать не региональное, а республиканское постоянно действующее учреждение, ассоциацию «Совет сельских территорий» как республиканскую площадку для обмена передовым опытом, содействия местному развитию и выражения коллективного мнения по вопросам регионального и местного значения, формирования запросов на программы подготовки государственных служащих для органов местного самоуправления и самоуправления. Ассоциация должна защищать интересы местных территорий, давать рекомендации, поддерживать инициативы в области развития, обеспечивать подготовку государственных служащих и

стимулировать взаимодействие, обмен информацией и опытом. Распространять бесплатное программное обеспечение для оказания местных услуг, оказывать срочную финансовую и/или материальную помощь и юридические консультации, опираясь на опыт Союза муниципалитетов тюркского мира [123] и Норвегии [124]. Союз муниципалитетов тюркского мира [123] - международная ассоциация, представляющая муниципалитеты тюркских стран, в том числе Казахстана. Он дает рекомендации, поддерживает инициативы в области развития, стимулирует взаимодействие, обмен информацией и опытом между муниципалитетами. Публикует доклады, книги, периодические издания местной повестки дня в Евразии.

С учетом большого количества институтов, вовлеченных в региональное развитие, Казахстану предлагается рассмотреть возможность укрепления горизонтальной интеграции путем обмена процедурами и методами работы. Это приведет к значительному повышению качества и экономической эффективности. В краткосрочной перспективе можно пойти по пути Дании, которая сосредоточилась на «бесшовном виртуальном взаимодействии»: институциональная структура осталась прежней, но государственные органы смогли свободно общаться друг с другом, а граждане имеют легкий доступ к государственным услугам. Для обмена информацией между министерствами потребуется четкое указание президента и последующий контроль за соблюдением. Возможно, Администрации Президента придется взять на себя роль информационного посредника.

В Норвегии Ассоциация KS [125] консультирует Правительство с 1972 года, содействуя региональному развитию, создавая учебные программы и проводя семинары для повышения квалификации некоторых членов Совета и административных должностных лиц, а также для содействия устойчивому развитию общества и демократии в этой области. Она также проводит обследования национальных пользователей и использует полученные результаты для улучшения государственных и местных услуг. Главное окно веб-сайта организации показано на рисунке 19.

Ассоциация предоставляет муниципалитетам платные услуги по проведению обследований.

3. Выездные заседания депутатов, членов комитетов областного маслихата в районах области, на которых обсуждаются проблемы сельских округов, ведется поиск путей их решения. В ходе выездных сессий депутаты посещают крупные предприятия, социальные учреждения, знакомятся с опытом работы правоохранительных органов с учетом специфики территорий. Участие депутатов областного маслихата в заседаниях маслихатов районов.

4. Информационное взаимодействие со статистическими органами и другими государственными органами. Акиматы сельских территорий должны не только формировать первичную информацию на местах, но и использовать ее при планировании и мониторинге своей деятельности.

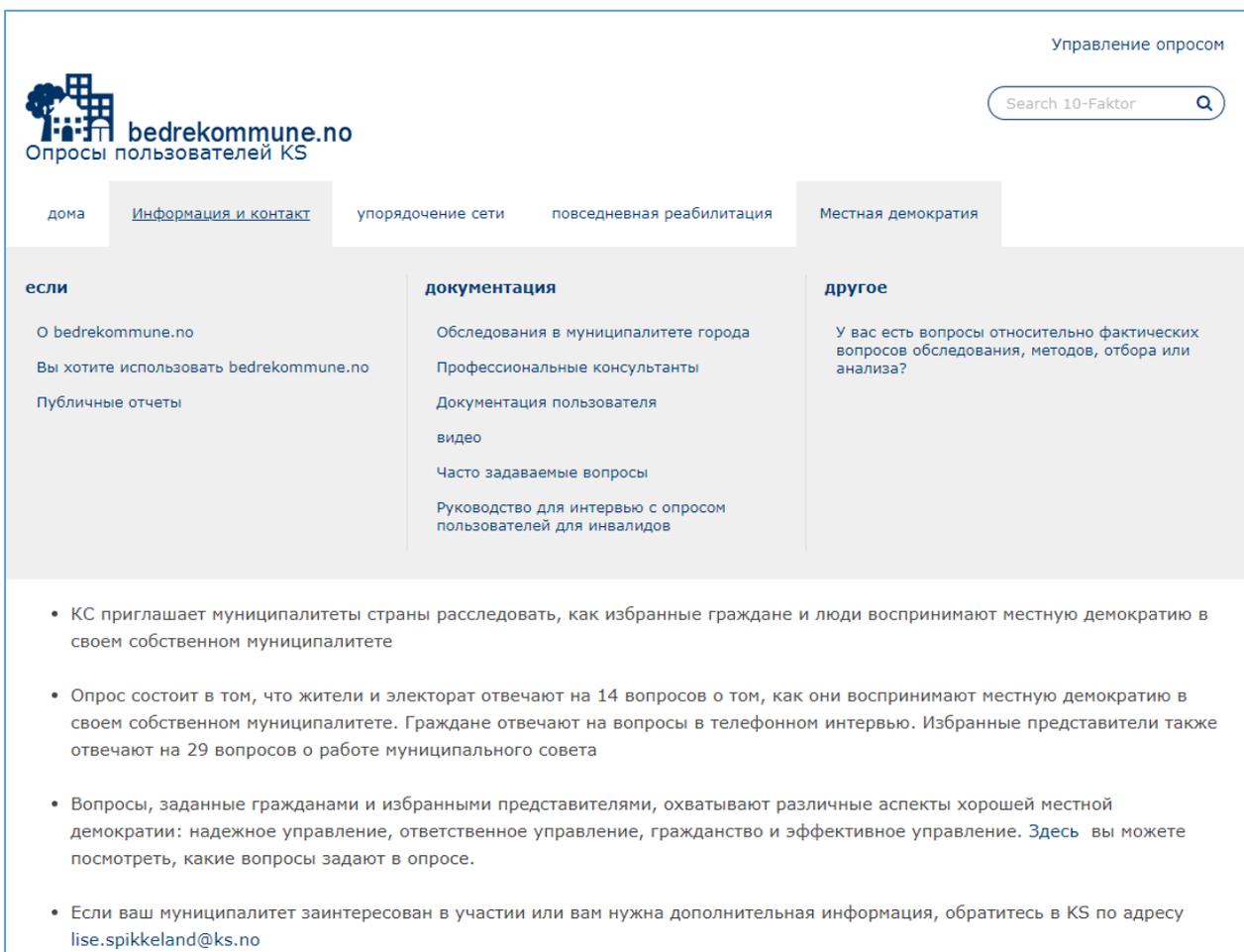


Рисунок 20 - Вид главного окна сайта ассоциации «KS» (перевод с норвежского языка)

В целях содействия устойчивому и всестороннему развитию территорий экономическая политика, формируемая государством, должна опираться на объективные данные. Очень важно организовать эффективный сбор информации на уровне населенных пунктов, что является основанием для реалистичного планирования, регулярного мониторинга и объективной оценки. Создавая базы данных по сельским районам и районам, расширяя доступ к информации, местные органы власти и общественные организации могут существенно модернизировать местную инфраструктуру, повысить качество государственных услуг и найти источники финансирования. В нем будут определены приоритетные области, на которых должна быть сосредоточена подготовка гражданских служащих.

Власти не должны принимать новые программы без анализа результатов предыдущих, поскольку нет никаких официальных документов, описывающих уроки, извлеченные из проектов и программ. Это отрицательно сказывается на рациональности расходов, поскольку целевые корректировки не производятся.

Для мониторинга и оценки принимаемых мер необходима всеобъемлющая статистическая база, содержащая информацию о демографии, миграции, экономике и других аспектах благосостояния в сельских районах. Необходимо

последовательно формировать такую базу, включая работу в статистических планах Комитета по статистике. Она должна регулярно обновляться и публиковаться на сайте Комитета по статистике МНЭ РК в специальном разделе. На основе полученных данных будут разработаны показатели деятельности сельских акимов, это усилит конкуренцию и обмен опытом между регионами, районами и сельскими районами, поможет укрепить потенциал и оптимизировать расходы на местном уровне.

К примеру, норвежская система KOSTRA [125] предоставила муниципалитетам необходимые инструменты для внутреннего планирования, составления бюджета и сравнительного анализа. Кроме того, это позволило центральным органам власти оценить степень соблюдения муниципалитетами национальных нормативных актов, а также определить свои потребности в федеральном финансировании.

Норвежская система KOSTRA является образцом передового опыта стран-членов ОЭСР. В ней содержится информация о расходовании ресурсов муниципальными и окружными властями. Она основана на последовательных отчетах и ежегодных докладах местных органов власти норвежской статистической службы. Система предоставляет финансовые данные и информацию о предоставлении государственных услуг. Статистическое управление Норвегии дополняет их другой информацией, включая демографические данные, и подготавливает ключевые данные по приоритетным областям государственных услуг, их эффективности/результативности и процентной доле обслуживаемых. Основные показатели публикуются в Интернете в формате, позволяющем сравнивать использование ресурсов с теми же муниципалитетами. Таким образом, власти могут определить области, в которых ресурсы могут расходоваться более эффективно.

KOSTRA объединяет информацию о бюджете местных органов власти, статистику государственных услуг и демографическую статистику. Из нее можно узнать об эффективности предоставления услуг и доле обслуживаемых лиц, потребностях в государственных услугах, их качестве и эффективности.

Информация, доступная в режиме онлайн, облегчает сравнение эффективности работы местных органов власти в деталях. Она часто используется местными органами власти, а также СМИ и учеными. Хотя некоторые муниципалитеты могли бы более эффективно использовать KOSTRA (например, путем регулярного сравнения своих показателей с показателями соседей, это способствует обмену опытом и развитию конкуренции между ними).

5. Взаимодействие с прокуратурой будет укрепляться с течением времени в процессе перехода местных органов власти к нормотворческой деятельности. Развитие института местного самоуправления должно стать одним из основных направлений государственного строительства, а также важнейшим фактором, способным оказать существенное влияние на дальнейшее развитие страны.

5.1. Прокуроры активно участвуют в законотворческой деятельности этих органов, участвуя в их заседаниях, проводя правовую экспертизу проектов

нормативных правовых актов, инициируя разработку и принятие нормативных актов.

5.2. Местные органы власти информируются о состоянии законности, проводятся совместные совещания по вопросам, имеющим важное значение для региона и конкретного сельского округа, организуется информационное взаимодействие и участие представителей прокуратуры в мероприятиях по повышению квалификации государственных служащих.

6. Мы предлагаем возродить институт наказов избирателей и ввести оценку деятельности депутатов маслихата.

Записи наказов ведутся в информационной системе, данные открытые. Реестр наказов формируется самими людьми, он публикуется в СМИ, а жители заранее точно знают, что будет сделано. Наказы избирателей являются формой взаимодействия избирателей с депутатами и выборными должностными лицами. Избирательный мандат является эффективным демократическим институтом, через который граждане могут влиять на решение местных проблем. Похоже, что на региональном уровне необходимо принять решения маслихатов о наказах избирателей, разработать правовые акты о наказах избирателей с учетом особенностей конкретного района, сельского округа (уровень бюджетной обеспеченности, развитость инфраструктуры и др.). Введение института наказов избирателей позволит частично решить проблему, связанную с удовлетворением потребностей населения, укрепит доверие избирателей к местному самоуправлению.

Работу с наказами, можно разделить на четыре этапа:

1. Формирование наказов (предложений избирателей),
2. Принятие и рассмотрение наказов избирателей,
3. Выполнение наказов избирателей,
4. Контроль и отчет о выполнении наказов избирателей.

Рассмотрим эти шаги более подробно.

**Этап 1.** Формирование предложений по наказам избирателей.

Группа избирателей может выдавать мандат в форме собрания.

Ограничение по правовому статусу избирателей. При указанном подходе ограничивается право граждан на формирование и выдвижение наказов выборным должностным лицам, тем, кто временно проживает на территории избирательного округа или их деятельность осуществляется на территории избирательного округа, к примеру, в территорию избирательного округа входит дачное или садоводческое некоммерческое товарищество.

Определение субъекта, получающего наказ, при формировании предложений или наказов избирателей им могут быть:

- кандидат на выборное должностное лицо или депутат, соответственно периодом формирования наказов будет время проведения избирательной кампании;

- исполняющий обязанности депутата или выборное должностное лицо, тогда период формирования наказов будет включать в себя период осуществления выборными лицами своей деятельности.

Определение формы и содержания наказов избирателей. Как правило, предметом поручения наказов избирателей могут быть вопросы экономического, социального и культурного развития, жизни и деятельности жителей избирательного округа. Четкое описание наказа с ожидаемыми расчетами стоимости решения задачи, предусматривающее выделение средств на годовые программы по выполнению поручений избирателей.

Предложения по наказам избирателей обсуждаются на сходах, собраниях, встречах с кандидатами, по результатам которых в большинстве случаев составляется протокол и передается конкретному адресату в зависимости от уровня государственной власти.

**Этап 2.** Принятие и рассмотрение наказов избирателей. Существенным моментом данного этапа является предварительное изучение предложений по наказам избирателей, которое осуществляется депутатами или маслихатами с учетом оценки соблюдения законодательства, общественной значимости и реальности их исполнения. На данном этапе очень важно увеличить возможность участия представителей избирателей (инициаторов) в предварительном изучении и обсуждении поручений.

После предварительного изучения, регистрации и согласования с органами исполнительной власти проект Плана мероприятий по реализации наказов избирателей (или целевой программы) выносится на рассмотрение и утверждение маслихата. Представляется необходимым провести общественные обсуждения (общественные слушания или) до утверждения программы.

**Этап 3.** Исполнение наказов избирателей органами исполнительной власти и должностными лицами за счет бюджетных и/или иных средств.

**Этап 4.** Контроль и отчет о выполнении наказов избирателей. Существенным моментом данного этапа должно стать широкое участие избирателей в осуществлении контроля в процессе выполнения поручений избирателей, а также обсуждение с избирателями отчета, информирование избирателей об их деятельности по исполнению наказов избирателей не реже одного раза в год в рамках отчета перед избирателями.

Необходимо разработать и принять решение маслихата «О наказах избирателей». В этом решении должно быть дано определение «что считать наказами избирателей?», указывается порядок оформления документов, реестр поручений, выделение соответствующего бюджета, вводится ответственность исполнительной власти и депутатов за исполнение наказов. Реестр наказов избирателей будет находиться в открытом доступе на сайте маслихата. Финансовые ресурсы на выполнение наказов избирателей должны будут распределяться по одним и тем же критериям, независимо от того, к какой политической принадлежности они переходят.

Решение об утверждении или отклонении поручения избирателей принимается депутатом соответствующего избирательного округа самостоятельно. О результатах принятия решения депутат доводит до сведения избирателей в письменной форме не позднее одного месяца со дня его

получения. Основанием для отклонения наказов избирателей могут служить следующие обстоятельства:

- противоречие наказа избирателей законам, и иным нормативно-правовым актам органов местного самоуправления;
- реализация наказа избирателей выходит за рамки компетенции органов местного самоуправления;
- экономическая или иная невозможность либо нецелесообразность его выполнения;
- другие мотивированные причины.

Депутат, принявший Наказ избирателей обязан зарегистрировать его в аппарате Маслихата, в базе данных реестр наказов.

Секретарь маслихата рассматривает поступившие наказания избирателей, формирует сводный реестр и направляет его в акимат района для принятия решения о целесообразности исполнения наказа, составляет план мероприятий по их исполнению, определяет источники финансирования в определенный срок.

Сводный реестр наказов избирателей направляется в акимат, который должен содержать следующую информацию:

- имя депутата, принявшего наказ избирателя;
- где, когда и как был дан депутату маслихата наказ избирателей;
- содержание наказа избирателей;
- предложения депутата маслихата по реализации данного наказа избирателей.

Акимат проводит исследование по наказам избирателей, готовит мотивированные заключения по каждому наказу избирателей, а также проект Плана мероприятий по реализации наказов избирателей в определенной форме и направляет их в маслихат, например, не позднее 1 сентября текущего года. В мотивированном заключении указываются обоснование целесообразности и возможности выполнения предложения о наказе избирателей или его отклонения, примерный объем и источники финансирования, и предполагаемые сроки выполнения. Если депутат не согласен с мотивированным заключением акимата по предоставленному ему наказу избирателей, он вправе потребовать создания согласительной комиссии для урегулирования споров.

Проект Плана мероприятий по выполнению наказов избирателей должен включать: фамилию депутата маслихата, избирательный округ, содержание наказа (виды работ, услуг), заказчиков по выполнению наказа, источники и объемы финансирования, сроки исполнения.

Например, районный маслихат, исходя из интересов своих избирателей, материальных, трудовых и финансовых ресурсов района принимает решение об утверждении Плана мероприятий по исполнению наказов избирателей, через месяц после получения аппарата маслихата, до 1 октября текущего года.

Данное решение маслихата «Об утверждении Плана мероприятий по исполнению наказов избирателей» в месячный срок после его принятия

доводится до сведения избирателей через средства массовой информации и на встречах с избирателями.

Решение маслихата «Об утверждении Плана действий о наказах избирателей» учитывается акимом при разработке проектов планов и программ экономического и социального развития, а также проекта бюджета на соответствующий финансовый год.

Организация исполнения наказов избирателей депутатам осуществляется акимом или должностными лицами в качестве руководителя проекта, местными предприятиями и учреждениями-исполнителями проекта.

Депутаты маслихата принимают непосредственное участие в мониторинге их реализации в качестве представителя заказчика. Администрация периодически (не реже чем раз в квартал) представляет в маслихат информацию о состоянии выполнения решений маслихата о наказах избирателей.

Реализации решения маслихата по наказам избирателей обсуждается на заседаниях маслихата ежеквартально и в ходе рассмотрения отчетов об исполнении бюджета, а также освещается в СМИ.

Годовой отчет о выполнении наказов избирателей аким выносится на рассмотрение и утверждение маслихатом на первом заседании следующего финансового года.

Ежегодный рейтинг депутатов маслихата предлагается проводить во вторую и четвертую очередные сессии маслихата два раза в год, в соответствии с количественными и качественными критериями. Количественные критерии приведены в таблице 7.

Таблица 7 - Ежегодный рейтинг депутатов районного и областного маслихата

Показатели	Шкала оценки	Источник
<b>1. Показатели законодательной активности депутатов</b>		
Предложения и запросы, по повышению эффективности хода реализации государственных, отраслевых и региональных программ, эффективного использования бюджетных средств, а также иных инициатив, которые были приняты.	5 баллов (за одно предложение)	База данных Предложений и запросов депутатов
Предложения и запросы, инициированные депутатом, но которые были отозваны	1 балл (за одно предложение)	База данных Предложений и запросов депутатов

Продолжение таблицы 7 - Ежегодный рейтинг депутатов районного и областного маслихата

Участие в работе общественных организаций	1 балл (за мероприятие)	Отчет о работе
Участие в заседаниях маслихата	Участие в не менее 70% от всех заседаний маслихата, иначе прекращение деятельности	Журнал регистрации
2. Показатели работы с избирателями.		
Частота приема граждан	1 балл (за один прием)	Ответы в анкете для общественных приемных
Количество обращений граждан в приемную депутата	Абсолютный показатель	Ответы в анкете для общественных приемных
Количество писем, полученных депутатом от граждан	Абсолютный показатель	Ответы в анкете для общественных приемных
Количество решенных проблем граждан	Относительный показатель (% от числа обращений) *10	Ответы в анкете для общественных приемных
Количество выполненных наказов избирателей, граждан согласно сводному реестру	Относительный показатель (% от числа обращений) *50	Реестр наказов
Встречи с избирателями и отчеты по депутатской деятельности	2 балла (за одну встречу)	Реестр встреч депутата
3. Показатели информационной привлекательности депутата для СМИ.		
Частота упоминания о депутате в материалах региональных печатных СМИ	1-3 балла	Ежемесячный анализ региональных

Продолжение таблицы 7 - Ежегодный рейтинг депутатов районного и областного маслихата

		печатных СМИ
Видеосюжет на ТВ (интервью, «выход» к прессе, брифинг и т.д.)	2 балла (за сюжет)	Интернет ссылка
Авторские статьи, интервью в печатных изданиях	2 балла (за статью),	Интернет ссылка
Информационная заметка (в т.ч. в соц. сетях)	1 балл (за заметку)	Интернет ссылка

Рекомендации по решению актуальных вопросов, связанных с деятельностью депутатов маслихата, рассматриваются в методическом пособии [126].

Качественные критерии оценки (оценка проводится общественной комиссией на основе текста докладов депутатов) осуществляются по шести направлениям ниже.

1. Организация работы с обращениями граждан депутата маслихата (планирование, система аналитической работы, предоставление информации и консультаций, наличие пояснительных материалов по наиболее важным обращениям граждан, организация приема граждан, освещение результатов приема в средствах массовой информации, соблюдение сроков рассмотрения обращений граждан, проверка исполнения обращений граждан к заявителю).

2. Организация и ведение делопроизводства в работе депутатов маслихата (система регистрации писем и обращений, наличие информационной базы данных, соблюдение инструкций по ведению делопроизводства в маслихатах, порядок хранения дел, организация контроля за исполнением документов).

3. Наличие, ведение социального паспорта избирательного округа депутата маслихата. Паспорт избирательного округа - формализованный аналитический отчет с описанием округа по следующим ключевым позициям:

- а) административно-территориальное деление и структура власти;
- б) социально-демографические характеристики,
- в) социально-профессиональная структура населения,
- г) промышленность, транспорт, связь, торговля, социальная и политическая структура,
- д) карточка средств,
- е) социальные проблемы,
- ж) история и статистика выборов.

Паспорт избирательного округа служит необходимым инструментом для развития проекта избирательной кампании, ее стратегии и тактики.

4. Взаимодействие депутатов с органами государственной власти, органами местного самоуправления (участие в работе органов). Использование новых форм и методов работы в избирательном округе с населением (акции,

праздники, конкурсы, опросы, другие положительные формы и методы работы).

5. Организация работы со средствами массовой информации (наличие информации о дате, времени и месте приема, наличие информации о результатах их деятельности, наличие поздравлений по знаменательным событиям, анонсов предстоящих встреч, наличие отзывов избирателей о работе депутата). Организация работы по взаимодействию с общественными объединениями для решения проблем населения.

6. Оценка деятельности депутатов проводится в целях активизации депутатской деятельности, обобщения и распространения опыта, депутатов маслихата, развитие и совершенствование форм депутатской деятельности.

Оценка проводится с учетом действий всех депутатов маслихата. Подготовку и проведение оценочной деятельности депутатской деятельности маслихата осуществляет специально созданная общественная комиссия (далее - комиссия). Оценка деятельности депутатов маслихата проводится по итогам прошедшего календарного года. Результаты подводятся до 31 января года, следующего за отчетным годом.

Результаты оценки депутатов маслихата суммируются комиссией по каждому депутату. Депутаты, набравшие наибольшее количество баллов по количественным и качественным критериям, награждаются дипломами. Им могут быть выделены гранты на реализацию проектов в избирательных округах.

Результаты оценки депутатов публикуются в средствах массовой информации.

Форма отчета о реестре инструкций приведена в приложении Б.

Вся информация о деятельности маслихата: реестр участия депутатов в слушаниях, реестр распоряжений, реестр голосования, база данных предложений и запросов депутатов, отчеты, анкеты для общественных приемов, ежемесячный анализ региональных печатных СМИ, интернет-ссылки на публикации депутатов формируют, как структурированный, так и неструктурированный тип данных, многоструктурные данные. В связи с развитием рыночных решений для работы с большими данными, эти структурированные и неструктурированные данные являются источником для мониторинга, определения настроений и тенденций в общественном сознании, прогнозирования [127, с. 215-217].

В сегодняшнем мире невозможно добиться конкурентного преимущества, опираясь на стандартную информацию, необходимо искать новые теории, получать неявные и на первый взгляд совершенно неочевидные знания, основанные на всех источниках данных, которые компания способна обработать, кроме того, скорость получения этих знаний играет значительную роль. Только те, кто действительно осознает важность происходящих сегодня изменений и сможет правильно их использовать в своей деятельности, имеют реальный шанс добиться значительных успехов [128, с. 35].

Для обеспечения эффективности крупномасштабных социально значимых программ, реализуемых в регионах, необходимо объективно оценивать работу акимов всех уровней от сельского до областного. В регионы также переданы социально-предпринимательские корпорации, выделяются средства на поддержку малого и среднего бизнеса.

В нашей стране существует два способа формирования системы оценки: активная и пассивная. В первом случае инициатива по внедрению системы оценки исходит от акима района на местном уровне для акимов сельских округов, во втором акимы регионов - регулируется на государственном уровне.

Методы оценки в зависимости от уровня: единая система оценки, в которой анализ уровня эффективности местного самоуправления осуществляется на основе единого набора показателей для всех акимов регионов, не учитываются особенности конкретного региона, и формируется дифференцированная система оценки, которая формируется на региональном уровне с учетом условий функционирования территории или стратегических целей ее развития.

Первым из методов оценки работы акимов областей и городов республиканского значения стало постановление Правительства РК от 21 мая 1996 года «О рейтинговой системе деятельности акимов областей и г. Алматы по проведению реформ в регионах». Система должна была оценивать деятельность акимов на основе перечня из 24 показателей (13 - основных и 11 - вспомогательных). Среди основных показателей 1996 года были: объем промышленного производства, индекс физического объема промышленного производства, сельскохозяйственная продукция, индекс потребительских цен, уровень безработицы, процент поступлений в бюджет, доля производства в негосударственном секторе экономики, задолженность по выплата пенсий и пособий, заработная плата, дебиторская и кредиторская задолженность (в том числе просроченная) [129]. В феврале 2005 года была принята методика рейтинговой оценки деятельности акимов областей, а также городов Астана и Алматы. Методология предполагает расчет рейтинга регионов на основе показателей по таким направлениям, как индустриально-инновационное развитие, малый бизнес, жилищное строительство, образование, здравоохранение, сельское хозяйство, перерабатывающие отрасли и сельские районы, а также финансово-бюджетная сфера [130]. В 2010 году оценка работы акимов в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года «О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» рейтинг акимов должны были определить 35 социально-экономических показателя [131].

Результативным можно назвать онлайн-ресурс для оценки эффективности работы госорганов <https://evaluation.egov.kz/ru>, в котором представлены «отчеты о реализации программ регионального развития, в части реализации целевых показателей». Однако следует отметить, что на основе нестандартизированной и трудно усваиваемой информации, размещаемой на данном ресурсе акиматами

областей и городов республиканского значения, практически невозможно ранжировать работу местных исполнительных органов, т.е. сформировать непосредственно рейтинг акимов областей.

Одним из подходов к оценке деятельности акимов населением может стать изучение делового климата в регионах, проводимое в последние годы АО «Институт экономических исследований» (ERI) по заказу НПП «Атамекен». Особенностью исследования является составление рейтинга регионов по благоприятному ведению бизнеса и оценка эффективности государственных органов. В данном исследовании были учтены такие показатели как: административное регулирование, государственная поддержка бизнеса, недвижимости и инфраструктуры, человеческие ресурсы, финансовые ресурсы, а также уровень коррупции и теневой экономики.

Рейтинги акимов регионов публикуются на сайте [133]. Актуальна критика существующей системы оценки работы акимов регионов на методологической основе и однозначных, но основанных на регулярной и комплексной оценке показателей [134].

В Казахстане на базе информационной системы «Занятость» в 2018 году уже введены рейтинги деятельности ЦОНов и акимов районов и городов.

Конкурентоспособность государства определяется экономически конкурентоспособными регионами, районами и сельскими округами.

Рейтинг акимов сельских округов разрабатывается с учетом местных особенностей районным маслихатом и утверждается акимом района.

Рейтинг акимов сельских округов даст возможность увидеть непосредственный вклад менеджеров в социально-экономическое развитие района по конкретным показателям, кроме того, возрастет количество сельских населенных пунктов с высоким потенциалом развития.

Важно сравнить села с примерно одинаковым уровнем развития. Используя метод экспертных оценок, мы рекомендуем разделить села на группы с высоким, средним и низким потенциалом развития. Основной задачей акимов районов является поддержка политической и социальной стабильности, экономического развития населенных пунктов района. Выполнение ряда показателей влечет за собой увеличение индекса физического объема промышленности в целом по региону, производства валовой сельскохозяйственной продукции, увеличение товарооборота, что положительно скажется на общем рейтинге района. Для оценки работы акимов сельских округов определены три блока критериев: экономический, социальный, инженерный и инфраструктурный.

Работу акима сельского округа оценивает аким района, затем эта информация дополнительно обобщается и направляется на областной уровень.

**В заключение подраздел** рассмотрит оценку условного акимата сельского округа по 17 пунктам, запрошенным департаментами районного акимата, в случае непредставления информации аким сельского округа может получить штрафные санкции различной степени от акима района.

## **1. Отдел жилищно-коммунального хозяйства, пассажирского транспорта и автомобильных дорог**

1.1 Сбор коммунальных платежей осуществлен на 96,0%.

1.2 Вывоз ТБО организован. Договор с ТОО «Жылу».

1.3 По реализации Программы «Модернизация ЖКХ» (в III квартале т.г. зарегистрирован в органах юстиции 1 объект кондоминиума, ведется работа с населением удовлетворительно).

1.4 Работы по установке приборов учета холодной воды не ведутся, всего установлено 204 при потребности 1044 (20%).

## **2. Отдел предпринимательства и промышленности**

2.1 Отчетность в Отдел предпринимательства и промышленности и Управление статистики района.

2.2 Работа по поиску инвестиционных проектов в сфере промышленности.

2.3 Простаивающие предприятия и предприятия банкроты

2.4 Проекты по гарантированию и субсидированию процентной ставки кредита.

2.6. Работа по использованию предпринимательскими кругами инструментов государственной поддержки в рамках программы ЕП «Дорожная карта бизнеса 2020» [135].

2.7 Представление проектов для включения в Государственную программу индустриально-инновационного развития Республики Казахстан для рассмотрения Координационным советом области [136].

2.8 Реализация проектов в сфере малого и среднего предпринимательства.

## **3. Отдел сельского хозяйства**

3.1 Работа по обновлению старовозрастных посевов многолетних трав.

3.2 Низкий охват использования пахотно-пригодных земель в оборот.

3.3 Низкий уровень подготовки почвы и борьбы с вредителями (удобрения и гербициды).

3.4 По сравнению с прошлым годом снижено поголовье КРС на 259 голов или 12%, овец на 881 голов или 28%, коз на 56 голов или 18%.

3.5 На территории сельского округа не создан сельскохозяйственный кооператив.

## **4. Отдел земельных отношений**

4.1 Не используется по целевому назначению 107 га земель сельскохозяйственного назначения.

## **5. Инфляционные процессы**

Представление информации мониторинг по ценам. Превышение цен по 8 наименованиям продукции: мука 1 сорта на 11 тенге (118), яйцо десяток на 10 тенге (251), масло сливочное на 971 тенге (2472), капуста на 9 тенге (74), лук на 4 тенге (90), картофель на 9 тенге (116), сахар на 24 тенге (223), соль на 5 тенге (51), мука 1 сорта на 10 тенге (117), сахар на 61 тенге (260), соль на 3 тенге (49).

## **6. Отдел ветеринарии**

6.1 Имеется скотомогильник, не переданный на баланс КГП «Ветстанция».

6.2 Отсутствует объект убоя скота.

6.3 Отсутствует загон для проведения ветеринарных мероприятий сельскохозяйственных животных у частного сектора.

#### **7. Отдел образования**

7.1 Средний балл по ЕНТ составил - 67,9 баллов при среднерайонном показателе - 76,9 баллов.

7.2 Охват детей дошкольным образованием составляет 90,5% при среднерайонном показателе 95,0%.

7.3 Учащиеся из малообеспеченных семей не были своевременно обеспечены бесплатным горячим питанием на 4 квартал, в связи с отсутствием справок с акимата.

#### **8. Отдел занятости и социальных программ**

8.1 Количество малообеспеченных - 7 семей, 30 человек (уровень бедности - 0,5%, по рейтинговой оценке, «4» баллов проставляется при показателе до 0,5%),

8.2 охват трудоустройством самозанятого и безработного населения - 91,9% (по оценке «4» балла проставляется при показателе от 90 до 99%).

#### **9. Программа развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы**

В рамках Программы продуктивной занятости и массового предпринимательства не отработан вопрос с мобильными группами по формированию списков претендентов на обучение ТиПО

I направление: Обеспечение участников Программы техническим и профессиональным образованием и краткосрочным профессиональным обучением: план - 3, факт - 5 (100%).

II направление: Развитие массового предпринимательства: по плану - 1, факт - 1 (100%).

III направление: Развитие рынка труда через содействие занятости населения и мобильность трудовых ресурсов:

Молодёжная практика: по плану - 2, факт - 2(100%)

Социально-рабочие места: план - 2, факт - 0 (0%)

#### **9. Отдел культуры и развития языков**

Слабая ономастическая работа по переименованию улиц, низкий показатель ведения делопроизводства на государственном языке (74%).

#### **10. Внутренняя политика**

Не ведется должная работа по подписке на все контролируемые издания (80%). Не ведется работа по реализации проекта «Туган жер», программы «Рухани Жангыру».

#### **11. Казначейство**

2 отозванных счета к оплате, период с 01.07.2017 г. по 30.09.2017 г.

#### **12. Здравоохранение**

Зарегистрировано 4 случая заболеваемости туберкулезом.

#### **13. Отдел по делам обороны**

Не в полном объеме отработан вопрос доставки призывников на призывной пункт в отдел по делам обороны. Вызывалось 98 призывников, фактически явка составила 71%.

#### **14. Отдел по чрезвычайным ситуациям**

Не представляются отчеты по исполнению протокольных поручений комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС.

#### **15. Преступность**

11 случаев нераскрытых преступлений, совершенных в округе.

#### **16. Дисциплинарная ответственность**

№126-р (в.х.) от 05.10.2017 г., выговор.

**17. Ветеринарная инспекция.** Нет ни скотомогильника, ни убойной площадки. Отсутствие просветительной работы по вопросам ветеринарии среди населения. Скотомогильник в неудовлетворительном состоянии. Нет убойной площадки. Отсутствие просветительной работы среди населения по вопросам ветеринарии. Слабая скорость интернета, затрудняющая работу в базе «Идентификация сельскохозяйственных животных».

Ветеринарный пункт не обеспечен отдельным кабинетом. Имеется могильник крупного рогатого скота, не переведенный на баланс КГП «ветстанция».

Как видите выполнение всех работ, подготовка и сдача отчетов очень трудоемкая работа.

Повышение регулятивной роли государства практически во всех сферах жизни общества автоматически приводит к увеличению числа регулирующих органов-это внутренний номенклатурный интерес. Общественный интерес - сокращение бюрократии. Баланс между общественным и номенклатурным интересом - государственный интерес. Нельзя ставить знак равенства между номенклатурой и государственными интересами. Большая часть информации, необходимой для отчета перед администрацией района, отделами районного акимата может быть получена по завершении процесса консолидации баз данных на портал «электронного правительства» ([www.egov.kz](http://www.egov.kz)). Например: спутникова оценка сельхозугодий, ИС «Казначейство-клиент», «Е-халык», электронная версия похозяйственной книги акимов сельских округов, информационно-аналитическая система «Республиканская система животноводства», ИС «Пенсионный фонд».

Необходимо разработать критерии оценки состояния дел в селах, они должны учитывать все аспекты жизни людей, в том числе количество поступающих с мест жалоб. На ее основе составить карту проблемных вопросов и путей их решения. Для акимов сельских округов, в оперативной работе, планировании, при отчетности перед населением - руководство по определению того, что сделано, что не сделано и почему.

**Для оценки деятельности акима и акимата сельского округа нами предлагаются следующие 19 показателей.**

2.1. Численность поголовья скота ее динамика (КРС, лошади, овцы и козы, свиньи, птица) (%)

- 2.2. Объем производства продукции сельского хозяйства (мясо, молоко, яйцо) (%)
- 2.3. Обеспечение прогнозов поступления доходов в местный бюджет (%)
- 2.4. Освоение бюджетных средств по программам (%)
- 2.5. Темп роста пополнения контрольных счетов наличности (%)
- 2.6. Темп роста количества созданных рабочих (%)
- 2.7. Изменение численности официально зарегистрированных безработных (%)
- 2.8. Удельный вес трудоспособного населения в составе получателей адресной социальной помощи (%)
- 2.9. Удельный вес государственного языка в документообороте (%)
- 2.10. Изменение числа детей, охваченных дошкольным воспитанием и обучением (%)
- 2.11. Снижение уровня младенческой смертности (%)
- 2.12. Снижение уровня первичной заболеваемости туберкулезом (%)
- 2.13. Охват населения округа, занимающегося физической культурой и спортом (%)
- 2.14. Снижение количества правонарушений (%)
- 2.16. Открытие новых объектов бизнеса (ед.)
- 2.17. Удовлетворенность населения деятельностью сельского акимата процент от числа опрошенных жителей (%)
- 2.18. Количество социальных проектов выполненных с участием НПО и (или) бизнеса.
- 2.19. Процент субсидирования сельского округа от общего объема финансирования деятельности.

Основным показателем оценки является удовлетворенность населения деятельностью сельского акимата.

Этот показатель включает степень удовлетворения основных интересов населения:

- удовлетворенность услугами общественного транспорта (% респондентов);
- удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог (в процентах от числа опрошенных);
- удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровень организации теплоснабжения (снабжение топливом населения), водоснабжения (водоотведение), электроснабжения, газоснабжения (процент от числа опрошенных).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях правового государства и гражданского общества система местного государственного управления, действующая в Казахстане построена на основе теории, в рамках которой признается двойственная сущность самоуправления, актуализируется необходимость формирования органического единства местного самоуправления с системой государственного управления. Эффективность управления определяется, не только тем насколько корректна существующая система местного государственного управления, а тем насколько слажено работают ее различные уровни, как распределяются права, ресурсы, обязанности и ответственность. Улучшение эффективности деятельности акимов предлагается проводить методом последовательных модернизаций (МППМ). Он заключается в плановом внесении частичных, эволюционных и последовательных изменений в управленческие механизмы. Реализуемость МППМ подтверждается современной практикой. Далее необходима стандартизации управленческих технологий.

Подводя итог изложенному, представляется целесообразным обратить внимание на **основные положения и выводы.**

1. Сформулирована системная Модель повышения эффективности деятельности акимов в форме взаимосвязанных компонентов и субординационных связей между ними, которая позволит наиболее оптимальным образом организовать жизнь местного сообщества. Основными заинтересованными сторонами этой модели являются: население, маслихат, местное самоуправление в лице НПО (территориальные общественные советы, совет самоуправления, ассоциация кооперативов, общественные дружины).

2. Установлено, что повышение эффективности управленческой деятельности акимов необходимо рассматривать через взаимодействие их с маслихатами. Модель позволяет цифровизировать наиболее важные коммуникации, в деятельности акима и депутатов маслихата, они фиксируются и защищаются от искажений в информационной системе, накопленная информация анализируется для принятия управленческих решений. Информационная система является базой для оценки эффективности совместной работы акимов и депутатов маслихата.

3. Обоснованы меры по повышению престижа сотрудников акимата и укреплению кадрового потенциала. Реализация данного мероприятия позволит сформировать позитивное отношение граждан к служащим, повысить престиж службы, внедрить современные механизмы стимулирования деятельности работников акимата, на основе оценки деятельности, с проведением социологических опросов удовлетворенности населения деятельностью акимата сельской территории. Предложены меры по усилению кадрового состава акиматов, аппарата маслихатов и депутатов.

4. Выявлено, что совершенствование организационной структуры акимата сельского округа должно быть основано, прежде всего, на устранении

дублирующих функций, оптимизации основной деятельности сотрудников управлений, уменьшении избыточной отчетности акимата, разделении функций акима на обязательные и факультативные.

5. Предлагается усиление роли депутатов Маслихата с позиций проектного подхода, в качестве представителей Потребителя в команде управления проектом.

6. Научно-обосновано возрождение института наказов избирателей, реализуемых в виде проектов, каждый проект-наказ, получивший одобрение и финансирование входит в реестр наказов. За каждым депутатом закрепляется проект, реализующийся на его избирательном округе. Определяется его роль и полномочия в качестве представителя Потребителя. Все операции по контролю за проектом фиксируются и защищаются от искажений в информационной системе «Гражданский контроль», накопленная информация анализируется для формирования и распространения лучших практик.

7. Предлагается новый метод голосования депутатов по наиболее важным вопросам, позволяющий выявить обоснованность решения депутата маслихата. Результаты голосования и его обоснование фиксируются и защищаются от искажений в информационной системе, накопленная информация анализируется для выявления проблем.

**Оценка полноты решений поставленных задач.** Полностью завершена теоретическая разработка новой модели института управленческой деятельности в системе местного государственного управления и самоуправления. Задачи, поставленные на разрешение в данной диссертационной работе, получили полное, логическое завершение, а именно:

1. Обоснована и сформулирована целостная система модели повышения эффективности деятельности акимов в форме взаимосвязанных компонентов и субординационных связей между ними.

2. Сформулированы меры по повышению престижа сотрудников акимата и укреплению кадрового потенциала. Реализация данного мероприятия позволит сформировать позитивное отношение граждан к служащим, повысить уровень государственной службы, внедрить современные механизмы стимулирования деятельности работников акимата, на основе оценки деятельности, с проведением социологических опросов удовлетворенности населения деятельностью акимата сельской территории.

3. Научно-обоснованы меры по усилению кадрового состава акиматов и аппарата маслихатов. Обоснована необходимость создания и функционирования республиканской площадки акимов сельских территорий выполняющей роль «сетевого коллективного мозга».

4. Выработаны меры повышения эффективности управленческой деятельности акимов, которые необходимо рассматривать через взаимодействие их с маслихатами. Предложены конкретные алгоритмы усиления влияния органов самоуправления (маслихатов) с использованием цифровых технологий.

5. Определены пути повышения доверия к власти, привлечение населения

к управлению селом.

6. Предложено использование краудсорсинговых технологий для выработки решений и гражданского контроля. В частности, использование геометок для дистанционного мониторинга хода выполнения проекта и оценки качества с помощью местных жителей, позволяющих выявить зоны, требующие приоритетного внимания акимата сельского округа и органов государственного управления.

7. Обоснована необходимость формирования условий для создания и развития деятельности неправительственных организаций, решающих местные вопросы реализации совместных проектов акимата, бизнеса и НПО.

***Разработка рекомендаций и исходных данных по конкретному использованию результатов.***

1. Для оценки деятельности акима и акимата сельского округа нами предлагаются следующие 18 показателей в процентном соотношении:

1) Изменение численности поголовья скота (КРС, лошади, овцы и козы, свиньи, птица) (%);

2) Изменение производства продукции сельского хозяйства (мясо, молоко, яйцо) (%);

3) Обеспечение прогнозов поступления доходов в местный бюджет (%);

4) Освоение бюджетных средств по программам (%);

5) Темп роста пополнения контрольных счетов наличности (%);

6) Темп роста количества созданных рабочих (%);

7) Изменение численности официально зарегистрированных безработных (%);

8) Удельный вес трудоспособного населения в составе получателей адресной социальной помощи (%);

9) Удельный вес государственного языка в документообороте (%);

10) Изменение числа детей, охваченных дошкольным воспитанием и обучением (%);

11) Снижение уровня младенческой смертности (%);

12) Снижение уровня первичной заболеваемости туберкулезом (%);

13) Охват населения округа, занимающихся физической культурой и спортом (%);

14) Снижение количества правонарушений (%);

15) Открытие новых объектов бизнеса (ед.)

16) Удовлетворенность населения деятельностью сельского акимата, процент от числа опрошенных жителей (%);

17) Количество социальных проектов выполненных с участием НПО и (или) бизнеса.

18) Процент субсидирования сельского округа от общего объема финансирования деятельности.

В качестве основного показателя оценки выступает удовлетворенность населения деятельностью сельского акимата. Данный показатель включает в себя степень удовлетворенности основных интересов населения.

2. В целях усиления кадрового состава акиматов, аппарата и депутатов маслихатов необходимо:

1) повышение квалификации государственных служащих акимата и депутатов маслихатов с позиций проектного подхода. Роль маслихатов и общественных советов, НПО - представители Потребителя в команде управления проектом, акима как руководителя проекта, его заместителей и специалистов как руководителей команды проекта, бизнеса, аналитических структур НПО - как Поставщика;

2) разработка актуальных специализированных программ для обучения государственных служащих на уровне сельского округа;

3) возобновление практики привлечения к работе в акимате сотрудников в статусе технических работников. Обеспечение им социальной поддержки наравне с государственными служащими. Организация для них периодического повышения квалификации. Распространение действия программы «С дипломом в село» на IT специалистов, зоотехников, агрономов.

3. Требуется создание республиканской площадки для обмена передовым опытом, стимулирования местного развития и выражения коллективного мнения в отношении вопросов регионального и местного значения, формирование запросов на программы переподготовки государственных служащих для местного управления и самоуправления, в виде республиканской ассоциации «Совет сельских округов». Ассоциация должна:

1) защищать интересы местных территорий, давать рекомендации, поддерживать начинания в сфере развития, проводить обучение для госслужащих и стимулировать взаимодействие, обмен информацией и опытом между акиматами, НПО сельских округов. Распространять бесплатное программное обеспечение для оказания местных услуг, оказывать срочное финансовое и/или материальное содействие и консультировать по юридическим вопросам. Публиковать отчеты, книги;

2) иметь свою интернет платформу, с множеством функций, в том числе и возможностью, проводить опросы населения сел, методические рекомендации, актуальные данные о проектах и т.д. Возможность просмотра вебинаров, тренингов, организации чатов;

3) краудсорсинговую платформу по решению вопросов местного управления и самоуправления. Это возможность создать некий аналог цифрового мозга для местного управления. Формулировка практических кейсов, привлечет большое количество аналитиков из академической и исследовательской и бизнес среды.

4. Предложены конкретные механизмы усиления влияния маслихатов, являющимся органами самоуправления. Обеспечение роли маслихата с позиций проектного подхода, как представителя Потребителя в команде управления проектом.

***Оценка научного уровня выполненной работы по сравнению с лучшими достижениями в данной области.*** В диссертации произведено современное научное исследование проблем повышения эффективности управленческой

деятельности акимов сельских территорий с учетом новых социально-экономических реалий, развивающихся в республике. На основе изучения современной практики, а также имеющегося нормативного и литературного материала нами раскрывается сущность института местного государственного управления и самоуправления.

Высокий научный уровень диссертации заключается в том, что выработанные научные рекомендации позволят обеспечить эффективную реализацию управленческой деятельности акимов сельских территорий. Содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации на основе объективных критериев улучшат стимулирование и повышение управленческой деятельности акима сельской территории.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Конституция РК от 30 августа 1995г. (с изменениями и дополнениями от 10.03.2017 года). - Алматы: Жеты жарғы, 2018.
- 2 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». - URL: <http://www.adilet.zan.kz/> (дата обращения: 12.09.2018)
- 3 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана» // Казахстанская правда. – 2012. – 27 января.
- 4 Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года №438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан». // URL:<http://www.adilet.zan.kz/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 5 План нации - 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Н. Назарбаева // Казахстанская правда. – 2015. – 20 мая.
- 6 Закон Республики Казахстан от 11 июля 2017 года № 90-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». // URL:<https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 7 Указ Президента Республики Казахстан от 24 апреля 2013 года №555 «Правила избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа»//URL: <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 8 Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 122 -VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения». – URL: <https://online.zakon.kz/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 9 Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 апреля 2018 года № 226 «О проекте Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам выборов». – URL:<http://egov.kz/> (дата обращения: 12.09.2018)
- 10 Коротков Э.М. Менеджмент: учебник для бакалавров. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 640 с.
- 11 Файоль А. Управление – это наука и искусство / А. Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тейлор, Г. Форд. – М.: Республика, 1992. – 349 с.
- 12 Магданов П.В. Система управления организацией: понятие и определение // Вестник ОГУ. – 2012. – №8. – С.56–62.
- 13 Stein Lorenz. Handbuchder Verwaltungslehre Stuttgart. – 1870. – 462 p. //URL: [http://reader.digitale-sammlungen.De/de/fs1/object/display/bsb11127611\\_00462.html](http://reader.digitale-sammlungen.De/de/fs1/object/display/bsb11127611_00462.html) (дата обращения: 12.09.2018).
- 14 Вебер М. Избранные произведения. – М., 1990. – 646 с.
- 15 Файоль А. Общее и промышленное управление. – М.: Академический Проект: Трикста, 2005. – 560 с.

- 16 Уваров В.Н. Теория государственного управления: Учебник. – Петропавловск: Северо–Казахстанская юридическая академия, 2006. – 473 с.
- 17 Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М., 1975. – 239 с.
- 18 Чуева А.С. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко. – Краснодар, 2013. – 94 с.
- 19 Горбатюк Е.С. Основные теории местного самоуправления: Аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Сер. 6. – 2015. – Вып. 1. – С.21–27.
- 20 Мамлеев А.А. К вопросу о делегировании полномочий в системе органов публичной власти // *Juvenis scientia*. – 2017. – №1. – С. 27–29. (дата обращения: 12.09.2018).
- 21 Ивановский В.В. Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии. – Казань: Издательство Императорского Казанского университета, 1886. – 213 с.
- 22 Tocqueville, *Democracy in America*. Harvey Mansfield and Delba Winthrop, trans., ed.; Chicago: University of Chicago Press, 2002, URL: <http://seas3.elte.hu/coursematerial/LojkoMiklos/Alexis-de-Tocqueville-Democracy-in-America.pdf> (дата обращения: 12.09.2018).
- 23 Меньшикова Г.А. Основы государственного и муниципального управления / Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 340 с.
- 24 Акулов А.О. Терминологические аспекты категорий «муниципальное управление» и «местное самоуправление» в теории и практике территориального управления // Вестник ТГЭУ. – 2011. – № 1. – С.24–35.
- 25 Бурлаков Л.Н. Государственное и местное управление. учебное пособие. – Астана, 2017. – 560 с.
- 26 Таранов А.А. Муниципальное право. – Алматы: Юрист, 2008. – 152с.
- 27 Кубаев К.Е. Формирование принципов и функций местного самоуправления в Республике Казахстан // *Транзитная экономика*. – 2002. – №4–5. – С.5–13.
- 28 Форзун Е.А. // Научно–методический электронный журнал Эффективность муниципальной управленческой деятельности «Концепт». – 2015. – № 3. – С. 36–40.
- 29 Формирование системы местного самоуправления в Казахстане: особенности и перспективы. Монография / под ред. Н.К. Нурлановой . – Вена, Австрия: Ассоциация перспективных исследований и высшего образования «Восток–Запад», 2015. – 208 с.
- 30 Европейская хартия местного самоуправления ETSN 122 – Страсбург, 15 октября 1985 г. – URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 12.09.2018).
- 31 Балабиев К.Р. Вопросы развития местного самоуправления в Республике Казахстан и роль зарубежного опыта в его совершенствовании. *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*, 2014.–URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-razvitiya-mestnogo-samoupravleniya-v->

respublike-kazahstan-i-rol-zarubezhnogo-opyta-v-ego-sovershenstvovanii (дата обращения: 12.09.2018).

32 Балыхин А.Г. Основные подходы к реализации местной власти в странах СНГ с позиции эффективной деятельности // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 1(37). – С. 409–410.

33 Гранкин И. В. Муниципальное право Российской Федерации: Курс лекций. Учебное издание. – М.: Проспект, 2012. – 202 с.

34 Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Конституционное право зарубежных стран. – 2004, – URL: [http://lawbooks.news/konstitutsionnoe-pravo\\_821/](http://lawbooks.news/konstitutsionnoe-pravo_821/) (дата обращения: 12.09.2018).

35 Чиркин В.Е. Современные модели местного самоуправления. Российский юридический журнал. – 1995. – №3, – URL: [https://studwood.ru/838005/pravo/rol\\_soderzhanie\\_mestnogo\\_upravleniya\\_samoupravleniya\\_strukture\\_upravleniya\\_gosudarstvom\\_obschestvom](https://studwood.ru/838005/pravo/rol_soderzhanie_mestnogo_upravleniya_samoupravleniya_strukture_upravleniya_gosudarstvom_obschestvom) (дата обращения: 12.09.2018).

36 Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров / А.С. Чуева, П.М. Курдюк, И.Н. Иваненко – Краснодар, 2013. – 94 с.

37 Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.

38 Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. – СПб.: Питер, 2003. – 263с.

39 Бутырина М.В. Зарубежные модели местного самоуправления. // Вестник ИГЭУ. – 2008. – Вып. 1. – С. 2–5.

40 ФРГ: взаимодействие федерации и земель // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 2. – С. 89–97.

41 Бурлаков Л. Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане / Л. Н. Бурлаков. – Астана, 2006. – 152 с.

42 Польский путь децентрализации. Местное самоуправление в 1990 – 2006 годах: монография / под ред. Р. Станника. – Болеховице. – М.: Фонд «Просвещение – Развитие – Окружающая среда», 2006. – 306 с.

43 Ассоциация Развития Гражданского Общества АРГО. – 2017. – URL: <http://argonet.Org/mestnoe-samoupravlenie-po-bolgarski-ili-kak-primenit-zarubezhnyj-opyt-v-kazahstane/> (дата обращения: 12.09.2018).

44 Обзор «Местное самоуправление в Финляндии: опыт объединения муниципальных образований». – 2017. – URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3318/> (дата обращения: 12.09.2018).

45 Садырбаев Е.А. Реформирование системы местного управления и самоуправления в Республике Казахстан: опыт зарубежных стран // Вестник Карагандинского университета. Серия ЭКОНОМИКА. – 2016. – № 4(84). – С. 160–165.

46 Ларионов И.В. Теоретические основы решения проблемы совершенствования управления организацией // Страховое дело. – 2014. – № 9. – С. 52–61.

47 Дежкина И. Эффективность управленческой деятельности и принцип «золотого сечения» // Проблемы теории и практики управления. – 2010. – № 1. – С. 82–86.

48 Логвинова Т.В. Особенности организационной культуры государственной службы. Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-organizatsionnoy-kultury-gosudarstvennoy-sluzhby> (дата обращения: 12.09.2018).

49 Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан. URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyu-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoy-sluzhby-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 12.09.2018).

50 Иванова Н.Л. Особенности лидерства в государственном секторе / Н.Л. Иванова, И.А. Ланская // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития: материалы VI Междунар. науч.–практ. конф. (Чебоксары, 18 июня 2017 г.). В 2 т. Т. 1 / ред.кол.: О.Н. Широков и др. – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. – С. 254–278. –URL: <https://interactive-plus.ru/e-articles/414/Action414-462365.pdf> (дата обращения: 12.09.2018).

51 Перечень навыков soft-skills и способы их развития. URL: [https://www.cfin.ru/management/people/dev\\_val/soft-skills.shtml](https://www.cfin.ru/management/people/dev_val/soft-skills.shtml) (дата обращения: 12.09.2018).

52 Одегов Ю.Г., Абдурахманов К.Х., Котова Л.Р. Оценка эффективности работы с персоналом. – М.: Альфа-Пресс, 2011.

53 Soft skills и Hard skills – в чем разница? URL: <http://www.mentalskills.ru/synopses/6981.html> (дата обращения: 15.02.2018).

54 Лошкарева Е. и другие. Навыки будущего. Что нужно знать и уметь в новом сложном мире. //– URL: <http://spkurdyumov.ru/uploads/2017/10/navyki-budushhego-chno-nuzhno-znat-i-umet-v-novom-slozhnom-mire.pdf> (дата обращения: 12.09.2018)

55 Карцева Т. Лидерская роль руководителя в сфере государственного управления // Государственная служба. – 2014. – №3 (89). – С. 55–61.

56 Роль лидера в условиях внедрения систем управления по результатам в публичном секторе: препринт WP8/2015/06 / О. С. Минченко, А. С. Калгин, Д. Ю. Двинских, Е. В. Заурова, Д. А. Подольский, Д. С. Решетникова, Н. А. Савельев, Н. А. Соболев; Нац. исслед. ун–т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). URL: (<https://www.hse.ru/mirror/pubs/> дата обращения: 12.09.2018).

57 Трейси Брайан. Как управляют лучшие. – М.: Изд–во «Манн, Иванов и Фербер», 2015. – 256 с.

58 Разворотнева С.В., Рябинин А.В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: перспективы и пути развития. Общероссийская общественная организация / Всероссийский совет местного

самоуправления. – URL: <http://vsmsinfo.ru/article.html?204#n204>. (дата обращения: 12.09.2018).

59 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95–IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.07.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.09.2018).

60 Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года № 120–VI «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.10.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.09.2018).

61 Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть), принят Верховным Советом Республики Казахстан 27 декабря 1994 года (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.07.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.09.2018).

62 Гражданский кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409–I (Особенная часть) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 05.10.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.09.2018).

63 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148–II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 15.09.2018).

64 Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413–IV «О государственном имуществе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 16.04.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 15.09.2018).

65 Закон Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года № 508–II «О рекламе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 15.09.2018).

66 МНЭ: Бюджеты местного самоуправления будут пополняться субвенциями. – URL: <https://www.zakon.kz/4862816-mne-byudzhety-mestnogo-samoupravleniya.html> (дата обращения: 12.09.2018).

67 В Актюбинском областном акимате обсуждено внедрение четвертого уровня бюджета // <http://aktobetv.kz/ru/news/society/obsuzhdeno-vnedrenie-chetvertogo-urovnya-byudzheta> (дата обращения: 15.09.2018).

68 Сводный отчет Министерства национальной экономики о кадровом составе акиматов РК на 01.04.2017. – URL: <http://economy.gov.kz/ru/> (дата обращения: 12.09.2018).

69 Сводный отчет Министерства национальной экономики о качественном составе жителей сел РК на 01.04.2017. – URL: <http://economy.gov.kz/ru> (дата обращения: 12.09.2018).

70 Максимова С.Г., Гончарова Н.П., Ноянзина О.Е., Авдеева Г.С., Омельченко Д.А. Патриотизм и национализм: ментальные репрезентации и поведенческие стратегии населения современной России: монография / под общ. ред. С.Г. Максимовой. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. – 321 с.

71 Бакытжан Сагинтаев поставил задачи Правительству. – URL: [https://liter.kz/ru/articles/show/28279-bakytzhan\\_sagintaev\\_postavil\\_zadachi\\_pravitelstvu](https://liter.kz/ru/articles/show/28279-bakytzhan_sagintaev_postavil_zadachi_pravitelstvu) (дата обращения: 12.09.2018).

72 Центральная избирательная комиссия РК. – URL: [https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=4034&sphrase\\_id=113](https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=4034&sphrase_id=113) 32 (дата обращения: 12.09.2018).

73 А. Шпекбаев рассказал о повышенном интересе к госслужбе. – URL: <https://www.zakon.kz/4905758-shpekbaev-rasskazal-o-povyshennom.html> (дата обращения: 12.09.2018).

74 Об утверждении Национального плана по развитию взаимодействия неправительственных организаций и государства в Республике Казахстан на 2016 – 2020 годы. Распоряжение Премьер–Министра Республики Казахстан от «28» декабря 2015 года № 159–р44. // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 15.09.2018).

75 Развитие Местного Самоуправления в Казахстане. Отчет по оценке влияния изменений в законодательстве на местное самоуправление. Общественное объединение «Эхо», 2014. – URL: <http://www.echo.kz> (дата обращения: 01.04.2018).

76 Указ Президента Республики Казахстан от 5 февраля 2016 года № 190. «О проведении отчетных встреч с населением руководителей центральных исполнительных органов, акимов, ректоров национальных высших учебных заведений» // <http://nomad.su> (дата обращения: 01.04.2018).

77 Алимбиева Т. Г., Сайымова М. Д. Развитие местного самоуправления в Казахстане как института гражданского общества // Молодой ученый. – 2015. – №2. – С. 365–369.

78 Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» // <http://nomad.su> (дата обращения: 01.04.2018).

79 Стивен П. Роббинз, Мэри Коултер. Менеджмент. 8 издание. – М., 2007. – 1056 с.

80 Максимова С.Г. и др. Социальная активность как основа формирования гражданских позиций населения современного региона России. // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2015. – № 4 (126). – С. 174 –179.

81 Третья модернизация Казахстана: Новые возможности для граждан и качественный рост. Стратегический план развития страны до 2025 года. 7 реформа. Официальный сайт Премьер–министра РК. – URL: [www.primeminister.kz](http://www.primeminister.kz) (дата обращения: 12.09.2018).

82 Чаянов А.В. Краткий курс кооперации. – М.: Московский рабочий, 1990. – 80 с.

83 Егоров В.Г. Мировой опыт развития кооперации в сельском хозяйстве // Лесной вестник. – 2012. – №3. – С.184–189.

84 Конфликты за пастбищные ресурсы в Кыргызской Республике. Iгène Mestre, Aliya Ibraimova, Bilimbek Azhibekov. Открытый архив в гуманитарных

науках и обществе. – URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01493866> (дата обращения: 12.09.2018).

85 Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.05.2018 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 01.04.2018).

86 Аминов И.П. Дронова К.С. Электронный муниципалитет. – URL: <http://izron.ru/articles/teoriya-i-praktika-sovremennoy-yuridicheskoy-nauki-sbornik-nauchnykh-trudov-po-itogam-mezhdunarodnoy-sektsiya-2-konstitutsionnoe-pravo-munitsipalnoe-pravo-spetsialnost-12-00-02/elektronnyu-munitsipalitet/> (дата обращения: 12.09.2018).

87 Тамбовцев В.Л. Межмуниципальные взаимодействия с позиций экономического анализа. Terra Economicus, 2017. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mezhmunitsipalnye-vzaimodeystviya-s-pozitsiy-ekonomicheskogo-analiza> (дата обращения: 12.09.2018).

88 Постановление Правительства Республики Казахстан от 24 декабря 2012 года № 1665. О внесении изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 1999 года № 2021 «Об утверждении Перечня должностей работников, лиц, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих функционирование государственных органов и не являющихся государственными служащими». Утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РК от 24 октября 2016 года № 612 // <https://liter.kz/ru> (дата обращения: 01.04.2018).

89 Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан. Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции. – URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyu-doklad-o-sostoyanii-gosudarstvennoy-sluzhby-v-respublike-kazahstan> (дата обращения: 12.09.2018).

90 Блог министров и председателей Агентств РК. – URL: <https://dialog.egov.kz/blogs> (дата обращения: 12.09.2018).

91 Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года №636. «О стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года» // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.09.2018).

92 Матреков К. Программа «С дипломом в аул!» превращается в бегство из аулов с государственными деньгами. – URL: <https://365info.kz/2014/10/programma-s-diplomom-v-aul-prevrashhaetsya-v-begstvo-iz-aulov-s-gosudarstvennymi-dengami/> (дата обращения: 12.09.2018).

93 Тултабаев С. Модель местного самоуправления Казахстана (или как повысить эффективность местного управления, пополнить бюджет и снизить безработицу) <http://almau.edu.kz/download/1043/13437313212456.pdf> (дата обращения: 12.09.2018).

94 Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 151. «О некоторых вопросах поступления граждан на административную государственную службу корпуса "А"» // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.09.2018).

- 95 Краевой Ю.Г. Гражданская пассивность как социальный феномен: природа и особенности проявления в современной России: Автореф. дисс. ... канд. социолог. наук. – М., 2006. – 26 с.
- 96 Доклад «О мировом развитии – 2016: цифровые дивиденды». Официальный сайт Всемирного банка. – URL: <http://www.worldbank.org/wdr2016> (дата обращения: 12.09.2018).
- 97 Знаете ли Вы своего депутата? // Сайт «Новости Усть–Каменогорска и ВКО». – URL: <http://yk-news.kz/news/>(дата обращения: 12.09.2018).
- 98 Вольский, В.И. Процедуры голосования в малых группах с древнейших времен до начала XX века. – Нац. исслед. ун–т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом. Высшей школы экономики, 2014. – 76 с.
- 99 Сапрыка В.А., Счастливенко Т.В. Технология краудсорсинга в системе управления ресурсами региона // Современные проблемы науки и образования. – 2014. – № 5. – С.34–42.
- 100 Портал для улучшения качества жизни горожан и облика Москвы через активное участие москвичей в жизни столицы // [www.doroga.mos.ru](http://www.doroga.mos.ru).
- 101 Региональная газета «Диапазон» [http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-othernews / 100078-sazdy-ilek-nam-blizhe-kak-idet-sbor-podpisey-ponazvaniyam-rayonov-aktobe.html](http://www.diapazon.kz/kazakhstan/kaz-othernews/100078-sazdy-ilek-nam-blizhe-kak-idet-sbor-podpisey-ponazvaniyam-rayonov-aktobe.html). (дата обращения: 12.09.2018).
- 102 Пью М., Купер Н., Тернер М. (ред.) Чей мир? Критические перспективы в политической экономии миростроительства. Новая серия проблем безопасности. Палгрейв Макмиллан. – Лондон, 2008. – 412 с.
- 103 Мобилизовать сетевой «крауд». Интервью с создателем проекта «Карта помощи» Григорием Асмоловым. – URL: <https://lenta.ru/articles/2011/10/28/crowdsourc/>(дата обращения: 12.09.2018).
- 104 Халиль Альян (Khalil Alian). Почему «арабской весне» не удалось изменить реальность арабского мира к лучшему. –URL: <https://inosmi.ru/politic/20170407/239068463.html>(дата обращения: 12.09.2018).
- 105 Назарбаев Н.А. "Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания". –URL: <http://www.akorda.kz/ru/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 106 В ЗКО жителей привлекают к принятию государственных решений. Новости Казахстана «BNews.KZ»АО «Казконтент» –URL: [https://bnews.kz/ru/news/v\\_zko\\_zhitelei\\_privlekaut\\_k\\_prinyatiu\\_gosudarstvennih\\_reshenii](https://bnews.kz/ru/news/v_zko_zhitelei_privlekaut_k_prinyatiu_gosudarstvennih_reshenii) (дата обращения: 12.09.2018).
- 107 «Бирже идей» Сбербанка. – URL: <http://www.sberbankidea.ru/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 108 НКО «Фонд борьбы с коррупцией», проект «РосПил». – URL: <https://fbk.info/projects/> (дата обращения: 12.09.2018).
- 109 Wampler B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. Pennsylvania State University Press, 2010. – 280 p.
- 110 D–Brain in South Korea // The World Bank Group. Официальный сайт. – URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/d-brain-in-south-korea> (дата обращения: 10.03.2018).

111 Kuriyan Renee, Bailur Savita, Gigler Bjorn–Soren, Gigler Park, Kyung Ryul Technologies for Transparency and Accountability: Implications for ICT Policy and Implementation. Open Development Technology Alliance. World Bank, 2011. – 221 p.

112 Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование: международный контекст российской версии // Финансовый журнал. – 2015. – № 3. – С.117–122.

113 Hwang J., Song D. Participatory Budgeting in Korea: A Focus on Participatory Budgeting in YeonsuGu, Incheon. International Strategy Center Research Paper 1, 2013. – P.21–28.

114 Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно–исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. – 2015. – № 4. – С. 94–103.

115 Официальный сайт программы поддержки местных инициатив Тверской области. – URL: <http://ppmi.tverfin.ru/>(дата обращения: 10.03.2018).

116 Рогова А. В. Краудсорсинг как инструмент социально–экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – №5. – С. 2–8.

117 Буценко Е.В. Практическое применение краудфандинга как инновационного механизма финансирования (на примере развития сельских территорий региона) // Экономические исследования. – 2014. – Выпуск № 3. –С. 3–9.

118 Сайт Всемирного Банка. –URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/feature/2013/02/19/geo-tagging-for-efficient-cost-effective-project-management> (дата обращения: 10.03.2018).

119 Сайт разработчика платформы Ushahidi. <https://community.ushahidi.com/>.(дата обращения: 12.09.2018).

120 Проект «Гражданский контроль» Сайт АДГС. –URL: <http://kyzmet.gov.kz/ru/news/v-kazahstane-primenyayutsya-noveyshie-metody-masshabnogo-obshchestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 10.03.2018).

121 OECD (2017), OECD Urban Policy Reviews: Kazakhstan: (Russian version), OECD Publishing, –URL: Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264274624-ru> (дата обращения: 10.03.2018).

122 В Кокшетау прошел семинар по повышению роли акимов в социальном–экономическом развитии региона. – URL: <https://www.zakon.kz/4808215-v-kokshetau-proshel-seminar-po.html> (дата обращения: 10.03.2018).

123 Союз муниципалитетов тюркского мира. –URL: <http://www.tdbb.org.tr/?lang=ru>(дата обращения: 10.03.2018).

124 Норвежская ассоциация «KS». Опрос национальных пользователей и использование результатов для улучшения государственных и местных услуг. – URL: [www.ks.no](http://www.ks.no)(дата обращения: 10.03.2018).

125 Government of Norway, (2007), KOSTRA (local governments–State–Reporting) [www.regjeringen.no/en/dep/kmd/subjects/municipal–economy/kostra–municipality–state–reporting.html?id=1233](http://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/subjects/municipal–economy/kostra–municipality–state–reporting.html?id=1233). (дата обращения: 10.03.2018).

126 Ильясова Г.Т., Уакпаев Б.С. Статус и полномочия депутатов маслихатов всех уровней. ЧУ «Школа политического менеджмента. Партии «Нұр Отан». – Астана, 2016. – 124 с.

127 Билл Френкс. Укрошение больших данных. – М.: «Манн, Иванов и Фербер», 2014. – 352 с.

128 Скорочкина Т.С. Big data – новый подход формирования бизнес–знаний // Стратегии бизнеса. – 2017. – №5. – С. 28–36.

129 О рейтинговой системе деятельности акимов областей и г.Алматы по проведению реформ в регионах. Утратило силу – постановлением Правительства РК от 13 января 2000 г. N 62 ~ P000062 – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P960000620>(дата обращения: 10.03.2018).

130 В Правительстве рассмотрена методика расчета рейтинга деятельности акимов областей, Астаны и Алматы. – URL: <http://www.pomad.su/?a=3–200502240117>. (дата обращения: 10.03.2018).

131 Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17.05.2018 г. (дата обращения: 10.03.2018).

132 Глава РК обозначил критерии оценки работы акимов. –URL: <https://kapital.kz/gosudarstvo/45880/glava-rk-oboznachil-kriterii-ocenki-raboty-akimov.html> (дата обращения: 10.03.2018).

133 НПП РК «Атамекен» обнародовал результаты социологического исследования «Деловой климат» за 2016 год ИА Кокшетау Азия. – URL: <https://kokshetau.asia/socialnews–mobile /–2016–god> (дата обращения: 10.03.2018).

134 Кто «заказывает" акимов» Интервью с политологом Сатпаевым Д. – URL: <https://camonitor.kz/11227–.html> (дата обращения: 10.03.2018).

135 Об утверждении Единой программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса 2020», внесении изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 10 июня 2010 года № 556 "О некоторых мерах по реализации Программы "Дорожная карта бизнеса 2020" и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан". Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2015 года № 168. // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.03.2018).

136 Об утверждении Государственной программы индустриально–инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 годы и о внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 957 «Об утверждении Перечня государственных программ» (с изменениями от 06.09.2016 г.) // <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 12.03.2018).

137 Об утверждении бюджета Кобдинского сельского округа на 2018-2020 годы.

138 Решение маслихата Кобдинского района Актюбинской области от 22 декабря 2017 года № 128. Зарегистрировано Департаментом юстиции Актюбинской области 8 января 2018 года № 5805.

139 /Население Республики Казахстан. Итоги Национальной переписи населения Республики Казахстан 2009 года. Том 1. Статистический сборник. /Под ред. Смаилова А.А./ Астана, 2011 - 185 с /.

140 О внесении изменений в решение Мактааральского районного маслихата от 25 декабря 2017 года № 22-174-VI "О бюджете города, поселков и сельских округов на 2018-2020 годы".

141 Решение Мактааральского районного маслихата Туркестанской области от 26 сентября 2018 года № 38-254-VI.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Лист голосования

Уважаемый депутат, проранжируйте кандидатов в Акимы сельского округа и обоснуйте свое решение. Наиболее, на ваш взгляд, подходящему кандидату ставится балл 1, менее подходящему балл 2, самому неподходящему кандидату балл 3

Депутат, изучив биографию и программу кандидатов, при голосовании проранжировал кандидатов следующим образом и обосновал свой выбор.

Таблица 1 – Заполненный лист голосования по методу Кондорсе и Борда

Кандидата	Ранг	Комментарии, обоснование
А	2	Работал в бизнесе 10 лет, возраст 40 лет, родился в селе этого округа, люди его знают. Программа содержательна, пункты 2.1, 2.6, 3.4 вызывают сомнения в реалистичности выполнения.
Б	1	Имеет опыт руководителя более 15 лет, возраст 50 лет, родился в селе этого округа, люди его знают. Программа конкретна, реалистична и содержательна, люди поддержат.
С	3	В селе не жил. Возраст 30 лет. Экономист. Работал в торговом предприятии менеджером по продажам. Программа составлена по шаблону общими фразами.

На первом месте стоит кандидат Б, на втором кандидат А, на третьем кандидат С. Эти предпочтения запишем в виде  $B \rightarrow A \rightarrow C$

Правило обработки анкеты.

Персональное голосование депутата и его комментарии вносятся в базу данных, формирую большие данные для оценки деятельности депутата и маслихата и в целом.

Пусть голосование депутатов произошло, и получено следующее распределение голосов. Из 30 депутатов маслихата проголосовало 22 депутата, пусть результаты распределились в соответствии с таблицей 2.

Таблица 2 – Результаты распределения голосов

Число проголосовавших	Предпочтения
10	$A \rightarrow B \rightarrow C$
2	$A \rightarrow C \rightarrow B$
3	$B \rightarrow A \rightarrow C$
4	$B \rightarrow C \rightarrow A$
2	$C \rightarrow A \rightarrow B$
1	$C \rightarrow B \rightarrow A$

Расчет победителя провели автоматически в MS Excel, см. рисунок 1. Предполагается что голосование будет проводится online, на планшетах с установленной программой. При этом можно предусмотреть фиксации времени и места голосования, индикацию депутата. Это позволит сократить время обработки результатов, выявить реальное участие депутатов в голосовании, что предотвращает возможность формального голосования, при отсутствии кворума, и «задним числом». Данные голосования будут храниться в республиканской базе данных, а результаты будут публиковаться на сайте маслихата. Это позволит выявить лучших депутатов и отсеять тех, кто относится к обязанностям формально.

				Метод Кондорсе	
число чел	A	B	C		
10	3	2	1	баллы	15 7
число чел	A	C	B		
2	3	2	1		A B
число чел	B	A	C		12 8
3	3	2	1	баллы	
число чел	B	C	A		Метод Борда
4	3	2	1	баллы	A 51
число чел	C	A	B		B 47
2	3	2	1	баллы	C 34
число чел	C	B	A		
1	3	2	1	баллы	
Всего	22			баллы	

Рисунок 1 – расчет победителей в MS Excel по методам Кондорсе и Борда

Итоги голосования приведены в таблице 5, по предварительным характеристикам, должен выиграть кандидат В. В итоге выиграл кандидат С.

Анализ обоснований выбора позволит выявить некоторые латентные проблемы на местном уровне, что позволит улучшить обоснованность управленческих решений.

Таблица 3 – Расчет победителя по трем методам: большинства, Борда и Кондорсе

Метод	Победители
Большинства	Избранным будет кандидат А (12 баллов)
Борда	Избранным будет кандидат А (51 балл)
Кондорсе	Избранным будет кандидат А, который при по парном сравнении побеждает двух других кандидатов А/С(15/7), А/В (12/8)

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### Реестр наказов избирателей депутатам районного маслихата

Утвержден  
решением Маслихата  
от \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_

#### РЕЕСТР НАКАЗОВ избирателей депутатам районного маслихата

Наименование наказа	Исполнитель наказа	Сроки исполнения наказа	Депутат № избирательно го участка	Источники и объемы финансирова ния	Статус выполнения
Оформление невостребованных земельных долей ТОО «Звезда»	Акимат района		Ли Н.В. Ахметов В.В.		
Оформление ветхих, бесхозных домов (строений) для ИЖС	Акимат сельского округа				
Оформление площадки для ТБО	Акимат сельского округа				
Паспортизация дорог в населенных пунктах	Акимат сельского округа				
Паспортизация и оформление бесхозных прудов	Акимат сельского округа				
Передача водопроводной сети на баланс района	Акимат сельского округа				
Увеличение количества автобусных рейсов и изменение времени	Акимат сельского округа				
Установка уличного освещения в селе	Акимат сельского округа				
Валка аварийных деревьев в селе	Акимат сельского				

		округа				
Установка по улицам	тротуаров	Акимат сельского округа				