

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**Институт управления**

На правах рукописи

**Худайбергенова Алмагул Мыратовна**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА**

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

Магистерский проект на соискание степени магистра  
государственной политики

Научный руководитель: \_\_\_\_\_ Есенбаев Г.Е.  
советник Представительства  
Президента Республики  
Казахстан в Парламенте  
Республики Казахстан

Проект допущен к защите «\_\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 г.

Директор Института управления: \_\_\_\_\_ к.э.н. Турчекенова Р.А.

**Нур-Султан, 2021**

## Содержание

<b>Нормативные ссылки.....</b>	<b>3</b>
<b>Обозначения и сокращения.....</b>	<b>4</b>
<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>Обзор литературы.....</b>	<b>7</b>
<b>Методы исследования.....</b>	<b>14</b>
<b>Анализ и результаты исследования.....</b>	<b>16</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>42</b>
<b>Список использованных источников.....</b>	<b>45</b>
<b>Приложение 1.....</b>	<b>47</b>
<b>Приложение 2.....</b>	<b>51</b>
<b>Аналитическая записка.....</b>	<b>52</b>

## **Нормативные ссылки**

Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.

Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан».

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

Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 «Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2020 года».

## **Обозначения и сокращения**

РК – Республика Казахстан

СНГ – Содружество Независимых Государств

МСУ – Местное самоуправление

Рис. – Рисунок

г. – Город

СМИ – Средство массовой информации

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития

КазССР – Казахская Советская Социалистическая Республика

PR – Public Relations (публичные отношения)

ЖКХ – Жилищно-коммунальное хозяйство

## Введение

**Актуальность темы.** Местное самоуправление (представительный и исполнительный органы) – это вмешательство народа в организацию власти как важнейшего элемента гражданского общества. Оно имеет двустороннее значение, как показано в научной литературе: политическое и общественное. С одной стороны, органы местного самоуправления объединены в государственное управление единой системой. Местное самоуправление, действуя с основными законами и нормативными актами, формирует свой бюджет и регулирует порядок сбора различных поступлений в соответствии с законодательством. С другой стороны, политическая форма самоорганизации населения.

Самоуправление, как правило, рассматривается как альтернатива государственному управлению, это не конкретное определение. Институт местного самоуправления можно рассматривать не только как власть, но и как соответствующую друг другу общественную власть объекта и субъекта управления. Самоуправление основывается на принципах свободы, равенства и прямого участия в управлении.

Местное самоуправление может быть рассмотрено как многогранное, многопартийное и всестороннее социальное строительство. Как показывает социальный опыт человечества, на этапах развития государства через самоорганизацию на местах решают повседневные проблемы. Но мы не можем сказать, что местное самоуправление как форма самоорганизации населения во все времена является действующей системой управления во всех странах. Современное местное самоуправление рассматривается как механизм взаимодействия территориальных ассоциаций и государства и отличается стыком двух в общей точке. Формы и современные принципы местного самоуправления - в результате сложного процесса заключения сделки совпадают с интересами государства и территориального сообщества.

Формирование местного самоуправления – это не только задача ассоциаций на местном уровне, но и процесс государственной власти всех уровней и ее теоретического обоснования. Для решения этой проблемы фундамент науки должен быть прочным. Вместе с тем, государство не может самостоятельно строить структуру самоуправления. Эта структура должна быть построена снизу и по инициативе местных сообществ и самих жителей. Задача, поставленная перед государством, должна создать правовую базу и организационные условия, благоприятную политическую атмосферу, установить в обществе первую ступень самоуправления, благодаря чему развивать широкое и повседневное местное самоуправление.

**Методология.** В работе были использованы: метод анализа, количественный и качественный методы. Количественным методом является социологический опрос. Опрос проводился среди населения РК в онлайн формате. Качественным методом является интервью.

**Цель работы.** Представить пути обеспечения эффективного механизма организации и функционирования местного представительного органа в Республике Казахстан.

Для этого мы ставим ряд задач на основе теоретико-методологических принципов и научно-практических рекомендаций.

**Задачи исследования:**

- проведение анализа становления и развития системы государственного местного самоуправления;
- определение структуры, задач и видов местного государственного управления и самоуправления;
- внедрение теоретико-методологических принципов и научно-практических рекомендаций в систему местного самоуправления;
- изучение зарубежного опыта и моделей местного самоуправления;
- провести анализ деятельности местного представительного органа.

**Методы исследований**

**Предметом исследования** являются юридически закрепленные взаимоотношения структурных элементов системы представительного органа, рассматриваемой как современная модель его организации.

**Объектом исследования** выступают организационно-правовые формы современной модели представительного органа.

**Гипотезой и ожидаемыми результатами исследования.** Расширение набора компетенций депутатам маслихатов позволит повысить эффективность деятельности и роль представительного органа.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что оно направлено на повышение качества работы маслихата, выводы и рекомендации могут быть использованы на практике представительного органа.

**Публикация.** Научная статья по теме «Совершенствование и организация деятельности представительного органа» была опубликована в сборнике круглого стола «Реализация положений концепции правовой политики Республики Казахстан с 2010 до 2020 года по основным направлениям национального права» город Караганда, Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова.

## Обзор литературы

При написании магистерского проекта были использованы труды зарубежных и казахстанских авторов, также нормативные и законодательные акты РК.

На республиканском референдуме 30 августа 1995 года была принята Конституция Республики Казахстан, которая стала основным документом, провозглашающим нашу страну светским, правовым, демократическим и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его права, его жизнь и его свобода [1].

По форме правления Казахстан является республикой, а по форме государственного устройства – унитарным государством. Как и в унитарном государстве, в республике есть президент, законодательный орган, высший исполнительный орган, высший судебный орган, а также органы местного самоуправления.

Во всех демократически развитых странах местное самоуправление занимает значительное место в системе государственного устройства. Это очевидно тем, что местное самоуправление является неотъемлемой частью гражданского общества, выражающей волю населения. Система местного самоуправления, являясь наиболее массовым и приближенным к населению органом публичной власти, позволит гражданам самостоятельно и за счет собственных средств принимать непосредственное участие в решении актуальных вопросов местного значения.

По мнению экспертов, местное самоуправление является наиболее эффективным методом реализации функций общественного управления на низком уровне благодаря таким особенностям, как детальное знание местных проблем, самостоятельность в их решении, прозрачность деятельности органов местного самоуправления, сознательное участие граждан в деле управления:

1. Реализация задач по повышению значимости органов местного самоуправления в системе государственного управления, поставленных в Стратегии «Казахстан-2050», создает реальные предпосылки для формирования целостной системы местного самоуправления и вовлечения населения непосредственно в процесс государственного управления. А это – мощный стержень дальнейшего совершенствования государственного управления и развития демократии. Однозначное толкование при изучении теоретико-методологических основ проблем местного самоуправления не сформировано в отечественных и зарубежных литературных источниках.

2. Вектор основных позиций исследователей преимущественно ориентирован на вопросы местного самоуправления и в меньшей степени охватывает другие виды общественного самоуправления. К общественному самоуправлению относятся политические, экономические, профессиональные и другие формы правления, занимавшие широкое место в общественно политической жизни демократических государств [2].

В мировой практике по форме централизации и децентрализации можно выделить несколько моделей местного управления: англосаксонская, французская (континентальная), промежуточные модели (смешанная и советская).

Англосаксонская модель широко распространена в современном мире, и она возникла в Великобритании. Основные признаки этой модели: органы МСУ не подчинены органам государственной власти. По этой модели муниципальная полиция тоже подчиняется органам местного самоуправления.

Следующая модель больше известна как французская (континентальная). Эта модель распространена во Франции, Испании, Бельгии, Италии. Основные признаки: это взаимоотношения органов местного самоуправления с центральным государственным органом. Для взаимодействия с местными органами правительство назначает префектов. По этой модели в определенных сферах осуществляются полномочия местного самоуправления: образование, благоустройство, здравоохранение.

А также в мировой практике сформировались промежуточные модели, такие как: смешанная модель и советская. Смешанная модель распространена в Германии, Японии, Австралии и развивающихся странах. В этой системе имеются некоторые элементы англосаксонской модели и континентальной модели. Осуществляется небольшой контроль со стороны правительства.

Советская модель была сверхцентрализованной с жесткой иерархической системой. Центральная власть охватывала все общество, используя систему государства, партийные органы, идеологию, единую плановую экономику. Нижние территориальные органы подчинялись высшим. В советской системе интересы населения на местах не учитываются. А представительные органы находятся под контролем государства и имеют лишь декоративный характер. Данная модель практикуется в Кубе, Китае и некоторых странах СНГ.

Казахстан как и все развивающиеся государства изучает позитивный международный опыт и адаптирует к своим условиям. Тем не менее, следует иметь в виду, что у Казахстана есть свои особенности, что, непременно, оказывает влияние на структуру и функции ее управляющих органов. Больше всего имеет значение Европейская Хартия о местном самоуправлении, принятая 15 октября 1985 года Советом Европы. В Хартии определены четыре основных характеристики, без которых невозможно добиться местного самоуправления:

- 1) Не допускается назначение должностных лиц местного самоуправления правительством и государственными должностными лицами;
- 2) Не допускается осуществление местного самоуправления государственными должностными лицами и органами государственной власти;
- 3) Должностные лица местного самоуправления не должны быть государственными служащими;
- 4) Решения органов местного самоуправления могут быть отменены только органами, их принявшими либо признаны недействительными по решению суда [3].



Государственный и общественный деятель, доктор экономических наук М. Кемел определяет, что местное самоуправление – это важный элемент государственного устройства, компетенция которого определяется решениями правительства, и деятельность направлена на интересы местного сообщества. Также он в своей книге пишет, что сейчас в Казахстане нет единой точки зрения на место и роль местного самоуправления в системе государственного управления [4].

Таким образом, под местным самоуправлением понимается форма реализации народной власти, осуществляемая путем организации деятельности народа местного сообщества по обеспечению независимости и под его ответственностью по решению вопросов местного значения.

Местное сообщество вправе решать все вопросы местного значения непосредственно или через избираемых им представителей – коллегиальных органов и выборных должностных лиц.

Можно считать, что гражданское общество – это самоуправляемое общество. Оно тесно связано с понятием «гражданин», у которого есть право голосовать на выборах, занимать избранные должности и участвовать в управлении общественными делами.

В современном мире благосостояние государства определяется его способностью эффективно использовать возможности граждан в частности и потенциал нации в целом. Поэтому многие развитые государства пытаются улучшить модели местного самоуправления.

Местный уровень власти больше приближен к народу, он формируется в основном населением, находится под его контролем и решает проблему обеспечения жизненных потребностей населения. Благодаря рациональному построению местного самоуправления не только оптимизируется потребление местных ресурсов, но и значительно возрастает доверие к властям.

В данное время в Казахстане правовой основой местного самоуправления являются Конституция РК и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (далее – Закон).

В 2007 году в Конституцию были внесены изменения, согласно которым местное самоуправление осуществляется непосредственно населением, а также через маслихаты и другие единицы местного самоуправления. Законодательство предусматривает, что аким вместе с функциями государственного управления выполняет функции местного самоуправления, а для обсуждения вопросов на местном уровне возможно проведение собраний местного сообщества путем прямого волеизъявления.

В республике уже существуют институты местного самоуправления – это маслихаты (местные представительные органы). Маслихат - выборный орган, состоящий из депутатов, они непосредственно выбираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием [5], решают местные вопросы, имеют свой бюджет, особую компетенцию, то есть имеют все формальные признаки самоуправления.

Маслихаты, как самостоятельная и независимая ветвь государственной власти, занимают особое положение в системе региональных органов государственной власти, что связано с их представительным характером и исключительной компетенцией в сфере законотворчества. Этот орган вправе представлять интересы и выражать волю народа соответствующей территории. Они не законодательные органы, они не издаются законы.

В компетенцию маслихатов входит утверждение местного бюджета и отчетов об их исполнении, утверждение планов, социальных и экономических программ развития соответствующей территории, а также утверждение бюджетных программ. Утверждение правил подготовки и проведения отопительного сезона, благоустройства территорий городов и сел, содержания и защиты зеленых насаждений, контроль за исполнением бюджета и так далее.

Жанузакова Л.Т., Сагиндыкова А.Н. по характеру деятельности условно выделили шесть групп полномочий маслихатов, выступающих в качестве представительных органов местного государственного управления: 1) организационно-кадровые полномочия; 2) социальные и экономические вопросы развития территории; 3) контрольные полномочия; 4) полномочия, направленные на обеспечение безопасности, защиту прав граждан и охрану правопорядка; 5) полномочия по территориальной организации местного сообщества; 6) отраслевые полномочия [6].

Советский и казахстанский государственный деятель Бурлаков Л.Н. считает, что представление интересов населения административно-территориальной единицы является важнейшей функцией маслихатов как местных представительных органов. Для реализации этой функции маслихаты наделены законодательными полномочиями. При этом, выражая интересы местного населения и решая в пределах своей компетенции вопросы местного значения, маслихаты обязаны учитывать национальные интересы. Предназначение маслихатов как представительных органов достигается на основе принципа разграничения задач и функций между исполнительной и представительной властями, что отражено в полномочиях местных представительных и исполнительных органов [7].

Айтказинова Е.Б. в своей статье пишет, что маслихаты стали своего рода консультативно-совещательным органом при акиматах, одновременно выполняя роль второстепенного органа и являясь приложением исполнительной власти. Единство парламента и маслихатов на всех уровнях: ни Конституция, ни Закон не предусматривают их единую систему, в отличие от Советов народных депутатов. Маслихаты всех уровней вместе с парламентом относятся к представительной власти Республики Казахстан, что обусловлено выборным и представительным характером этих органов.

Представительный орган возглавляет секретарь маслихата, который является постоянным сотрудником. Секретарь избирается из числа депутатов тайным или открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов и снимается от занимаемой должности маслихатом на сессии.

Секретарю представительного органа отводится незначительная роль, что проявляется в отсутствии статуса главы представительного органа.

Секретарь маслихата, несмотря на предусмотренную должность руководителя аппарата маслихата, фактически руководит и этим органом. Кроме того, предусмотренные полномочия председателя сессии маслихата, по принятию решения о созыве сессии маслихата, осуществлению руководства по подготовке сессии, на самом деле осуществляются секретарем маслихата, а работа председателя сводится лишь к ведению самой сессии. Такие должности как секретарь маслихата и председатель сессии маслихата не соответствуют их функциональным обязанностям.

Автор считает целесообразным упразднить должность председателя сессии и секретаря маслихата. Вместо них ввести должность председателя маслихата и секретаря сессии маслихата, перераспределив между ними полномочия в соответствии с их функциональными обязанностями: на председателя маслихата необходимо возложить функции по руководству представительным органом, а за секретарем сессии маслихата сохранить полномочие по ведению сессии маслихата.

Конституция и Закон предусматривают право маслихата выразить недоверие акиму. Данный механизм дает возможность депутатам предотвратить возможность злоупотреблений и незаконной деятельности в системе исполнительной власти региона. Это полномочие - вотум недоверия согласуется с полномочием дать согласие главе государства на назначение акима регионального уровня.

А также автор подчеркнул, что в Законе и в регламенте маслихатов отсутствует регламентация условий и порядка привлечения к ответственности акима и это может сказаться на практике реализации вотума недоверия. Решение маслихата о выражении недоверия не влечет немедленное освобождение акима от должности, а всего лишь выступает основанием для рассмотрения данного вопроса Президентом РК. Президент РК в свою очередь решает: поддержать инициативу представительного органа или не соглашаться с маслихатом.

Тем не менее, сами депутаты не спешат воспользоваться этим полномочием, многие депутаты местных представительных органов являются предпринимателями и поэтому боятся давления со стороны акима и его команды, кроме того, некоторые депутаты являются руководителями либо сотрудниками учреждений, финансируемых из бюджета соответствующего региона. Другими словами, они находятся в прямой зависимости от исполнительной власти. Также автор утверждает, что местные представительные органы должны воздействовать на процесс принятия управленческих решений исполнительной власти через кадровую политику.

В статье автор описывает систему взаимоотношений между высшими исполнительными и представительными органами. Каждая палата Парламента по итогам заслушивания отчета члена Правительства может обратиться к Президенту РК об освобождении от должности в случае несоблюдения закона.

Если Президент РК, рассмотрев обращение, отклоняет его, то депутаты вправе повторно поставить этот же вопрос перед Президентом РК по истечении шести месяцев со дня первого обращения. В этом случае, согласно части 6 статьи 57 Конституции РК Президент РК должен освободить члена Правительства РК от занимаемой должности.

Представляется целесообразным реализовать в управлении РК: право маслихата требовать от акима увольнения членов акимата, в назначении которых он участвовал; в случае отклонения акимом такого обращения - право повторить через определенный период к акиму об отстранении члена акимата, что должно повлечь их немедленное освобождение от своих обязанностей. [8]

Как и другие постсоветские государства, Казахстан переживает трудный процесс системной трансформации, децентрализацию, основанную на принципах демократии и на уважении гражданских прав и свобод.

В этой связи государством проведены мероприятия по совершенствованию правовой основы казахстанского законодательства в сфере местного самоуправления. Его эффективность во многом зависит от гармоничного, конструктивного и профессионального взаимодействия всех уровней и ветвей власти, населения и институтов гражданского общества.

О мерах по совершенствованию местного самоуправления говорилось в Стратегии «Казахстан-2050». Решение Президента РК о введении с 2013 года института выборов сельских акимов через маслихаты стал важнейшим большим переломным моментом, вытекающим из обозначенных задач. В Стратегии «Казахстан-2050» первый Президент РК Назарбаев Н.А. уделил особое внимание вопросу децентрализации управления. При этом первый Президент РК в 2013 году поручил принять меры по распределению полномочий и ответственности между регионами и центром. Усилить местное самоуправление и охватить выборностью всех акимов региона, решающих вопросы на местах [9].

В 2013 году произошло важнейшее политическое событие – выборы акимов сельских округов, поселков и сел. Выборщиками стали депутаты местных маслихатов. Всего было избрано 2533 акима, в том числе акимы сельских округов, поселков, а также 50 городов районного значения. Это составляет 91.7 процентов от общего числа акимов всех уровней.

Как отметил первый Президент РК Назарбаев Н.А., действующее законодательство не в состоянии в достаточной степени решить все проблемы функционирования местного самоуправления. Значение поставленной реформы - разграничение полномочий и ответственности между регионами и центром, усиление роли местных органов власти.

В 2015 году была принята программа «План нации – реализация Пяти институциональных реформ 100 конкретных шагов», которая состоит из 5 блоков. Из них два шага направлены на развитие института местного самоуправления. 97 шаг - развитие органов местного самоуправления и тем самым расширение участия граждан в процессе принятия решений, усиление деятельности неправительственных организаций; 98 шаг - внедрение

самостоятельного бюджета местного самоуправления на уровне сельского округа, аула, села, поселка, города районного значения. Организация механизмов участия граждан в обсуждении соответствующих бюджетных проектов в областных центрах и городах республиканского значения. [10]

Президент страны в своем послании народу «Казахстан в новой реальности: время действий» от 1 сентября 2020 года дал поручение расширить функции маслихатов. Наделение маслихатов функцией сбора подписей и составления петиций по проблемам, которые не находят своего решения десятилетиями. Главное будут учитываться мнения и позиции избирателей. В современных условиях с учетом повышения активности гражданского сектора, вовлечение населения в механизмы принятия решений приобретает особое значение. Значительно повышается статус и значение органов местного самоуправления [11].

Местные органы исполнительной власти имеют свои каналы обратной связи с обществом. Это ежегодные отчеты акимов перед населением, дни приема, «круглые столы» с участием представителей общественных советов при акиматах, бизнес, неправительственных организаций, научной среды и так далее. Расширяется сфера применения новых подходов информационно-коммуникативных технологий, таких как «Электронное правительство», веб-сайты акиматов и блоги в социальных сетях.

Тем не менее, МСУ считается одним из не развитых институтов гражданского общества в Казахстане.

В настоящее время в Казахстане существует множество проблем в организации и осуществлении местного самоуправления. Известно, что в развитых странах мира местное самоуправление формируется в несколько этапов, и этот процесс характеризуется исторической продолжительностью. В Казахстане до сих пор прорабатываются подходы к решению проблем местного самоуправления, и основной вопрос сводится к определению параметров модели местного самоуправления, соответствующих состоянию и реалиям нашей страны.

Такой вопрос стоит перед Казахстаном на сегодняшнем этапе развития государства. Повышение конкурентоспособности и эффективности системы государственного управления с передачей ряда функций, непосредственно обеспечивающих жизнедеятельность местного сообщества, в сферу регулирования местного самоуправления.

## Методы исследования

На начальном этапе работы была рассмотрена актуальность темы и определены цели, задачи, гипотеза и практическая значимость.

В работе использованы следующие методы исследования метод получения. В метод получения входят: эмпирическое исследование количественным и качественным методом, а также теоритические методы. Эмпирические методы – основа для получения достоверного результата. Количественным методом является опрос респондентов, который был создан с помощью Google Forms. Опрос является одним из наиболее распространенных методов сбора данных. Социологический опрос позволяет оперативно получать информацию о насущных проблемах, стоящих перед обществом. Этот метод используется в основном при изучении общественного мнения, исследовании предвыборных предпочтений населения, мониторинге различных социальных процессов.

В данной работе опрос проводился методом анкетирования в онлайн формате. Анкеты - хороший способ получить информацию от большого количества людей, у которых может не быть времени на собеседование или участие в экспериментах. Они позволяют людям не торопиться, подумать об этом и вернуться к анкете позже. Участники могут высказать свои взгляды или чувства в частном порядке, не беспокоясь о возможной реакции исследователя. что дает возможность быстро и удаленно собрать необходимую информацию из разных городов республики. Более того, онлайн – опрос очень удобный, не затратный метод исследования.

Анкета состоит из двух блоков. Первый блок – это справочная информация, состоящая из 5 вопросов: пол, возраст, образование, регион проживания и сфера деятельности. Второй блок состоит из основных вопросов. Опрос составлен из 11 вопросов, в том числе 5 полузакрытых, 1 открытый и 5 закрытых вопросов. Открытый вопрос был включен, чтобы респонденты могли дать свои рекомендации по улучшению деятельности представительных органов. Опрос носит анонимный характер.

Анкета представлена в Приложение 1.

Результаты исследования представлены в следующем разделе «Анализ и результаты исследования».

А также использовались методы поиска и обоснования. Метод поиска использовался для формирования и информационного обеспечения средств поиска новых решений и выявления степени их новизны. Методы обоснования - обоснования научной значимости и приведения ее в стройную, единую систему, которые всегда были важнейшими критериями научного обоснования. В методах обоснования особую роль играет процедура сравнения. Подтверждение положений, экспериментально предсказанных теорией, или объяснение экспериментальных данных, полученных заявителем, уже само по себе является необходимым чувством обоснания результатов исследования.

В качестве одного из методов исследования использовалось интервью. Интервью – является качественным методом. Интервью обычно проводятся лично, то есть лицом к лицу, но также могут проводиться по телефону или с использованием более современных компьютерных технологий, таких как Skype. При проведении интервью исследователь может иметь контрольный список или форму для записи ответов. Это может даже быть анкету. Экспертное интервью проводилось онлайн.

Метод анализа - один из основных широко используемых методов научного понимания и познания. Среди прочего, этот метод также используется в прикладных аналитических исследованиях [12].

На основе проведенных опросов респондентов и экспертов будут выработаны рекомендации.

## Анализ и результаты исследования

Местное самоуправление важно тем, что в нем делается упор на свободу принятия решений и действий населением. Местное самоуправление часто, связано с деконцентрацией и децентрализацией. Деконцентрация в широком смысле означает, что для удобства некоторые функции были переданы от центрального правительства к администрации на месте. Власть по-прежнему осуществляется через должностных лиц, назначенных центром и подотчетных ему, а власть и усмотрение принадлежат центру. С другой стороны, децентрализация представляет собой местное самоуправление в тех областях, где полномочия по принятию решений переданы совету местных избранных лиц, действующих по своему усмотрению, вместе с должностными лицами, которых они сами свободно назначают и дисциплинируют.

Современное местное самоуправление имеет двойкий аспект - это смесь децентрализации и деконцентрации, удобства центра и признания того, что не вся власть должна осуществляться центром. Смешение проявляется в том, в какой степени некоторые полномочия, осуществляемые органами местного самоуправления, осуществляются в принудительном порядке и под довольно строгим контролем со стороны центральной власти с финансовой помощью, в то время как другие - нет. Эта смесь создает высокую сложность современного местного самоуправления. Кроме того, местное самоуправление представляет собой ведомственную деятельность государства, основанную на территориальном распределении услуг, в отличие от разделения на отделы в центре или децентрализации функций правительства.

Уставы местных органов власти обычно предписывают определенные виды внутренней организации: мэр, председатель, олдермены, комитеты и комиссии по исполнительной и законодательной деятельности и управлению постоянным штатом.

В системе США есть четыре заметных формы организации: городское собрание, комиссионное управление, мэра - совет, и совет – менеджер (городское управление).

В городском собрании налогоплательщиков определяются основные направления политики, выбираются избранные и должностные лица, принимается бюджет, контролируется администрирование и проверяются расходы. Затем они могут управляться небольшим количеством уполномоченных, которые избираются одновременно в качестве глав исполнительных департаментов и коллективно являются органами государственного управления города. В других случаях совет, некоторые должностные лица и мэр избираются одновременно.

В системе городского управления, избранный совет назначает руководителя, профессионального должностного лица, чтобы активизировать, управлять и назначать других должностных лиц, а также координировать и составлять бюджет. Этот чиновник работает бок о бок с избранным мэром. Городской менеджер обслуживает совет, а местный устав наделяет офис



сильным статусом, но он не может быть сильнее авторитета совета. В целом система Соединенных Штатов отличается использованием инициативы и референдума, особенно необходимого в форме комиссии.

При советской системе местный совет избирал из своего состава президиум или исполнительный комитет. Этот орган формулировал политику, а также был исполнительной властью. Президиуму помогали эксперты или заинтересованные граждане, входящие в его комитеты. Эта практика кооптации зародилась в Великобритании, и впоследствии ее переняли многие другие страны. В постсоветскую эпоху городские советы, мэры и администрация заменили бывшие местные советы, но объем власти на местном уровне широко варьировался от региона к региону.

Интенсивность и методы административного контроля со стороны центральной власти являются показателями ограниченности местного самоуправления. Общая опека, характерная для Германии, осуществляется через непрерывную организованную иерархическую бдительность и вмешательство вниз от назначенного центрального департамента к нижним уровням местных властей. В Великобритании установленные законом правила и приказы, отданные назначенным центральным департаментом, являются частью опеки.

Санкция административных схем - это более строгая и специфическая форма централизованного контроля. Она сильна, хотя и не полностью всеобъемлюща в Англии. В Германии он более комплексный, а в России почти тотальный через агентства и структуры [13]. В США более жесткие санкции встречаются редко; он применяется к программам социального обеспечения и общественных работ при поддержке федеральных властей, а иногда и к автомагистралям, образованию и больницам, получающим финансовую помощь от штатов.

Подача периодических отчетов универсальна. Развитие стандартов, научных определений, форм и статистического анализа после середины XIX века стало мощным инструментом централизации, поскольку как местные, так и центральные чиновники могут иметь единое мнение при составлении отчетов и принятии ответов на правительственные проблемы. Аудит местных счетов со стороны центральных должностных лиц является серьезным и важным в Англии. В Германии это иерархическая структура, которая в каждом случае доходит до специальных счетных судов. В США, хотя бухгалтерская и налоговая практика в некоторых случаях регулируется государством и требуется избрание местных аудиторов, внешний и обязательный аудит практически не существует.

В настоящее время у каждой страны есть своя модель местного управления. Представительные органы местного самоуправления являются ядром муниципалитета. В развитых странах исполнительные органы формируются представительными органами [14].

В зависимости от национальных, исторических и других местных традиций местное представительство может называться: городской совет,

собрание депутатов, городская дума, муниципальный совет, рада, курултай, джирге, хурал, собрание представителей, круге.

В Великобритании, Германии, США, России и в других странах они называются окружными, городскими, графскими, муниципальными и общинными советами. Во Франции в городской совет входит от 9 до 69 членов. Для крупных городов: Париж, Лион и Марсель количество городских советов составляет 163, 101 и 73 члена.

В Австрии муниципальный совет состоит от 9 до 45 членов. Венский совет состоит из 100 членов. В Бельгии количество советов колеблется от 5 до 55 членов, в Италии от 13 до 85, в Голландии от 7 до 45, в Норвегии от 13 до 85. В Германии количество местных советов достигает 80. В Англии советы включают от 5 до 21 человека. Крупные городские советы имеют более 150 членов. Такое представительство свидетельствует о создании условий для вступления в советы представителей разных социальных слоев.

В США численность советов определяется вне всякой связи с требованиями и возможностями отображения социальной структуры общества. Средняя численность городских советов в США 5-7 членов. Даже в крупных городах, население которых превышает 500 тысяч человек, средний состав совета – 13 человек. Муниципальные советы графств, насчитывают 3 или 5 членов, иногда из 9 и редко из 30, 50 человек. Население крупнейшего графства Лос-Анжелес в Калифорнии (6,5 млн жителей) представлено советом из 5 выборных. Крупнейший в США городской совет – чикагский состоит из 50, а в Нью-Йоркском совете 35 членов. В США численность муниципальных советов было больше, в некоторых городах насчитывали свыше 200 человек. Это показывает, что роль исполнительной власти значительно повышена.

В Эстонии представительным органом является – совет (volikoqu). Все жители достигшие восемнадцатилетнего возраста и постоянно проживающие на территории данного местного органа, имеют право принимать участие в выборах. Кроме того, граждане иностранных стран и лица без гражданства имеют право голоса только при условии проживания на территории данного местного органа в течение пяти лет.

Местный совет при населении более двух тысяч жителей должен состоять из 13 человек, с населением более 10 тысяч жителей – 21 человек и так далее. Выборы проходят по многомандатным избирательным округам.

Вопросы, находящиеся в непосредственной компетенции совета, решаются путем голосования. Голосование проводится открыто, за исключением внутренних выборов в свете, которые проходят при тайном голосовании. Советы могут создавать постоянные комитеты. Председатели комитетов избираются из числа членов совета. Назначение других членов комитетов утверждается по предложению председателя комитета. Единственным статусным комитетом муниципального совета является аудиторский комитет, который избирается советом из числа членов совета на срок выполнения своих полномочий. В состав этого комитета должно входить как минимум три члена. Аудиторский комитет осуществляет следующие функции:

Следит за соответствием деятельности муниципального органа положениям и постановлениям совета;

Следит за своевременным сбором и регистрацией доходов и соответствием расходов муниципальному бюджету;

Следит за точностью работы бухгалтерских административных учреждений, предприятий и организаций муниципалитета и за надлежащим использованием муниципальных средств, выделенных им;

Следит за выполнением контрактов, заключенных местными органами;

Следит за законностью и правомерностью деятельности, которую совет поручил муниципальным органам.

Для вынесения вотум недоверия председателю совета, мэру, члену муниципалитета или председателю комитета при совете необходимо поддержка как минимум одной четверти членов совета. Вынесение вотума недоверия председателю совета или комитета означает освобождение от должности. В случае вынесения вотума недоверия председателю совета, его полномочия и обязанности переходят к его заместителю или старейшему члену совета. Вотум недоверия мэру или члену муниципалитета является основанием для увольнения с занимаемой должности.

Главой муниципалитета является мэр, которого совет избирает сроком на три года. Глава муниципалитета не может быть председателем совета. Однако, с 1989 до 1993 года в принципах административной реформы определялось, что председатель совета мог одновременно быть мэром сельского муниципального образования, поселка или города. Мэр формирует муниципалитет, деталильные положения работы которого определены в муниципальном уставе.

Население имеет право проявлять законодательные инициативы. Не менее одного процента жителей местной единицы, имеющие право голоса, могут выдвинуть инициативу по принятию, дополнению или отмене постановлений местных органов власти. Такие инициативы должны пройти обсуждение в течение трех месяцев после принятия указанных постановлений. Эти вопросы подаются на рассмотрение муниципалитета в форме проекта, к компетенции совета, то в течение месяца муниципалитет должен подать этот вопрос на рассмотрение совета вместе со своим мнением. Представитель инициаторов имеет право участвовать в дискуссиях по данному вопросу, которые будут проходить в совете или муниципалитете. Любое лицо или муниципалитет отказываются дополнить или отменить такое постановление, то заявитель может потребовать права регресса через суд для решения этого вопроса.

Опыт Нидерландов. По форме правления Нидерланды - конституционная монархия. Форма правления - унитарное государство. Административно-территориальное деление в Нидерландах одна из самых стабильных систем местного самоуправления в Европе, она существует уже 500 лет. Нидерланды - относительно децентрализованное государство. Представители королевы действуют в провинциях, органы местного самоуправления действуют в муниципалитетах.

Вся власть в коммунах принадлежит населению соответствующих коммун. Именно они избирают депутатов муниципальных советов сроком на 4 года. При этом право голоса имеют как голландские граждане, так и иностранцы, проживающие в Нидерландах не менее пяти лет, являясь членами определенной общины. Совет коммуны состоит из 7–45 депутатов, в зависимости от количества жителей данной коммуны.

Основная деятельность совета это - сессия. Сессии проходят не реже 6 раз в год. Вся его деятельность полностью открыта для населения. Однако, в Казахстане Закон требует проведения не менее четырех сессий в год, но каждый маслихат вправе запланировать внеочередные сессии.

Срок полномочий городского голова - 6 лет. Его полномочия в муниципалитете ограничены. Мэр руководит только исполнительным органом совета.

Одной из отрицательных черт местной публичной власти в Нидерландах, где проходят наиболее активные общественные дискуссии, является установленный порядок назначения мэра. Четкого общественного мнения по этому поводу нет. Региональные специалисты единодушны в том, что для дальнейшей децентрализации государственной власти было бы целесообразно, чтобы соответствующее сообщество избрало мэра. Это значительно укрепило бы его власть в коммуне, обеспечило бы ему независимый статус.

Эксперты отмечают, несмотря на стабильность голландской системы местного самоуправления, интерес граждан к ней крайне низок. Горожан больше интересуют бытовые проблемы. Такая политическая апатия со стороны населения таит в себе определенную опасность, поскольку в демократическом государстве невозможно сравнивать недостатки государственного устройства без соответствующего согласия народа.

Опыт Грузии. В деятельности органов местного самоуправления Грузии за основу также взяты теоретические взгляды французской доктрины. Кодекс местного самоуправления от 5 февраля 2014 год местное руководство признает своего рода формой децентрализованного управления, поскольку по закону остаются функции местных собраний - выборного представительного органа местного самоуправления. Здесь децентрализация включает передачу властных полномочий не правительственным чиновникам, а местным собраниям, являющимся выборным органом местного самоуправления. Не подвергая сомнению централизованный характер местного управления в Грузии, необходимо все же отметить, что сакребуло - местное самоуправление, не находится в иерархическом подчинении, то есть непосредственно избирается местным населением. Сакребуло – это местный представительный орган Грузии.

Наряду с местными выборными органами - сакребуло, в административно-территориальных единицах Грузии действуют государственные органы, в частности, управы (гамгеоба). На основании закона от 1991 года местное управление осуществляли префекты, а местное самоуправление - местные собрания, избранные населением, которые именуются адгилобриви сакребуло.

Следует отметить, институциональную особенность управы - исполнительной власти местного собрания. В отличие от муниципальных органов власти, на уровне сельского самоуправления управы формируются местными выборами, поэтому, наряду с Генгеша, практически считается представительным органом, выполняющим управленческие функции.

Муниципальное законодательство Грузии включает в структуру исполнительной власти главу местного самоуправления управы, а также его помощника, руководителя устройства и различные коммунальные услуги. Однако в селах и общинах, численность населения которых не превышает 3 тысячи человек, управление как исполнительный орган самоуправления не создается, его функции выполняет глава представительного органа - председатель местного собрания.

Таким образом, можно сделать вывод, что изучение и использование опыта зарубежных стран может помочь создать более результативную модель эффективного управления, основанную не только на теории, но и подтвержденную практикой, которая уже реализована, работает и имеет очевидные преимущества полученные результаты. При этом не следует забывать, что каждая страна имеет свои особенности, и применение индивидуальных практик должно осуществляться с учетом казахстанских условий и индивидуального развития.

Представительный орган занимает особое место в формировании гражданского общества и является важным звеном системы государственного управления.

В Казахстане государственное управление на местном уровне до 1992 года основывалось на советской модели. Одним из первых законодательных актов, создавших правовую основу для развития системы государственного управления в Казахстане, был Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». Затем в 1993 году был принят Закон РК «О местных представительных и исполнительных органах власти Республики Казахстан». В преамбуле говорится, что систему местного самоуправления образуют местные исполнительные и представительные органы. Таким образом были определены органы местного самоуправления, входящие в государственную вертикаль, и органы местного самоуправления, которые представляют институты государственного сектора. Совет народных депутатов переименовали в «Маслихат - Собрание депутатов» [16].

Начиная с 1994 года сделано много изменений в управлении страной, в частности, в истории местных представительных органов, то есть маслихатов. В марте 1994 года были проведены первые выборы в местные представительные органы. Эти выборы стали первыми шагами к демократизации общества. Маслихаты имеют функции, обеспечивающие волю населения в государственном контексте.

С 1994 года в законодательство о системе местных представительных органов внесены и другие существенные изменения, касающиеся занимаемых

ими должностей, которые направлены на совершенствование системы местного государственного управления. В марте 1994 года маслихат первого созыва был избран на четыре года.

С февраля 1996 года «Маслихат - Собрание депутатов» переименован только в «Маслихат». В то время как документ, который он будет принимать на сессиях, назывался «Постановление», теперь он будет называться «Решение» [17].

В 1995 году были внесены изменения в Конституцию, статус маслихатов был закреплён законодательно. В данной Конституции маслихаты и акиматы стали относиться к местному государственному управлению. Тем не менее, местные власти стали более централизованными.

В 2001 году был принят Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», в преамбуле которого, согласно Конституции Республики Казахстан, говорилось, что закон регулирует общественные отношения в сфере местного управления и самоуправления, определяет компетенцию, организацию и деятельность местных представительных и исполнительных органов, правовой статус депутатов маслихатов.

Этим Законом представительный орган получил широкий спектр полномочий. Несмотря на это, на практике наличие полномочий не является действенным методом местного управления. Причина в том, что у представительных органов нет конкретных механизмов воздействия на акима и акимат. Перечень функций областного, городского и районного маслихатов не отличается друг от друга, а сами полномочия кажутся размытыми. Этот Закон достаточно разграничил полномочия между местными исполнительными органами и центральными исполнительными органами. Но, статус маслихатов остался прежним.

По сравнению с местными акиматами роль местных маслихатов в регионах пока незначительна. Маслихаты не обладают реальной властью, хотя доминирующая роль маслихатов по отношению к акиматам бесспорна.

Маслихаты осуществляют свою деятельность в следующих формах: проведение сессий, заседание постоянных комиссий, заседание депутатских групп, публичные слушания. Основной формой деятельности маслихата является – сессия. Действующим законом не определено понятие сессии, но установлено, что она проводится в форме пленарных заседаний [18]. Сессия может быть очередной и внеочередной, открытой и закрытой. Очередные сессии проводятся планово, в сроки, утвержденными по плану работы маслихата. По Закону не менее четырех раз в год. Внеочередные сессии созываются при наличии необходимых обстоятельств. Заседания маслихата ведет председатель сессии. Вопросы на рассмотрение маслихата вносятся председателем сессии, комиссиями, депутатами и акимом. Предоставление депутатам в количестве не менее одной трети вносить предложения о созыве внеочередной сессии обусловлено тем, что маслихат – это представительный орган населения, поэтому у депутатов могут появиться какие-то серьезные

основания для внесения предложения о созыве внеочередной сессии. Аким – главное должностное лицо на территории, который осуществляет исполнительные функции и вопросы решает совместно с маслихатом. По основным направлениям своей деятельности маслихаты на постоянной или временной основе формируют комиссии, которые работают над выработкой решений и подготовкой проектов правовых актов [19].

Для принятия решения маслихатом необходим кворум, обеспечивающий присутствие двух третей части депутатов. Согласно регламенту маслихата, рассмотрение проекта решения маслихата может проходить в несколько этапов. В первом чтении акт обсуждается и берется за основу, вносятся изменения и дополнения, а после во время сессии акт принимается в целом.

У маслихатов есть аппарат, который осуществляет его организационное, материально-техническое оснащение, информационно-консультативное обеспечение его деятельности. Структура аппарата утверждается маслихатом на сессии. Лимит численности аппарата устанавливается главой государства согласно подпункту 9) статьи 44 Конституции РК по представлению Премьер-министра. Лимит штатной численности государственных служащих аппарата маслихата зависит от численности депутатов соответствующих маслихатов. Раньше было соотношение один работник к семи депутатам, то сейчас это соотношение идет к пяти депутатам.

Теперь рассмотрим деятельность представительного органа на примере маслихата Мангистауской области. Первая сессия Мангистауского областного маслихата первого созыва состоялась 5 апреля 1994 года. В нем наряду с организационными вопросами рассматривалось утверждение бюджета того же 1994 года; заслушивание отчета об исполнении бюджета двухлетней давности, то есть 1992 года. Сейчас бюджет будущего года рассматривается не позднее первой декады последнего месяца каждого года. Это говорит о совершенствовании системы управления в стране, совершенствовании работы маслихатов и администраций, объединенных под названием «органы местного государственного управления» в интересах страны. Основным принцип работы маслихатов - это понимание, тесная связь с исполнительными органами, сплоченность в общем деле.

Таблица 1. Деятельность Мангистауского областного маслихата в цифрах

Созыв	Сессия	Очередные	Внеочередные	Вопросы сессий		
				Общее количество	Из них НПА	Из них плановые вопросы
6	39	25	14	483	72	7
5	33	19	14	494	68	6
4	40	19	21	460	55	8
3	26	18	8	432	45	5

2	28	18	10	319	56	5
1	25	-	-	273	32	9
Итого	191	99	67	2 461		

Примечание – составлено автором на основе источника [20]

Анализ вопросов, рассмотренных на сессиях Мангистауского областного маслихата за шесть созывов, показал, что в течение 6 созывов проведены 191 сессия областного маслихата, на которых рассмотрено 2 461 вопрос. Из них 67 - внеочередные сессии.

В практической деятельности маслихатов внеочередные сессии – достаточно частое явление. Причиной является необходимость корректировки решения о бюджете области на текущий период. Активная деятельность маслихатов проявляется и на периодичности проведения заседаний. Проведение внеочередных сессий не требует сложных мероприятий. Тем не менее, это указывает на просчеты в планировании сессии.

В соответствии с Законом Республики Казахстан «О правовых актах» 145 решений сессий, предусмотренных правовой нормой, прошли государственную регистрацию в органах юстиции и были опубликованы в местных газетах на казахском и русском языках и доведены до сведения жителей региона.

Изучение повесток дня заседаний маслихата показывает, что они учитывают самые разные вопросы: утверждение бюджета, планов и программ социально-экономического развития регионов и контроль за их выполнением, здравоохранение, образование, развитие малого бизнеса, благоустройство территории, озеленение, соблюдение законности и обеспечение общественного порядка и так далее

В первые годы реформы системы местных советов, маслихат в основном занимался вопросами организационно-территориального деления, деноминации населенных пунктов и присвоения имен выдающихся деятелей культурным и образовательным учреждениям и другими не столь важными и принципиальными вопросами. Но в последние годы депутаты стали уделять гораздо больше внимания социально-экономическим проблемам регионов и бюджетной политике, укреплению законности и общественного порядка.

Недостатками работы сессий являются перегруженность повесток дня и неравномерное распределение вопросов, что не всегда позволяет подробно обсудить все вопросы; отчеты и содоклады депутатов имеют характер отчетов, содержат мало конкретных критических замечаний и предложений. По мнению, Жанузаковой Л. «...четырёх сессий в год, для маслихатов областного уровня и крупных городов, явно мало», на практике также подтверждается, что у народных избирателей физически нет времени тщательно рассмотреть актуальные вопросы.

Деятельность каждого депутата связана с постоянными комиссиями маслихата. Все документы анализируются, обсуждаются на заседаниях постоянных комиссий с приглашением руководителей организаций, бизнеса и



представителей СМИ, после чего вопросы выносятся на рассмотрение сессии маслихатов. Постоянные комиссии проводят конструктивную и серьезную работу.

10 января 2021 года состоялись очередные выборы депутатов маслихатов РК. В республике насчитывается 216 маслихатов. В Мангистауском областном маслихате, первая сессия началась, в новом, обновленном более чем на 80 процентов составе 31 депутата. При этом 26 мандатов имела партия «Нур Отан», три от партии «Ак жол» и два от партии «Ауыл». Впервые выборы в депутаты маслихатов всех уровней проходила по представлению партийных списков [21], а также с соблюдением 30 процентной квоты в партийных списках для женщин и молодежи. До этого депутаты маслихатов избирались по мажоритарной избирательной системе. На международном уровне пропорциональное представительство является наиболее распространенным типом избирательной системы. В отличие от мажоритарной системы, которая использует одномандатные округа, системы пропорционального представительства используют многомандатные округа.

По партийным спискам политические партии составляют списки кандидатов, а избиратели голосуют за них. Количество голосов для каждого списка определяет, сколько кандидатов из каждого списка фактически избрано. Списки могут быть «закрытыми» или «открытыми». Закрытые списки составляются перед выборами, обычно руководителями партий или на первичных выборах. Открытые списки позволяют избирателям оказывать предпочтение отдельным кандидатам во время выборов. По партийным спискам своих депутатов избирают в Парламент в 95 странах мира, в некоторых странах этот метод используется для выборов в местные советы (Кембридж, Массачусетс). Пропорциональная система выборов используется как в странах с устоявшимися демократическими традициями, так и в государствах, которые находятся на пути к становлению демократических отношений в общественно-политической системе.

В рамках исследования был проведен социологический опрос. Основной целью опроса являлась оценка удовлетворенности населения деятельностью представительного органа. Далее рассмотрим результаты опроса.

В опросе приняли участие 242 респондента старше 18 лет из разных городов страны.

Как видно из рисунка 1, опрос прошли в основном государственные служащие 55,7% и работающие в частном секторе 19,5%.

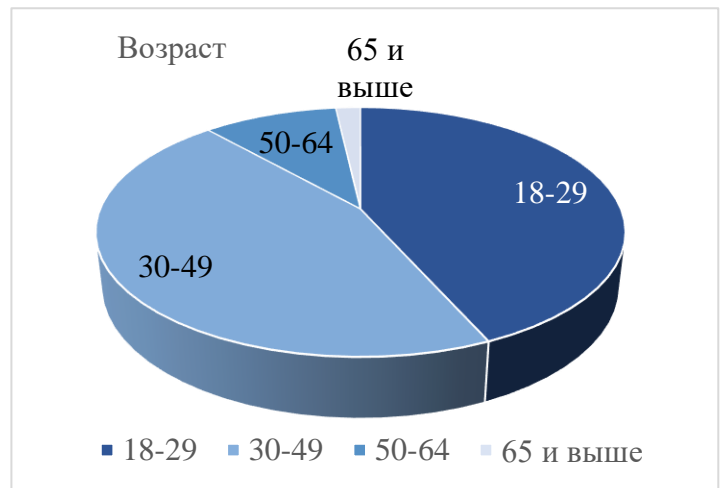
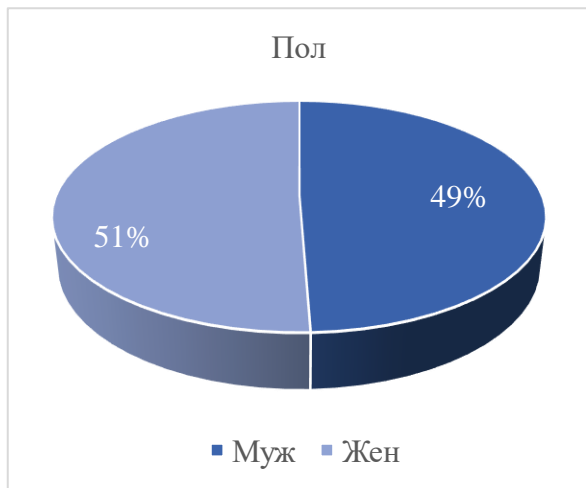


Рис.1 – Справочная информация

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Одно из главных направлений в деятельности депутатов это прямое взаимодействие с гражданами региона. Задача депутатов не только заниматься нормотворчеством, но и решать проблемы местного значения и встречаться с избирателями. Как видно из рисунка 2, на вопрос «обращаетесь ли Вы к депутатам маслихата» 85% респондентов ответили, что не обращались к депутатам маслихатов.

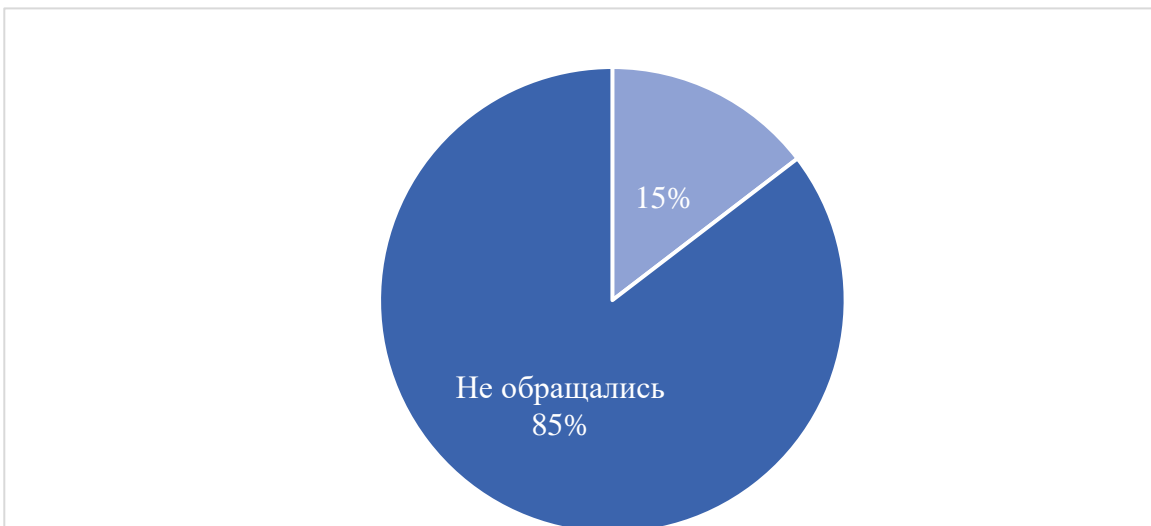


Рис. 2 - Обращение к депутатам.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Большинство респондентов получают информацию о деятельности депутатов из социальных сетей, ответ составляет 47,6%, это показывает, что в настоящее время депутаты активны в социальных сетях (Рис. 3).

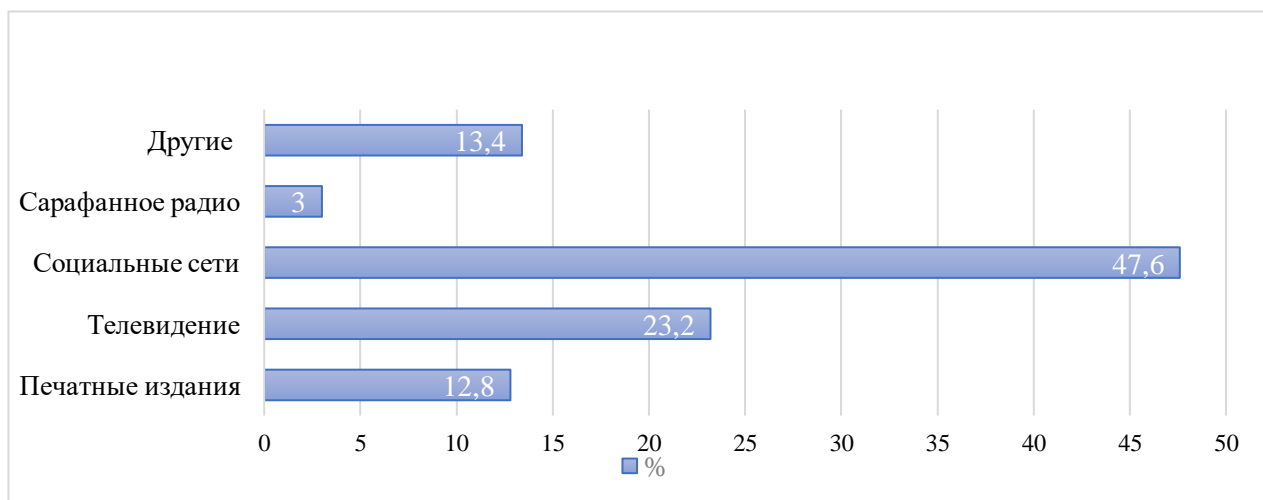


Рис. 3 –Источник информации о деятельности депутатов.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Как видно из рисунка 4, многие респонденты выбрали варианты «Затрудняюсь ответить» 24,4% и «Скорее нет» 24%. Практически большая часть респондентов не удовлетворены работой депутатов. Другими словами население считает, что народные избранники не в полной мере выполняют свои обязанности.

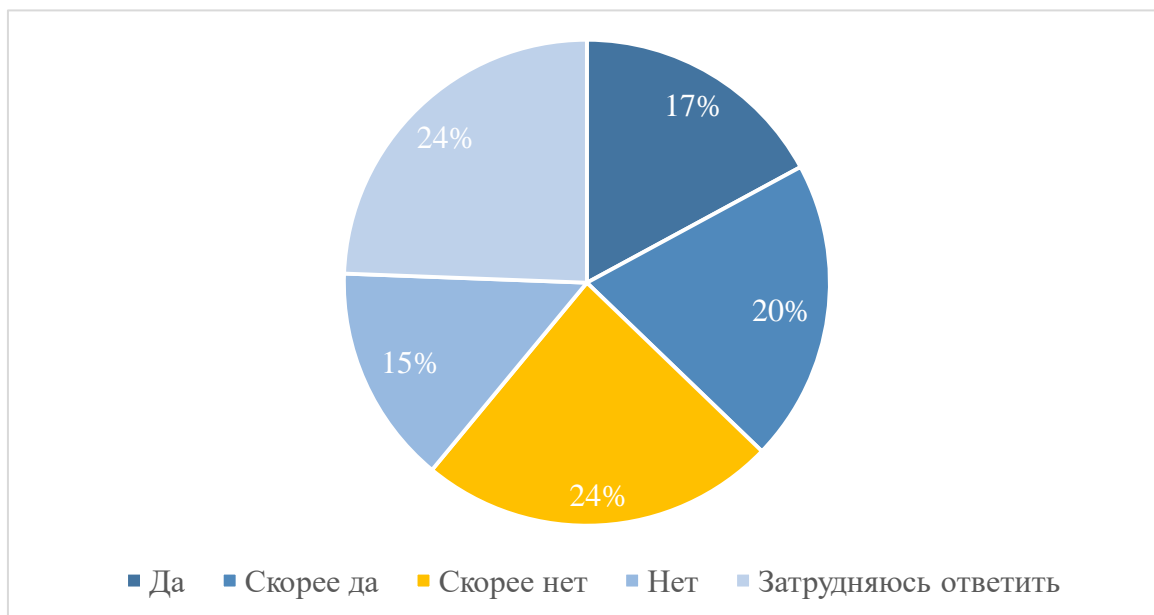


Рис. 4 – Степень удовлетворенности населения работой депутатов.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Большая половина опрошенных считают, что деятельность маслихатов не прозрачна 21,3% и не получают достаточно информации о деятельности представительного органа 27,4%. Это показывает, что представительный орган не освещает свою деятельность в полной мере. Одна четвертая часть опрошенных 24% затруднились ответить. Лишь 17% респондентов считают, что маслихаты активны в информационном поле.

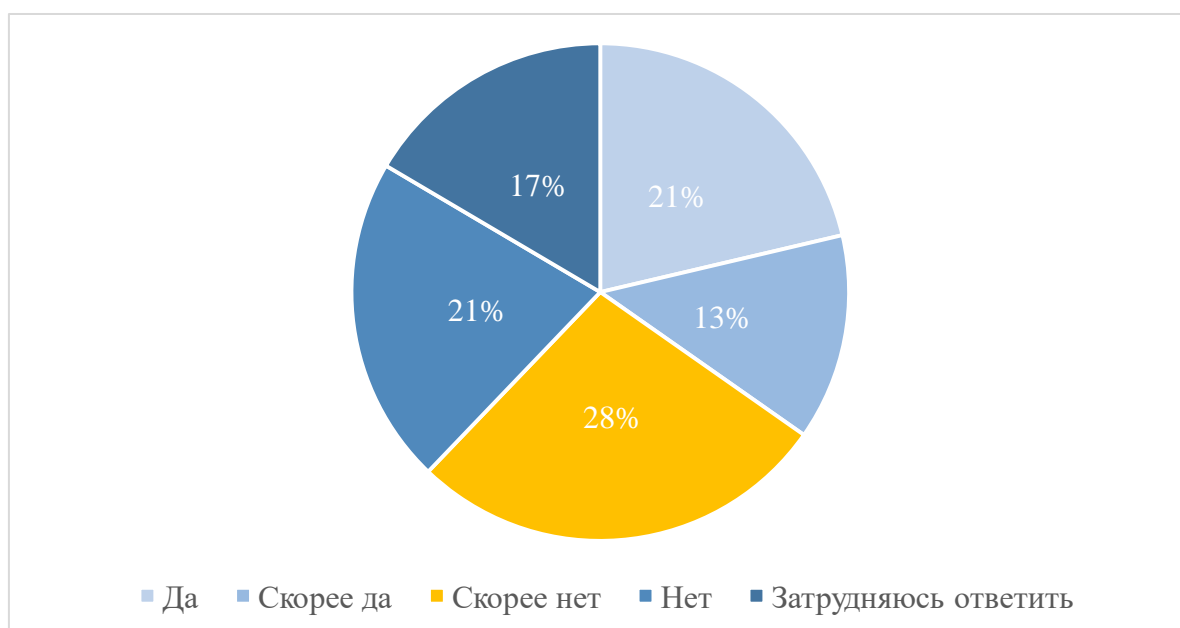


Рис. 5 – Удовлетворенность населения информационной открытостью маслихатов.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

23.2 % опрошенных считают, что маслихаты скорее неэффективны, 22% выбрали вариант «Затрудняюсь ответить». Причиной неэффективности функционирования представительной власти является непрозрачная деятельность и значительное число респондентов из числа опрошенных отмечают низкий уровень ответственности депутатов, ориентация на реализацию личных интересов.

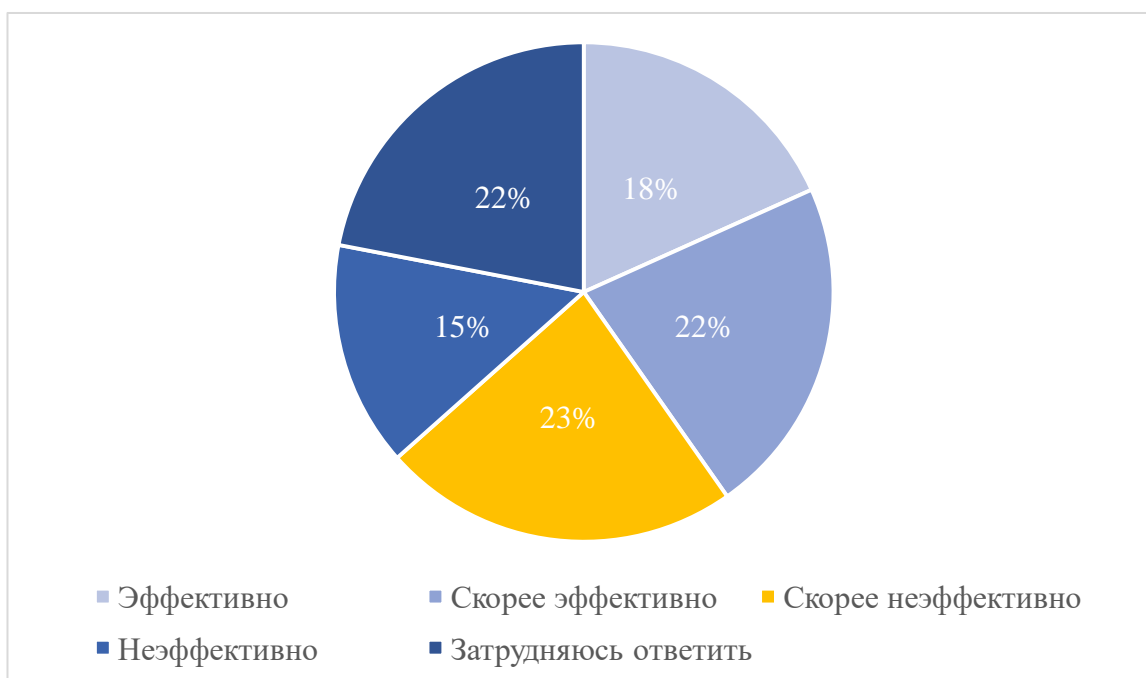


Рис. 6 – Эффективность работы маслихатов.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Тем не менее 25% респондентов доверяют органам местного самоуправления, лишь 11,6% опрошенных не доверяют органам местной власти.

Доверие - это основа, на которой осуществляется вся общественная жизнь - вплоть до легитимности политической власти, формируются и продвигаются нормы [22].

Когда доверия мало или оно отсутствует, это указывает на то, что государственные органы не видят и не понимают интересы общества в целом, то есть не выполняют свою главную задачу. Следует отметить, механизмы построения доверия - это те институты, которые реализуют и подтверждают оказанное доверие: СМИ, открытость и прозрачность политической и деловой активности, общественное мнение, репутация, имидж, PR как технология для

их внедрения и продвижения. Важную роль играет социальное партнерство, взаимодействие государства, бизнеса и общества.

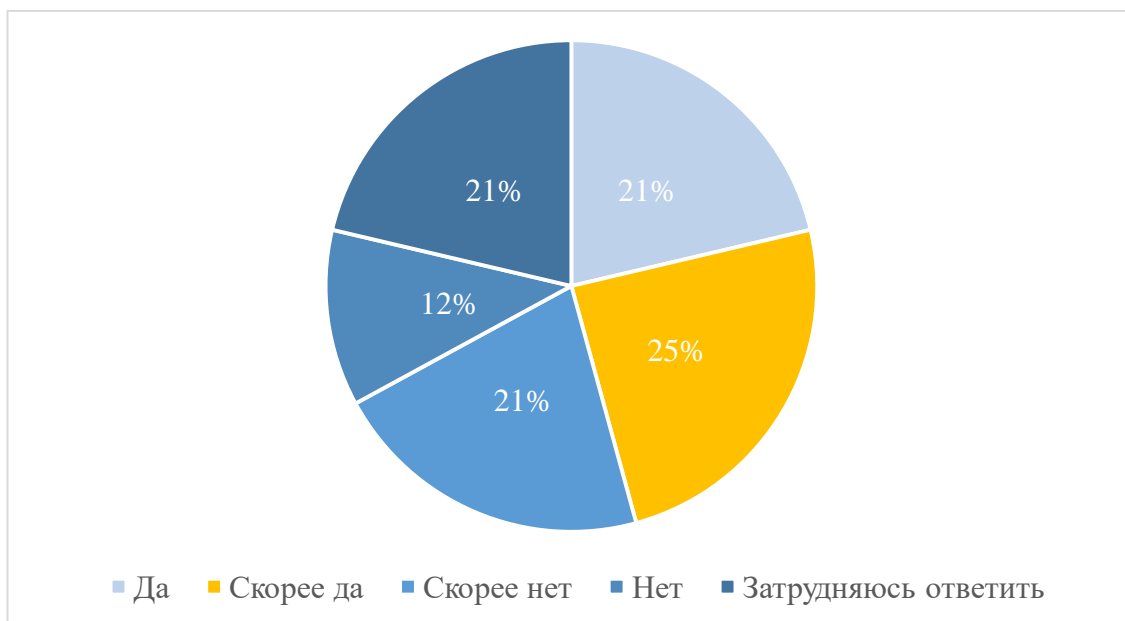


Рис.7– Доверие органам местного самоуправления.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Подавляющее большинство (54,3%) опрошенных считают, что жизнь в регионах изменилась в лучшую сторону, это показывает, что население стало жить лучше за последние 5 лет.



Рис.8 – Уровень жизни населения за последние 5 лет.

Примечание – составлено автором по итогам социологического опроса

На вопрос: «Какие положительные стороны можете отметить в работе органов местного самоуправления?» (Рис.9), респонденты выбрали следующие варианты:

- Строительство доступного жилья;
- Строительство дорог;
- Строительство социальных объектов;
- Поддержка малого бизнеса;
- Благоустройство, озеленение;
- Решение проблем ЖКХ.



Рис.9 – Положительные стороны в работе МСУ.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Это говорит, что местные органы выполняют основной объем оказания социальных услуг населению. Вместе с тем, органы местного самоуправления должны способствовать удовлетворению социальных потребностей населения в области здравоохранения, образования, культуры и спорта.

Меньшее количество респондентов высказывалось за развитие образования, здравоохранения и социального обеспечения уязвимых слоев населения. Недостаточная эффективность решения важных проблем местного значения, неполное использование организационного и управленческого

потенциала, противоречия между целями региональных программ и реальными потребностями местного населения могут вызывать недовольство народа решением некоторых важных проблем.

Из опрошенных 20,7% затруднились ответить на этот вопрос, а 13,4% считают, что нет никаких положительных сторон в работе местного самоуправления.

Как видно на рисунке 10, главными факторами препятствующими результативной работе органов местной власти являются: низкий уровень вовлеченности депутатов (24,4%) и общий низкий уровень профессионализма государственных служащих на местах (18,9%), 23,2% опрошенных затруднились ответить на вопрос.

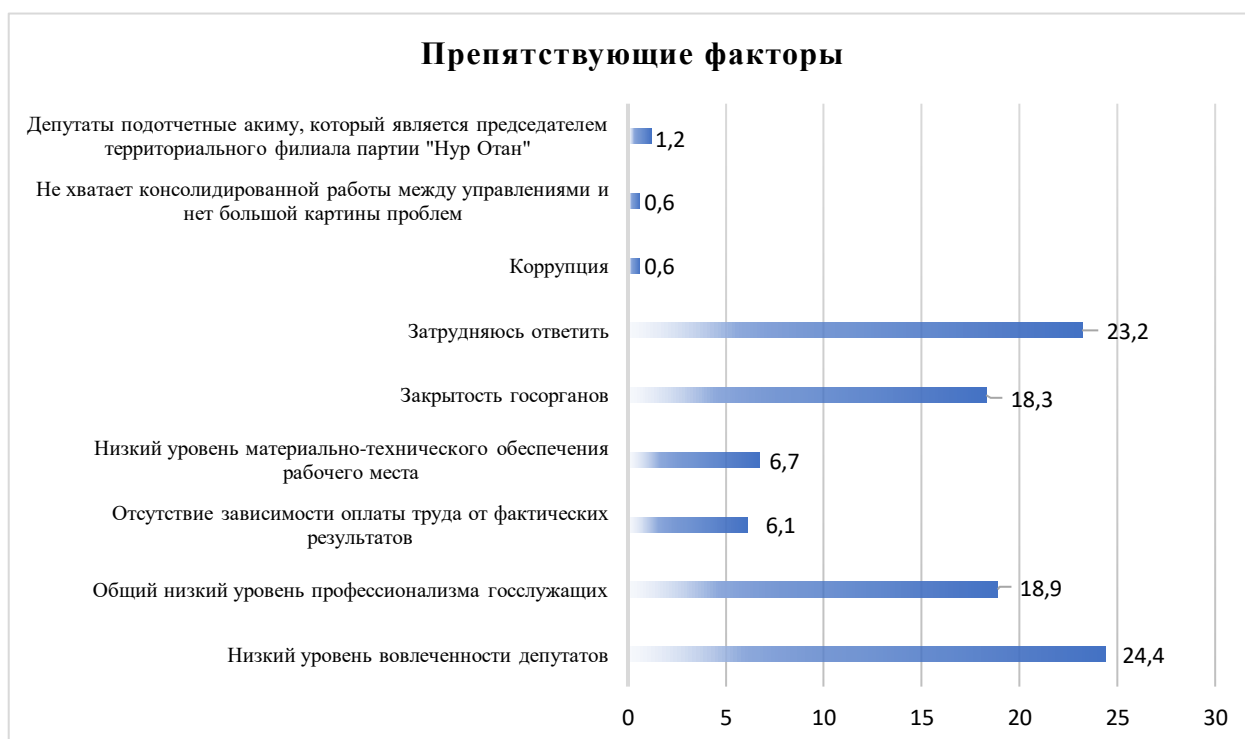


Рис. 10 – Факторы, препятствующие результативной работе местных органов самоуправления.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

По мнению, респондентов методом улучшения деятельности депутатов должна быть оценка посредством опросов населения. (Рис.11)





Рис.11 – Методы совершенствования деятельности депутатов.

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Мы попытались сгруппировать тезисы и ранжировать по частоте упоминаний

Таблица 2. Предложения и рекомендации респондентов.

Часто упоминаемые тезисы	Четко сформулированные предложения	Редко упоминаемые тезисы
<p>1. Открытость госоргана; освещать о своей деятельности в СМИ; быть доступными и слушать Народ! Необходимо повысить прозрачность и отчётность депутатов;</p> <p>освещать свою деятельность, выходить с инициативными предложениями в сми, социальных сетях;</p>	<p>1. Обеспечить полную независимость деятельности маслихата, отчетность депутатов к народу и объединить маслихат и общественные советы, так как идёт дублирование функций;</p> <p>2. На данный момент дублируется работа Общественных советов и маслихатов, необходимо эти органы объединить, или</p>	<p>1. Развития цифровизации;</p> <p>2. Избирать несколько депутатов из оппозиции для небольшой критики и их критичного подхода;</p> <p>3. Необходимо упразднить данный орган ввиду неэффективности их деятельности во всех сферах секторах экономики;</p> <p>4. Ответственность.</p>

<p>хотя бы информировать о проделанной ими работе, деятельность не освещается, нет четкого понимания зачем они нужны и их функции; отчет развернутый в сми перед населением;</p> <p>доступность прозрачность и мобильность поможет им повышать свой уровень работы; прозрачность, открытость деятельности депутатов;</p> <p>2. Чаше проводить встречи с избирателями; повышение диалога с народом; работа с людьми и владение ситуацией, а то с кабинетов не выходят, не из-за карантина, это было и до так;</p> <p>организовывать встречи с населением 1 раз в месяц в объектах с густым населением (Цоны, Собез, рынки, ТРК); отчетные встречи каждый месяц постоянный контакт с избирателями, отчёт о проделанной работе, встречи с населением, быстрое реагирование на проблемы населения; ежемесячные отчеты перед народом; действия согласно потребностям населения; быть ближе к народу; в целом, хотелось бы чтобы местные органы были более прозрачны и придерживалась постоянная обратная связь с гражданами;</p> <p>3. Затрудняюсь</p>	<p>один из них упразднить, повысить статус и дать независимость;</p> <p>3. Улучшить качество работы, и профессионализм работников;</p> <p>4. Дать маслихатам больше полномочий;</p> <p>5. Сократить число руководителей: очень много замов, председателей, хотелось бы чтобы было больше специалистов. Тогда работа будет эффективнее, также хотелось бы чтобы руководителя умели делегировать свои обязанности, а не брали даже мельчайшие детали под свой контроль;</p> <p>6. Повышать статуса самого маслихата и секретаря маслихата областного уровня до уровня первого заместителя акимов областей, городов республиканского значения и столицы с приравниванием к последнему должностного оклада и материально-технического обеспечения;</p> <p>7. Профессиональный аппарат, компетентные депутаты и честные выборы с участием независимых кандидатов;</p> <p>8. Как показывает практика, председателем правящей партии страны «Нур Отан» в регионе назначается почти всегда а то и всегда - аким области. Как правило большинство депутатов и секретарь маслихата являются членами той самой партии «Нур Отан».</p>	<p>Депутаты не должны оставаться равнодушными к своей основной позиции и партийной;</p> <p>5. Усилить борьбу с коррупцией;</p> <p>6. Утвердить проведение выборов в электронном формате.</p>
---	--	--

ответить	<p>Кейс - депутаты маслихата выдвигают вотум недоверия самому акиму области или какому-либо руководителю любого ранга госоргана за конкретные грехи. В свою очередь недовольный аким чисто гипотетически может созвать совет безопасности партии «Нур-Отан» и там же устранить любого члена партии, который напомним в свою очередь выдвигал вотум недоверия. Таким образом, необходимо прекратить практику в регионе назначения на должность председателя партии «Нур-Отан» в лице акима области. В этом свете можно предложить должность руководителя аппарат акима к примеру или секретаря маслихата. В таком случае исчезает основной механизм воздействия на деятельность работы представительного органа в регионе;</p> <p>9. Депутаты должны работать с народом, а не государственными органами. Информацию могут запрашивать у госорганов, но сами депутаты должны лично встречаться с избирателями, давать разъяснения. И вместе с гражданами решать проблемы.</p>	
----------	---	--

Примечание – составлено автором на основе источника [25] (Приложение 1)

Социологический опрос показывает, что большая часть респондентов предпочитают пассивное наблюдение и что население практически не обращается к депутатам и считают, что депутаты маслихатов работают не очень

эффективно. Народным избранникам стоит поработать над имиджем. А также выяснилось, что деятельность депутатов недоступна населению.

Опрос был популярен среди молодежи от 18 лет до 29 лет (47,7%), это показывает, что молодежь больше интересуется политикой.

Большая часть опрошенных оценивает деятельность представительного органа отрицательно. Приоритетными должны для депутатов по мнению опрошенных стать решение проблем региона, а также диалог с гражданами и сбор их предложений, регулярные прямые линии (эфир) с населением, более широкое освещение о своей деятельности в СМИ, поднять медийную активность, усилить контроль за деятельностью акимата.

По мнению, экспертов ОЭСР в Казахстане государственное управление по сей день отражает структуры и процессы советской системы. В нем по-прежнему преобладают бюрократические институты с высокой степенью формализма, организованные по территориальному принципу и с иерархической системой подотчетности [23]. Население страны не активно, мало принимает участие в принятии решений. Уровень доверия к местным властям очень низок. Такая не активность со стороны народа приводит к определенным опасностям, очевидно, это негативно скажется на демократическом развитии страны. Одним из инструментов к демократическому развитию это усиление роли маслихатов.

Через маслихаты можно повысить активность населения. Опыт таких стран как Германия и Россия показывают, что проведение опросов в целом, повышают активность граждан. Для создания условий активного участия и вовлечения граждан в местных процессах принятия решений в России проведение опросов среди населения законодательно закреплено в статье 31 «Опрос граждан» Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Через опросы можно выявить степень удовлетворенности населения при решении вопросов местного значения. Проведение опросов позволяет собрать информацию о готовности местного сообщества и его отдельных групп участвовать в организации местного самоуправления.

Проведение опроса может стать внешним раздражающим фактором, способствующим формированию у респондентов обобщенного взгляда на проблемы местного самоуправления, лучшему пониманию причин их формирования и способов их решения, а главное - возможности увеличения собственного участия в жизни региона.

Также анкетирование населения должно включать раздел «Коэффициент полезности депутатов», на основании которого можно будет составить рейтинг депутатов. На сайте маслихата необходимо ежегодно проводить оценку деятельности депутатов через опросы. Оценка должна состоять из трех параметров:

Активность депутата. Посещаемость сессий, выступление в зале заседаний, депутатский запрос и обращение, участие в рабочих группах.

Медийность депутата. Выступление в СМИ и активность, открытость и доступность в сети.

Голосование народа. Население региона голосует на сайте представительного органа.

Оценка эффективности депутатов будет полезна не только для народа, у которого будет возможность оценить работу своих избранников и дать предложения, но и для депутатов. Депутаты смогут правильно организовать и скорректировать свою деятельность.

Социологическое исследование может стать началом организованного диалога между властью и населением, общественными организациями и бизнес-сообществом по важнейшим вопросам развития местного самоуправления. Таким образом, население сможет активно участвовать в политике и принятии решений, а также повысить доверие к местным властям и в целом, к государству.

В свою очередь, маслихаты стали консультативно-совещательным органом при акиматах, одновременно исполняя роль второстепенного органа. У представительного органа нет конкретных механизмов воздействия на исполнительную власть. Изучив опыт зарубежных стран и Парламента РК, можно заключить следующее, что местные представительные органы должны воздействовать на процесс принятия управленческих решений исполнительной власти через кадровую политику.

Представляется целесообразным реализовать в деятельности маслихатов: право требовать от акима увольнения членов акимата, городских и районных акимов, в случае отклонения акимом такого обращения - право повторить в течение шести месяцев к акиму об отстранении членов акимата и акимов (городских и районных, сельских), что должно повлечь их немедленное освобождение от своих обязанностей. Мотивированное предложение о выражении недоверия к членам акимата и акимам районов вносится решением маслихата или постановлением постоянной комиссии при маслихате и списка депутатов. Вопрос о недоверии может рассматриваться во внеочередном порядке. Предварительная подготовка и порядок включения данного вопроса в повестку дня сессии осуществляются в порядке, предусмотренном Регламентом маслихата.

Для этого следует внести дополнение в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» добавив статью 24-2.

Необходимо усилить контроль и ответственность должностных лиц за соблюдением норм Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Стоит обратить внимание на повышение дисциплины, ответственности за невыполнение или ненадлежащее исполнение решений и постановлений постоянных комиссий маслихатов. Для этого подпункт 6 статьи 6 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», необходимо сформулировать в следующей редакции «рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы

представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата, постановлений постоянных комиссий и депутатских запросов. Рекомендации маслихата и его постоянных комиссий должны подлежать рассмотрению соответствующими местными государственными органами с сообщением в письменной форме о результатах рассмотрения и принятых мерах в месячный срок».

Следующий механизм повышения роли авторитета представительного органа - это законодательное закрепление статуса председателя постоянной комиссии по вопросам бюджета на освобожденной основе. Закрепление статуса подразумевает введение в структуру маслихата должности председателя постоянной комиссии по вопросам бюджета аналогично должности секретаря маслихата. Для качественного проведения маслихатами контроля за эффективностью исполнения бюджета региона, что позволит обеспечить более глубокое, всестороннее и качественное изучение профильных проблем при принятии по ним решений. Это приводит к повышению эффективности использования бюджетных ресурсов, вовлечению местных жителей к управлению бюджетными средствами, в процесс принятия решений и повышению доверия населения к местным властям. Для этого необходимо внести изменения в статью 12 Закона 2001 года, дополнив пунктом 2-1 «Председатель комиссии является должностным лицом, работающим на постоянной основе. Он избирается из числа депутатов большинством голосов от общего числа депутатов и освобождается от должности маслихатом на сессии.»

А также следует включить в компетенцию маслихата вотум недоверия секретарю маслихата и председателям постоянных комиссий при маслихате.

Активность депутатов и результативная работа в целом, представительного органа зависит от секретаря маслихата. Основными задачами секретаря маслихата являются: содействие депутатам в осуществлении ими своих полномочий, обеспечение их необходимой информацией, представляет в маслихат информацию об обращениях избирателей и о принятых по ним мерах, контролирует рассмотрение запросов депутатов и депутатских обращений; организует взаимодействие маслихата с иными местными органами.

Для этого следует внести дополнение в Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» добавив статью 24-3 «Полномочие маслихата выразить недоверие секретарю маслихата и председателям постоянных комиссий маслихата.

1 Для вынесения вотума недоверия секретарю маслихата, председателям постоянных комиссий при маслихате необходима поддержка как минимум одной трети части депутатов маслихата.

2 Вынесение вотума недоверия секретарю маслихата, председателям постоянных комиссий должно означать немедленное освобождение от занимаемой должности.

3 В случае вынесения вотума недоверия секретарю маслихата, его полномочия и обязанности должны перейти к председателю сессии маслихата или председателям одной из постоянных комиссий.»

Одним из основных инструментов депутатов является депутатский запрос, когда все резервы исчерпаны, не выполняются постановления постоянных комиссий и решения маслихата. С помощью запроса маслихат осуществляет надзор за деятельностью исполнительных органов.

Согласно ст. 21–1 в Законе 2001 года депутаты маслихата имеют право обратиться с официальным письменным запросом к акиму, председателю и прокурору, члену соответствующей избирательной комиссии и должностным лицам территориальных подразделений центральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти, финансируемых из их местных бюджетов, по вопросам, входящим в компетенцию маслихата [24].

Но нет единого понятия депутатского запроса, о его этапах, видах и последствиях. Нет указаний на последствия запроса для должностных лиц, которым он адресован.

Отдельным проблемным вопросом стоит то, как уполномоченные органы отвечают на запросы депутатов маслихатов. Государственные органы или любое другое юридическое лицо, получив депутатский запрос, обязаны дать ответ на поставленные вопросы. Второй абзац статья 21-1. в Законе 2001 года «...Ответ на депутатский запрос должен быть дан в письменной форме в срок не позднее одного месяца. Депутат вправе выразить свое мнение по ответу на запрос.» целесообразно будет уменьшить срок ответа до 10 рабочих дней со дня его получения.

Как правило, запросы депутатов поддерживают живой контакт с населением, быстро реагируют на возникающие проблемы, когда поднимаемые вопросы имеют социальную значимость, способствуют созданию правовых актов или заставляют акимат активно включиться в работу по решению конкретных проблем.

А также депутатский запрос должен оглашаться на сессии маслихата или на заседании постоянных комиссий. При этом на заседании должно присутствовать должностное лицо, давшее письменный ответ на запрос. При рассмотрении запроса могут быть открыты прения, в ходе которых депутаты маслихата вправе дать оценку ответу должностных лиц на депутатский запрос. Контроль за исполнением депутатского запроса должен возлагаться на председателей постоянных комиссий маслихата.

Необходимо четко регламентировать все этапы обработки депутатского запроса: внесение запроса; ответ на запрос; обсуждение ответа; принятие решения; контроль за исполнением решения; размещение запроса и решения на веб-сайте представительного органа и публикация в средствах массовой информации для гласности.

В демократически развитых государствах депутатский запрос часто используется депутатами, представляющими оппозиционные партии. Однако правительство и министры часто уклоняются от ответов по существу

депутатских запросов. В результате обсуждения депутатских запросов, известны случаи принятия парламентом вотума недоверия отдельным министрам и даже правительству в целом.

Депутатский запрос должен получить широкую гласность в СМИ и на сайте маслихата. На сайте должна быть рубрика «Карта запросов депутатов» где можно посмотреть на запросы всех депутатов и ответы государственных органов и должностных лиц на запросы. Какие были приняты меры и что было сделано. Такая карта могла бы дать ясное представление, какие темы и проблемы находятся в фокусе у депутатов. Также кто из депутатов активно работает и какие интересы они отстаивают. Такая работа стала бы формой обмена опытом работы депутатов и маслихатов на страницах журнала и сайта. Чтобы депутатский запрос не был средством лоббирования, который отражает личный интерес, запрос должен стать средством демократического контроля.

В социологическом опросе было отмечено респондентами закрытость представительного органа и непрозрачность в своей отчетной деятельности. Маслихаты не в полной мере освещают свою деятельность. Тем не менее респонденты указали, что информацию о деятельности депутатов получают посредством социальных сетей, это показывает что народные избранники используют современный подход для освещения своей работы. Более того, Казахстан начал проводить политику «открытого правительства», что привело к принятию законов «О доступе к информации» и «Об общественных советах». Правительство стало участником инициатив, поддерживающих и продвигающих открытое управление, включая Индекс открытости бюджета. Маслихат утверждает местный бюджет и его исполнение.

Для наращивания открытости и прозрачности депутатам следует проводить регулярные встречи с населением для обсуждения вопросов местного значения, публичное обсуждение результатов проведенного исследования по обращениям граждан за определенный период в СМИ и на официальном сайте представительного органа, развитие общественного контроля за реализацией бюджетных программ в объеме сельского округа, проводить отчетные встречи раз в полгода, открытое бюджетирование доступность бюджетных документов для граждан. Граждане должны иметь возможность получать информацию о местном бюджете и расходах. Открытость и прозрачность помогают заслужить доверие населения и укрепить демократию. При встречах можно провести семинары для населения местного значения о правах и возможностях граждан в сфере местного самоуправления, а также регулярно информировать через СМИ.

Один из механизмов прозрачности деятельности маслихата должно быть электронное голосование по вопросам сессии.

Электронная система голосования: избиратель соответствующего маслихата будет иметь возможность ознакомиться с результатами голосования по рассматриваемым вопросам. Для автоматизации процессов подготовки и проведения заседаний сессий маслихата, а также для обработки результатов голосования депутатов стоит использовать электронную систему голосования.



В электронной системе голосования депутаты максимально вовлечены в обсуждение насущных вопросов и принятие решений, получая необходимую информацию на электронном табло и имея возможность быстро и легко выразить свое мнение с помощью пультов голосования. Аппарат маслихата обязан размещать результаты голосования по вопросам на сайте после каждой сессии.

Все вышеуказанные рекомендации и предложения усилить роль и статус маслихатов, позволит повысить ответственность депутатов, обеспечить прозрачность, а также обратную связь с населением. Метод анализа литературных ресурсов, в том числе изучение зарубежного опыта, способствовала внесению поправок в законодательство страны. Проанализированы нормативные правовые акты РК. Метод опроса помог разработать рекомендации.

## Заключение

При проведении научно-исследовательской работы в соответствии с обозначенной целью и задачами магистерского проекта были сделаны следующие выводы.

Опыт децентрализации, накопленный в странах Европы и в некоторых странах СНГ и экспертные заключения могут помочь Казахстану в планировании и реализации проектов децентрализации и реформы местного управления. Мировой опыт свидетельствует о том, что в административно-территориальной единице нижнего уровня, где компактно проживают жители, эффективно работает местное самоуправление. В Казахстане это аул, село, сельский округ, поселок, район (микрорайон) в городе. Необходимо поэтапно делегировать полномочия местным властям, Доверие к местным сообществам как со стороны граждан, так и со стороны государственных институтов, возникает только в процессе работы.

Регионы должны быть способными профессионально действовать в новых условиях политической и экономической жизни. Деятельность местных государственных органов должна быть направлена на взаимодействие, также сосредоточена на прозрачности в своей деятельности и на повышение качества жизни граждан страны. В данном проекте поэтапно отражены развитие и становление местного представительного органа, послания и нормативные правовые акты РК.

Можно констатировать, что необходимо трансформировать не только местные органы но и общество. Текущий уровень правовой грамотности большинства населения низкий, это свидетельствует о недостаточной информационно-пропагандистской работе по разъяснению населению места и роли самоуправления в государстве и обществе.

Деятельность местных органов, их взаимодействие с региональными и государственными органами власти рассматривают в соотношении децентрализации и централизации. Одной из главных задач государства в области публичного управления, является наилучшее соотношение строения централизованного и децентрализованного управления.

По результатам исследования можно сделать следующие выводы о существующих проблемах, таких как:

- 1) Доминирование центральных властей;
- 2) Низкий уровень участия гражданского общества в принятии решений;
- 3) Маслихаты стали консультативно-совещательным органом при акиматах, одновременно выполняя роль второстепенного органа и являясь приложением исполнительной власти;
- 4) Закрытость представительного органа и непрозрачность в своей отчетной деятельности;
- 5) У представительного органа нет конкретных механизмов воздействия на акима и акимат;

б) Низкий уровень вовлеченности депутатов.

Время требует новых подходов к решению экономических, политических и социальных проблем, стоящих перед обществом, в разработке и принятии более современных законов, отвечающих новым требованиям жизни.

Рекомендации по итогам исследования:

1 Повышение активности населения.

Обсуждение с населением программы развития территорий и исследование мнения населения через опросы и фокус-группы;

2 Проводить оценку эффективности работы депутатов;

3 Усилить роль и статус местного представительного органа:

Право требовать от акима увольнения членов акимата и акимов района, в случае отклонения акимом такого обращения - право повторить в течение шести месяцев к акиму об отстранении члена акимата и акимов, что должно повлечь их немедленное освобождение от своих обязанностей. Для этого следует внести дополнение в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» добавив статью 24-2;

Необходимо усилить контроль и ответственность должностных лиц за соблюдением норм Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Стоит обратить внимание на повышение дисциплины, ответственности за невыполнение или ненадлежащее исполнение решений и постановлений постоянных комиссий маслихатов. Для этого необходимо изменить подпункт 6 статьи 6 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», включив в него такую норму, как «Привлечение к дисциплинарной ответственности руководителей и должностных лиц исполнительных органов за невыполнение решений маслихата, неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение постановлений постоянных комиссий маслихатов, некачественное и несвоевременное предоставление ответов на запросы депутатов маслихатов;

Рекомендации маслихата и его постоянных комиссий должны подлежать рассмотрению соответствующими местными государственными органами о результатах рассмотрений и принятых мерах сообщить в письменной форме в месячный срок;

Законодательное закрепление работы председателей постоянных комиссий маслихатов на освобожденной основе. Качественное проведение маслихатами контроля за эффективностью исполнения бюджета региона, позволит обеспечить более глубокое, всестороннее и качественное изучение профильных проблем при принятии по ним решений.

4 Повышение эффективности местного представительного органа:

Добавить в компетенцию маслихата вотум недоверия секретарю маслихата и председателям постоянных комиссий при маслихате. Для этого следует внести дополнение в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» добавив статью 24-3 «Полномочие маслихата выразить недоверие секретарю маслихата и председателям постоянных комиссий маслихата».

Уменьшить срок ответа на депутатские запросы до 10 рабочих дней со дня его получения. Необходимо четко регламентировать все этапы обработки депутатского запроса. Депутатский запрос должен получить широкую гласность в СМИ и на сайте маслихата. На сайте должна быть рубрика «Карта запросов депутатов», где можно посмотреть на запросы всех депутатов и ответы государственных органов и должностных лиц на запросы.

Для открытости и прозрачности депутатам следует проводить регулярные встречи с населением для обсуждения вопросов местного значения, в целях публичного обсуждения размещать в СМИ и на официальном сайте представительного органа результаты проведенного исследования по обращениям граждан за определенный период, заниматься развитием общественного контроля за реализацией бюджетных программ в объеме сельского округа, проводить отчетные встречи раз в полгода, обеспечить открытое бюджетирование и доступность бюджетных документов для граждан. На встречах проводить семинары для населения местного значения о правах и возможностях граждан в сфере местного самоуправления, а также регулярно информировать через СМИ.

Внедрить электронную систему голосования. Избиратель соответствующего маслихата будет иметь возможность ознакомиться с результатами голосования по рассматриваемым вопросам.

Таким образом, усиление полномочий маслихатов будет служить залогом дальнейшего укрепления государства и развития демократии.

## Список использованных источников

- 1 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>. Дата обращения: 11.01.2021
- 2 Коваленко, Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: учебное пособие. СПб ГУЭФ. – 2008.– 296 с.
- 3 Европейская хартия местного самоуправления 15 октября 1985 года // <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105>. Дата обращения: 11.01.2021
- 4 Кемел, М. Местное и государственное управление и самоуправление в РК: учебное пособие. –Астана: «Асыл кітап». – 2018. – 251 с.
- 5 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> . Дата обращения: 11.09.2020
- 6 Сагиндыкова, А.Н., Жанузакова, Л.Т., Компетенция местных представительных органов Республики Казахстан и проблемы ее совершенствования // Правоведение. – 2005. – № 4. – С. 13 – 35.
- 7 Бурлаков, Л.Н. Государственное и местное управление: учебное пособие. – Астана: Академия государственного управления при Президенте РК. – 2017. – 560 с.
- 8 Айтказинов, Е.Б., Правовые проблемы взаимоотношений региональных представительных и исполнительных органов власти РК // Вестник МОСК. УН-ТА. СЕР. 11. Право. – Москва. – 2010. – №3. – С. 94-105.
- 9 Послание Первого Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050» новый политический курс состоявшегося государства». Астана. 14 декабря 2012 // [https://www.akorda.kz/ru/events/astana\\_kazakhstan/participation\\_in\\_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazahstan-2050-novyj-politicheskij-](https://www.akorda.kz/ru/events/astana_kazakhstan/participation_in_events/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-lidera-nacii-nursultana-nazarbaeva-narodu-kazahstana-strategiya-kazahstan-2050-novyj-politicheskij-). Дата обращения: 18.03.2021
- 10 «План нации – 100 конкретных шагов» Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>. Дата обращения: 21.01.2021
- 11 Послание Президента Токаева К.К. народу Казахстана, 1 сентября 2020 // [https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g](https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g). Дата обращения: 13.02.2021
- 12 Понкин, И.В., Лаптева, А.И., Методология научных исследований и прикладной аналитики: учебник. – Москва: «Аналитика. Право. Цифра». — 2021. – 314 с.
- 13 Яновский, В.В., Кирсанов, С.А. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – Москва: Кнорус.– 2014. – 358 с.
- 14 Бабун, Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. – Москва: Кнорус. – 2013. – 272 с.

- 15 Гришин, А.Ф., Кочерова, Е.В. Статистические модели: построение, оценка, анализ: учебное пособие. Москва: Финансы и статистика.— 2005. – 416 с.
- 16 Токтыбеков, А. Казахстанская модель местного самоуправления: Проблемы развития // Республиканский информационный журнал для депутатов и государственных служащих «Маслихат и Акимат». № 2/2018. – Алматы. 2018. – С. 63-77.
- 17 Бурлаков, Л.Н. Модернизация системы регионального самоуправления в Казахстане: монография. – Астана: «Акрам групп».— 2018. – 172 с.
- 18 Жанузакова, Л. Сессия – основная организационно-правовая форма деятельности маслихата. // Информационный бюллетень (журнал) «Маслихат». № 3-4. – Алматы. – С. 42-47.
- 19 Жанузакова, Л. Вопросы развития местного самоуправления в РК // Информационный бюллетень (журнал) «Маслихат». ISSN № 1563-2407. – № 1 (51). – Алматы. 2013. – С. 50-54.
- 20 Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде // <http://zan.gov.kz/client/#!/search/results/sa=163000000002>. Дата обращения: 04.05.2021
- 21 Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464>. Дата обращения: 30.04.2021
- 22 Тульчинский, Г.Л. Политическая философия: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры. – Москва: Юрайт. – 2016. – 342 с.
- 23 Отчет ОЭСР Реформа в Казахстане: успехи, задачи и перспективы // <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>. Дата обращения: 04.05.2021
- 24 «О регламенте Мангистауского областного маслихата» решение Мангистауского областного маслихата от 11 декабря 2020 года № 39/482 // <https://maslikhat.gov.kz/ru/article/9>. Дата обращения: 14.01.2021
- 25 Социологический опрос среди населения // [https://docs.google.com/forms/d/11yOggg3rJogtHbd9eK\\_FF-vvmXF8MfxHhtvpaC-G\\_vU/edi](https://docs.google.com/forms/d/11yOggg3rJogtHbd9eK_FF-vvmXF8MfxHhtvpaC-G_vU/edi).

## Анкета

Опрос проводится в рамках исследования темы «Совершенствование и организация деятельности представительного органа» магистрантом Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан.

Основная цель опроса – оценка удовлетворенности населения деятельностью представительного органа.

Ответы носят исключительно конфиденциальный характер и будут использоваться только в целях обобщения данных исследования

1. Ваш пол  
муж /жен
  
2. Ваш возраст  
18-24  
25-34  
35-44  
45-54  
55-64  
65 и выше
  
3. Ваше образование  
Среднее  
Среднее специальное  
Высшее  
Высшее и послевузовское
  
4. Ваша сфера деятельности  
Бюджетная организация  
Квазигосударственный сектор  
Частный сектор  
Государственная служба  
Самозанятость  
Безработный (-ая)  
Пенсионер  
Студент  
Другое
  
5. Ваше место проживания  
Нур-Султан, Манг. Алматы...

6. Обращаетесь ли Вы к депутатам маслихата?

- да
- нет

7. Из каких источников Вы узнаете о деятельности депутатов маслихатов?

- Печатные издания
- Телевидение
- Социальные сети
- Другое

8. Удовлетворены ли Вы работой депутатов Вашего региона (маслихат)?

- Да
- Скорее да
- Скорее нет
- Нет
- Затрудняюсь ответить

9. Как вы оцениваете эффективность работы маслихатов?

- Эффективно
- Скорее эффективно
- Скорее неэффективно
- Неэффективно
- Затрудняюсь ответить

10. Удовлетворены ли Вы информационной открытостью органов местной представительной власти (маслихат)

- Да
- Скорее да
- Нет
- Скорее нет
- Затрудняюсь ответить

11. Какие положительные стороны в работе органов местного самоуправления Вы можете отметить? (можно выбрать несколько вариантов)

- Строительство социальных объектов
- Борьба с правонарушениями
- Строительство доступного жилья
- Снос ветхого жилья
- Поддержка малого бизнеса



Земельные отношения  
Улучшение сферы здравоохранения  
Улучшение сферы образования  
Строительство дорог  
Решение проблем ЖКХ  
Открытый характер власти  
Борьба с коррупцией  
Благоустройство, озеленение  
Ценовая политика в отношении товаров первой необходимости  
Контроль за тарифами на коммунальные услуги  
Никакие  
Другое (укажите, что именно)  
Затрудняюсь ответить

12. Насколько изменилась жизнь в Вашем регионе за последние пять лет?

Изменилась в лучшую сторону  
Изменилась в худшую сторону  
Осталась без изменений  
Затрудняюсь ответить

13. Какой фактор может препятствовать результативной работе местных органов самоуправления?

Низкий уровень вовлеченности депутатов  
Общий низкий уровень профессионализма госслужащих  
Отсутствие зависимости оплаты труда от фактических результатов  
Низкий уровень материально-технического обеспечения рабочего места  
Закрытость госоргана  
Другое  
Затрудняюсь ответить

14. Доверяете ли Вы органам местного самоуправления Вашего региона?

Да  
Скорее да  
Скорее нет  
Нет  
Затрудняюсь ответить

15. Какие методы могут оказать влияние на совершенствование эффективности работы депутатов?

Оценка деятельности депутатов через опросы

Отчет перед избирателями не менее двух раз в год  
Повышение прозрачности деятельности депутатов  
Электронная система голосования: избиратель соответствующего  
маслихата будет иметь возможность ознакомиться с результатами голосования  
по рассматриваемым вопросам  
Освещение деятельности депутатов в СМИ (полное информирование  
населения о работе депутатов через веб-портал)  
Мониторинг депутатских запросов, выполнения наказов избирателей  
Другое

16. Какие рекомендации Вы могли бы дать для повышения  
деятельности местного представительного органа (маслихат)

Спасибо!

Благодарю Вас за участие в опросе!

## Интервью

с депутатом Мангистауского областного маслихата

№	Вопросы	Ответы
1	Основная функция депутата?	Депутат постоянно должен проводить встречи с избирателями. Депутат является посредником между властью и народом.
2	С какими больше всего проблемами, вопросами обращаются жители?	Письма которые поступают на почту и через социальных сети, больше всего касается трудоустройства, жилье
3	Какие главные проблемы региона Вы можете обозначить?	Мангистау - край без проточной воды, рек и пресноводных озер. Нехватка питьевой воды – главная проблема региона. Основная экологическая проблема региона – хвостохранилище «Кошкар-Ата». Берзработица и другие.
4	На ваш взгляд, решение каких первоочередных задач сейчас в приоритете?	Снижение безработицы, поддержка малого и среднего бизнеса
5	Какие изменения нужно внести в работу местного представительного органа?	1. Увеличить штат маслихата; 2. Председатели постоянных комиссий маслихата должны на освобожденной основе работать.

## Аналитическая записка

*Автор проекта: Худайбергенова А.М.  
Научный руководитель: Есенбаев Г.Е.*

<b>Идея проекта</b>	Совершенствование и организация деятельности представительного органа
<b>Проблемная ситуация (кейс)</b>	<p><i>Описание</i></p> <p>Представительный орган стал своего рода консультативно-совещательным органом при акиматах, одновременно выполняя роль второстепенного органа и являясь придатком местной исполнительной власти. У представительного органа нет конкретных механизмов воздействия на исполнительную власть.</p> <p>Население страны не активно, мало принимает участие в принятии решений. Одним из инструментов к демократическому развитию это усиление роли маслихатов. Через маслихаты можно повысить активность населения.</p>
<b>Имеющиеся решения данной проблемы</b>	<p><i>Классификация существующих подходов</i></p> <p>Рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата;</p> <p><i>Преимущества</i></p> <p>Повышение ответственности исполнительной власти</p> <p><i>Недостатки</i></p> <p>Не указаны постановления постоянных комиссий при маслихате и депутатские запросы</p>
<b>Предлагаемое решение данной проблемы</b>	<p><i>Описание альтернативного подхода, порядок его осуществления</i></p> <p>Привлечение к дисциплинарной ответственности руководителей и должностных лиц исполнительных органов за невыполнение решений маслихата, неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение постановлений постоянных комиссий маслихатов, некачественное и несвоевременное предоставление ответов на запросы депутатов маслихатов. Рекомендации маслихата и его постоянных комиссий должны подлежать рассмотрению соответствующими местными государственными органами с сообщением в письменной форме о результатах рассмотрения и принятых мерах в месячный срок;</p>

	<p>Право требовать от акима увольнения членов акимата и акимов района, в случае отклонения акимом такого обращения - право повторить в течение шести месяцев к акиму об отстранении члена акимата либо акима района, что должно повлечь их немедленное освобождение от своих обязанностей, Для этого следует внести дополнение в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» добавив статью 24-2.;</p> <p>Депутатский запрос должен получить широкую гласность в СМИ и на сайте маслихата. На сайте должна быть рубрика «Карта запросов депутатов» где можно посмотреть на запросы всех депутатов и ответы государственных органов и должностных лиц на запросы. Какие были приняты меры и что было сделано. Такая карта могла бы дать ясное представление, какие темы и проблемы находятся в фокусе у депутатов. Также кто из депутатов активно работает и какие интересы они отстаивают;</p> <p>Электронная система голосования: избиратель соответствующего маслихата будет иметь возможность ознакомиться с результатами голосования по рассматриваемым вопросам. Аппарат маслихата размещает результаты голосования по вопросам на сайте после каждой сессии;</p> <p>Обсуждение с населением программы развития территорий и исследование мнения населения через опросы и фокус-группы;</p> <p>Проводить оценку эффективности работы депутатов;</p> <p>Добавить в компетенцию маслихата вотум недоверия секретарю маслихата и председателям постоянных комиссии при маслихате.</p> <p><i>Возможности</i></p> <p>Качественное выполнение решений маслихата, исполнение постановлений постоянных комиссий маслихатов, качественное и своевременное предоставление ответов на запросы депутатов маслихатов исполнительным органом;</p> <p>Оценка эффективности депутатов будет полезна не только для народа, у граждан будет возможность оценить работу своих избранников и дать предложения, но и для депутатов. Депутаты смогут правильно организовать и скорректировать свою деятельность.</p> <p>Прозрачность и открытость маслихатов; Демократизация местной власти</p>
--	--

	<p><i>Риски</i></p> <p>Привлечение компетентных специалистов - одна из самых серьезных проблем для государственных структур. Возможна текучесть кадров.</p>
<b>Ожидаемый результат</b>	<p><i>Способы измерения эффективности альтернативного подхода, оценки его реализации</i></p> <p>Повышение авторитета и роли местного представительного органа и ответственности депутатов регионального уровня. Повышение доверия народа к местным властям.</p>
<b>Литература</b>	<p>26 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года // <a href="http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000">http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000</a>.</p> <p>27 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // <a href="http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148">http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148</a>.</p> <p>28 Айтказинов, Е.Б., Правовые проблемы взаимоотношений региональных представительных и исполнительных органов власти РК, Вестник МОСК. УН-ТА. СЕР. 11. Право, - Москва, — 2010, – №3. Статья в журнале</p>