

Жатқанбаев Е.Б.,
Жумашева М.Е.

**Проблемы местного
управления и самоуправления
и некоторые пути их решения**

В статье анализируются положения Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», рассматриваются противоречивые толкования отдельных понятий, противоречивые положения и трактовки в отдельных статьях Закона о роли и месте акимов, акиматов, маслихатов. Разбираются несоответствующие толкования некоторых положений акиматов области, города и района со статьями Закона. В работе критически анализируются абстрактные формулировки некоторых функций акимов, акиматов. Критикуется отсутствие в Законе и в положениях об акиматах насущных вопросов развития предпринимательства, аграрного сектора экономики, образования, здравоохранения и других секторов экономики округа, района, области, города. На основе критического разбора предлагаются конкретные меры по совершенствованию рассматриваемых документов.

Ключевые слова: местное управление, самоуправление, акимат, аким, Концепция развития местного самоуправления, маслихат, сходы местного сообщества, собрания местного сообщества.

Zhatkanbayev E.B.,
Zhumasheva M.E.

**Local governance and
self-government issues
and some solutions**

The article analyzes the provisions of the Law «On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan.» Considered controversial interpretation of certain concepts, contradictory provisions and interpretations in some articles of the Law on the role and place of governors, local government offices, maslikhats. Understand inappropriate interpretation of certain provisions of the regional akimat, the city and district of articles of the Law. The paper critically examines the abstract wording of some governors functions, local government offices. Criticized the lack of the Act and the provisions of the local administrations urgent issues of development of business, the agricultural sector of the economy, education, health and other sectors of the economy of the county, district, region, city. On the basis of critical analysis proposes concrete measures to improve the instruments.

Key words: local government, city administration, mayor, local government development concept, maslikhat, community gatherings, meetings of the local community.

Жатқанбаев Е.Б.,
Жумашева М.Е.

**Жергілікті басқару және
өзін-өзі басқару мәселелері
мен кейбір шешімдері**

Мақала «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңның ережелерін талдайды. Белгілі ұғымдардың түсінік қайшылығы, әкімдердің рөлі мен орны туралы заңның кейбір баптарындағы қайшы ережелер мен түсіндірмелер қарастырылады. Облыс, қала және аудан әкімдіктерінің кейбір ережелерінің Заңның баптарына сәйкес келмеуі. Мақалада әкімдер мен әкімшіліктердің абстрактылы тұжырымдалған функциялары сынап талданады. Заң мен әкімшіліктердің ережелерінде кәсіпкерлікті дамыту, экономика, білім беру, денсаулық сақтау, ауыл шаруашылық секторы болмауы сынға алынады. Талдау негізінде құралдарын жетілдіру бойынша нақты шаралар ұсынады.

Түйін сөздер: жергілікті үкімет, жергілікті билік, қала әкімшілігі, әкім, жергілікті басқаруды дамыту концепциясы, мәслихат, қоғамдастық жиналыстар, жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары.

**ПРОБЛЕМЫ
МЕСТНОГО
УПРАВЛЕНИЯ
И САМОУПРАВЛЕНИЯ
И НЕКОТОРЫЕ ПУТИ
ИХ РЕШЕНИЯ**

Выбор социальной политики, обеспечивающей модернизацию экономики и общества как важнейшей основы индустриально-инновационного развития Казахстана, связан с принципиально новым подходом к решению проблем обеспечения достойного качества жизни населения, развития человеческого капитала страны и его интеллектуального потенциала. В условиях перевода страны на инновационный путь развития необходимо как изменение векторов в определении приоритетов, институтов, так и использование новых механизмов в проведении политики социальной модернизации. Это обуславливает объективную необходимость разработки концептуальных основ социальной модернизации Казахстана [1].

Цели социальной модернизации, в отличие от экономической, которая предполагает высокие темпы экономического развития, заключаются в обеспечении высокого качества жизни населения и повышении роли и значения человеческого капитала, накоплении его интеллектуальных и инновационных ресурсов.

В государственных программных документах вопросам социальной модернизации уделяется большое внимание. Послание Президента Республики Казахстан от 27 января 2012 г. дало мощный старт модернизационному процессу в социальной сфере. Однако на практике пока «вскрыт» только самый верхний пласт проблематики, требующей дальнейшего решения. Важный аспект модернизации – создание в Казахстане эффективной государственной системы управления социальными процессами, выстроенной «вертикально» и «горизонтально», с профессиональным корпусом экспертов и менеджеров на всех уровнях власти. Местное управление следует максимально приблизить к населению, решать большинство его повседневных проблем. Важным моментом является то, что местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, одновременно выступает и формой самоорганизации граждан, без чего невозможно успешное формирование гражданского общества.

В настоящий момент вся структура государственных органов, координирующих и направляющих работу в социальной сфере, продолжает нести в себе глубокий отпечаток советской модели. Координация на уровне центральной исполни-

тельной власти работы «социальных ведомств» достаточно слаба. У министерств и ведомств нет ясного понимания, как будет развиваться модернизационный процесс в рамках их отдельных отраслей. Сегодня необходимо адекватно выстроить систему управления социальными процессами [2].

В соответствии с названным посланием в 2012 году была разработана Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, которая находится на втором этапе реализации (2015-2020 гг.). Согласно данной концепции планируется:

1) на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения постепенно повысить роль населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества путем стимулирования участия, заинтересованности и ответственности населения при принятии управленческих решений;

2) на уровне городов для решения самых насущных проблем, которые волнуют местное население, внедрить механизм вовлечения части активного населения в процесс принятия управленческих решений;

3) повысить роль маслихатов при назначении или избрании акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа;

4) расширить финансовую и экономическую самостоятельность нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения [3]. К решению последних сделаны уже первые шаги, в частности отдельные виды налогов теперь остаются в распоряжении местных властей.

Данный процесс, аналогично многим официальным планам и программам, должен завершиться в 2020 году и привести в конечном итоге к созданию эффективной системы органов МСУ, «обладающих определенной экономической и финансовой самостоятельностью, способных оказать помощь государству в проведении социально-экономических преобразований и решать различные вопросы местного значения».

Вопрос реформирования системы местного самоуправления нашел отражение и в «Плане нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева». Практическая реализация соответствующих мер так или иначе станет определенным шагом вперед в ходе формирования в Казахстане местного самоуправления (МСУ), который имеет достаточно сложную историю.

Анализируя процесс построения данной системы в Казахстане и действующее законодательство о местном государственном управлении и самоуправлении, хотелось бы отметить несколько проблем, которые требуют своего решения.

В Законе РК от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.11.2015 г.) в основных понятиях, наименованиях статей и в самих статьях имеется ряд противоречивых, не до конца отработанных положений, которые ведут к противоречивому толкованию используемых в нем понятий. В Законе нет системного подхода к изложению содержания цели, задач, функций местного управления как составной части государственного управления. Раздразн начинается с основных понятий, используемых в Законе. Например, в статье 1 даны понятия «аким», «аппарат акима», и в тексте Закона в главе 3 возникает понятие «акимата», который как аппарат акима обеспечивает деятельность исполнительной власти.

В народе акимат воспринимается как государственное учреждение, где расположен местный исполнительный орган во главе с акимом, который осуществляет местное государственное управление от имени вышестоящих органов государственной власти. По Закону аппарат акима – это есть государственное учреждение, обеспечивающее деятельность местного исполнительного органа (в случае его создания) и акима (акимат это есть коллегиальный исполнительный орган, осуществляющий местное государственное управление и самоуправление) [4]. Аппарат акима есть подразделение акимата, обеспечивающее деятельность акима. В этом свете будет более правильным, если пересмотрим эти понятия. При условии если оставить названия ГУ «Аппарат акима...», то понятие «акимата» надо уточнить и пересмотреть в пункте 4 статьи 1 Закона.

Второй момент, который требует тщательной отработки и введения в Закон РК и в положения маслихатов и акиматов, это их компетенция. Первым важным элементом в этом деле является систематизация и унификация используемых терминов и понятий в документах акиматов разных уровней. Так, например, в Законе РК указаны компетенции акимата области, а в положениях акиматов пишется о миссиях, функциях и т.д. Возможно, это и правильно, ведь, не определив цели, задачи, функции, нельзя опре-

делить направления движения. В таком разрезе следовало бы в положениях акимата разных уровней опираться на статьи, определяющие их компетенции. Без этого акиматы разного уровня пишут то, что им удобно и менее ответственные пункты

По действующему Закону акимат области, столицы, города республиканского значения согласовывает, разрабатывает, осуществляет, организует, участвует, формирует, обеспечивает, устанавливает, образует, управляет, принимает, представляет и лишь в 2-х пунктах утверждает, но ни за что не отвечает. Нет ответственности – нет результата. Акиматы нигде не содействуют развитию предпринимательства в сфере производства в легкой, пищевой промышленности, в сфере услуг и др. и лишь создает условия (ст. 27. п.4), обеспечивает рациональное и эффективное функционирование аграрного сектора (ст. 27. п.5). Ни акимат области, города республиканского значения, ни их акимы не отвечают ни за что. Акимы по всем вопросам компетенции несут ответственность перед президентом и правительством РК. В компетенции акимата области, города республиканского значения в трех пунктах пишется об энергосбережении, энергоэффективности, нормах потребления коммунальных услуг и энергосбережении, но ни разу не говорится о социальном уровне населения, качестве их жизни, уровне и качестве здравоохранения и образования. Нет их потому, что нет ответственности за развитие промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг, предпринимательской деятельности.

В статьях о компетенциях маслихата и акимата нет системности, которые должны располагаться по следующей схеме: изначально общие вопросы, затем организационные, хозяйственные, социальные и т.д. Эти вопросы в Законе даются вперемешку, не подразделяются по уровням власти на местах. Допустим, нельзя вносить изменения в список об учете лиц, нуждающихся в социальной защите и помощи акимату района или города областного значения, ибо их могут вести только на местах акиматы поселков, села, сельских округов, района в городе.

Вторым важным элементом в этом деле является систематизация функций государственного учреждения. Так, в положение «Аппарат Акимата города Алматы» входят 37 пунктов, из них более 20 подпунктов носят организационный характер, 3 подпункта по контролю и ни одного подпункта по хозяйственным, инвестиционным, предпринимательским, социальным вопросам города Алматы.

Дальнейшее ознакомление с документом акимата города Алматы от 17 апреля 2014 г. за № 2/258 наводит на мысль, что составители не знакомы с законом РК «О местном государственном управлении и самоуправлении Республики Казахстан». В частности, в 3 разделе 19 пункте составители пишут: «Руководство коммунальным государственным учреждением «Аппарат акима района города Алматы» осуществляется Руководителем аппарата акима города Алматы, который несет персональную ответственность за выполнение возложенных на коммунальное государственное учреждение «Аппарат акима города Алматы» задач и осуществление им своих функций.». В Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении» в статье 26, главы 3 в пункте 2 прямо указано другое, а именно: «Областной, города республиканского значения, столицы акимат возглавляет аким области, города республиканского значения, столицы». Приведенное противоречие почти слово в слово повторяется в «Положении о коммунальном государственном учреждении «Аппарат акима Наурызбайского района города Алматы»», что еще раз подтверждает необходимость систематизации документов разного уровня местной власти.

Следующий момент, который требует текстовой отработки – статья 6 «Компетенция маслихатов». По сравнению с мажилисом или сенатом этот орган самоуправления более приближен к нуждам и чаяниям своего населения. В статье о компетенции маслихатов ни в одном из пунктов нет ни слова о рассмотрении и утверждении планов конкретных мер экономического развития подведомственных территорий. Тексты компетенции маслихатов отражают их пассивную функцию. Нет ни слова о рассмотрении состояния экономики области, района, предпринимательской деятельности, привлечении инвестиций и т.п. Соответственно ничего нет о той доле налоговых и иных поступлений от их активного привлечения инвестиций, постройки предприятий, улучшении благосостояния жителей района, области и др. ничего нет об уровне жизни их населения. Нет ничего подобного и в статье 12 о постоянных и временных комиссиях маслихата.

Поэтому в компетенциях маслихатов следовало бы ввести пункты, содействующие выполнению экономических, хозяйственных, политических, социальных вопросов, касающихся инвестиционного климата в области, районе, инвестиционной инфраструктуры, состояния

хозяйственных дел в целом по району, области, селе, округе. В частности, отсутствие транспортной или энергетической инфраструктуры на выделенном участке земли может отпугнуть инвесторов. Отчеты акиматов села, района, области, отражающие состояния дел в целом по их территории, не всегда показывают реальное положение дел индивидуальных предпринимателей. Предприниматели исчисляются десятками, сотнями тысяч человек в городах и областях, но в основном это сфера торговли и услуг, куда входят мелкие лавки, магазины, кафе, рестораны и т.д., как и крупные и мелкие арендодатели. Учитывать их наличие недостаточно для хозяйственных процессов в соответствующих территориях в свете принятых на правительственном уровне государственных программ, ибо мы реально должны представлять наличие потенциальной рабочей силы. Это – с одной стороны. С другой стороны, наличие огромного числа ИП скрывает реальную обстановку в деле предпринимательской деятельности в том или ином регионе по сферам общественного производства и прежде всего в производственной сфере, инновационной деятельности предпринимателей и т.д. Для принятия тех или иных решений аким той или иной территории обязан знать реальную картину в этих сферах. Особенно этот вопрос важен в аграрном секторе страны, ибо 46% населения сконцентрировано здесь и составляет кладезь рабочей силы для будущей обрабатывающей промышленности Казахстана, потенциальных предпринимателей как в самом селе в качестве предпринимательских структур, крестьянских хозяйств, развитии личного подсобного хозяйства. Развитие последних способствовало бы развитию молочного, мясного направления животноводства, овощеводства, производства фруктов при содействии их развитию. Для этого нужен подворовый учет состояния дел у крестьян. Исходя из изложенного считаем необходимым включить подпункты его компетенций вопросы хозяйственного, инвестиционного, предпринимательского и социального состояния населения, что позволило бы акимам знать реальную картину по этим вопросам у них на территории, соответственно решать их проблемы, используя те или иные меры.

Еще один момент, на который следует уделить особое внимание, это статья 3. Экономическая и финансовая основа деятельности местного государственного управления и самоуправления. Текст составлен по принципу «Бери боже, что нам не гоже» и тем самым подрубили предпри-

нимательскую жилку не только населения, но и прежде всего компетенцию органов власти местного управления и как результат отсутствия инициатив с мест в адрес органов власти как на местах, так и на государственном уровне.

Представляется, для полноценного функционирования местной власти необходимы прежде всего денежные средства, заработанные населением в процессе хозяйственной деятельности не только посредством торговли и услуг, но и предпринимательской деятельности в производственной сфере, сельском хозяйстве, инвестиционной деятельности и многих других. Они, как и ныне функционирующие предприятия, оплачивают налоги, сборы, платежи. При этом ежегодное увеличение государственных доходов за счет новых предприятий, ИП, крестьянских хозяйств и т.д. должны привести к трансфертам из бюджета вышестоящих органов местной власти и даже из бюджета государства. Тогда будут стимулы и на местах и верхах. Поэтому в Законе следовало бы установить % отчисления от увеличивающегося дохода, поступающие в районные, областные и государственные бюджеты по нарастающей шкале. Чем больше поступают доходы в вышестоящие бюджеты, тем выше отчисления на нижестоящие бюджеты. Для получения таких доходов местным органам власти надо вменить статью по привлечению и развитию предпринимательской структуры как со стороны, так и своих собственных, созданию соответствующего инвестиционного климата, инвестиционной предпринимательской инфраструктуры, поощрение инициатив местного населения, привлечение хозяйствующих субъектов районов и области по закупам излишков произведенных местными хозяйствующими субъектами и т.д. Введение подобных инициатив в действующий Закон не должны ломать сложившуюся систему. Они должны пополнять их и развивать дополнительными поправками и изменениями.

Согласно пункту 1 статьи 39-5 Закона, государственные органы создают необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления, оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления [4]. Однако, большая часть местного населения занимает пассивную гражданскую позицию по двум ос-

новным причинам: во-первых, из-за незнания своих прав, а во-вторых, существует целый комплекс «сдержек и противовесов». В этой связи для решения проблемы по первой причине необходимо постоянно проводить широкую информационную кампанию по разъяснению населению их прав и возможностей на участие в управлении территориями. Кстати, об этом четко указано в Концепции – учитывая текущее состояние правовой грамотности населения в части понимания своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления, в большей степени на селе, необходимо активизировать информационно-пропагандистскую деятельность по разъяснению населению роли и места самоуправления в обществе и государстве. А во-вторых, для устранения «сдержек и противовесов» необходимо урегулировать порядок проведения отмеченных выше сходов и собраний. Прежде всего, согласно закону «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года созыв этих мероприятий относится к исключительной компетенции акимов сельских населенных пунктов и городов районного значения, даже если инициаторами их проведения выступают местные жители. Указанный недостаток в Законе пытаются исправить авторы Концепции, в которой пишут: «2) регламентация порядка формирования, проведения и полномочий собраний и сходов и оформлений их решений».

Еще более громоздким является порядок проведения собрания местного сообщества. Для этого нужно провести сход, который определит состав участников собрания и срок, на который они делегируются. И только потом не менее 10% этих лиц могут выступить с инициативой созыва собра-

ния. При этом, если инициатива созыва схода и/или собрания исходит от граждан, то они должны обратиться с заявлением по этому поводу к акиму района или города областного значения, в чью юрисдикцию входит соответствующий сельский или городской населенный пункт. Так что порядок проведения сходов и собраний местными жителями является разрешительным. Данную ситуацию усугубляет отсутствие в законе четких оснований для возможного отказа определенным акимом инициаторам указанных мероприятий в их проведении, а также возможностей этих людей для обжалования такого решения [5]. Помимо всего этого, решения сходов и собраний местных сообществ фактически должны быть одобрены местными акимами. Если же последние с ними не согласны, то либо проводятся повторные обсуждения по вопросам, вызвавшим это несогласие, либо эти вопросы передаются на рассмотрение вышестоящим акимам.

Таким образом, права жителей сел, сельских округов, поселков и городов районного значения на проведение сходов и собраний местного сообщества, реализацию принятых по их результатам решений и, следовательно, на непосредственное участие в процессе местного самоуправления сильно ограничены. Сами сходы и собрания не имеют исполнительно-распорядительных полномочий и фактически проводятся в формате общественных слушаний с рекомендательным характером принятых ими решений. Реализация же этих решений местными исполнительными органами возможна лишь тогда, когда добро на это даст местный или вышестоящий аким.

Таким образом мы видим, что в системе местного самоуправления существует множество проблем, требующих своего решения.

Литература

- 1 Гайсина С.Н. Социальная модернизация Казахстана как важнейшая основа роста благосостояния населения и развития интеллектуального потенциала страны: приоритеты, ресурсы и механизмы» 2012-2014. Отчет о научно-исследовательской работе.
- 2 Послание Президента Республики Казахстан от 27 января 2012 г. Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819 (Дата обращения: 10.01.16 г.).
- 3 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Астана 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://taran.gov.kz/ru/node/7082> (Дата обращения: 11.02.16 г.)
- 4 Закон РК от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546 (Дата обращения: 11.01.16 г.)
- 5 Чеботарев А. 01.06.2015 Информационно-аналитический центр – Экспертная оценка – Местное самоуправление в Казахстане: возможные контуры реформирования. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ia-centr.ru/expert/20931/> (Дата обращения: 05.02.16 г.)

6 Сарпеков Р.К. Круглый стол на тему «Дальнейшее совершенствование Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Астана 11.10.2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/sarpekov/Details/4/9548> (Дата обращения: 11.02.16 г.).

References

- 1 Gaysina S.N. Sotsial'naya modernizatsiya Kazakhstana kak vazhneyshaya osnova rosta blagosostoyaniya naseleniya i razvitiya intellektual'nogo potentsiala strany: priority, resursy i mekhanizmu» 2012-2014. Otchet o nauchno-issledovatel'skoy rabote.
- 2 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 27 yanvarya 2012 g. Sotsial'no-ekonomicheskaya modernizatsiya – glavnyy vektor razvitiya Kazakhstana. [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819 (Data obrashcheniya: 10.01.16 g.).
- 3 Kontseptsiya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazakhstan. Astana 2012 [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://taran.gov.kz/ru/node/7082> (Data obrashcheniya: 11.02.16 g.)
- 4 Zakon RK ot 23 yanvarya 2001 g. № 148-II «O mestnom gosudarstvennom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Kazakhstan» [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546 (Data obrashcheniya: 11.01.16 g.)
- 5 Chebotarev A. 01.06.2015 Informatsionno-analiticheskiy tsentr – Ekspertnaya otsenka – Mestnoe samoupravlenie v Kazakhstane: vozmozhnye kontury reformirovaniya. [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://ia-centr.ru/expert/20931/> (Data obrashcheniya: 05.02.16 g.)
- 6 Sarpekov R.K. Kruglyy stol na temu «Dal'neyshee sovershenstvovanie Zakona Respubliki Kazakhstan «O mestnom gosudarstvennom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Kazakhstan» Astana 11.10.2012g. [Elektronnyy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://www.parlam.kz/ru/blogs/sarpekov/Details/4/9548> (Data obrashcheniya: 11.02.16 g.)