

Экспертно-проектное Бюро общественно-политических процессов



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

**РОЛЬ ДЕПУТАТОВ МАСЛИХАТОВ В АКТИВИЗАЦИИ УЧАСТИЯ
ЧЛЕНОВ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В ПРОЦЕССЕ УПРАВЛЕНИЯ
ТЕРРИТОРИЯМИ И РАЗРЕШЕНИЯ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО
ЗНАЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Астана, 2013

Роль депутатов маслихатов в активизации участия членов местных сообществ в процессе управления территориями и разрешения вопросов местного значения органами местного самоуправления, 144 стр., г. Астана

Данная публикация представляет собой сборник материалов по вопросам участия депутатов маслихатов в активизации членов местных сообществ в процессе управления территориями и разрешения вопросов местного значения органов местного самоуправления. В пособии освещены актуальные вопросы развития местного самоуправления в Республике Казахстан, развития гражданских инициатив и вовлечения общественности в процессы принятия решений государственными органами на местном уровне, эффективного использования бюджетных средств, совершенствования межбюджетных отношений.

Публикация подготовлена в рамках Совместной программы ООН «Повышение конкурентоспособности региона через внедрение инновационных подходов к региональному планированию и оказание социальных услуг населению (на примере Семипалатинского региона)»

Взгляды, представленные в данной публикации, принадлежат автору и необязательно отражают мнение Программы развития ООН.

© Программа развития ООН в Казахстане, 2013г.

Все права защищены.

Материалы, содержащиеся в настоящей публикации, могут быть использованы полностью или частично, без предварительного согласия Программы развития ООН при условии ссылки на источник.



Полноправные люди.
Устойчивые страны.

ПРООН сотрудничает с представителями всех слоев общества, оказывая помощь в государственном строительстве стран, с тем чтобы они могли противостоять кризису, и поощряя и поддерживая рост, ведущий к улучшению качества жизни каждого человека. Работая на местах в 177 странах и территориях, мы предлагаем глобальное видение и локальные решения, содействующие более полноправной жизни людей и повышающие жизнестойкость государств.

Коротко об авторах

Ф.И.О. автора	Должность
Косжанов Торехан Бекболович	Советник Председателя Счетного комитета Республики Казахстан по контролю за исполнением республиканского бюджета
Кадырова Маргарита Булегеновна	Заместитель директора Института управления Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан
Худяков Сергей Герольдович	Директор Института местного самоуправления Северо-Казахстанской области
Чернышов Олег Владимирович	Директор Института анализа и прогнозирования Восточно-Казахстанской области, член Общественной палаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан
Сафонова Надежда Васильевна	директор ОФ «Центр развития местного самоуправления» Восточно-Казахстанской области
Галяпина Галина Валентиновна	Старший преподаватель кафедры «Государственное и местное управление» Восточно-Казахстанского государственного университета им. С.Аманжолова
Кулекина Гульгуль Сиязбековна	Заместитель директора Департамента региональной политики и межбюджетных отношений Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	5
Косжанов Т.Б. Контроль эффективности: понятия и характерные особенности.....	6
Кадырова М.Б. Бюджетное планирование. Бюджетирование, ориентированное на результат.....	13
Худяков С.Г. Повышение роли депутата в системе планирования через создание территориального общественного самоуправления.....	37
Чернышов О.В. О работе ТОО «Институт анализа и прогнозирования ВКО» по развитию гражданских инициатив и вовлечения общественности в процессы принятия решений государственными органами.....	57
Сафонова Н. В. Казахстанская модель местного самоуправления...	91
Галяпина Г. В. Взаимодействие представительных и исполнительных органов власти в решении социально – экономических проблем города и развитии местного самоуправления на примере г. Усть – Каменогорск.....	111
Кулекина Г.С. О совершенствовании межбюджетных отношений.....	131
Заключение.....	143

ВВЕДЕНИЕ

Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 была утверждена Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан (далее – Концепция).

Особый акцент в Концепции сделан на такие нерешенные проблемы в осуществлении местного самоуправления как отсутствие регламентации в законодательстве порядка формирования, проведения и полномочия собраний (сходов); нарушение предусмотренных законодательством норм по участию граждан в обсуждении вопросов местного значения на собраниях (сходах); ограниченность прав владения и распоряжения собственными финансовыми средствами, имуществом и другими ресурсными возможностями. «...Эффективность местного самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих правовую, организационную и экономическую основу самоуправления, но и от понимания населением своих прав и возможностей в системе местного самоуправления, от действительной способности осуществлять местное самоуправление» - подчеркивается в Концепции.

Наиболее «узким» местом в развитии местного самоуправления остаются вопросы развития механизмов взаимодействия с исполнительной властью, эффективного расходования и контроля средств государственного бюджета. До сих пор четко не определена роль депутатов маслихатов в процессе управления территориями и разрешения вопросов местного значения органов местного самоуправления.

Этим и другим актуальным вопросам развития местного самоуправления, роли депутатов маслихатов в активизации участия членов местных сообществ в процессе управления территориями посвящено представленное методическое пособие.

Косжанов Торехан Бекболович

КОНТРОЛЬ ЭФФЕКТИВНОСТИ: ПОНЯТИЯ И ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Контроль эффективности является одним из наиболее действенных методов государственного финансового контроля.

Проведение контроля эффективности сопряжено и направлено на анализ и оценку результативности исполнения бюджета, поиск возможных резервов и обоснованности поступления и расходования бюджетных средств, средств Национального фонда Республики Казахстан, управления активами государства.

В ходе контроля эффективности достигается, выявление причин отклонений фактических параметров от запланированных результатов в целях достижения максимально положительного общественного эффекта.

Практической основой проведения контроля эффективности могут служить «Методическое руководство по проведению внешнего государственного финансового контроля эффективности».

Методическое руководство предназначено для качественного и эффективного проведения контрольных мероприятий при реализации функций Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета и других органов внешнего финансового контроля в части осуществления контроля эффективности в соответствии со статьей 141 Бюджетного кодекса Республики Казахстан.

Методическое руководство разработано на основе научных изысканий в данной сфере, включая практические итоги их применения. В них содержится:

- описание особенностей контроля эффективности;

- определение основных методов подготовки к проведению контроля эффективности;
- оформления его результатов при проведении проверки достижения государственными органами прямых и конечных результатов, предусмотренных в их стратегических планах, реализации государственных (отраслевых) и бюджетных программ, оказываемых государственных услуг, использования средств бюджета и Национального фонда, связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, поручительств и активов государства;
- комплексный и объективный анализ влияния деятельности государственного органа и субъектов квазигосударственного сектора на развитие экономики, социальной сферы или отдельно взятой отрасли (сферы) государственного управления.

В методическое руководство включены общий порядок, процедуры и требования. Их соблюдение позволит качественно планировать и провести контроль эффективности, поскольку при его проведении рассматриваются разнообразные и сложные вопросы, охватывающие не только государственный сектор, но и его взаимодействие с другими структурами, использующими средства бюджета и государственные активы.

При организации и проведении контроля эффективности рекомендуется руководствоваться нормативными документами Счетного комитета. К примеру, Правила проведения внешнего государственного финансового контроля, Правила проведения оценки государственных программ, стратегических планов центральных государственных органов, программ развития территорий и стратегических планов исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета и другими нормативными актами, регламентирующими процедуры проведения государственного финансового контроля.

Определение

Контроль эффективности - оценка, проводимая в том числе на основе контроля на соответствие и финансовой отчетности, достижения государственными органами прямых и конечных результатов, предусмотренных в:

- их стратегических планах;
- реализации государственных (отраслевых) и бюджетных программ;
- оказываемых государственных услугах;
- использовании связанных грантов;
- государственных и гарантированных государством займов;
- поручительствах и активах государства;
- комплексном и объективном анализе влияния деятельности государственного органа и субъектов квазигосударственного сектора на развитие экономики, социальной сферы или отдельно взятой отрасли (сферы) государственного управления.

Контроль эффективности предназначен для:

- улучшения понимания всеми заинтересованными сторонами проблем, с которыми сталкиваются при управлении бюджетными средствами и активами государства и определение путей по обеспечению достижения поставленных целей;
- способствования повышению качества и эффективности исполнения бюджета, использования бюджетных средств, активов государства, определение потенциальных возможностей для их экономии и дальнейшего совершенствования экономической и финансовой политики государства;
- совершенствования системы администрирования и управления в государственном секторе;
- повышения ответственности, прозрачности и подотчетности в работе получателей бюджетных средств;

➤ повышения эффективности системы государственного финансового контроля в целом.

Предметом контроля эффективности в зависимости от его тематики и масштаба могут являться:

- полнота и своевременность поступлений в республиканский бюджет, возврат сумм поступлений из республиканского бюджета, налоговое и таможенное администрирование;

- стратегические планы центральных государственных органов;

- государственные (отраслевые) и бюджетные программы;

- процесс использования бюджетных средств и активов государства, осуществляемый посредством конкретной деятельности государственных органов, государственных и иных организаций - распорядителей и получателей бюджетных средств;

- все ресурсы, финансовые и иные активы, находящиеся в собственности государства, которые используются для достижения поставленных социально-экономических целей и задач, а также выполнения государственных функций и оказания государственных услуг.

Особенность контроля эффективности

В отличие от контроля на соответствие и финансовой отчетности, контроль эффективности является более широкомасштабным и открыт для суждений и интерпретаций.

Осуществление контроля эффективности требует привлечения значительных затрат средств, ресурсов и времени по сравнению с контролем на соответствие и финансовой отчетности. Это обусловлено тем, что при планировании контроля эффективности, как правило, должны выбираться проблемы, имеющие важное социально-экономическое значение.

Предварительное изучение тем и объектов контроля эффективности и особенно сбор доказательств в ходе его проведения и формирование компетентных рекомендаций требуют получения обширной информации и изучения большого объема документов и материалов.

Контроль эффективности по всем основным параметрам имеет более сложную методологию по сравнению с остальными типами государственного финансового контроля. В его процессе в соответствии со Стандартами ИНТОСАИ могут быть применены разнообразные аналитические и оценочные методы и процедуры, проведение интервью, обследования и фокус - группы, опросы и анкетирование, другие компоненты, которые требуют тщательной подготовки и значительного времени.

Сроки проведения контроля эффективности и соотношение затрат времени между основными этапами могут варьироваться в каждом конкретном случае. Они зависят, прежде всего, от целей, предмета и метода проведения контроля эффективности, а также объема финансовых ресурсов и количества участвующих в нем работников Счетного комитета, привлеченных экспертов и специалистов.

Для успешного и качественного проведения контроля эффективности, требуются определенные профессиональные знания той области, которая является его предметом. Если группа контроля, которая проводит контроль эффективности, в совокупности не имеет достаточных для его проведения профессиональных знаний, необходимо привлекать внешних специалистов, экспертов соответствующего профиля, обладающих знаниями о проверяемой сфере (области), которые нужны для реализации поставленных целей контроля.

Независимые внешние эксперты могут привлекаться к проведению контроля эффективности отдельно для выполнения отдельных заданий, подготовки аналитических записок, экспертных заключений и оценок или посредством включения их в состав группы контроля или фокус - группы, создаваемых для проведения каждого контрольного мероприятия эффективности.

Внешние эксперты, привлекаемые к проведению контроля эффективности, должны хорошо знать и понимать его цели и задачи, порученное им задание и методику проведения контроля. При этом, группа

контроля, используя результаты работы экспертов в качестве доказательств, несет ответственность за выводы, сделанные на их основе в заключении по результатам контроля.

При проведении контроля эффективности группа контроля, его осуществляющая, должна взаимодействовать с руководством и сотрудниками объектов контроля по наиболее важным вопросам на всех его этапах. Следует иметь в виду, что от характера этого взаимодействия во многом зависят условия, в которых осуществляется контроль эффективности, а также достижение его целей. Если контроль эффективности проведен в духе конструктивного взаимодействия, это является залогом получения качественных и объективных его результатов. В данном случае отношение руководства и специалистов объектов контроля к заключениям и выводам, сделанным по результатам контроля эффективности, а также к необходимости устранения выявленных недостатков и выполнения предлагаемых рекомендаций будет более результативным.

Контроль эффективности не должен подвергаться упрощению. Это комплексная контрольно-аналитическая работа, требующая высокого уровня аналитических и контрольных навыков.

Рекомендации, разработанные в ходе контроля эффективности, нацелены не только на устранение выявленных недостатков и нарушений, но должны носить превентивный характер и служить основой для принятия решений по планированию и проведению будущих программных мероприятий в государственном секторе.

Основные этапы контроля эффективности

Контроль эффективности включает четыре основных этапа:

- планирование;
- проведение;
- составление отчетности;
- реализация результатов контроля.

Содержание каждого из указанных этапов контроля эффективности имеет свои специфические черты, обусловленные его целью, предметом и особенностями методики проведения.

Кадырова Маргарита Булегеновна

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ. БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ

На каждом этапе развития Казахстана как независимого государства ставилась цель - достижение прозрачного, эффективного и стабильного бюджета, обеспечивающего в максимальной степени нужды населения и качественное выполнение государственных услуг и функций. Эффективное использование бюджетных средств может быть достигнуто не только фискальными мероприятиями, но и повышением логистики бюджетного процесса. Одним из механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическую и социальную политику, является бюджетная система. Через нее мобилизуются финансовые ресурсы, которые в дальнейшем перераспределяются и используются для решения экономических и социальных проблем общества, обеспечения выполнения государством возложенных на него функций и задач.

В своем Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050» Новый политический курс состоявшегося государства» Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев одним из важных приоритетов модернизации макроэкономической политики назвал совершенствование бюджетной политики: «...даже самые современные объекты становятся бременем для бюджета, если требуют расходов на поддержание, но не приносят доходов и не решают проблем граждан страны».

В качестве основных тенденций современного этапа развития можно выделить три основных блока вопросов, которые являются наиболее актуальными при рассмотрении вопросов процесса управления общественными финансами в Республике Казахстан:

1. Бюджетная дисциплина. Является ли общий размер доходов, расходов, профицита или дефицита и государственного долга приемлемым с учетом текущих и предполагаемых экономических условий, способности

государства собирать налоги и потребностей в услугах бюджетных учреждений?

2. Эффективность распределения. Верны ли приоритеты государства в области расходов в контексте развития территории, программных задач, бюджетных обязательств и затратности утвержденных программ?

3. Эффективность управления. Удастся ли государству управлять бюджетными учреждениями таким образом, чтобы обеспечивать предоставление ими населению качественных услуг в обмен на израсходованные средства?

Формирование принципиально новой системы государственного планирования позволяет формировать бюджет исходя из целей и задач государственной политики и осуществлять распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных программ с учетом достижения конкретных результатов в соответствии со стратегическими целями, задачами, приоритетами.

В Республике Казахстан начаты бюджетные преобразования с целью переориентации на результативность и эффективность государственных расходов. Суть новых подходов к бюджетному процессу состоит в том, что результаты исполнения бюджета измеряются не степенью освоения выделенных бюджетных ассигнований, а достижением конкретных социально значимых результатов проводимой бюджетной политики. Это означает постепенный отказ от сметного финансирования бюджетных расходов и выделение бюджетных средств на предоставление государственных услуг и осуществление деятельности, соответствующее стратегическим направлениям и целям государственных органов.

В новых условиях перед государственными органами ставится задача обосновывать свои бюджетные заявки не с точки зрения затрат, как это делалось до сих пор, а исходя из результатов их деятельности. Бюджетная программа должна четко демонстрировать связь «задача – затраты – прямой результат (объем оказанных бюджетных услуг)». При этом бюджетные

программы формируются на уровне услуг и должны отражать связь планируемых расходов государственного органа, показателей качества и количества оказываемых им услуг и его стратегических целей. Таким образом, достигается переориентация деятельности государственных органов с формального исполнения своих функций и освоения бюджетных средств на оказание качественных услуг гражданам, юридическим лицам, Правительству, Парламенту и достижение конечных результатов.

Отличительными особенностями нового подхода к бюджетному планированию являются:

- переход на бюджет, ориентированный на результат, позволяет пересмотреть сложившиеся направления государственных расходов и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;

- значительно усиливается ответственность администраторов бюджетных программ за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и достижение определенных качественных показателей. Регулярная публикация отчетов о достигнутых результатах деятельности министерств позволит обществу реально оценивать деятельность правительства;

- выбор решений производится с учетом не только краткосрочных, но и долгосрочных целей;

- существенно повышается информационная база принимаемых правительством бюджетных решений. В частности, благодаря наличию информации о том, как могут повлиять разные уровни финансирования программ на социальную и экономическую эффективность государственных расходов, появится возможность сокращать расходы, не сокращая программы;

- государство будет предоставлять населению именно те общественные блага и услуги, в которых общество реально заинтересовано. Программно-целевое бюджетирование обеспечивает финансирование тех общественных благ и услуг, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей мере отвечает потребностям общества и характеризуется наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях;

- повышается прозрачность использования государственных расходов.

Бюджетное планирование в Республике Казахстан осуществляется государственными органами и включает в себя бюджетный процесс как порядок составления и исполнения бюджетов разного уровня, его нормативно-правовую базу и организационную основу, а также вопросы теории и методологии составления бюджетов страны. Основы бюджетного планирования определяются Конституцией и законами страны. Бюджетный процесс как главная форма бюджетного планирования представляет собой регламентированную законодательством деятельность государственных органов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению государственного бюджета и входящих в него бюджетов, контролю за их исполнением, а также утверждения отчетов об их исполнении.

В соответствии с новой системой государственного планирования, одним из основных документов, определяющих бюджетное планирование, является прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров. Ежегодный процесс формирования бюджета основывается на предоставляемом в правительство или местный исполнительный орган к одобрению прогнозе социально-экономического развития и бюджетных параметров республики либо региона, на основе которого принимаются решения фискальной политики.

Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров выступает документом, которым устанавливается непосредственная взаимосвязь стратегического, экономического и бюджетного планирования.

Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров разрабатывается ежегодно центральным либо местным исполнительным органом на скользящей основе, содержит анализ текущего состояния экономики в различных ее срезам, прогнозы социально-экономического развития страны либо региона, социальных параметров на пятилетний период и прогнозные параметры бюджета на трехлетний период. Прогнозные параметры бюджета содержат основные направления налогово-бюджетной политики, а также прогнозные показатели государственного и республиканского или местных бюджетов, Национального фонда, консолидированного бюджета и прогнозируемые объемы расходов администраторов бюджетных программ. Прогнозируемые объемы расходов администраторов бюджетных программ доводятся одной суммой по каждому году планового периода. Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров после одобрения правительством либо местным исполнительным органом публикуется в средствах массовой информации.

Статьей 61 Бюджетного кодекса Республики Казахстан определено, что прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров разрабатывается с учетом стратегических и программных документов и представляет собой документ, содержащий:

1) на центральном уровне государственного управления – прогноз макроэкономических и социальных параметров, тенденции и приоритеты социально-экономического развития Республики Казахстан на пятилетний период;

2) на местном уровне государственного управления – прогноз, тенденции и приоритеты социально-экономического развития региона на пятилетний период;

3) прогноз бюджетных параметров на три года.

Прогноз бюджетных параметров должен содержать:

1) на центральном уровне государственного управления:

– основные направления налогово-бюджетной политики Республики

Казахстан;

- прогнозы государственного и республиканского бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан, консолидированного бюджета Республики Казахстан;

- прогнозируемые объемы расходов по администраторам республиканских бюджетных программ;

2) на местном уровне государственного управления:

- основные направления налогово-бюджетной политики региона;

- прогнозы соответствующих местных бюджетов;

- прогнозируемые объемы расходов по администраторам местных бюджетных программ.

Правительством Республики Казахстан (местным исполнительным органом) могут быть включены дополнительные показатели социально-экономического развития и бюджетных параметров. Прогноз бюджетных параметров на второй и третий годы планового периода носит индикативный характер и может быть уточнен при разработке прогноза бюджетных параметров на очередной плановый период с учетом изменений прогноза социально-экономического развития, бюджетного мониторинга и оценки результатов, других внутренних и внешних факторов.

В соответствии со статьей 65 Бюджетного кодекса, прогнозирование поступлений бюджета осуществляется уполномоченным органом по государственному планированию с учетом прогноза социально-экономического развития.

Основными принципами прогнозирования поступлений бюджета являются:

- 1) принцип преемственности – планирование республиканского и местных бюджетов, поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, основанное на прогнозах социально-экономического развития и бюджетных параметров, с учетом итогов

бюджетного мониторинга, оценки результатов и исполнения бюджета истекшего и текущего финансовых годов;

2) принцип обоснованности – планирование доходов бюджета на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект бюджета тех или иных поступлений;

3) принцип снижения зависимости расходов от нефтяных поступлений – уменьшение размера нефтегазового дефицита за счет целенаправленного развития нефтегазового сектора;

4) принцип единого подхода к формированию расчетов прогнозных показателей по административно-территориальным единицам;

5) принцип объективности – правильность определения прогнозов поступлений в бюджет по каждому виду налога, сборов и других обязательных платежей в целом по республике и в территориальном разрезе.

Общая схема процесса прогнозирования и мониторинга доходов представлена на рисунке 1.



Рис.1 -Прогнозирование и мониторинг доходов

Стратегический и операционные планы государственных органов

Для планирования расходов бюджета администраторы бюджетных программ представляют в уполномоченный орган по государственному планированию:

- 1) проекты стратегических планов;
- 2) отчеты о реализации стратегического плана за отчетный финансовый год;
- 3) бюджетные заявки.

Важным документом, на котором основано бюджетное планирование, является стратегический план государственного органа. Стратегический план государственного органа выступает в качестве основного инструмента перехода от «управления затратами» к «управлению результатами» и повышению качества выполнения госфункций, полномочий и оказания вытекающих из них государственных услуг. Стратегический план разрабатывается каждым государственным органом на основе стратегических и программных документов, прогноза социально-экономического развития и бюджетных параметров республики или региона сроком на пять лет на скользящей основе и публикуются в средствах массовой информации.

При разработке проектов стратегических планов важно из всех проблем отрасли или сферы деятельности сконцентрироваться на наиболее важных проблемах, решение которых оказывает влияние на прогрессивное развитие экономики, отдельной отрасли или повышение качества оказания государственных услуг.

Бюджетным кодексом разделены компетенции по утверждению данного документа. Стратегический план центрального государственного органа, входящего в структуру правительства, утверждается правительством. Стратегический план центрального государственного органа, непосредственно подчиненного и подотчетного президенту, утверждается

президентом или должностным лицом, им уполномоченным. Стратегический план исполнительного органа, финансируемого из местного бюджета, утверждается соответствующим акиматом по согласованию с соответствующим центральным государственным органом.

Стратегические планы государственных органов после утверждения соответствующего бюджета дорабатываются, утверждаются до 25 декабря текущего года и подлежат опубликованию в средствах массовой информации в течение десяти календарных дней с обеспечением защиты государственных секретов в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Внесение изменений и дополнений в стратегический план государственного органа допускается в случаях:

- 1) уточнения бюджета;
- 2) изменения законодательных актов Республики Казахстан;
- 3) принятия новых либо внесения изменений в стратегические и программные документы во исполнение поручений Президента Республики Казахстан;
- 4) изменения функций, структуры государственного органа.

В двухнедельный срок со дня утверждения стратегических планов государственных органов руководители государственных органов разрабатывают меморандумы.

Меморандум представляет собой документ, подтверждающий намерения руководителя государственного органа обеспечить в пределах бюджетных средств, предусмотренных в республиканском бюджете на очередной финансовый год, достижение прямых и конечных результатов деятельности государственного органа, предусмотренных в стратегическом плане.

Меморандумы утверждаются:

- по государственным органам, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, - Президентом Республики Казахстан или должностным лицом, им уполномоченным;
- по центральным исполнительным органам, входящим в состав

Правительства Республики Казахстан либо ему подчиненным, – Премьер-министром Республики Казахстан.

Для реализации стратегического плана государственный орган разрабатывает операционный план, который представляет собой документ, содержащий конкретные действия государственного органа в текущем финансовом году, увязанные по ресурсам, ответственным исполнителям и срокам осуществления мероприятий по достижению целей, задач и показателей результатов стратегического плана. Операционный план разрабатывается ежегодно и утверждается до 10 января текущего финансового года ответственным секретарем (руководителем) государственного органа.

Бюджетная заявка

Бюджетная заявка – это совокупность документов, необходимых для обоснования бюджетных программ и определения сумм их финансирования при разработке бюджета, составляемая и представляемая администратором бюджетных программ ежегодно. Основной целью составления бюджетных заявок является выбор бюджетных программ на прогнозируемый период на базе количественной и финансовой информации о необходимых ресурсах и результатах выполнения программы, а также последующая оценка эффективности и результативности бюджетных программ.

В соответствии со статьей 67 Бюджетного кодекса, бюджетная заявка представляет собой совокупность документов, составляемых администратором бюджетных программ на очередной плановый период для обоснования объемов расходов, подразделяемых на базовые расходы и расходы на новые инициативы.

Базовыми расходами являются расходы постоянного характера, капитальные расходы, а также расходы на начатые (продолжающиеся) бюджетные инвестиционные проекты и концессионные проекты на условиях софинансирования из бюджета.

Расходами постоянного характера являются расходы, связанные с выполнением государственных функций, полномочий и оказанием государственных услуг согласно реестру государственных услуг, с выплатами трансфертов и другими обязательствами государства. Бюджетные заявки рассматриваются уполномоченным органом на предмет их соответствия стратегическим и программным документам, прогнозу социально-экономического развития и бюджетных параметров, бюджетному и иному законодательству Республики Казахстан, действующим натуральным нормам и стандартам государственных услуг.

Бюджетная заявка составляется на основе:

- проекта стратегического плана;
- единой бюджетной классификации Республики Казахстан;
- бюджетной заявки истекшего планового периода;
- отчета о реализации стратегического плана за отчетный финансовый год;
- оценки результатов (в случае ее проведения);
- натуральных норм;
- стандартов государственных услуг.

Администратор программ ежегодно составляет только одну бюджетную заявку, за исключением случаев уточнения бюджета, предусмотренных бюджетным законодательством Республики Казахстан. Рассмотрение бюджетной заявки каждого администратора программ осуществляется в течение 15 рабочих дней с даты поступления в уполномоченный орган. По результатам рассмотрения уполномоченный орган, в случае несоответствия бюджетных заявок вышеуказанным документам, возвращает их администраторам программ на доработку с указанием причин возврата. Бюджетная заявка включает в себя:

- 1) сводный перечень бюджетных программ;

2) сводную таблицу расходов по текущим бюджетным программам и бюджетным программам развития, включающую базовые расходы и расходы на новые инициативы;

3) расчеты по видам расходов по каждой бюджетной программе, включенной в проект стратегического плана;

4) информацию о полученных и использованных связанных грантах по состоянию на 1 января текущего финансового года с обязательной разбивкой суммы связанных грантов по направлениям расходования;

5) информацию о полученных и использованных несвязанных грантах по состоянию на 1 января текущего финансового года;

6) прогноз поступлений и расходов денег от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении по форме, установленной центральным уполномоченным органом по государственному планированию;

7) пояснительную записку;

8) штатное расписание центральных государственных органов, его ведомств, территориальных органов, подведомственных государственных учреждений, в том числе структурных подразделений центрального аппарата, ведомств и их территориальных органов;

9) штатное расписание местных исполнительных органов и подведомственных им государственных учреждений;

10) другую необходимую информацию, запрашиваемую уполномоченным органом.

Если по отдельным бюджетным программам сумма расходов второго и третьего годов предыдущего планового периода не меняется по сравнению с суммой, утвержденной по данным программам в законе о республиканском бюджете или в решении маслихата о местном бюджете, то расчеты по видам расходов по данным программам (подпрограммам) не составляются, а составляются только на третий год. Если по отдельным бюджетным программам суммы расходов второго и (или) третьего годов предыдущего

планового периода меняются по сравнению с суммами, утвержденными по данным программам в законе о республиканском бюджете, то расчеты по видам расходов составляются и представляются к данным программам (подпрограммам) в разрезе годов планируемого планового периода.

Пояснительная записка к бюджетной программе содержит:

- 1) основные направления расходования средств на плановый период;
- 2) краткую характеристику и описание заявленных бюджетных программ;
- 3) обоснование увеличения базовых расходов;
- 4) анализ достигнутых показателей результатов, а также причины отклонений по бюджетным программам, включенным в состав прошлогодней бюджетной заявки.

Расчеты по видам расходов представляются по каждой специфике экономической классификации расходов на каждый год планового периода по утвержденным формам.

Расчеты расходов по бюджетным программам, направленным на осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг составляются на основании утвержденных натуральных норм и стандартов государственных услуг.

Бюджетирование, ориентированное на результат

Главным недостатком системы постатейного бюджетирования является отсутствие системы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, а также низкий уровень ответственности и инициативности нижнего звена государственного управления, отсутствие заинтересованности в экономии средств.

Совершенствование практики бюджетного планирования является механизмом повышения эффективности государственных расходов. Меры совершенствования бюджетного процесса могут иметь краткосрочный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на

результат (БОР), меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами.

Впервые попытка внедрения элементов БОР была предпринята в США. В 1949 году назначенная президентом Трумэном комиссия Гувера рекомендовала федеральному правительству США придерживаться принципов бюджетирования, ориентированного на результаты. С тех пор в течение пятидесяти лет в США были использованы на практике различные модификации концепции БОР: система «планирование – программирование – бюджетирование», управление по целям, планирование «бюджета с нуля», так называемое «новое бюджетирование, ориентированное на результат» («new performance budgeting») — начиная с 1990-х годов. Однако считается, что наиболее законченный вариант БОР внедрен в Австралии, Новой Зеландии, Великобритании, Нидерландах.

В самом общем виде бюджетирование, ориентированное на результат, можно определить как систему формирования бюджета, отражающую связь между бюджетными расходами и достигнутыми результатами. Одно из принципиальных отличий БОР от традиционного постатейного бюджетирования состоит в том, что при БОР исполнение бюджета оценивается с точки зрения не только степени исполнения тех или иных бюджетных статей, но и степени исполнения изначально поставленных целей и задач. Для этого разрабатывается и вводится специальная система показателей, позволяющих на регулярной основе отслеживать степень достижения целей и выполнения задач, проводить мониторинг и оценку эффективности бюджетных расходов. Такой подход дает возможность оценить результативность бюджетных расходов, повысить ответственность распорядителей и получателей бюджетных средств за их эффективное использование и на основе полученных данных определить оптимальные пути использования имеющихся ресурсов в интересах граждан.

Несмотря на длительную историю внедрения бюджетирования, ориентированного на результат, в практику управления общественными финансами, общепринятого понятия, единой терминологии как самого бюджетирования, ориентированного на результат, так и отдельных его элементов ни в Казахстане, ни в мире не существует.

Бюджетирование, ориентированное на результат – система организации бюджетного процесса и государственного (местного) управления, при которой планирование расходов осуществляется в непосредственной связи с достигаемыми результатами.

В Великобритании, имеющей давнюю и богатую традицию использования управления по результатам в общественном секторе, используют как краткие, так и достаточно емкие определения. Например, казначейство Великобритании: «Управление результативностью и эффективностью деятельности организации или индивида». Агентство по развитию и оптимизации деятельности местных органов власти (Великобритания): «Управление по результатам состоит из четырех циклов: планирование (расстановка приоритетов и планирование с целью оптимизации), исполнение (помощь в достижении лучших результатов), оценка (оценка результатов/эффекта деятельности), пересмотр (внесение коррективов в соответствии с результатами)».

Комиссия по государственным услугам Новой Зеландии: «Цикл из четырех этапов: выбор направления (чего мы хотим достичь в ближайшие 3–5 лет и почему); планирование (как лучше достичь желаемого и есть ли необходимые ресурсы); внедрение и оказание услуг (внедрение, мониторинг, внесение коррективов); оценка (оценка эффективности и результативности предпринятых действий, оценка непредвиденных побочных эффектов)».

В Австралии, в одной из стран с богатыми традициями управления по результатам в государственном секторе, используется следующее определение: «Управление по результатам – это умение делать то, что нужно, так, как нужно. Включает в себя три основные стадии: планирование

(соглашение по стандартам эффективности и результативности), исполнение, а также оценка (сравнение достигнутого с тем, что было запланировано)». Этим определением пользуется Комиссия по национальному аудиту (Австралия). Как видно из приведенных определений, общее у них есть: обязательна постановка целей и задач, понимание ожидаемого результата, а также учет полученных результатов при исполнении намеченного и дальнейшем планировании.

Таким образом, бюджетирование, ориентированное на результат – это комплекс действий по планированию, исполнению, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств, обеспечивающий распределение бюджетных средств по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости, ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств, которые должны обосновываться возможным результатом их расходования.

Суть новой идеологии управления общественными финансами состоит в смещении акцентов от «управления затратами» на «управление результатами», в переходе на «бюджетирование, ориентированное на результат», т.е. к распределению бюджетных ресурсов между бюджетополучателями с учетом или в прямой зависимости от экономической и социальной эффективности их деятельности. Новая модель управления общественными финансами нацелена на сокращение сфер неэффективного расходования ресурсов и выбор таких направлений бюджетных расходов, которые в наилучшей степени соответствуют среднесрочным приоритетам общественного развития.



Рис.2 - Эволюция модели организации бюджетного процесса

Упомянутые новые тенденции в управлении общественными финансами являются ответом на угрозы, которые несет с собой старая модель управления, неадекватная в формирующихся в настоящее время условиях социально-экономического развития. Это угрозы бюджетного дефицита, несоответствие структуры бюджетных расходов основополагающим функциям современного государства, чрезмерного расширения функций государства, требующего большого бюджета и высоких налогов, неэффективного и неправомерного расходования средств из бюджетов всех уровней, коррупции. Требуется связать в эффективном управлении бюджетный процесс с новыми требованиями к социально-экономической конкурентоспособности страны. Речь идет о том, чтобы социально-экономическая политика государства не была обособлена от современных социально-экономических тенденций.

Процесс планирования и утверждения бюджета при бюджетировании, ориентированном на результат, в отличие от затратного метода, предполагает четкий ответ на основополагающий вопрос: какие цели достигаются при использовании тех или иных бюджетных средств (таблица 1).

Таблица 1. Отличие БОР от затратного метода бюджетирования в процессе планирования и утверждения бюджета

	Затратный метод	БОР
Задача планирования	Распределение общего объема расходов между бюджетополучателями	Увязка объема и структуры расходов бюджета с приоритетами госполитики и ее социально значимыми ожидаемыми и фактическими результатами
Основные подходы к планированию	Планирование в разрезе ведомств и их смет	Программно-целевой подход (внутриминистерские программы, показатели результатов)
Отправной пункт планирования	Расходные потребности ведомств	Приоритеты, результаты программ
Планирование расходов бюджета	Приоритет экономической и ведомственной классификации	Приоритет программной (усовершенствованной функциональной) классификации
Формат проекта закона о бюджете	Не предусматривает информации о запланированных результатах	Главное: цели, результаты, измеримые показатели результатов
Детализация расходов	Очень подробная	Агрегированные расходы
Законодательные органы обсуждают и утверждают	Детальная структура расходов	Цели, результаты, показатели результатов; агрегированная структура расходов

Бюджетирование, ориентированное на результат, требует системной перестройки всего процесса исполнения бюджета (таблица 2).

Таблица 2. Отличие БОР от затратного метода бюджетирования в процессе исполнения бюджета, контроля и отчетности

	Затратный метод	БОР
Ответственность министерств	За целевое использование средств	За достижение плановых результатов с минимальными затратами
Самостоятельность министерств	Ограничена	Свобода распоряжения ресурсами
Уровни принятия решений	Высокая степень централизации	Делегирование на уровни эффективного исполнения
Система контроля	Доминирует внешний	Доминирует внутренний

	контроль за деятельностью министерств	самоконтроль министерств
Фокус контроля	«Целевое» (по видам расходов) использование бюджетных средств	Достижение запланированных результатов, правильность их измерения
Главные объекты внешнего контроля	Дробные статьи затрат	Результаты и общий объем расходов; качество системы внутреннего контроля
Отчет об исполнении бюджета	Фактические расходы относительно утвержденных	Акцент на достижение результатов, причины отклонений, необходимость корректировки программ
Другая отчетность		Отчеты по мониторингу и оценке

Бюджетирование, ориентированное на результат, ориентирует работу государственных органов на конечный результат, то есть оказание качественных бюджетных услуг. Поэтому в Бюджетный кодекс введено понятие «государственной услуги», указано на необходимость стандартизации государственных услуг, а также выделены пункты о реестре государственных услуг, о стоимости бюджетных программ, направленных на оказание государственных услуг. Поскольку идея и модель БОР основываются, в первую очередь, на корпоративной теории и практике управления корпоративными финансами, то и понятие «государственная услуга» в данном случае должно отличаться от традиционного понимания данного термина. Так, например, в настоящее время признаки контрактной системы присутствуют при оказании государством ряда конкретных услуг, в частности, за получение документа гражданин уплачивает пошлину. В этом случае возникает связь между оказанными услугами и платой за них. С другой стороны, государство предоставляет общественные услуги (например, уборка или освещение улиц, обеспечение общественной безопасности), за которые население платит обезличенные налоги. Соответственно должна возникать и ответственность сторон «контракта», однако на практике часто этого не происходит из-за нарушений обязательств государства в

качественном и своевременном предоставлении услуг (несмотря на их оплату или даже предоплату в полном объеме). Для получения более объективной оценки работы министерств объектом контроля, в том числе со стороны контрольных органов, должна быть не деятельность как таковая, а предоставление государственных услуг и соответствующие результаты от достижения целей и решения задач. Таким образом, государственный бюджет и по определению его расходная часть должны быть направлены на финансирование предоставления обществу услуг (в сфере образования, здравоохранения, правопорядка, обороны и т.п.) со стороны государства. Целью государства в лице государственных органов должно быть предоставление качественных, своевременных и экономичных услуг населению. В этой ситуации возникает вопрос: какие услуги, по какой стоимости и в каком объеме должно предоставлять государство обществу? Ведь сформированный перечень государственных услуг с оценкой их стоимости будет представлять собой прообраз бюджета государства (расходной его части), в котором, с одной стороны, будут изложены все направления деятельности государства, а с другой — дана их финансовая оценка. Спрос общества к государству в части обеспечения безопасности, получения образования, услуг здравоохранения и т.д. практически ничем не ограничен. В то же время у государства может просто не оказаться столько средств, сколько требуется для удовлетворения всех требований общества. Государство по большей части предоставляет услуги в условиях ограниченных бюджетных средств. Стандартные рыночные принципы соотношения спроса и предложения здесь не работают. Каким же образом решать проблему формирования бюджетных услуг, которые необходимы обществу и могут быть профинансированы государством? В целях решения данной проблемы можно выделить две модели.

В первой модели государственными органами формируется перечень приоритетов и стратегических целей социально-экономического развития страны, который утверждается Президентом или правительством. Например,

в Стратегии «Казахстан-2050», среднесрочных программах социально-экономического развития страны, посланиях Президента народу, иных стратегических программных документах. Затем администраторы бюджетных программ в соответствии со стратегическими направлениями развития устанавливают цели и задачи и уже на этой основе формируют план мероприятий и бюджетные программы. Для реализации поставленных целей и задач администраторы бюджетных программ представляют обоснованные расчеты на их финансирование. На основе приведенных расчетов формируется бюджет на текущий и последующие финансовые годы. Такая модель с некоторыми элементами БОР внедряется сейчас в Казахстане. Во второй модели на начальном этапе выявляются потребности общества в получении услуг от государства, например, в сферах правопорядка, здравоохранения и другие. В мировой практике существуют различные методы сбора такой информации: опросы общественного мнения, специализированные исследования, мнения экспертов в конкретных областях, заключения бизнес-сообществ и объединений и др.

Собранная информация классифицируется по какому-либо признаку (например, отраслевому или ведомственному), и затем формируется перечень целей, задач и необходимых мероприятий для решения выявленных проблем. Одновременно цели, задачи и мероприятия структурируются по программам. Далее проводится бюджетная оценка программ, т.е. стоимости включенных в них мероприятий. Методы оценки могут быть разные, например альтернативная стоимость аналогичных услуг на рынке, либо экспертные заключения. В программах представлены как переходящие из года в год обязательства государства, так и новые. В результате формируется перечень программ, которые будут предложены к реализации, с указанием объемов и источников их финансирования. Для реализации второй модели должны быть созданы высокоразвитые базовые институты гражданского общества и обеспечена эффективно действующая двусторонняя связь «власть — общество».

В современных условиях, прежде чем государство сможет действительно эффективно начать внедрение новых методов бюджетирования, нужно сначала выделить и описать весь перечень бюджетных услуг, которые предоставляются государственными органами. Для этого надо произвести их элементарный учет и сформировать реестр бюджетных услуг в разрезе каждого государственного органа в соответствии с Реестром государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам.

Таким образом, можно выделить следующие концептуальные подходы к процессу модернизации системы бюджетного планирования и повышения эффективности государственных расходов:

1. Отсутствие комплексного подхода может свести на нет все намерения государства, Правительства, как представителя государства, государственных органов, реализующих программу Правительства. Данный процесс должен охватывать все направления государственного управления и отражаться во всех нормативно-правовых актах регламентирующих работу государственных органов. Повышение эффективности расходов бюджета будет невозможным, в случае отсутствия системы ее оценки, для создания которой необходимы формализованные правила, четко регламентирующие все этапы и составные элементы. Четкость изложения и отсутствие двойственных понятий позволит получить объективные данные в результате проведенной оценки эффективности.

2. В мире не существует стандартного подхода к повышению эффективности государственных расходов, который можно было бы применить непосредственно в Республике Казахстан. Наибольшее развитие получили направления достижения эффективности через результативность бюджетных расходов в странах, перенявших различные методики у бизнес-среды.

3. Оценка эффективности не будет полной при отсутствии заранее заданных параметров реализации намерений Правительства и

государственных органов, выражающихся в конкретных результатах. При этом важную роль играет наличие взаимоувязанной стратегии и тактики достижения поставленных задач, принятых для реализации конкретных мероприятий с учетом исторического момента, текущей экономической ситуации, т.е. актуальностью решаемых обществом проблем. Формирование бюджета начинается с определения общего объема бюджетных расходов, совокупных обязательств соответствующей административно-территориальной единицы перед ее гражданами и определения потребностей в бюджетных доходах на реализацию этих обязательств. Эти основополагающие политические решения вырабатываются в процессе стратегического планирования и находят выражение в программных документах государства.

4. Бюджетное планирование занимает центральное место в системе управления общественными финансами. Оно связывает в единое целое все сферы общественных финансов: оказание бюджетных услуг, управление долгом, управление государственными закупками, планирование бюджетных инвестиций, планирование межбюджетных отношений и пр. Инструменты экономической и финансовой политики государства согласуются по срокам, формам и объемам финансовых ресурсов в рамках бюджетного плана. Действующее законодательство Республики Казахстан определяет бюджет как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, что фактически является согласованием всех инструментов экономической и финансовой политики в краткосрочной перспективе. В рамках перспективного финансового плана осуществляется согласование в среднесрочной перспективе.

5. Стратегические цели социально-экономического развития должны найти отражение в виде среднесрочных целей и приоритетов, сформулированных в целевых и ведомственных программах, в конечном счете в перспективном финансовом плане, который трансформируется в

многолетний бюджет. Потребности в бюджетных инвестициях определяются, исходя из параметров спроса на социальные услуги и состояния социальной инфраструктуры. Это, в свою очередь, определяет параметры долговой политики и политики управления доходами.

6. Политика бюджетного учета и аудита, как ключевая часть политики информационного обеспечения государственных органов, также зависит от целей социально-экономической политики, трансформировавшихся в задачи конкретных государственных органов. В процессе бюджетного планирования необходимо определить ключевые параметры всех вышеперечисленных инструментов социально-экономической политики и обеспечить их взаимную согласованность, а также взаимодействие государственных органов.

Худяков Сергей Герольдович

ПОВЫШЕНИЕ РОЛИ ДЕПУТАТА В СИСТЕМЕ ПЛАНИРОВАНИЯ ЧЕРЕЗ СОЗДАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важным событием конституционно-правовой жизни Республики Казахстан стало принятие Закона от 9 февраля 2009 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления». В Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении», помимо изменения в самом наименовании нормативного правового акта, была включена новая глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении».

В городе Петропавловске в 2009 году были определены шесть местных сообществ с учетом территориального принципа, общности инфраструктуры в границах нескольких смежных избирательных округов по выборам депутатов городского маслихата. Границы участков согласовывались с городским акиматом и маслихатом.

На территориях местных сообществ были сформированы территориальные общественные советы (ТОС). Члены ТОС избирались на учредительной конференции в количестве 8-12 человек. В конференции принимали участие депутаты городского и областного маслихата от данной территории, представители акимата города, председатели КСК, старшие по домам, представители молодежных, ветеранских организаций, НПО, действующие на данной территории, представителей бизнеса. Финансовое обеспечение деятельности ТОС обеспечивалось через социальный заказ, привлечение социальных работников, средств общественного фонда развития города, грантов международных организаций.

Работа территориальных общественных советов организована во взаимодействии с трудовыми коллективами предприятий, кооперативами

собственников квартир, участковыми инспекторами, санитарными врачами, работающими на данной территории.

Роль территориальных общественных советов – повышение эффективности городского управления через вовлечение граждан в процесс планирования мероприятий по развитию, озеленению и благоустройству города, а также совместное с акиматом решение местных проблем.

Изначально, территориальные общественные советы создавались с целью отработки механизма реализации элементов местного самоуправления через поддержку инициатив граждан по благоустройству своей территории, организацию постоянной двухсторонней связи между общественностью и органами власти и учета мнения горожан при принятии управленческих решений.

Для достижения поставленной цели необходимо было решить следующие задачи:

1. Создать территориальные общественные советы, как коллективы выражающие интересы населения местных сообществ.
2. Разработать процедуры работы ТОС.
3. Повысить уровень информированности членов ТОС через обучение основам разработке планов, бюджета и социальных программ на уровне города.
4. Провести выявление местных проблем и определение уровня их приоритетности с участием населения.
5. Внести предложения ТОС в городские акимат и маслихат для учета мнения горожан при разработке плана мероприятий по развитию города на 2010 год.

Так же был определен перечень функций, которые передавались ТОС:

1. Мониторинг соблюдения физическими и юридическими лицами правил благоустройства и санитарного содержания отведенной и закрепленной территории.

2. Организация тесного взаимодействия с КСК по поддержанию в рабочем состоянии жилого фонда, своевременному его ремонту и подготовки к зиме.

3. Организация и проведение сходов граждан по созданию КСК или выбору иной формы управления домом.

4. Работа с поставщиками коммунальных услуг населению и предприятиями, выигравшими конкурс на выполнение работ по ремонту и уборке городской территории по своевременному и качественному исполнению договорных обязательств.

5. Организация работ по содержанию городской территории, не закрепленной за физическими и юридическими лицами.

6. Разрешение различного рода конфликтных ситуаций, не требующих вмешательства других органов власти.

7. Выявление их нужд и запросов граждан. Разрешение проблем на местном уровне и ходатайство перед вышестоящими органами управления об их решении.

8. Участие в работе по подготовке и проведению отчетных встреч с акимом, а также выборов, опросов и референдумов.

9. Проведение сходов граждан для обсуждения проблем территории и сбору предложений по их решению.

10. Организация праздничных и других общегородских мероприятий на местном уровне.

Создание территориальных общественных советов происходило по следующему плану:

1. Разработка и согласование на заседании городского акимата концепции деятельности территориальных общественных советов.

2. Создание рабочей группы постановлением акимата (аким, заместитель акима, руководитель аппарата, отделы финансов, планирования, развития территорий, представители маслихата, представители НПО).

3. Проведение информационно – разъяснительной работы в СМИ.

4. Разработка и согласование территориального деления города на 6 ТОС. Присвоение ТОС номера и названия.

5. Разработка общей карты и карты каждой территории ТОС на базе электронной карты города Петропавловска.

6. Определение места работы с населением ТОС оборудованных оргтехникой и связью.

7. Сбор предложений от инициативных граждан, председателей КСК, НПО, представителей акимата и депутатов городского маслихата по кандидатуре руководителей инициативных групп в каждом ТОС.

8. Согласование форм социального паспорта территории.

9. Проведение организационной работы по формированию ТОС (сходы, конференции, выборы ТОС).

10. Проведение обучения избранных членов ТОС на семинаре.

11. Проведение исследований и разработка социального паспорта территории ТОС по согласованной форме.

12. Организация плановой работы ТОС с населением.

13. Подготовка предложений от ТОС для учета в плане развития города на следующий год.

Преимущества от деятельности территориальных общественных советов:

1. Привлечение граждан к участию в управлении территорией;

2. Оказание консультативных услуг населению;

3. Дополнительный двухсторонний канал социально значимой информации для принятия решений органами местного управления;

4. Привлечение дополнительных ресурсов для развития территорий города через вовлечение горожан в общественно полезную деятельность по благоустройству, озеленению, ремонту детских игровых площадок.

5. Привлечение спонсорской помощи местных бизнес организаций.

6. Координация работы нескольких КСК расположенных в одном дворе.

Достигнутые результаты:

1. Производится исследование информированности и вовлеченности граждан в процессы управления развитием территории, определение и ранжирование проблем территорий, с участием самих граждан.
2. Производится вовлечение граждан в реальное управление территориями их проживания, что создаст благоприятные условия для внедрения местного самоуправления.
3. Формирование территориальных общественных советов способствует улучшению социально-экономической ситуации в микрорайонах.
4. Системно проводятся сходы и собрания на территории города.
5. Разработаны рекомендации для проекта плана развития Петропавловска.

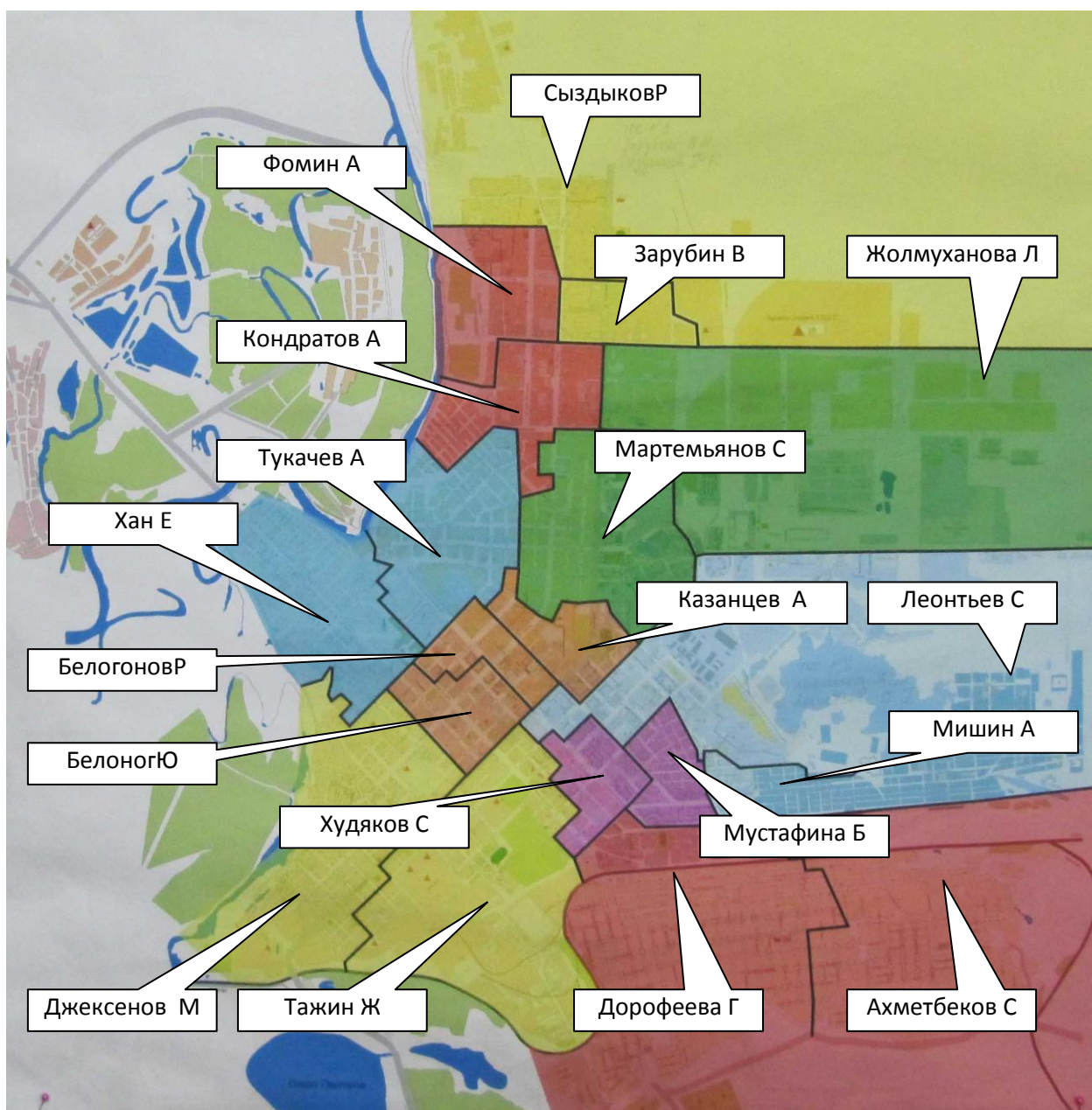


Рис. 3- Общая схема границ избирательных округов депутатов городского маслихата Петропавловска

Первоначально планировалось выделить на территории города Петропавловска девять местных сообществ. Принцип выделения – объединение двух смежных избирательных округов по выборам депутатов городского маслихата. В центре города (месте с максимальной плотностью населения) предполагалось объединить три избирательных участка.

В процессе организационной работы поступило предложение совместить границы местных сообществ с границами территорий отчетных встреч акима

города перед населением. В качестве аргументов было предоставлено то, что граждане уже привыкли к границам этих территорий, границы проходят по улицам ровно и легко запоминаются, учет выполненных работ уже три года ведется в этих границах.

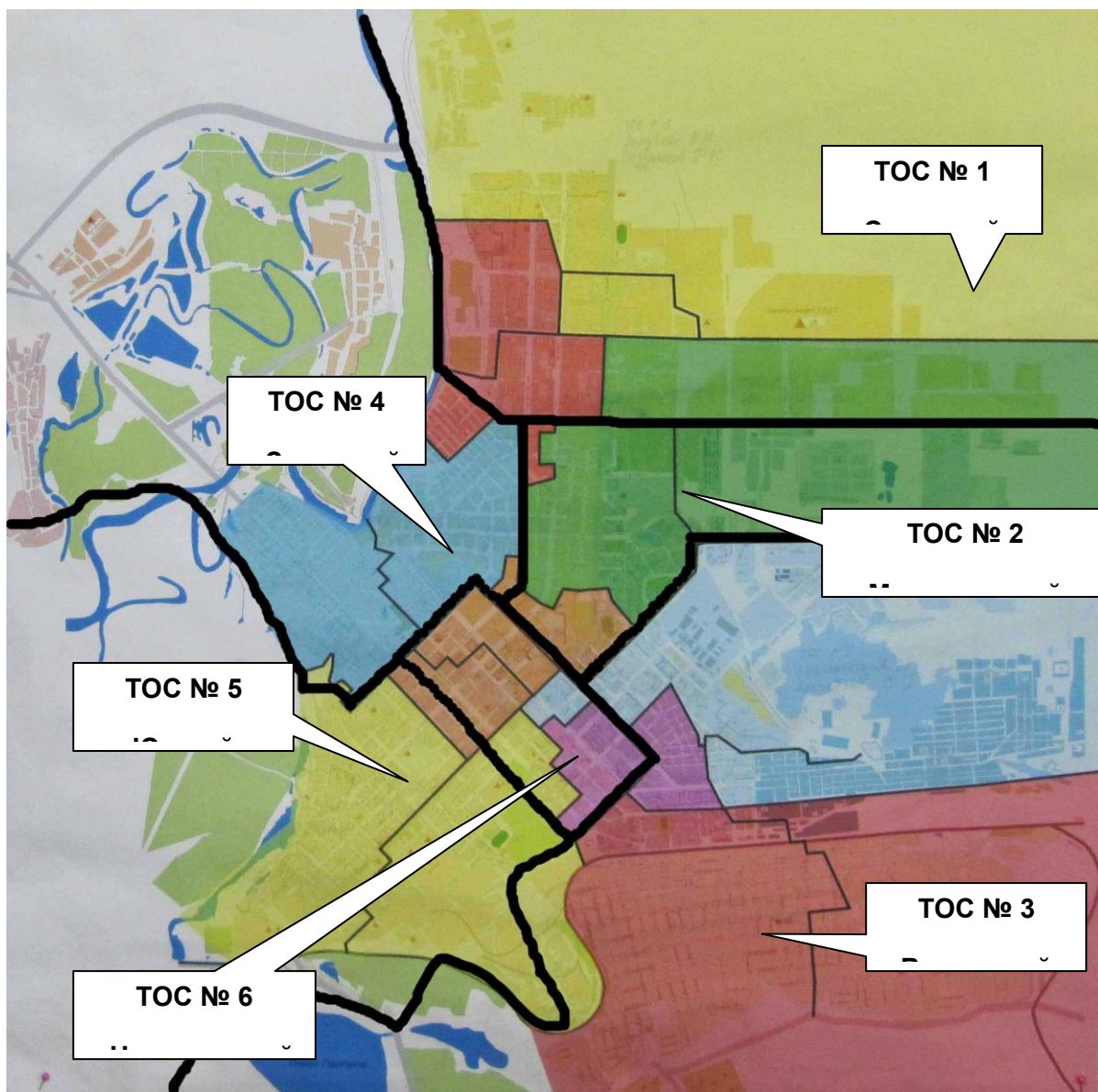


Рис.4- Общая схема границ шести местных сообществ по территориям отчетных встреч акима города

Было принято решение на первом этапе установить границы местных сообществ в границах отчетных встреч акима города; по итогам первого года работы вернуться к обсуждению данного вопроса.

В результате консультаций, анализа предложений акимата и маслихата, общих обсуждений были отобраны кандидатуры двенадцати социальных организаторов (по двое на каждую территорию местного сообщества).

С социальными организаторами были заключены гражданско-правовые договоры, разработаны планы работ и формы ежемесячных отчетов и поставлены такие задачи как:

- Ознакомиться со своей территорией местного сообщества и уточнить ее границы;

- подготовить и провести собрание для выбора членов ТОС (инициативной группы);

- провести исследование местных проблем с участием населения;

- на заседании ТОС определить приоритеты местных проблем, подготовить предложения для формирования плана развития города на 2010 год.

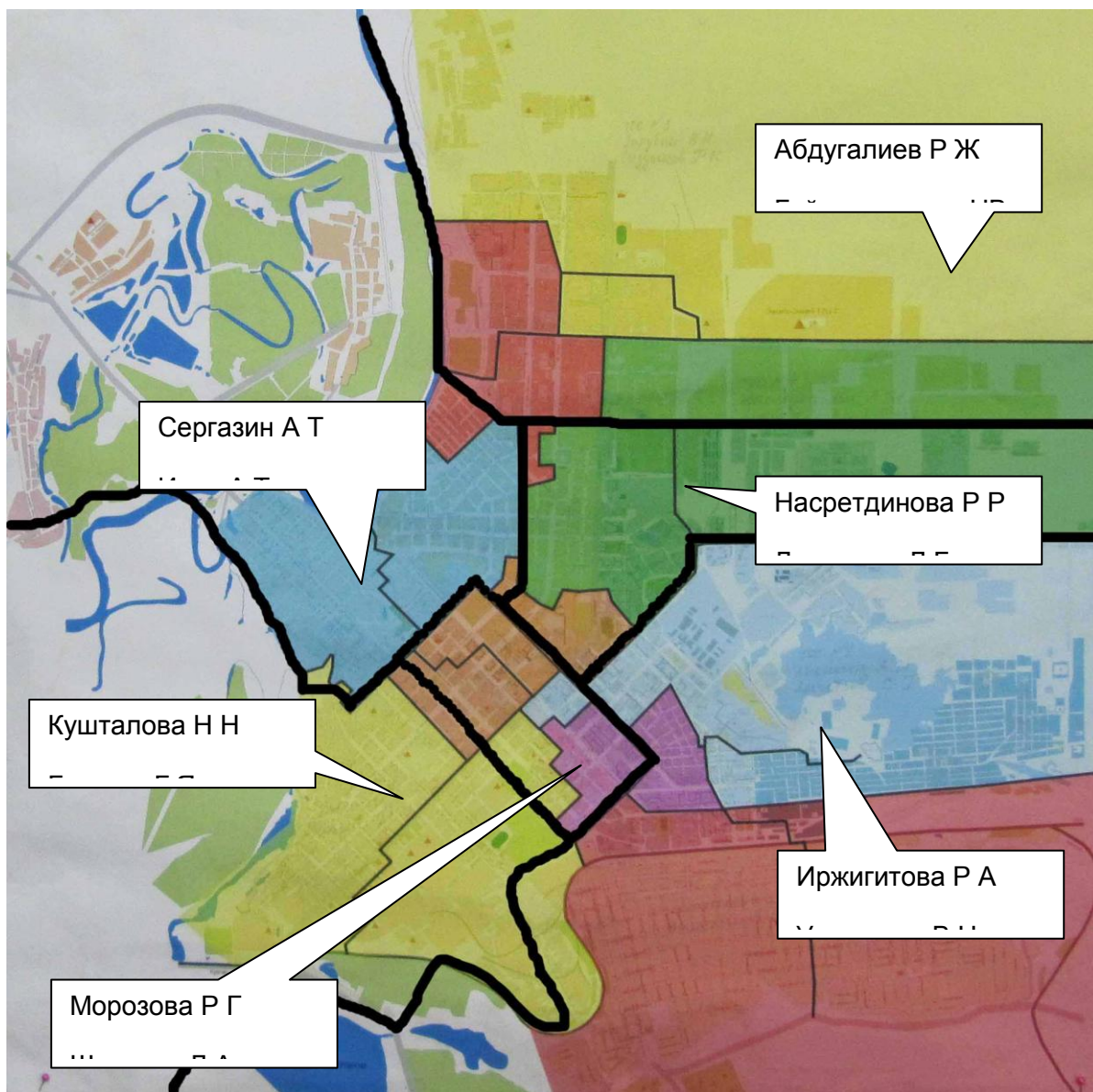


Рис.5 - Общая схема границ шести местных сообществ, избирательных участков с указанием социальных организаторов

Анализ системы взаимодействия местного управления и территориального общественного самоуправления.

Методы системы взаимодействия

В регионах Казахстана продолжают набираться различные методы взаимодействия ТОС и местной власти. Обычно инициатива по их разработке принадлежит активистам ТОС.



Рис.6 - Структура Территориального общественного совета

Организационный этап

1. Утверждение концепции. Принятие решения
2. Разработка программы
3. Утверждение программы
4. Разработка Положения о ТОС
5. Разработка плана работ
6. Совещание по обсуждению и утверждению плана
7. Публикация в СМИ



Подготовительный этап

1. Обеспечить финансирование по процедуре социального заказа
2. Определить территории ТОС. Разработать карты-схемы
3. Подготовить буклеты о бюджете и плане развития города
4. Сформировать составы ТОС
5. Провести обучение участников ТОС
6. Определить места офисов. Заключить договоры



Рабочий этап

1. Составить планы работ ТОС
2. Провести пилотные исследования в двух ТОС
3. Провести консультирование по организации деятельности
4. Организовать деятельность ТОС. Оказывать помощь в организации обсуждения местных проблем на собраниях и сходах
5. Провести мониторинг деятельности КСК на территориях
6. Провести мониторинг реализации городских программ на территориях
7. Провести анализ информации и подготовить рекомендации к программам благоустройства и развития города
8. Провести информационную кампанию в СМИ

Рис.7 - Структурная схема процесса создания территориальных общественных советов

Ознакомление с имеющимся на сегодня опытом их реализации в муниципальных образованиях позволяет выделить пять групп методов, а именно:

1. конкурсные;
2. социально-технологические;
3. организационно-структурные;
4. процедурные;
5. комплексные или комбинированные.

Конкурсные методы реализуются тогда, когда ТОС выигрывает конкурс, организованный по специальной заранее разработанной схеме. В данную группу входят социальный заказ, грант местных или международных организаций, конкурс социальных проектов.

К социально-технологическим относятся методы экологической экспертизы, общественные действия по защите окружающей среды в форме судебных исков, программы общественного развития своих территорий и многое другое.

Организационно-структурные методы характеризуются тем, что власть совместно с ТОС и общественными организациями, действующими на той же территории, образует новую организационную структуру, которой делегируется часть функций по решению совокупности социально-значимых задач через вовлечение граждан и общественных объединений при финансовой поддержке со стороны власти.

Процедурные методы взаимодействия формируются в ходе совместного обсуждения и чаще всего оформляются в виде специального соглашения, действующего в течение фиксированного периода. Сюда относятся различного рода координационные советы ТОС при акиме, круглые столы.

Комплексные или комбинированные методы - это такие системы взаимодействия, которые включают в себя, в различных сочетаниях, элементы предыдущих. Например, фонды развития местного сообщества ярмарки социальных проектов и услуг.

Принципы системы взаимодействия

Для эффективного использования вышеприведенных методов необходимо, чтобы они базировались на некоторых основных принципах системы взаимодействия местной власти и ТОС, также следует определить условия, при которых эти принципы могут быть успешно реализованы.

Прозрачность. Для того, чтобы местное сообщество могло сделать вывод о качестве местного управления, деятельность органов должна быть прозрачной. Аналогичная и встречная прозрачность требуется и в деятельности ТОС. Недопустима закрытость финансовых и иных ресурсных потоков в работе публично действующих структур.

Открытость. Открытость отличается от прозрачности возможностью доступа к активному воздействию на систему разработки, принятия и реализации властных решений. Открытость информации является предпосылкой для открытости системы в целом. Речь идет о правовом регулировании вопросов публичного обсуждения, выработки, реализации решений и оценки эффективности и последствий осуществляемых и реализованных действий.

Непрерывность и насыщенность позитивного информационного пространства. От местных СМИ требуется предоставление достоверной и своевременной информации. Органы власти, равно как и ТОС, должны признать, что информирование друг друга и местного сообщества в целом по вопросам выработки, реализации решений является важным моментом для укрепления атмосферы взаимного доверия.

Одним из главных инструментов условия прозрачности является система конкурсов. Ее соблюдение позволяет рассчитывать на обеспечение равных возможностей и заметное повышение эффективности оказываемых муниципальных социальных услуг.

Договорное партнерство. Поскольку добровольное взаимодействие возможно только при выстраивании партнерских отношений, требуется наличие трех дополнительных обстоятельств:

Во-первых, готовности к взаимодействию со стороны местной власти и ТОС, которая основана на:

- понимании необходимости этого взаимодействия со стороны местных органов власти и, на основе такого понимания
- выстроенной системной поддержке такой инициативы;
- определенном уровне профессионализма ТОС;
- необходимом уровне взаимного доверия местной власти и ТОС.

Во-вторых, наличие правовых механизмов и организационных форм сотрудничества.

В-третьих, взаимная подконтрольность и подотчетность.

Опыт конкурсных методов

На данный момент чаще всего применяются методы гранта и социального заказа. Оба метода не являются отечественными изобретениями. Идея введения методов грантов возникла после того, как в начале переходного периода появилась потребность финансирования важнейших неприбыльных сфер общественной жизни. К этому моменту (начало 90-х годов) на территории Казахстана уже действовали филиалы международных организаций, проводивших финансирование социальных проектов на основе результатов конкурсной оценки.

Опираясь на опыт организации этих методов в стране с 2005 года начала развиваться модель социального заказа.

Принятие закона регламентирующего социальный заказ позволило:

- упорядочить процедуру разработки и реализации социальных программ;
- создать необходимую правовую основу для формирования, размещения и исполнения социальных заказов на конкурсной основе путем заключения контрактов с организациями, представившими лучшие заявки;
- повысить эффективность использования бюджетных средств, выделяемых для решения социальных проблем;

- разграничить функции заказчиков и исполнителей социальных программ, повысив ответственность последних за целевое расходование средств;

- расширить ресурсную базу социальных программ путем вовлечения в их реализацию населения, общественных объединений.

Можно выделить следующие проблемы разработки, внедрения и применения методов грантов и социальных заказов:

- слабая методологическая база и нерешенность ключевых вопросов;
- несовершенство моделей социального заказа для разных ниш социальной сферы;

- несовершенство формулирования технической спецификации;
- применение метода минимальной цены;
- существование конфликта интересов;
- слабость или отсутствие схем контроля качества исполнения.

Направления совершенствования методов взаимодействия

На данном этапе необходимо сконцентрировать усилия на следующих направлениях совершенствования методов социальных заказов и грантов:

- разработка рекомендаций по социальному заказу для разных сфер применения;

- разработка схемы учета и мониторинга потребностей целевых групп населения;

- регламентация подходов к формулированию социального заказа;
- разработка реалистичной модели расчета стоимости социального заказа;

- решение проблемы выбора эффективного исполнителя;
- научное обоснование схем организации экспертного оценивания;
- разработка схем мониторинга и оценки качества исполнения
- проведение просветительской работы и тренингов для всех заинтересованных сторон.

Развитие ТОС и методов взаимодействия с властями

Во-первых, с целью повышения профессионального уровня ТОС для конструктивного социального партнерства необходимо разворачивать систему обучения актива ТОС.

Во-вторых, для увеличения информированности муниципальных и государственных служащих о ТОС необходимо разрабатывать спецкурсы о социальном партнерстве для студентов, обучаемых по специальности "государственное и местное управление", вести целенаправленную поставку буклетов, брошюр, книг и вестников в библиотеки соответствующих факультетов, а также использовать возможности радио и телеканалов.

Опыт разработки правил проведения собрания (схода) местного сообщества

В пункте 1 статьи 39-3 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» закреплено, что «для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления могут проводиться собрания (сходы) местного сообщества».

Собрания – одна из самых массовых и доступных форм непосредственной демократии. Важнейшим преимуществом собраний является органическое сочетание в них коллективного социального действия с личной активностью участников, когда каждый может выразить свое мнение, интерес, которые путем сопоставления с желаниями и интересами других участвующих могут приобретать значение общего. Причем, в данном случае выработка решения имеет непосредственный характер.

Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» устанавливает, что порядок проведения собрания (схода) и принятия решений определяется областными (города республиканского значения и столицы) маслихатами.

В настоящее время в областными маслихатами приняты соответствующие положения о сходе граждан. Однако реально, сходы

граждан так и не заработали. Одна из причин – существенные недостатки в разработанных документах.

Проведенный анализ текстов «Правил схода» показывает, что данные документы имеют существенные недостатки.

1) Правила являются нормативным документом местного значения и должны соответствовать общепринятой форме данного документа. В частности документ должен иметь следующие разделы: основание для разработки, основные понятия, полномочия собрания (схода), порядок подготовки, порядок проведения, финансирование принятых решений, заключительные положения.

2) Правила детализируют норму закона и должны подробно прописывать все процедуры, так как иных документов регламентирующих данный процесс нет.

3) Необходимо четко определиться с границами территории, на которой проходит собрание или сход. Необходимо прямо указать границы территории для городской и сельской местности. Не представляется возможным провести собрание с участием 30% или 15 % взрослого населения города или крупного сельского округа даже с учетом делегированного представительства от нескольких граждан.

4) Необходимо предусмотреть процедуру принятия решения при отсутствии кворума.

5) Необходимо указать процедуру, по которой будет обеспечено равномерное территориальное представительство в городе или представительство от нескольких населенных пунктов в сельском округе.

6) Необходимо указать порядок оформления протокола, процедуру представления его в органы государственного управления и местного самоуправления.

Рекомендации по совершенствованию «Правил проведения собрания (схода) местного сообщества и принятия решений»

Рекомендации разработаны с учетом того, что Правила являются документом областного уровня и должны действовать как для города, так и для села.

В общих положениях должно быть описано:

- 1) Названия всех местных сообществ в указанной области
- 2) Границы территорий местных сообществ с указанием входящих населенных пунктов или части большого населенного пункта.
- 3) Количество граждан, проживающих постоянно на данной территории и имеющих право принимать участие в сходе (от этого количества будет рассчитываться кворум).
- 4) Кворум для каждого местного сообщества или общий кворум установленный для уровней сельского, городского и областного.
- 5) Определение иных органов местного самоуправления, действующих на территории данной области.
- 6) Понятие конференции представителей местных сообществ для обсуждения вопросов крупных территорий, районов, городов.
- 7) Понятие представителя местного сообщества для участия в конференции.
- 8) Перечень вопросов местного значения.

В разделе порядок созыва необходимо указать:

- 1) Периодичность проведения
- 2) Количество членов инициативной группы по созыву схода
- 3) Порядок информирования граждан о времени и месте проведения схода
- 4) Роль акима и маслихата в процессе созыва схода
- 5) Финансирование процедуры организации и проведения схода

В разделе Полномочия собрания (схода) местного сообщества необходимо определить полномочия схода по каждому вопросу отнесенному

вопросам местного значения. Если полномочий решения данного вопроса у схода нет, он должен быть исключен из Правил.

В разделе «Проведение схода и принятие решений» необходимо указать:

- 1) Порядок регистрации участников и определение кворума
- 2) Последствия отсутствия кворума и порядок созыва повторного схода (если это предусмотрено)
- 3) Порядок участия акима и депутата данной территории
- 4) Порядок ведения схода, принятия решения, протоколирования, подписания и хранения протокола
- 5) Язык ведения собрания
- 6) Порядок обжалования принятых решений
- 7) Процедура участия по доверенности
- 8) Процедура суммирования мнений и подведения итогов составление итогового протокола, в случае проведения нескольких сходов на большой территории одного местного сообщества
- 9) Структура протокола схода (итогового протокола).

В разделе «Финансовое обеспечение проведения схода» необходимо указать код и название местной бюджетной программы, по которой будет проводиться финансирование указанных процедур.

В разделе «Исполнение решений и информирование граждан» необходимо указать:

- 1) Процедуру передачи протокола местным представительным и исполнительным органам
- 2) Регистрацию протокола и порядок действий по реализации решений
- 3) Ответственных за исполнения принятых на сходе решений
- 4) Организацию процесса общественного мониторинга и оценки исполнения решений схода
- 5) Организацию процесса информирования граждан о принятых решениях, мониторинге исполнения и достигнутых результатах.

Представляется необходимым принять Концепцию развития местного самоуправления, утвердить государственную программу ее внедрения, присоединиться к Европейской хартии местного самоуправления, провести широкомасштабную разъяснительную работу с населением.

Таким образом, институт местного самоуправления предоставляет широкие возможности его представителям в управлении государством и расширении сотрудничества с другими неправительственными и общественными организациями, что является заметным шагом к построению развитого гражданского общества и демократии в Казахстане.

Чернышов Олег Владимирович

**О РАБОТЕ ТОО «ИНСТИТУТ АНАЛИЗА И
ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ВКО» ПО РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКИХ
ИНИЦИАТИВ И ВОВЛЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ПРОЦЕССЫ
ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

ТОО «Институт анализа и прогнозирования ВКО» является правопреемником «Центра анализа и прогнозирования» созданного в 2006 году.

Целью работы «Института анализа и прогнозирования ВКО» является всестороннее изучение общественно-политических, экономических и социальных процессов, происходящих в регионе; предоставление объективной информации и научно-обоснованных рекомендаций для повышения эффективности государственного управления в Восточно-Казахстанской области в рамках реализации задач политического курса Республики Казахстан; поддержка и развитие гражданских инициатив населения, демократическая модернизация государственного управления «снизу».

Для достижения указанной цели Институтом проводится: изучение, анализ и прогнозирование социально-экономических и общественно-политических процессов; проведение социологических, экономических, политических, других исследований и выработка практических рекомендаций; мониторинг СМИ; создание условий и реального механизма взаимодействия власти и институтов гражданского общества (НПО, СМИ, образовательные учреждения, бизнес-ассоциации); организация пресс-конференций, брифингов, и других мероприятий; содействие деятельности организаций гражданского общества в решении региональных социальных проблем; участие в подготовке и проведении общественных, политических и иных публичных массовых мероприятий, организуемых другими

организациями, государственными органами, общественными, зарубежными и республиканскими фондами.

Для этого в работе в Институте функционируют три отдела: отдел анализа, мониторинга и социальных технологий; отдел мониторинга СМИ; отдел общественно-политической и организационной работы.

С начала 2012 года отделом анализа, мониторинга и социальных технологий проведено 17 социологических исследований, из них в масштабе области 10, в масштабе городов и районов Восточно-Казахстанской области – 7. В исследованиях приняли участие около 10 000 жителей Восточно-Казахстанской области. Функционирует система комплексного мониторинга социальной напряженности в ВКО. На основании данных социологических исследований, мониторинга СМИ и анализа статистических данных ежеквартально составляются карты социальной протестности и социального неблагополучия.

Отделом мониторинга СМИ ежедневно проводится контент-анализ республиканских, областных и районных СМИ, Интернет-ресурсов по следующим тематическим направлениям: общественно-политическая ситуация, социально-экономическая ситуация, социо-культурная ситуация, деятельность Президента и Правительства РК, реализация Посланий Президента народу Казахстана в ВКО, деятельность акима ВКО, деятельность акимов районов, деятельность политических партий, коррупция, межэтнические отношения, религия. Контент-анализом охвачено 28 республиканских, 14 областных, 31 районных печатных СМИ, 6 республиканских и 2 областных телеканала.

Еженедельно предоставляется обобщающий обзор региональных и республиканских СМИ, в котором отражаются количество статей, опубликованных за неделю по различным тематическим направлениям и дайджест всех статей, сюжетов негативного, проблемного и критического характера.

Проводится ежемесячный аналитический отчет по контент-анализу областных и республиканских печатных и электронных изданий, который выявляет основные темы месяца, причинно-следственные взаимосвязи между происходящими событиями и спецификой их отражения в СМИ и включает в себя сопоставление данных об общественно-политическом климате районов, полученных посредством проведения социологических исследований и характера материала, подаваемого местными периодическими изданиями.

Мониторинг СМИ позволяет: оценивать существующую ситуацию и выработать необходимые линии поведения в работе со СМИ; отслеживать информационную картину и определять оценку СМИ событий в регионе и их реакцию на деятельность госструктуры; определить характер подачи материалов, а также своевременно отреагировать на возникшие информационные поводы; составить представление о месте организации в информационном поле, определить, насколько положителен ее имидж; сравнивать показатели информационного поля за различные периоды, выбирая наиболее эффективную стратегию управления имиджем. Так же при отделе мониторинга СМИ осуществляется деятельность Информационного центра, который занимается размещением официальной информации о деятельности государственных органов ВКО на интернет ресурсы РК и рассылкой планируемых мероприятий в области; мониторингом интернет-сайтов; подготовкой материалов, написанием пресс-релизов, статей по проведенным мероприятиям.

Отделом общественно-политической и организационной работы проводится администрирование деятельности диалоговых площадок, осуществляется техническое обеспечение института, помощь и поддержка институтов гражданского общества, организация и администрирование мероприятий, направленных на улучшение общественно-политической ситуации, проблемы социума, экологии, здравоохранения, местного

самоуправления, межконфессиональных и межнациональных отношений, гражданское общество.

Таким образом, находящийся на стыке взаимодействия власти и гражданского общества, обладающий большой аналитической и технической базой, Институт анализа и прогнозирования Восточно-Казахстанской области является наиболее подходящей площадкой для налаживания диалога между властью, гражданским обществом, бизнес-структурами и научным сообществом. На базе Института создана и функционирует диалоговая площадка по следующим направлениям: Совет общественности при акиме ВКО, Политический клуб, ежегодный Гражданский Форум, пресс-центр «Шыгыс», поддержка институтов гражданского общества и др.

Развитие гражданской инициативы, стремление различных слоёв населения влиять на принятие управленческих решений и ход социально-экономических преобразований вполне закономерны, а наиболее эффективно они реализуются путём объединения граждан в неправительственные и иные самодеятельные организации. Именно такой организацией является Совет общественности, созданный в Восточно-Казахстанской области 1 марта 2006 года. Его создание - свидетельство роста гражданской ответственности и уровня политической культуры представителей общественности.

Совет общественности обеспечивает конструктивное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, вовлекает общественность в процесс принятия и реализации управленческих решений, касающихся социально-экономической и общественно-политической жизни, способствует достижению и укреплению общественного согласия. Также, Совет содействует в вопросах контроля и повышения ответственности управленческих кадров за положение дел в регионе, на основе анализа и обобщения гражданских инициатив, проблем и вопросов, наиболее остро затрагивающих интересы и права граждан. На данный момент активно ведут работу созданные при Совете общественности рабочие экспертные группы

по вопросам ЖКХ, экологии, здравоохранении, устойчивого развития региона, молодежной политике.

На заседаниях рабочих экспертных групп рассматриваются наиболее актуальные вопросы вышеуказанных сфер с участием компетентных лиц. По итогам каждого заседания выносятся предложения и рекомендации, которые направляются в соответствующие органы исполнительной власти для принятия управленческих решений.

В состав Совета общественности вошли представители всех институтов гражданского общества. В целом в его состав может войти любой представитель гражданского общества. Однако вместе с тем существуют некоторые проблемы: при формировании рабочих групп представители бизнес структур не видят для себя необходимости и выгоды участвовать в работе совета, отсутствуют добровольцы на волонтерской основе, нет финансовой возможности для привлечения экспертов и квалифицированных специалистов.

Совет общественности действует через своего Председателя, который взаимодействует с органами исполнительной власти, на основе результатов и рекомендаций, полученных в ходе работы рабочих групп и привлеченных экспертов. Секрет успешности данной работы заключается в том, что Власть прислушивается к рекомендациям и принимает по ним определенные программы. При составлении своих программ привлекает для разработки членов рабочих экспертных групп Совета, учитывает и считается с мнением Совета. Вместе с тем, отсутствие процедуры оценки потребностей населения, мониторинга социально инвестиционных программ и проектов, а также сравнительного анализа с текущей ситуацией во многом снижает эффективность деятельности, как совета, так и рабочих групп. Деятельность каждого члена совета добровольная и поэтому члены совета зачастую не хотят принимать на себя лишнюю ответственность, должны быть разработаны определенные мотивационные факторы.

В настоящее время возникла необходимость закрепления на законодательном уровне деятельности Совета общественности, утверждении его плана работы. Так как Совет общественности не является юридическим лицом и его решения носят рекомендательный характер.

Есть возможность вовлечения в деятельность Совета широких слоев общественности, путем мониторинга и изучения мнения населения, принятия по ним решений и дальнейшему их информированию о принятых мерах. Для этого достаточно привлечения квалифицированных экспертов.

С 2008 года по сегодняшний день было проведено более 600 мероприятий различного характера (круглые столы, заседания, рабочие встречи, семинары, пресс-конференции, семинары-тренинги, Форум неправительственных организаций ВКО и др.). В проведенных мероприятиях приняли участие представители государственных структур, бизнес-структур, институтов гражданского общества.

По результатам проведенных мероприятий приняты соответствующие рекомендации, обращения и др. итоговые документы, которые направлены соответствующим структурам. Информация о мероприятиях размещается в электронных и печатных СМИ, на сайтах акима ВКО и акима г.Усть-Каменогорск.

- С начала 2012 года проведено 5 заседаний Совета общественности при акиме ВКО, из них одно в форме общественных слушаний;
- 22 заседания рабочих экспертных групп при Совете общественности ВКО, из них 8 выездных.
- В городах и районах области функционирует 9 общественных советов:

г. Усть-Каменогорск

г.Риддер

г.Зыряновск

Бородулихинский

Глубоковский

Тарбагатайский

Уланский

Шемонаихинский

Дата	Тематика	Принятые решения	Ход исполнения
26.01.2012	О работе государственных структур области по сдерживанию инфляции	Администрации города Усть-Каменогорск рассмотреть вопрос об открытии муниципальных рынков на подобии рынка «Жардем» в других микрорайонах города.	Нет необходимости, так как в микрорайонах города при магазинах открыты социальные отделы
		Акимам городов и районов использовать опыт организации местного самоуправления в городе Усть-Каменогорск.	Опыт используется в Глубоковском и Уланском районах
		Проработать вопрос размещения на сайтах исполнительной власти информации о ценах на продукты и товары первой необходимости, ежесуточного мониторинга цен, проводимых акиматом Восточного Казахстана. В том числе предоставить соответствующие возможности для пополнения информации о мониторинге цен от Совета общественности и отдельно от Совета ветеранов.	Функционирует сайт http://e-yko.gov.kz/products , где размещен мониторинг цен населением на социально-значимые продукты питания От Совета общественности и от Совета ветеранов вносится информация о мониторинге цен в 7 торговых точках города
		Создать от общественности группы контроля цен в торговых точках города, с целью необоснованного повышения цен на отдельные продукты питания и информирования соответствующих органов.	Группы созданы, 2 раза в месяц проводится мониторинг цен в 7 торговых точках города
Дата	Тематика	Принятые решения	Ход исполнения
28.06.2012	Общественные слушания: 1. Итоги мониторинга и оценки результатов реализации социально-инфраструктурных проектов ВКО, реализуемых в рамках поддержки социальной ответственности бизнеса	Разработать механизм публичного обсуждения социальных проектов с участием широких слоев общественности; Организации, разработавшие проект, до начала его реализации, для его публичной защиты должны предоставлять обоснование необходимости и целесообразности проекта с учетом местных потребностей, оценкой экономической и социальной эффективности; Освещения хода реализации проектов в СМИ, на	Предложение о включении маслихатов третьей стороной в подписываемые меморандумы о государственно-частном партнерстве рассмотрено акимом Восточно-Казахстанской области и принято положительное решение по данному вопросу. Участие местных представительных

2. Повышение оплаты на коммунальные услуги	официальных сайтах государственных органов с возможностью обратной связи с населением; Разработать критерии оценки эффективности реализации социальных проектов. Проводить мониторинг реализации всех социальных проектов с участием неправительственных организации региона.	органов городов и районов в подписании меморандумов позволит привлечь общественность и обеспечит дополнительный механизм привлечения бизнеса к реализации социальных проектов в городах и районах
	На диалоговой площадке Совета общественности провести заседание круглого стола с представителями ДАРЕМ по ВКО, ВК РЭК и Тепловых сетей, рабочей группы СО, НПО по вопросам тарифообразования за услуги по передаче тепловой энергии. Рассмотреть проект типового Публичного договора на услуги теплоснабжения, подготовленного экспертной группой по вопросам ЖКХ Совета Общественности ВКО.	Круглый стол проведен в октябре 2012 года. Департамент агентства по регулированию естественных монополий по ВКО счел Публичный договор не соответствующим законодательству РК.
	Выделение финансовых средств: на строительство завода по переработке мусора;	9 августа 2012 года в местный исполнительный орган подано заявление от ТОО «Усть-Каменогорский мусоро-перерабатывающий завод» о предоставлении земельного участка в районе Шмелева лога для строительства данного завода. В настоящее время документы находятся на стадии оформления
	на строительство скотомогильника,	С учетом специфики объекта и значительной санитарно-защитной зоны размещение скотомогильника в границах города не предоставляется возможным. Скотомогильник расположен в селе Горняк Уланского района Восточно-

			Казахстанской области. Скотомогильник предусмотрен для обслуживания нужд города.
		на организацию сбора и демеркуризацию ртутных ламп.	Организован участок демеркуризации ртутьсодержащих отходов и выведен на проектную мощность. В 2011 году прошли демеркуризацию порядка 280 тысяч штук ртутьсодержащих приборов и изделий, в 2012 году планируется утилизировать порядка 600 тысяч ртутьсодержащих приборов и изделий. Также ежегодно за счет средств областного бюджета, в рамках текущей бюджетной программы организовывается сбор ртутьсодержащих отходов от бюджетных организаций области.
		Рассмотреть вопрос об уменьшении стоимости услуг, связанных с погребением, особенно пенсионеров.	На кладбищах, находящихся в коммунальной собственности, предоставление места является бесплатным. На кладбище, которое является закрытым, новое захоронение запрещено, однако разрешено захоронение в одну ограду могилы. Частные кладбища не регламентируются.
		Рассмотреть вопрос по выделению финансовых средств на открытие питомника для животных	Не в компетенции исполнительной власти города
Дата	Тематика	Принятые решения	Ход исполнения
27.04.2012	Об итогах работы рабочих групп при Совете	Утвердить план заседаний Совета общественности ВКО и планы работ рабочих экспертных	

	общественности ВКО и планах работы на 2012 год	групп	
19.06.2012	Реализация молодежной политики в Восточно-Казахстанской области	Администратору Совета общественности ВКО: принять необходимые меры для обеспечения обязательного участия на заседаниях совета заместителя акима области по вопросам промышленной сферы и предпринимательства Кошербаева Е.Б., а также руководителей государственных органов, в компетенции которых находится рассматриваемый вопрос;	Последующие заседания Совета общественности (4.09.2012 г) проводятся с участием заместителей акима области и руководителями государственных органов
		создать при Совете общественности рабочую группу по делам молодежи из числа членов Совета общественности или приглашенных лиц, срок июль 2012 года.	Рабочая группа создана, руководитель Бобрышева Ольга Александровна, проведено 5 выездных заседаний рабочей группы
		Ассоциации молодежных и детских организаций ВКО совместно с Советом общественности: провести общественные слушания по Центру развития молодежных инициатив в рамках Первого Курултая молодежных неправительственных организаций, срок 3 квартал 2012 года;	В рамках Школы молодежного актива проведен Курултай молодежных неправительственных организаций, на котором рассмотрен вопрос о деятельности Центра развития молодежных инициатив ВКО, о возможном сотрудничестве и обмене специалистами и ресурсами
		включить в план работы созданной рабочей экспертной группы по делам молодежи пункт по рассмотрению деятельности детско-подростковых клубов г. Усть-Каменогорска, срок июль 2012 года.	Включен в план работы
Дата	Тематика	Принятые решения	Ход исполнения
04.09.2012	Лекарственное обеспечение ВКО	Направить открытое письмо Министру здравоохранения Республики Казахстан по вопросу внесения изменений в	Направлено открытое письмо о внесении поправки в Инструкцию в части увеличения

		<p>Приказ Министра здравоохранения Республики Казахстан от 17.02.2012г. № 90 «Об утверждении Инструкции о порядке обеспечения населения лекарственными средствами на амбулаторном уровне в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи».</p>	<p>срока направления до 3-х месяцев и пересмотра бюджетного финансирования в части 100% бесплатного лекарственного обеспечения онкологических и кардиологических больных. Получен ответ: «Механизм обеспечения лекарственными препаратами введен для исключения передозировки и привыкания пациентов к некоторым видам лекарственных средств».</p>
		<p>Управлению здравоохранения рассмотреть возможность создания «Центр паллиативной помощи онкологическим больным» в форме государственного предприятия.</p>	<p>В настоящее время предложено открыть отделение паллиативной помощи онкологическим больным в больнице с.Таврическое Уланского района ВКО</p>
		<p>Управлению энергетики и ЖКХ ВКО подготовить и провести совещание совместно с департаментом по регулированию естественных монополий по ВКО, АО «УК ТС», экспертами, специалистами в сфере теплоэнергетики по вопросу применения не утвержденных в установленном порядке норм расхода теплоэнергии.</p>	<p>Проведено в октябре 2012 года</p>
		<p>Председателю рабочей группы по вопросам ЖКХ направить в ДАРЕМ расчет фактической нормы расхода теплоэнергии на отопление нормы расхода теплоэнергии на отопление 1м² за каждый месяц отопительного периода.</p>	<p>Расчеты направлены</p>

В 2012 году Советом общественности ВКО и рабочими экспертными группами проведена следующая работа.

Так, рабочая группа по устойчивому развитию при Совете общественности ВКО работала по следующим направлениям:

- Обеспечение доступа к информации по социальным проектам с указанием перечня и размеров социальных отчислений промышленных и добывающих компаний области в сферах: экологии, образования; здравоохранения, культуры и спорта; инженерной инфраструктуры, а также в сфере отчисления налогов в областной бюджет.

- Участие при разработке программ социально-экономического развития региона по вопросам устойчивого развития. Определить процедуру участия и выявления необходимых социально-инфраструктурных проектов области и их приоритезацию с учетом интересов всех сторон.

- Определение механизма проведения мониторинга по реализации социально-инфраструктурных проектов, с вкладом промышленных и добывающих компаний региона. Для этого осуществлялся анализ эффективности реализации социально-инфраструктурных проектов (далее - СИП) региона; мониторинг реализации программы «Ак булак»; выявление уровня эффективности использования бюджетных средств на мероприятия в сфере экологии в ВКО.

При проведении анализа эффективности социально-инфраструктурных проектов региона, реализуемых в рамках меморандумов о государственно-частном партнерстве, заключенных между акиматами и бизнес-компаниями были разработаны критерии эффективности СИП, а также проведен анализ потребностей местного населения. Итоги проведенного анализа были представлены на проведенных 28 июня 2012г. общественных слушаниях. По итогам проведенных общественных слушаний были получены рекомендации, которые направлены в органы государственной власти.

Также в рамках данного направления был разработан проект Положения о проведении общественных слушаний на регулярной основе,

который был направлен в маслихат ВКО. В настоящее время получено отрицательное заключение маслихата, однако работа будет продолжена, т.к. есть необходимость и возможность для принятия такого положения на местном уровне.

За период с мая по октябрь 2012г. рабочей группой по устойчивому развитию был осуществлен мониторинг программы «Ак булак» в двух районах ВКО: Глубоковском и Бородулихинском. В период с июня по сентябрь 2012г. был совершен ряд выездных встреч в указанные районы. Встречи проводились с представителями местной администрации и подрядчиками, осуществляющими выполнение строительных работ по программе.

По итогам мониторинга был составлен акт общественного мониторинга. Итоги проведенной работы были представлены на очередном заседании Рабочей группы по устойчивому развитию, которая состоялась 30 октября 2012г. По итогам заседания принято решение вынести итоги мониторинга на Совет общественности.

Для реализации третьей задачи были разработаны критерии оценки эффективности государственных программ в сфере охраны окружающей среды.

Для проведения мониторинга были выбраны следующие программы:

- ✓ Охрана окружающей среды Восточно-Казахстанской области на 2005-2007 гг.;
- ✓ Охрана окружающей среды Восточно-Казахстанской области на 2008-2010 годы;
- ✓ Региональная программа «Управление твердо-бытовыми отходами на 2007-2009 годы».

Итоги проведенного мониторинга и полученные рекомендации будут представлены на заседании рабочей группы по устойчивому развитию при Совете общественности ВКО.

Работа экспертной группы по вопросам здравоохранения Совета общественности при акиме ВКО с начала 2012 года была направлена на выявление проблем в медицинской сфере Восточно-Казахстанской области и поиску путей их решения. Экспертами были выделены следующие проблемы:

- нехватка квалифицированных специалистов узкой специализации в медицинских учреждениях области, дефицит врачей педиатров;
- недостаточное финансирование сферы здравоохранения;
- неудовлетворенность населения качеством медицинского обслуживания;
- несовершенство системы здравоохранения Республики Казахстан;
- неудовлетворительное обеспечение лекарственными препаратами на уровне гарантированного объема бесплатной медицинской помощи;
- низкий уровень паллиативной помощи в ВКО.

Относительно обеспечения медицинских учреждений области квалифицированными специалистами узкой специализации, согласно выводам экспертной комиссии на данный момент для решения проблемы действенные меры не принимаются.

Основные причины сложившейся ситуации:

- в оттоке лучших специалистов в ближнее и дальнее зарубежье, а также в отсутствии условий для привлечения специалистов из-за рубежа;
- низкой мотивации абитуриентов при поступлении на медицинские специальности;
- дороговизна обучения в медицинских ВУЗах;
- нежелание молодых специалистов работать за низкую заработную плату и на периферии;
- отсутствие возможностей для повышения квалификации медработников, в частности, участия в зарубежных специализированных научно-практических программах.

По мнению экспертов, чтобы решить данную проблему необходимо:

- создавать благоприятные условия для привлечения высококвалифицированных специалистов из-за рубежа;

- оптимизировать оплату за обучение на медицинских факультетах по принципу кредитной системы. В последующем данный кредит будет погашен молодыми специалистами (оплата обучения которых производилась из муниципального бюджета) через отработку. Создать механизм контроля за успеваемостью студентов, получивших кредит на обучение, и страхования подобных вкладов. Создать механизм вспомоществования молодым специалистам: фонды бытового кредитования, жилья, системы поощрений;

- предусмотреть возможность повышения квалификации медработников за границей, в частности, участие в специализированных научно-практических программах и т.д. Введение переквалификации раз в 2 года, вместо существующего механизма – раз в 5 лет.

Одной из самых актуальных проблем на сегодня в регионе является нехватка врачей-педиатров. Молодые люди неохотно идут учиться на детских врачей, в силу целого ряда причин – это едва ли не самый низкий уровень заработной платы (42 тыс. тенге оклад, без учёта вычетов на соц. отчисления), отсутствие психоэмоциональных надбавок, большие нагрузки (730 больных детей, относительно 530 больных у взрослых).

Для решения данной проблемы необходимо повысить престиж профессии, создавая адекватные условия, в первую очередь - предоставлением жилья, увеличением уровня заработной платы и введением соответствующих надбавок - психоэмоциональных и т.д.

Недостаточное финансирование сферы здравоохранения выражается:

- в низком уровне технического обеспечения больниц и амбулаторий;
- в низкой заработной плате медицинских работников;
- высоком уровне износа зданий больниц и амбулаторий, техники и транспорта.

На сегодняшний день, как отметили члены рабочей группы, по решению данной проблемы действенные меры не применялись.

Меры, способные, с точки зрения экспертов решить проблемы в данной области:

- увеличение объема финансирования сферы здравоохранения;
- строительство новых и ремонт старых больниц и поликлиник.

По мнению членов экспертной комиссии, проблемы финансирования сферы здравоохранения, а также обеспечение медицинских учреждений квалифицированными кадрами должны быть решены на уровне МЗ РК, МОН РК, исполнительными органами районов.

Все эти проблемы порождают неудовлетворённость населения качеством медицинского обслуживания. В первую очередь из-за больших очередей при посещении СВА (семейно-врачебные амбулатории) и узких специалистов; низкой квалификации медработников; халатном отношении медперсонала при работе с населением.

Для повышения качества медицинских услуг и устранения очередей в СВА в 2012 году была внедрена программа «Поликлиника без очереди». Но при этом до конца проблема не была устранена, поскольку большая часть поликлиник имеют частную форму собственности и организуют работу учреждения по своему усмотрению, осуществляя госзаказ на оказание гарантированного объема бесплатной медицинской помощи. В то же время, отмечается, также, неудовлетворительная организация работы СВА с населением и на базе государственной формы собственности. До сих пор во многих медицинских учреждениях остаётся актуальной живая очередь, как для получения талона, так и на приём к врачу.

Таким образом, с целью дальнейшего улучшения ситуации в данной области членами экспертной комиссии предложены следующие пути решения:

- привлекать на руководящие должности специалистов высокого уровня, способных организовать работу на местах в соответствии со стратегией программы «Саламатты Қазақстан»;

- повысить требования к медицинским учреждениям, имеющим частную форму собственности, осуществляющим госзаказ на оказание гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, в части организации работы с населением, в соответствии с программой «Поликлиника без очереди»;

- формировать этические и конфликтные комиссии в учреждениях здравоохранения;

- предусмотреть возможность повышения квалификации медработников за границей;

- внедрить в медучреждениях области особые информационные стенды для пациентов с разъяснением, куда обращаться в случае нарушения этики или некачественного обслуживания;

- проведение мероприятий по разъяснению медработникам стратегии «Саламаты Қазақстан».

По мнению экспертов, предложенные варианты должны решаться на уровне Совета общественности, с содействием юриста, а также руководителей медучреждений.

Касательно несовершенства системы здравоохранения Республики Казахстан экспертами было отмечено, что данная проблема проявляется в отсутствии единого механизма функционирования здравоохранения, а также в неэффективности государственных программ. Как считают члены экспертной комиссии, причины неэффективности государственных программ исходят из-за низкого уровня:

- информированности населения и медработников относительно программы «Саламаты Қазақстан»;

- компьютеризации отчетности при проведении скринингов при отсутствии соответствующей базы;
- введения Портала госпитализации (усложняющего процедуру определения пациентов в стационар);
- в неудовлетворительной реализации скрининговых программ.

С точки зрения экспертов усиление работы Центра ЗОЖ - приглашение на скрининговые обследования населения в письменной форме, информирование по государственным программам населения и медработников, возможно, решат проблемы в данной области.

Несмотря на значительные финансовые вложения, проведенные мероприятия и принимаемые меры по реализации программы модернизации здравоохранения, большинство населения по-прежнему недовольны бесплатным лекарственным обеспечением.

17 февраля 2012 г. был подписан приказ Министром здравоохранения РК об утверждении Инструкции о порядке обеспечения населения лекарственными средствами на амбулаторном уровне в рамках гарантированного объёма бесплатной медицинской помощи. Согласно инструкции, назначаемые лекарственные средства в соответствии с утверждённым Перечнем выписываются по рецепту на одного пациента не более 1 раза в месяц. При длительном курсовом лечении пациенту выписывается достаточное на 1 месяц количество лекарственных средств.

По итогам заседания экспертной группы Совета общественности, было принято решение подготовить открытое письмо Министру здравоохранения Республики Казахстан о внесении поправки в Инструкцию о порядке обеспечения населения лекарственными средствами на амбулаторном уровне в рамках гарантированного объёма бесплатной медицинской помощи, увеличения срока направления до 3-х месяцев и вынести его на обсуждение Совета общественности при акиме ВКО. Наряду с этим было предложено пересмотреть бюджетное финансирование в части бесплатного лекарственного обеспечения в сторону увеличения, поскольку не получается

100% лекарственного обеспечения онкологических и кардиологических больных, в то время как на информационное поле тратятся недопустимо раздутые денежные средства в рамках бесплатной гарантированной медицинской помощи.

Получен ответ на открытое письмо Министру здравоохранения Республики Казахстан, в котором объясняется, что механизм обеспечения лекарственными препаратами введен для исключения передозировки и привыкания пациентов к некоторым видам лекарственных средств.

Также во избежание больших очередей в больницах был внедрен с этого года проект по введению Электронного регистра больных и выписыванию электронного рецепта. Однако внедренный проект малоэффективен по причине низкого уровня компьютерной грамотности населения.

Также были даны рекомендации по организации доставки бесплатных лекарств на дом тяжелобольным с привлечением участковой медслужбы и социальных работников.

В отношении вопросов оказания паллиативной помощи в ВКО члены рабочей группы пришли к выводу, что существуют проблемы:

- взаимодействия структур, занимающихся проблемами инкурабельных (неизлечимых) больных;
- отсутствия стационаров для умирающих больных;
- не организован уход за инкурабельными больными на дому;
- сельское население отдалено от получения квалифицированной медицинской помощи. Пожилые люди и тяжелобольные умирающие пациенты (взрослые и дети) часто остаются один на один со своими проблемами.

Для решения проблемы предложены следующие пути решения развития системы паллиативной помощи:

- создание медико-социальных паллиативных центров, используя имеющийся фонд лечебно-профилактических учреждений области;

- создание службы сиделок;
- налаживание связи учреждений паллиативной помощи и религиозных общин, монастырей и т.д.;
- создание института волонтерства;
- создание психологической службы;
- организация обучения родственников больных по оказанию паллиативной помощи;
- изыскание возможности по организации хосписа для онкологических больных на государственной основе.

Рабочая группа по ЖКХ

Направления работы:

- Повышение тарифов на коммунальные услуги;
- Программа модернизации жилого фонда ВКО

Проблема:

1. Повышение тарифов на коммунальные услуги.

Что сделано:

- проведен анализ тарифных смет поставщиков тепла и найдены пути снижения платы за их услуги.

Пути решения:

- Опубликовать в СМИ публичный договор, подготовленный рабочей группой по вопросам ЖКХ для широкого обсуждения;
- предложить департаменту агентства по регулированию естественных монополий ВКО пересмотреть тарифную смету АО «УК ТС» на 2012-2013 года и утвердить тариф, на производство теплоэнергии в соответствии с фактическими объемами выработки теплоэнергии собственными котельными и объемами фактической покупки теплоэнергии у АО «УК ТЭЦ», с учётом времени функционирования котельной №2 и объемом фактически вырабатываемой ею теплоэнергии.

По данной проблеме рабочей группой проведено несколько судебных процессов в защиту прав потребителей

Программа модернизации жилого фонда ВКО

Проблемы:

- Освоение бюджетных средств, выделенных на ремонт жилья, в основном происходит в рамках запланированных объемов;
- низкое качество выполненных работ;
- в реализацию, как правило включается ремонт кровель и замена внутридомовых сетей. Реже проводится ремонт остальных частей дома, т.к. финансовые возможности владельцев квартир ограничены.

Основные вопросы, не решаемые при реализации Программы следующие:

- Не решен вопрос защищенности накопительного фонда в банках второго уровня для будущего ремонта жилого дома;
- Не определен орган контроля финансовых потоков КСК;
- Решение вопроса ремонта кровли из железобетонных плит, у которых истек срок безопасной эксплуатации.

Рекомендации:

Для выработки доверия среди населения к реализации программы модернизации ЖКХ органам исполнительной власти:

- Продолжать информационную работу среди населения, используя СМИ, собственные веб-ресурсы, встречи с населением;
- давать широкой огласке положительные мнения жителей от реализации программы, об адресной жилищной помощи;
- рассмотреть вопрос о составлении сметной документации квалифицированными организациями, за счет средств государственного бюджета;
- усилить контроль за подрядными организациями, проводящими работы. Обеспечить участие в приемной комиссии компетентных и квалифицированных специалистов, умеющих работать со строительной документацией, с возложением на них материальной ответственности, в случае выявления несоответствий в процессе эксплуатации.

Касательно строительных организаций:

- вести рейтинг строительных предприятий;
- внести в типовой договор с подрядчиком пункт о его полной материальной ответственности в случае причинения вреда. И если подрядчик не исполняет свои договорные обязательства, в соответствии с законом о государственных закупках, привлекать их к ответственности как недобросовестных исполнителей, чтобы в последующем они не имели права участвовать в данных видах работ.

Данные рекомендации направлены в органы исполнительной власти области.

Рабочая группа по экологии

Основные направления деятельности рабочей группы:

-Применение новых эффективных методов и технологий для снижения выбросов вредных веществ окружающую среду;

- координация деятельности государственных и неправительственных организаций по выполнению требований Экологического Кодекса на основе системы международного экологического менеджмента ИСО 14001 и других законодательных актов РК в области экологии;

-повышение эффективности природоохранных мероприятий природопользователей для снижения вредного влияния на окружающую среду, прогнозирование состояния экосистемы ВКО;

- организация системного мониторинга окружающей среды на основе совершенствования Региональной Автоматизированной Измерительной Системы;

- промышленно-экологический мониторинг (РАИСПЭМ) в режиме онлайн в г.Усть-Каменогорске.

Предложения:

- Разработать схему теплоснабжения г.Усть-Каменогорска;
- внедрить обогащение угля Кара-Жира;
- ликвидировать аварийные котельные ТС.

Что сделано:

- В республиканские мероприятия по решению экологических проблем ВКО включено финансирование подключения района Аблакетки к центральному теплоснабжению;

- обследованы 63 малых котельных города, оформлены предписания;
- АО «Май» заканчивает реконструкцию 5-ти котлов.

Предложения:

- Изменения ЭКМООСом ухудшили трактовку отходов;
- дать ответ, откуда в Усть-Каменогорске формальдегид, фенол и решить проблему диоксида азота;
- организовать контроль за выбросами ВВ через трубы.

Что сделано:

- По поводу передачи функции по сбору ТБО в конкурентную среду поданы предложения в МООС;
- кроме сжигания углеродсодержащего топлива фенол и формальдегид в атмосфере имеет фотохимическое происхождение в теплое время года;
- график установки приборов учета выбросов представлен только УК МК ТОО Казцинк.

План работы на сегодняшний день:

- Обеспечить выполнение комплексного плана и плана услуг по тендеру;
- добиться среднесуточного содержания в атмосферном воздухе Усть-Каменогорска диоксида серы – до 1,0 ПДК, диоксида азота – до 1,5 ПДК;
- добиться реализации проекта дезактивации радиационных пятен в Усть-Каменогорске;
- добиться внедрения очистных сооружений на всех малых котельных города;
- добиться исчезновения «дымящих» автобусов в Усть-Каменогорске;

- внедрить проект использования шунгита для очистки шахтных вод на Белоусовском руднике.

Информация о деятельности Политического клуба

Для осуществления взаимодействия между властью и институтами гражданского общества в решении актуальных проблем на базе Института анализа и прогнозирования в 2008 году создан «Политический клуб», где обмениваются опытом и идеями представители политических партий и общественные лидеры.

Цель «Политического клуба» - обеспечение диалога представителей политических партий и общественных лидеров с представителями органов власти для анализа и выработки рекомендаций по решению актуальных проблем общественно-политической жизни области.

По итогам встречи вырабатываются рекомендации, которые направляются в заинтересованные органы. Далее рабочим органом Политического клуба контролируется получение ответа по данным рекомендациям. Таким путем налаживается контакт общественности с государственными структурами.

МЕРОПРИЯТИЕ	ТЕМАТИКА	ПРИНЯТЫЕ РЕШЕНИЯ
29 марта 2012 года	«Основные направления направления Политических партий на 2012 год»	1. Управлению внутренней политики ВКО обеспечить освещение деятельности работы Политического клуба и решении принятых на нем в СМИ. 2. Рассматривать на заседании Политического клуба вопросы по: <ul style="list-style-type: none"> • Политической ситуации в регионе. • Региональные проблемы населения в политическом контексте. 3. Пригласить на заседания, необходимые государственные органы, в компетенцию которых входит решение вопросов, обсуждаемых на Политическом клубе. 4. Следующее заседание Политического клуба посвятить теме о состоянии и мерах обеспечения дошкольными образовательными учреждениями и возврату бывших детских садов. Председателем заседания назначить Г.А. Ботабаеву, член ВК

		филиала «Коммунистической народной партии Казахстана. Срок проведения 16 мая 2012 года.
28 мая 2012 года Председательствуе т: ВК филиала КНПК Ботабаева Г.А.	1. Подписание Соглашение между руководителями политических партий области о вступлении в политический клуб Восточно- Казахстанской области и утверж- дение Положения о «Политическом клубе» 2. «О состоянии и мерах по улучшению дошкольного воспитания в ВКО в свете «Послания Президента РК Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 28.01.2011 года: «Построим будущее вместе». О создании городского детского санаторно- оздоровительного Центра г. Усть- Каменогорска на базе бывшего детского сада по улице Геологическая д.7»	1. На предстоящих заседаниях рассмотреть вопрос об экологии с приглашением председателей рабочих групп по экологии и здравоохранению Совета общественности области. 2. Предложить М.В. Литвинову - владельцу здания детского сада по адресу ул.Геологическая, 7, рассмотреть возможность по введению в эксплуатацию здания детского сада на началах частно-государственного партнерства. 3. Обратиться в администрацию АО «УМЗ» от лица политических партий по вопросу создания условий в Детском лагере имени Александра Матросова для круглогодичного оздоровления детей, а также рассмотреть возможность привлечения дошкольников. 4. Принять меры для улучшения рациона питания детей в дошкольных и общесредних учреждениях образования города и области, в связи, с чем за разъяснениями обратиться в департамент Комитета Госсанэпиднадзора МЗ РК по ВКО.
27 июня 2012 года Председательствуе т: ОСДП «Азат» Булгаков И.М.	1. Информация о выполнении решений заседания от 28 мая 2012 года. 2. Обсуждение проекта Платформы общенациональног о Курултая- Конгресса, выносимого на третье (заключительное)	1.Обратиться к председателю Совета общественности Лопаткину В.Ф. с предложением рассмотреть вопрос о дошкольном образовании, питанию, оздоровлению детей и возврате детских садов на заседании Совета общественности при акиме ВКО. 2.Институту анализа и прогнозирования ВКО, как администратору Политического клуба ВКО, организовать и провести заседания по данной тематике с представителями гражданского общества, НПО.

	экспертное обсуждение	
13 июля 2012 года С участием акима области Б.М. Сапарбаевым.	«Роль политических партий в социальной модернизации области и их участие в созидании конкурентоспособн ого и сильного Общества Всеобщего Труда».	1. Компетентным государственным органам найти механизм вовлечения населения в трудовую деятельность. 2. Проводить заслушивание отчетов руководителей малого и среднего бизнеса, а так же крестьянских хозяйств по исполнению коллективных договоров.
26 сентября 2012 года Председательству ет: ДПК «Ак жол»	«Проблемы казахстанских лесов и лесопользования»	1. Обратиться к председателю Совета общественности Лопаткину В.Ф. с предложением рассмотрения данного вопроса на заседании Совета. 2. Совместно с Резановым В.Р. разработать рекомендации по проблеме охраны лесов и рационального лесопользования в стране и от имени членов Политического клуба направить его депутатам маслихата, Мажилиса Парламента РК и сенату.

Пресс-центр «Шыгыс»

В течении года Институтом анализа и прогнозирования оказывалась организационно-техническая поддержка в проведении 9 пресс-конференций. Так,

13 января 2012 года проведен Брифинг со СМИ «От эффективного управления к устойчивому развитию ВКО».

13 января 2012 года прошла Пресс-конференция «Долгосрочное наблюдение за внеочередными выборами депутатов Мажилиса Парламента РК и очередными выборами депутатов в Маслихаты РК по ВКО».

21 мая 2012 года проведена пресс-конференция с участием начальника отдела образования г.Усть-Каменогорска А.А.Кузнецова об оптимизации сети школьных учреждений города в 2012-2013 у.г.

22 мая 2012 года проведена пресс-конференция с участием представителей акимата г.Усть-Каменогорска о ходе реализации Государственной программы жилищного строительства на 2011-2014 годы.

23 мая 2012 года проведена пресс-конференция с участием директора департамента по контролю в сфере образования ВКО Б.К.Данияровым о деятельности департамента.

28 мая 2012 года проведена пресс-конференция с участием директоров департаментов труда ВКО Г.К.Аманжолова и по защите прав детей ВКО А.А.Исаева по проведению Всеказахстанской акции «Мы – дети твои, Казахстан! Нам жить в новом мире!», Национальной информационной кампании «12 дней борьбы против эксплуатации детского труда», посвященных Международному дню защиты детей.

1 ноября 2012 года оказана организационная поддержка Департаменту по защите прав детей по Восточно-Казахстанской области в проведении республиканской информационной кампании «Детство без жестокости и насилия». Для СМИ организована пресс конференция, в которой приняла участие заместитель директора департамента А.Т.Токтарбекова. Информация о данном мероприятии направлена во все СМИ области и собкорам республиканских СМИ.

7 ноября 2012 года по заказу КГУ «Областное учреждение по охране историко-культурного наследия» отделом ОПиОР организована и проведена пресс-конференция и презентация книги «Памятники истории и культуры Восточного Казахстана». Информация о данном мероприятии направлена во все СМИ области и собкорам республиканских СМИ.

9 ноября 2012 года оказана организационная поддержка ОО «Куат» в проведении пресс-конференции «Ничего для нас, без нас» с целью повышения осведомленности и получение поддержки официальных лиц и

общества по компонентам снижения вреда, а также на институализацию и освещению в СМИ данных компонентов с привлечением авторитетных людей города и представителей целевых сообществ.

Гражданский форум

В течении года Институтом анализа и прогнозирования организовано и проведено 12 культурно-массовых мероприятий с привлечением широкого круга общественности. Так,

12 января 2012 года прошла научно-практическая конференция на тему: «Роль Д.А. Кунаева в становлении и развитии Казахстана», посвященной 100-летию Д.А. Кунаева.

31 января 2012 года проведено заключительное торжественное мероприятие областной акции «Туған жерге таағзым!» (Поклонись родной земле!) в ЦДК с участием акима области, представителей предприятий и общественных деятелей.

16 февраля 2012 года проведен круглый стол на тему: «Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012 годы: результаты и перспективы». В проведении встречи приняли участие представители областных и территориальных государственных органов социальной защиты населения, неправительственные организации: ОФ «Panturania», ОФ «Областной фонд содействия реализации программ бизнес-образования «Деловая перспектива», ОО «Федерация женщин «Status».

11 апреля 2012 года организована и проведена встреча депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан А.Т. Перуашева и А.Р. Абетаева с политическими партиями, представителями Совета общественности при акиме ВКО, национально-культурными центрами по вопросам разъяснения Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана в контексте регионального развития, обсуждены актуальные проблемы региона.

13 апреля 2012 года организована и проведена встреча депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан Соловьевой и Айсиной с

неправительственными организациями области. На встрече были обсуждены вопросы реализации социального государственного заказа в ВКО, вопросы развития местного самоуправления для выработки рекомендаций в Концепцию по развитию местного самоуправления.

29 апреля 2012 года на базе Этнодеревни проведен Форум «Под единым Шаныраком» с участием акима области и представителями НКЦ, Домов дружбы городов и районов.

30 мая 2012 года с участием крупнейших казахстанских политологов на базе ВКГТУ им.Д.Серикбаева проведен круглый стол «Возможности социально-экономического потенциала казахстанского общества».

28 июня 2012 года в 15.00 в г. Усть-Каменогорск по адресу ул. Казахстан, 63 (Дом дружбы народов, актовый зал, 2-ой этаж) проведены общественные слушания по вопросам: «Мониторинг и оценка результатов реализации социально-инфраструктурных проектов региона»; Повышение оплаты за коммунальные услуги.

30 июня 2012 года на базе отдыха «Голубой залив» проведен областной Форум журналистов с участием акима ВКО. Организована работа 2 Мастер-классов, праздничный ужин от имени акима области с вручением премий акима ВКО «За вклад в развитие журналистики» и Грамот акима ВКО. В работе Форума приняло участие более 140 журналистов.

30 августа 2012 года приняли участие в шествии, посвященном Дню Конституции Республики Казахстан. В шествии приняло участие 21 сотрудник института, 10 представителей Гражданского альянса.

18-19 октября 2012 года отделом оказывалась организационная поддержка в проведении выездного заседания Совета по делам молодежи при Президенте РК.

7 ноября 2012 года для начальников отделов культуры и развития языков городов и районов области организован и проведен обучающий семинар по теме: «Проблемы сохранения памятников истории и культуры Восточно-Казахстанской области». К работе семинара привлечены

республиканские и областные ученые, представители Комитета культуры Министерства культуры и информации РК. Всего обучение прошли 14 представителей отделов культуры районов.

Поддержка институтов гражданского общества

В течении года Институтом анализа и прогнозирования оказывалась организационно-техническая поддержка в проведении 26 мероприятий, проводимых НПО области такие как:

3 февраля 2012 года на базе Института прошло заседания Совета НПО при Департаменте по защите прав детей ВКО, в котором приняли участие детские и молодежные неправительственные организации;

10 февраля 2012 года на базе Института прошла итоговая встреча по результатам реализации и мониторинга проектов в рамках государственного социального заказа ГУ «Управление внутренней политики ВКО» по тематикам «Социальные службы для молодежи» и «Социальные проекты и услуги среди НПО»;

1 марта 2012 года прошло заседание экспертной рабочей группы по вопросам ЖКХ, на котором обсуждена концепция деятельности рабочей группы и план действий по реализации предложений по снижению затрат населения на ремонт общедомовой собственности;

4 марта 2012 года оказана организационная поддержка в проведении мастер-класс для тренеров молодежных организаций в рамках проекта «Создание сообщества успешных выпускников детских домов» при поддержке ОЮ «БОТА»;

5-6 марта 2012 года прошел двухдневный семинар по теме «Эффективное использование социальных инвестиций для устойчивого развития региона», организованный ОФ «Центр развития местного самоуправления». Двое сотрудников отдела прошли обучение и получили соответствующие сертификаты;

16 марта 2012 года оказана организационная поддержка в проведении мастер-класса для тренеров молодежных организаций в рамках проекта

«Создание сообщества успешных выпускников детских домов» при поддержке ОЮ «БОТА»;

26 апреля 2012 года прошел круглый стол, направленный на освещение результатов реализации Проекта USAD «Диалог по ВИЧ и туберкулезу, и началу пилотного проекта по профилактике передозировок наркотических веществ». В круглом столе приняло участие 16 человек, были обсуждены вопросы Участия НПО в государственном социальном заказе, бесплатном лечении гепатита С на базе ЛПУ, увеличения спроса на диагностику ТБ среди ПИН;

27 апреля 2012 года на базе Института анализа и прогнозирования ВКО прошел семинар «Эффективная организация деятельности и составление творческого отчета по проектам, реализуемым в рамках государственного заказа» в рамках проекта «Мониторинг социально-значимых проектов, реализуемых в рамках государственного заказа ГУ «Управление внутренней политики ВКО». В семинаре приняло участие 12 человек;

7 и 8 мая 2012 года отделом оказана организационная поддержка в проведении двухдневного семинар-тренинга «Основные аспекты программы «Народное IPO» для лекторов и журналистов, в рамках информационно-разъяснительной компании;

15-17 мая 2012 года отделом оказана организационная поддержка в проведении трехдневного семинара по стратегии «Остановить туберкулез» для врачей общей лечебной сети;

11 июня 2012 года отделом оказана организационная поддержка в проведении семинара «Практическое применение положений Орхусской конвенции для защиты экологических прав граждан». В семинаре приняло участие более 25 человек, представителей НПО и студентов ВКГУ им.С.Аманжолова;

15 июня 2012 года отделом оказана организационная поддержка в проведении круглого стола «Построение социального партнерства в реализации Республиканской программы «Ак булак», где были обсуждены

возможности взаимодействия государственных органов, НПО, СМИ. В заседании приняло участие более 15 человек;

20 июня 2012 года отделом оказана организационная поддержка в проведении обучающего семинара для Совета местного самоуправления г.Усть-Каменогорска по вопросам децентрализации системы управления;

21 июня 2012 года отделом оказана организационная поддержка в проведении фокус-группы «Коррупционные ситуации вокруг нас» проведенная Фондом информационной поддержки развития общества по заказу Управления внутренней политики ВКО. В мероприятии приняло участие 11 человек;

25-26 июня оказана организационная помощь в проведении 2-х дневного тренинга для тренеров на тему «Как работать волонтером», в рамках проекта «Социальная служба по развитию культуры волонтерства». Мероприятие организовано общественным объединением «Центр творчества детей и молодежи «Исток» совместно с Управлением внутренней политики ВКО;

3 июля 2012 года проведен Семинара для ОО «Совет местного самоуправления г.Усть-Каменогорска» по теме: «Социальное партнерство»;

4-5 июля 2012 года оказана организационная поддержка в проведении однодневных семинаров в поселках Глубокое и Бородулиха по теме: «Внедрение механизмов общественного контроля в вопросах, связанных с обеспечением питьевой водой в сельской местности» на примере мониторинга Программы «Ак булак», который реализуют ОФ «Центр развития местного самоуправления» (г. Усть-Каменогорск) и ОО «Ангел» (Акмолинская область);

21 августа 2012 года проведен круглый стол по теме: «Орхусская Конвенция: возможности для Восточного Казахстана», где обсуждены вопросы: Орхусская Конвенция как ориентир для дальнейшего развития экологических прав в Республике Казахстан; Экологические проблемы Восточно-Казахстанской области и пути их решения. В круглом столе

приняли участие более 30 человек, представители неправительственных организаций, политических партий, бизнес-структур и государственных органов;

17 октября 2012 года оказана организационная поддержка Ассоциации СПИД – сервисных организаций «Жолдас» в проведении круглого стола на тему: «Влияние ВИЧ туберкулеза на деловую активность»;

22 октября совместно с Представительством Института репортажей войны и мира в Казахстане проведена общественная дискуссия на тему: «Местное самоуправление в Казахстане: текущая ситуация и перспективы развития»;

23 октября сотрудники отдела приняли участие в стратегическом семинар-совещании на тему: «Орхусская Конвенция как ориентир для трехстороннего взаимодействия в области решения экологических проблем Восточно-Казахстанского региона», проводимый ОФ «Центр развития местного самоуправления»;

30 октября оказана организационная поддержка в проведении круглого стола на тему: «Социальное партнерство и механизмы взаимодействия государственных органов, бизнес и НПО для развития эффективного экологического образования, просвещения, пропаганды и воспитания экологической культуры детей и молодежи ВКО»;

2 ноября 2012 года оказана поддержка ОО «Куат» в проведении тренинга для журналистов «Судьба в бумажном отражении...». В ходе тренинга участника был подан материал об особенностях написания статей, касающихся проблемы ВИЧ/СПИД, наркомании, защита прав представителей данных обществ, также взгляд изнутри людей, затронутых данными проблемами;

6 ноября 2012 года оказана организационная поддержка ОФ «Центр развития местного самоуправления» в проведении круглого стола «Развитие местного самоуправления» с представителями маслихата города Усть-Каменогорска и комитетов местного самоуправления для выработки

рекомендаций в Концепцию развития местного самоуправления в Республике Казахстан;

9 ноября 2012 года оказана организационная поддержка ОО «Куат» в проведении пресс-конференции «Ничего для нас, без нас» с целью повышения осведомленности и получение поддержки официальных лиц и общества по компонентам снижения вреда, а также на институализацию и освещению в СМИ данных компонентов с привлечением авторитетных людей города и представителей целевых сообществ.

КАЗАХСТАНСКАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Большинство реформ в Республике Казахстан, включая пенсионную, налоговую, бюджетную, осуществлялись и осуществляются очень быстрыми темпами, что в целом характерно для стиля государственного управления в Казахстане. Исключение составляет реформа местного самоуправления, в которой государство проявляет чрезвычайную осторожность и постепенность. Очевидно, это связано с особым, системным характером института местного самоуправления как парадигмы управления публичными делами.

Хотя право на местное самоуправление было закреплено Конституцией ещё в 1995 г., в год её принятия народом, реальное реализация данного права была частично осуществлено на законодательном уровне только в 2009 году с принятием ряда поправок в законодательные акты РК по вопросам местного самоуправления. В практике управления право на местное самоуправление по-прежнему не реализуется в соответствии с конституционными требованиями.

Несмотря на то, что поправки в законодательные акты по вопросам местного самоуправления носили ограниченный и частичный характер, всё же сегодня главным приоритетом государственной политики в области местного самоуправления должно быть практическое воплощение тех минимальных требований законов в области местного самоуправления.

На сегодняшний день основные принципы государственной политики местного самоуправления отражены в Концепции развития местного самоуправления, утвержденной Президентом РК 28 ноября 2012г. Концепция направлена именно на использование потенциала действующего законодательства и усиления низовых уровней управления.

В то же время, следует не забывать и о развитии законодательства в области местного самоуправления, а также о развитии самой модели местного самоуправления. Так как без этого не возможно становление полноценной системы местного самоуправления, соответствующей международным стандартам.

В 2009 г. в законодательстве Республики Казахстан об организации публичной власти произошли существенные изменения. Регулирование вопросов местного самоуправления стало осуществляться и за пределами сферы регулирования Конституции РК после того, как в ряд законодательных актов РК были внесены соответствующие поправки и дополнения по вопросам местного самоуправления. Они затронули следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года N 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;
2. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»;
3. Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 г. N 3 «Об общественных объединениях».

В определённом смысле данные поправки, исполняющие соответствующие положения Конституции, делают местное самоуправление практическим инструментом, вводя ряд реальных механизмов местного самоуправления, включая собрания местных сообществ, собственную компетенцию органов местного самоуправления и т.д. Данные правовые новеллы пока являются только первыми шагами в направлении децентрализации государственного управления на местах. Однако уже на настоящем этапе можно провести оценку имеющихся правовых норм в области местного самоуправления. Данный анализ позволит, с одной стороны, выявить общую тенденцию развития местного самоуправления и

формирования казахстанской модели местного самоуправления, а, с другой стороны, сформулировать рекомендации для наиболее эффективного практического воплощения норм законодательства через определённые подзаконные правовые механизмы.

Конституционное регулирование местного самоуправления в Казахстане

В Республике Казахстан под местным самоуправлением понимается право граждан Республики на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Конституция РК, принятая на всенародном референдуме в 1995 г., впервые наделила граждан РК правом на местное самоуправление. В п.2 89 статье основного закона было записано, что «...Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путём выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения». Вместе с тем, 89 статья в старой редакции фактически давала гражданам право на местное самоуправления абсолютно декларативно, так как в Конституции прямо не указывалось, какие органы являются органами местного самоуправления, или же какие органы необходимо создать для институционального оформления местного самоуправления в Казахстане.

Это создавало препятствия не только для разработки законопроектов, но даже для разработки модели или концепции местного самоуправления в Казахстане.

В 2007 г. Законом РК от 21 мая 2007 г. №154 в Конституцию РК были внесены существенные поправки, в том числе по вопросам местного самоуправления.

Во-первых, Конституция РК с поправками от 21 мая 2007 г. прямо указало, что основными органами местного самоуправления являются

маслихаты всех уровней. Так, в п.2 ст. 89 записано, что «...Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения». Также в п.2 ст.89 отмечается, что наряду с маслихатами могут быть созданы и иные органы местного самоуправления.

Во-вторых, был продлён срок полномочий депутатов маслихатов с четырёх до пяти лет в соответствии с п.2 ст.86. Также был понижен минимальный порог голосов для инициации выражения вотума недоверия акиму депутатами маслихата с двух третей до одной пятой голосов от общего числа голосов депутатов.

В-третьих, Конституция РК предоставляет возможность делегирования государственных функций органам местного самоуправления.

Наконец, в-четвёртых, Конституция в новой редакции прямо требует принятия закона о местном самоуправлении, так как в п.3 ст. 89 отмечается, что «...Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом».

Таким образом, поправки, внесенные в Конституцию РК 21 мая 2007 г., существенно расширили регулирование вопросов местного самоуправления в Конституции и наделили маслихаты как основные органы местного самоуправления большими возможностями для осуществления этой миссии.

Однако вместе с тем, чёткого регулирования природы местного самоуправления Конституция РК не даёт. Местное самоуправление в РК, согласно Конституции, заключается в самостоятельном решении населением вопросов местного значения. Несмотря на чёткость данной формулировки, она не определяет пределов самостоятельности местного самоуправления и разграничение сфер компетенции государства и местного самоуправления. В действительности проблемой является именно это: отсутствие чёткого разграничения государства и местного самоуправления, что вносит неясность в проблему местного самоуправления в целом.

В качестве примера более успешного конституционного регулирования вопросов местного самоуправления можно привести Конституцию Французской Республики. Так в ст. 72 отмечается, что «Местными коллективами Республики являются коммуны, департаменты, заморские территории. Любой иной местный коллектив создается законом. Эти коллективы свободно управляются выборными советами на условиях, предусмотренных законом. Представители Правительства в департаментах и территориях отвечают за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов».

В Конституции Французской Республики 1958 г. чётко противопоставлены национальные и местные интересы. При чём местным государственным органам (представителям правительства) поручается следить за реализацией национальных, а органам местного самоуправления – за реализацией местных интересов. Такое чёткое противопоставление в действительности создают основу для сотрудничества, так как разводятся сферы компетенции государства и местного самоуправления, что позволяет избежать конфликта за распределение сфер влияния.

Данный смысловой акцент, освещённый в Конституции Франции, слабо позиционируется в Конституции РК. Это, в конечном счете, приводит к нивелировке основной идеи местного самоуправления, заложенной в Конституции РК – самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

В п.4 ст. 89 Конституции РК отмечается, что «...Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом». Между тем, в п.2 ст.88 указано, что «...Проекты решений маслихатов, предусматривающие сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных доходов, могут быть внесены на рассмотрение лишь при наличии положительного заключения акима». По сути, данная норма ограничивает какую-либо самостоятельность органов местного самоуправления и подчиняет их

государству. Это противоречит праву граждан на решение вопросов местного значения, так как бюджетная не самостоятельность лишает органы местного самоуправления и жителей населённых пунктов любой возможности на реализацию своих инициатив.

Итак, конституционное регулирование вопросов местного самоуправления в РК отличается определенной неясностью, связанной с нечётким статусом органов местного самоуправления и ограничениями их самостоятельности. В то же время Конституция РК с поправками 2007 года предоставляет значительный потенциал для развития местного самоуправления, так как Конституция прямо требует осуществления регулирования местного самоуправления через закон. Это открывает возможности по разработке практических механизмов реализации права граждан РК на местное самоуправление.

Международные стандарты местного самоуправления и законодательство о местном самоуправлении в Казахстане

Внесение поправок в законодательство РК по вопросам местного самоуправления позволяет провести более подробный анализ и сравнение с международными стандартами в области местного самоуправления, в частности с Европейской хартией о местном самоуправлении.

Европейское сообщество имеет давнюю и богатую традицию местного самоуправления, т.к. будучи одним из ключевых элементов демократического устройства общества, является неотъемлемой частью европейской культуры. Базовым документом в области местного самоуправления, который устанавливает принципиальные основы и направления развития децентрализации, стала Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая в 1985 году Советом Европы.

Казахстан, который стремится построить специфическую национальную модель местного самоуправления, должен опираться на

Европейскую хартию как на наиболее авторитетный документ в этой области для того, чтобы в рамках национальной модели сохранить демократическую идею и дух местного самоуправления.

Мы проводим сравнение проекта Концепции и Европейской хартии для выявления наиболее острых проблемных зон в отечественном законодательстве в области местного самоуправления. Проблемы зачастую связаны с непониманием принципиальных основ местного самоуправления, которые выражаются в утере духа самой идеи и установлении заранее порочной практики.

Сравнительный анализ мы проводили по критериям, который структурно должны составлять основные вопросы, подлежащие рассмотрению в законе о местном самоуправлении, а также рассматриваются в Хартии:

- 1) конституционный статус местного самоуправления и право граждан на местное самоуправление;
- 2) определение понятия «местное самоуправление»;
- 3) предназначение местного самоуправления как способа децентрализации власти;
- 4) организационно-правовая форма;
- 5) компетенция местного самоуправления;
- 6) статус члена местного самоуправления;
- 7) статус служащего органов местного самоуправления;
- 8) бюджетирование МСУ;
- 9) собственные источники финансирования;
- 10) административный контроль.

Сравнительный анализ представлен в таблице 3.

Таблица 3. Сравнительный анализ

Критерий	Европейская хартия	Законодательство РК по вопросам МСУ
конституционный статус местного самоуправления и право граждан на местное самоуправление;	«Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны».	В Конституции РК признано местное самоуправление, а также право граждан на него (ст. 89).
определение понятия «местное самоуправление»;	Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.	МСУ – права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения (ст. 89)
предназначение местного самоуправления как способа децентрализации власти;	В преамбуле хартии прямо указываются цели введения МСУ: децентрализация и демократизация власти, управление, приближенное к гражданам, прямое участие граждан в управлении и т.д.	Чётких и ясных целей введения МСУ не излагается, что является странным, т.к. для конкретной страны такой, как Казахстан, цели можно сформулировать более подробно, чем для всей Европы: снижение бюрократизма, борьба с коррупцией, реализация социальных идеалов и т.д. Любая крупная реформа должна иметь ценности и идеологию, которые, прежде всего, выражаются в чётких и ясных целях.

Критерий	Европейская хартия	Законодательство РК по вопросам МСУ
организационно-правовая форма;	В хартии нет прямых указаний по этому вопросу, что связано с её общеевропейским характером.	Мировой опыт показывает, что местное самоуправление должно иметь особую организационно-правовую форму, закреплённую в законе о местном самоуправлении. В Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 2001 г. отмечено, что маслихаты не обладают правами юридического лица.
компетенция местного самоуправления;	Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.	В ст.6 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» определено, что в компетенцию маслихатов входит ряд вопросов, в том числе планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении и т.д.
бюджетирование МСУ;	Органы местного самоуправления имеют преимущество, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могли бы свободно распоряжаться при осуществлении их функций.	По вопросам бюджетирования МСУ в законодательство РК не было внесено поправок, что лишает органы МСУ самостоятельно распоряжаться местным бюджетом.
собственные	1. Органы местного	Хартия даёт чётко понять,

Критерий	Европейская хартия	Законодательство РК по вопросам МСУ
источники финансирования;	<p>самоуправления имеют преимущество, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могли бы свободно распоряжаться при осуществлении их функций.</p> <p>2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.</p> <p>3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поспать <i>за</i> счет местных сборов и налогов...</p>	<p>что МСУ должно обладать достаточной финансовой базой для осуществления своих конституционных и законных полномочий. Важным пунктом является введение местных налогов. Маслихаты не наделены правом введения собственных местных налогов или хотя бы существенного воздействия на местные налоги, устанавливаемые государством. Тем более, органы МСУ не могут распоряжаться местными налогами.</p>
административный контроль.	<p>1. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.</p> <p>2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.</p>	<p>Государство осуществляет административно-правовой контроль за решениями маслихатов посредством регистрации в органах юстиции.</p>

Таким образом, можно констатировать, что в части общих принципов казахстанское законодательство соответствует международным стандартам. Так, например, в Казахстане признаётся право граждан на местное самоуправление, а определение местного самоуправления соответствует определению, данному в Европейской хартии. В то же время законодательство по вопросам местного самоуправления в Казахстане не определяет чётких организационно-правовых и финансовых основ для реального функционирования органов местного самоуправления.

Основы организации и компетенция местного самоуправления в Казахстане

В соответствии с тем, что Конституция РК правом на местное самоуправление наделяет всех граждан РК, местное самоуправление осуществляется всеми местными сообществами РК. В ст.2-1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23 января 2001 года N 148 (далее – закон о местном государственном управлении и самоуправлении) указано, что «местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, посёлка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа». Это означает, что любой территориальный коллектив РК обладает равными возможностями по решению вопросов местного значения самостоятельно.

Основными органами местного самоуправления по Конституции РК являются маслихаты различных уровней. Маслихаты избираются населением соответствующих административно-территориальных единиц на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. При чём население может участвовать в управлении территорией и через другие органы МСУ.

Акима области, района, города, района в городе, аульного (сельского округа), посёлка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа, согласно п.2 ст. 2-1 Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении», совмещает при исполнении своих обязанностей функции государственного управления и самоуправления.

Организация местного самоуправления ориентирована на тесное сочетание местного государственного управления и самоуправления при осуществлении управления территориями, при котором граждане смогут участвовать в процессе принятия решений, как это следует из конституционного определения права на местное самоуправление. Однако ряд положений Закона РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» создаёт трудности и препятствия для реализации этой модели.

Как уже отмечалось, правом на местное самоуправление обладают все местные сообщества в РК, однако закон о местном государственном управлении и самоуправлении создаёт неравенство в реализации этого права. В ст. 1 названного закона отмечено, что «...Местное самоуправление – деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления...» При этом маслихаты, в соответствии с той же ст. 1 создаются только на уровне области (города республиканского значения и столицы) или района (города областного значения). Таким образом, местные сообщества аульного (сельского округа) и аула (посёлка), не входящего в состав аульного (сельского округа), не имеют возможности для осуществления самостоятельного решения вопросов местного значения через маслихаты, при чём иные органы местного самоуправления в названных административно-территориальных единицах не создаются.

В законе о местном государственном управлении и самоуправлении недостаточно точно урегулирован вопрос со статусом акима соответствующих территорий. В ст. 1 закона о местном государственном

управлении и самоуправлении на акимов соответствующих уровней возлагаются функции самоуправления. Однако, по нашему мнению, это вступает в противоречие с рядом статей того же закона. Так, в ст. 1 отмечено, что Аким является представителем Президента и Правительства. В ст.26, 30 указывается, что акиматы входят в единую систему государственных исполнительных органов и обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти. Такой статус акима ставит вопрос о сочетании и приоритетности национальных и местных интересов. Закон о местном государственном управлении и самоуправлении даёт чётко понять, что в своей деятельности акимы и акиматы должны выполнять решения центральных органов власти, а не местного сообщества. Хотя в п.1 ст.26 указано, что «обеспечивает проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории». Однако нигде в законе не отмечено, кто именно и в каком порядке компетентен определять местные интересы.

Дополнительное затруднение для реализации права граждан на местное самоуправление создаёт неточность закона в определении того, какие органы относятся к органам местного самоуправления кроме маслихатов. В ст. 1 закона о местном государственном управлении и самоуправлении фиксируется, что органы местного самоуправления – это «органы, на которые в соответствии с настоящим Законом возложены функции по решению вопросов местного значения». Однако данная формулировка является слишком размытой. Кроме того, из закона не ясно, кто и как должен создавать данные органы местного самоуправления. В данном случае речь не идёт о порядке избрания, который описан в Конституционном законе «О выборах в Республике Казахстан». Вопрос заключается в том, что это за органы, каковы их функции в отличие от органов местного государственного управления и т.д.

Одной из проблем закона о местном государственном управлении и самоуправлении является организационно-правовой статус органов местного

самоуправления и, прежде всего, маслихатов. П.8 ст.5 закона о местном государственном управлении и самоуправлении определяет, что «маслихат не обладает правами юридического лица». Маслихат в качестве представительного органа местного самоуправления представляет интересы местного сообщества. Отсутствие у маслихата прав юридического лица лишает всё местное сообщество гражданских прав, что в свою очередь приводит к отсутствию у местного сообщества подлинных политических прав, которые они могут осуществить через маслихат в качестве местного сообщества, а не совокупности избирателей. По сути, местное самоуправление оказывается без чёткого гражданско-правового статуса, так как поправок в гражданские уложения об организационно-правовых формах по вопросам местного самоуправления не вносилось.

В соответствии с ст. 89 Конституции РК компетенция местного самоуправления сводится к решению вопросов местного значения. Статья 1 закона о местном государственном управлении и самоуправлении определяет в качестве таковых «вопросы деятельности области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, посёлка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа, регулирование которых в соответствии с настоящим законом и иными законодательными актами Республики Казахстан связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы». Иными словами, все местные вопросы должны решаться органами местного самоуправления. Очевидно, что такая расширительная формулировка свидетельствует скорее о том, что прежняя компетенция органов местного государственного управления по закону в новой редакции просто получает другое название, а её порядок осуществлению не изменяется.

Итак, данная система может быть названа казахстанской моделью местного самоуправления, которая отличается следующими основными чертами:

- 1) сочетание местного государственного управления и самоуправления на местах;
- 2) тесное взаимодействие государственных органов и органов МСУ при управлении территорией;
- 3) сочетание государственных функций и функций самоуправления в пределах одних и тех же организационно-правовых структур;
- 4) отсутствие бюджетной и фискальной децентрализации;
- 5) «узкая» компетенция самоуправления и «широкая» компетенция государственного управления.

Основным спорным моментом закона о местном государственном управлении и самоуправлении остается функциональное предназначение местного самоуправления и его политический и компетентностный статус.

Участие граждан в процессе принятия решений на местном уровне

Ключевой чертой местного самоуправления, отличающей его от всех других форм организации местной власти, является участие граждан. Переход к прямой демократии является основной тенденцией в большинстве развитых демократических обществ. Это не означает свертывание государственных институтов. Речь идет о расширении сферы гражданского общества, что предполагает включение большего количества граждан в процесс решения большего количества вопросов. Механизмы прямой демократии находят наиболее широкое применение на местном уровне управления. В большинстве европейских стран в последней четверти XX века проявляется устойчивое стремление к развитию институтов местного самоуправления и электронной демократии. Примером этого может служить принятие в 1982г. закона о местном самоуправлении во Франции, и, главным образом, принятие в 1985г. Европейской хартии о местном самоуправлении. Инициатива государств о создании электронного правительства привела в последствии к развитию электронной демократии, как инструмента,

наилучшим образом обеспечивающего участие граждан в процессе принятия решения. К этому процессу присоединяются и молодые демократии. Так, в большинстве восточно-европейских государств реализуется широкомасштабная реформа по децентрализации.

Гражданское участие как основной элемент прямой демократии становится ключевым фактором и демократического, и экономического развития страны. Не случайно, расширение участия граждан в управлении стало насущной потребностью именно в экономически развитых странах, таких как страны Европейского Союза. Гражданское участие, являясь ключевой нормой и политической, и экономической жизни современного общества, становится вызовом для молодых посттоталитарных демократий, в том числе для Казахстана, как одного из самых динамично развивающихся государств на постсоветском пространстве.

Внесение поправок в ряд законопроектов по вопросам местного самоуправления открыло новые возможности гражданам Казахстана для участия в процессе принятия решений на местном уровне. Так, в Закон о государственном управлении и местном самоуправлении добавлена глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении».

В ст. 39-1 определяется статус члена местного сообщества, который основывается на гражданстве Республики Казахстан и факте регистрации данного гражданина по месту жительства на территории определённой административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Также в данной статье закона отмечается, что иностранцы и лица без гражданства могут участвовать в управлении территории, на которой проживают, в пределах установленных законом.

По закону о местном государственном управлении основным инструментом участия граждан в управлении является собрание (сход) местного сообщества. Причём в ст. 39-3 определено, что «порядок проведения собрания (схода) и принятия решений определяется областными

(города республиканского значения и столицы) маслихатами». Иными словами, местным сообществам в лице маслихатов даётся полномочие самим определять правила и способ принятия своих решений.

С одной стороны, данный подход соответствует духу и идеям децентрализации, так как граждане получили не только право принимать решения, но и возможность самостоятельно регламентировать те или иные общественные отношения в политической сфере. С другой стороны, отсутствие чётко выраженной политической воли и организации может привести к противоречиям и сокращению объёма гражданского участия. Особенно это может быть связано с тем, что в законе отсутствует чёткое описание форм гражданского участия в местном самоуправлении, хотя это является атрибутом любых национальных актов о местном самоуправлении, если обратиться к опыту России, стран Восточной Европы и т.д.

В качестве примера можно рассмотреть Правила проведения собрания (схода) местного сообщества в населённых пунктах Восточно-Казахстанской области, утверждённые маслихатом ВКО¹ (далее - Правила).

С формально-юридической точки зрения, данные правила, состоящие из 14 кратких пунктов, практически не противоречат в своих основных заблуждениях закону о местном государственном управлении и самоуправлении. Однако они противоречат природе местного самоуправления, гражданского участия и идеи закона, направленной, как гласит ст. 1, на обеспечение осуществляемой населением деятельности по самостоятельному решению вопросов местного значения под свою ответственность.

Правила, разработанные областными маслихатами, полностью девальвируют идею гражданского участия, так как не создают условий для его проявления.

¹Утверждены решением XIV сессии Восточно-Казахстанского областного маслихата IV созыва от 14 июля 2009 за №14/191-IV, опубликованным в Рудном Алтае, №132 от 25 августа 2009.

Во-первых, Правилами определяются кворум для определения легитимности собрания (схода) местного сообщества. В п.7 отмечается, что «собрания (сходы) правомочны при присутствии на них не менее 50 человек, для населённых пунктов с населением менее 500 человек при присутствии 25 человек». Очевидно, что в городе с населением даже в 100 000 жителей (в ВКО есть и более населенные города) собрание (сход) в 50 человек будет полной фикцией и не может отражать волю местного сообщества. По сути 50 человек – это совокупный состав сотрудников акимата и депутатов маслихата. Судя по всему, областной маслихат рассчитывает на келейный способ принятия решений.

Кроме того, можно утверждать, что п.7 противоречит ст.2-1 Закона о местном государственном управлении и самоуправлении, в которой признаётся право на местное самоуправление, осуществляемое отдельно в пределах области, района, города, района в городе и т.д. Следовательно, правосубъектностью в области местного самоуправления обладают местные сообщества всех указанных в статье административно-территориальных единиц. Между тем, в п.7 Правил речь идёт только о населённых пунктах и кворуме для проведения собраний (сходов) в населённых пунктах. Таким образом, Правила не регламентируют проведение собраний (сходов) в области, районе и аульном (сельском) округе, которые не могут считаться населёнными пунктами, а являются *регионами* согласно Закону Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан». Областному маслихату надлежит либо привести данные Правила в соответствие с Конституцией и законом о местном государственном управлении и самоуправлении, либо принять отдельные правила, регламентирующие проведение собраний (сходов) местного сообщества.

Во-вторых, п.14 Правил предписывает, что «решение собрания (схода) носит рекомендательный характер». Понятно, что ни о каком «самостоятельном решении вопросов местного значения» местным

сообществом в данном случае не может и быть и речи. Решения собрания (схода) должны по определению обладать большей легитимностью и юридической силой, чем решения избранных депутатов подобно тому, как результаты референдума всегда превосходят по силе резолюции органов власти. В особенности это важно для местного самоуправления, так как жители должны чувствовать реальную силу и реальную власть в пределах той территории, на которой проживают.

Некорректность Правил, утверждённых областным маслихатом, представляет собой, прежде всего, правовую проблему, так как она возникла в связи с тем, что Закона о местном государственном управлении и самоуправлении оставляет очень много неясностей в вопросе о собрании (сходе) местного сообщества.

В законе о местном государственном управлении и самоуправлении не даётся чётких критериев для проведения собрания (схода) местного сообщества. Между тем, это позволит избежать таких явных противоречий идеи местного самоуправления, которые можно увидеть в Правилах. Данные критерии должны отвечать ряду требований:

- давать определение понятию «собрание (сход) местного сообщества»;
- определять кворум для населённых пунктов и регионов;
- регламентировать процедуру проведения;
- чётко фиксировать правовой статус и механизмы реализации решений собрания (схода).

Это базовые вопросы, которые должны быть определены в законе. Детали, связанные с сугубо процессуальными особенностями проведения собраний (сходов) могут быть переданы в компетенцию маслихатов – областных и районных.

Однако следует отметить, что собрание местного сообщества – весьма неэффективный инструмент гражданского участия в процессе принятия решений на местном уровне. Например, в пределах регионов или крупных

населённых пунктов провести собрание очень трудно, поэтому необходим дополнительный альтернативный способ гражданского участия. Анализ законодательства показывает, что существующие нормы права позволяют областным маслихатам проявить инициативу и издать дополнительные правила для учреждения данного способа.

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ И
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РЕШЕНИИ
СОЦИАЛЬНО – ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ ГОРОДА И
РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ Г.
УСТЬ – КАМЕНОГОРСК**

В настоящее время осуществляемая политика децентрализации коренным образом изменяет роль и ответственность местных органов власти. От эффективности их управленческой деятельности в значительной мере зависит благополучие территории (региона, города, аула): уровень социально-экономического развития, уровень жизни людей, экологическая и экономическая безопасность.

История развития местного самоуправления в Усть-Каменогорске представляет несомненный интерес, поскольку в республике немного городов, имеющих многолетний опыт работы в этом направлении. На современном этапе формирование органов местного самоуправления необходимо рассматривать в контексте с общей стратегией совершенствования системы государственного управления. Становление местного самоуправления требует безусловного учета местных условий и возможностей, оценки местных ресурсов, новых приемов и методов управления, развития широких демократических отношений, общественных связей и культуры самоуправления.

В 1990 году в городе Усть-Каменогорске в порядке эксперимента были созданы 6 территориальных органов общественного самоуправления, финансируемые из бюджета, председатели которых работали на общественных началах. В период с 1991 по 1994 годы Советы самоуправления действовали на основании Закона «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР». В этот период Советы самоуправления микрорайонов имели в своей

собственности рынки, спортивные комплексы, торговые точки. При Советах действовали административные комиссии, налагаемые ими штрафы пополняли их бюджет.

В 1993 году был принят Закон « О местных представительных и исполнительных органах в Республике Казахстан», из которого было исключено территориальное общественное самоуправление, а утверждение Положения о таких органах было отнесено к компетенции областного маслихата, который не торопился с его принятием.

В феврале 1996 года в Усть-Каменогорске было упразднено районное деление, в связи с чем весь поток обращений, которыми занимались два районных образования хлынул на городской орган исполнительной власти. Для того, чтобы оперативно решать насущные проблемы граждан на местах, маслихат города Усть-Каменогорск самостоятельно утвердил временное положение о Комитетах местного самоуправления (позже в мае 1996 года такое положение было утверждено маслихатом ВКО). Город территориально был разделен на 10 микрорайонов, которыми руководили комитеты местного самоуправления (КМС), при этом учитывались следующие факторы:

- выделить территориально отдаленные от центра микрорайоны (КШТ, Левый берег, Аблакетка, Согра, Защита, Аэропорт), некогда бывшие рабочие поселки, по сути, представляли собой самостоятельный анклав, с присущими им проблемами;

- кооперативы собственников квартир должны были целостно входить в границы комитетов местного самоуправления;

- предусмотреть компактное образование избирательных округов на территории КМС.

Акимом города осуществлялось кадровое, организационно-техническое и финансовое обеспечение их деятельности. Комитеты местного самоуправления являлись юридическими лицами, имели свои печати, расчетные счета в банках.

В 2001 году был принят Закон РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который заменил действовавший ранее Закон РК «О местных представительных и исполнительных органах в Республике Казахстан». В этом законе отсутствовали статьи о самоуправлении, поэтому дальнейшая деятельность комитетов местного самоуправления становилась не легитимной. Для сохранения сложившейся оптимальной системы управления, но уже без прямого участия в этом граждан с марта 2005 года комитеты местного самоуправления были преобразованы в филиалы коммунального государственного казенного предприятия «Управление делами» акимата города Усть-Каменогорска, таким образом, они вошли в систему городского местного государственного управления. Задача филиалов - проведение в жизнь Указов Президента, решений акимов области и города, контроль за соблюдением законных прав граждан и выполнением гражданами своих обязанностей.

Филиалы стали полномочными представителями акима города. Их задача выступать в роли связующего звена между местной властью и населением. По своему территориальному делению филиалы охватывают все микрорайоны города. Ими подготовлен банк данных социально-демографического характера, составлены паспорта территорий. В настоящее время все филиалы обеспечены транспортом, оргтехникой: компьютерами, принтерами, факсами. Они осуществляют свою деятельность на основе Устава, разработанного в соответствии с Конституцией и Законами Республики Казахстан. Филиалы работают в тесном взаимодействии с трудовыми коллективами предприятий, кооперативами собственников квартир и участковыми инспекторами. Роль филиалов - проведение в жизнь Указов Президента РК, решений акимов области и города, контроль за соблюдением законных прав граждан и выполнением гражданами своих обязанностей.

В соответствии с Указом Президента РК с 2005 года ежегодно проводятся отчетные встречи акима города с населением, представители

акима на местах оказывают практическую помощь в решении проблемных вопросов и замечаний, высказанных населением в ходе отчетных встреч.

Большая работа была проведена филиалами в 2005 году при подготовке избирательной кампании по выборам Президента Республики Казахстан, в 2007 году при подготовке к выборам депутатов в Мажилис Парламента РК, областной и городской маслихаты. В частности, проведена сверка границ избирательных участков, отработаны и сверены списки избирателей путем подворового обхода. Во исполнение Закона РК «Об амнистии в связи с легализацией имущества» путем подворового обхода были оповещены и вовлечены в процесс легализации многие жители города Усть-Каменогорска.

Филиалы наладили тесную связь с участковой службой ГУВД, управлением Госсанэпиднадзора, что позволяет пресекать несанкционированную уличную торговлю в местах общественного пользования. С начала 2007 года на базе филиалов создается институт консьержей.

Филиалы активно участвуют в подготовке и проведении государственных праздников, спортивных соревнований, торжеств и прочих городских мероприятий. Народные гуляния организовываются не только в центре города, но и в отдаленных микрорайонах силами филиалов с привлечением спонсоров. Самым многонаселенным является филиал № 1, меньше всего жителей проживает на территории филиала № 2. Во всех филиалах штатная численность в структуре управления составляет 6 человек. Активом являются созданные первичные организации Совета ветеранов войны и труда города, существующие в каждом из филиалов, которые объединяют жителей потерявших связь с производством и переехавшими из других населенных пунктов. В филиале № 5 созданы уличные комитеты. В филиалах № 3 и № 4 имеются общества войнов - афганцев, инвалидов и многодетных, а в филиале № 10 – садоводческие общества. Больше всего создано и функционирует КСК на территории филиала № 3 – 34, меньше

всего, в филиале № 5 – 5; в филиале № 4 из 24 созданных КСК, реально действуют 23. На территории филиала № 2 создано больше всего кондоминиумов – 60, в филиале № 8 действует всего 2. В филиалах № 1, № 3, № 4, № 5, № 6, № 8, № 10 функционируют другие формы объединения собственников жилья, таких как, ЖСК - 3, ИП – 1, ТОО – 3, гаражные кооперативы – 74, уличные комитеты – 42, садоводческие общества – 15. На территории всех филиалов проживают различные специфические категории населения и их численность варьируется.

Изучение опыта взаимодействия филиалов КГКП «Управление делами» акимата города Усть-Каменогорск с общественностью показывает, что во всех филиалах поддерживается тесная связь с избранными депутатами городского и областного маслихатов, в филиалах № 1, № 4, № 8, № 10 налажена система взаимодействия с НПО. С религиозными объединениями сотрудничают Филиалы № 1, № 2, № 8, и № 10. Все филиалы, кроме Филиалов № 1, № 4 и № 10, систематически сотрудничают с бизнес-структурами. В настоящее время все филиалы взаимодействуют с территориальными первичными партийными организациями НДП «Нур Отан» (Приложение 1).

Большое место в работе филиалов занимают социальные вопросы, работа с населением по месту жительства. Во всех филиалах составлен социально-демографический паспорт микрорайона и ведется работа с незащищенными слоями населения: пенсионерами, инвалидами, одинокими, многодетными, малоимущими, сиротами, детьми, находящимися под опекой. В каждом филиале создан пункт по оказанию адресной социальной помощи малоимущим, организован сбор продуктов, денежных пожертвований от частных лиц и предприятий различных форм собственности. Филиалы проводят работу по выявлению социального статуса пенсионеров и закреплению малообеспеченных, одиноких, нуждающихся в социальной защите граждан за частными предпринимателями, которые помогают им материально. В решении этих вопросов филиалы тесно взаимодействуют с

городским отделом занятости и социальных программ, общественными организациями. При проведении праздников оказывается посильная помощь всем этим категориям населения в виде продовольственных наборов, благотворительных обедов, проводятся конкурсы, соревнования, концерты с вручением призов и подарков.

В рамках реализации государственной программы развития жилищно-коммунальной сферы на территории филиалов проводится разъяснительная работа с целью выявления потенциальных получателей жилищной и адресной помощи. Ежегодно филиалами проводится большая работа по информированию населения по вопросам налогообложения: учет налогоплательщиков, вручение уведомлений с начисленным земельным и имущественным налогом и проводится обход по налоговой недоимке. Во всех филиалах ведется ежедневный прием жителей по различным вопросам жизнеобеспечения (800 – 1000 обращений в месяц), в филиале № 4 установлена система Единого Учета Обращений физических и юридических Лиц. Одним из основных направлений деятельности филиалов является работа по оказанию содействия отделу ЖКХ города по вопросам обеспечения жизнедеятельности района, что предусматривает их взаимодействие с кооперативами собственников квартир, кондоминиумами, уличными комитетами.

С 1997 года в результате реорганизации жилищно-коммунальная сфера республики живет по Закону «О жилищных отношениях», который регламентирует деятельность кооперативов собственников квартир, созданных в 1996 году. С первого дня создания кооперативов филиалы КГКП «Управление делами» акимата города занимаются разъяснением данного Закона «О жилищных отношениях» путем проведения сходов, участия в заседаниях правления КСК, встреч с инициативными группами, личного приема граждан, рассмотрения обращений и жалоб граждан на деятельность кооперативов. На территории каждого филиала находятся кооперативы собственников квартир, кондоминиумы и уличные комитеты у которых свои

проблемы различного характера. Часто филиалам приходится участвовать в разрешении споров и конфликтных ситуаций между жильцами и правлением кооперативов, между председателями КСК и их правлениями, между КСК и поставщиками коммунальных услуг.

Важным направлением взаимодействия кооперативов собственников квартир и филиалов является организация работ по благоустройству санитарной очистки и озеленению соответствующей территории, проведение месячников (весенних и осенних) по санитарной очистке города. Комиссии филиалов совместно с рабочими по санитарной очистке КСК проводятся расследования возникновения стихийных свалок, выявляются виновные лица, которые привлекаются к административной ответственности. В целях активизации населения филиалы совместно с кооперативами организуют конкурсы на лучший двор, лучший подъезд, лучший балкон с привлечением СМИ. В случаях возникновения аварийных ситуаций на общегородских магистралях (аварии на ТЭЦ, городском канализационном коллекторе, возникновение паводков и др.) роль филиалов заключается в оказании помощи кооперативам и содействие по ликвидации последствий. Опрос работников филиалов и жителей микрорайонов позволил определить основные проблемы микрорайонов города. Анализ выявил следующее ранжирование проблем:

- неподконтрольность и неподотчетность КСК;
- износ кровли жилого фонда;
- качество водоснабжения и канализации;
- обустройство внутридворовых территорий;
- освещение, теплоснабжение;
- недостаточная обеспеченность социальной инфраструктурой (нехватка школ, детских садов, домов культуры, культурно - досуговых центров, родильных домов и т.п.).

На сегодняшний день накоплен определенный опыт и имеется достаточно примеров активной и результативной деятельности филиалов в

решении задач социально-экономического развития их территорий. При активном участии филиалов в городе реализуется социальная политика, установлена связь с кооперативами собственников квартир. Совместно с отделом жилищно-коммунального хозяйства, пассажирского транспорта и автомобильных дорог проводятся регулярные рейды по проверке санитарного состояния территории, дается оценка деятельности предприятий, выигравших тендер на право проведения работ по санитарной очистке, благоустройству и озеленению городских улиц.

Таким образом, в функциональном, содержательном плане деятельности КГКП «Управление делами» акимата г. Усть - Каменогорск и его десяти территориальных филиалов присущи черты органов местного территориального самоуправления, но в организационно – правовом отношении, при сложившихся обстоятельствах, они являются структурным подразделением местного городского государственного управления. Вместе с тем, накопленный опыт, сложившаяся организационно-функциональная система деятельности КГКП «Управление делами» акимата г. Усть-Каменогорск, стали, своего рода, площадкой, несущим каркасом для дальнейшей работы по формированию собственной модели местного самоуправления в городе в существующем правовом поле.

Важным результатом конституционных изменений в Республике Казахстан явился переход от президентской модели государственного управления к президентско - парламентской, при которой резко повышается политическая роль представительных органов власти.

Одержав убедительную победу на последних выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан и маслихаты всех уровней, НДП «Нур Отан» стала правящей партией. В Усть-Каменогорском городском маслихате из 25 депутатов все являются членами партии «Нур Отан». Часть депутатов (около 30%) третьего созыва, получили доверие избирателей, и были переизбраны на следующий срок, что в определенной степени обеспечивает преемственность в работе маслихата.

Депутаты Усть-Каменогорского городского маслихата IV созыва в 2007 году активно начали участвовать в изучении и обсуждении проблем местного самоуправления. С этой целью были налажены тесные связи с неправительственными организациями (ОФ «Центр развития местного самоуправления», Гражданский альянс ВКО); международными и отечественными экспертами (Фонд им. К. Аденауэра (Германия), Программы Развития ООН в Казахстане, Общественная палата при Мажилисе Парламенте РК); учеными (ВКГУ им. С.Аманжолова, Институт парламентаризма НДП «Нур Отан», Институт анализа и прогнозирования ВКО); депутатами Мажилиса и Сената Парламента РК; редакцией журнала «Маслихат».

В 2008 году по инициативе депутатов IV созыва в округах №1, 2, 4, 5,13,15 были созданы объединения, предшествующие появлению Советов самоуправления это были - Советы активных избирателей (САИ). Их организация помогала налаживать взаимодействие с избирателями, своевременно информировать депутатов о проблемах округа, об эффективности, принимаемых по их решению мер. Во время обсуждения в ходе ежеквартальных встреч депутатов с избирателями идея создания САИ абсолютным большинством избирателей была признана актуальной. Тогда, по мнению избирателей, это было практическим шагом к участию граждан в управлении территорией. Возглавили САИ люди имеющие авторитет среди горожан. На совещаниях с председателями САИ, определялись наиболее актуальные социально- значимые проблемы округов и пути их решения. Так, например, в округах №1 и №2 (м-р-н КШТ) остро стоит проблема профилактики правонарушений, особенно подростковой. Поэтому САИ и Совет аксакалов, возглавляемый Сериком Оразбайулы при тесном взаимодействии с филиалом №1 КГКП «Управление делами» акимата г. Усть-Каменогорска, Левобережным отделением полиции, учителями и родителями сш№6,24,26,42,44,45 отработывал комплекс мер по упреждению детской и подростковой преступности. В ходе работы появилась идея

открытия в микрорайоне межшкольного центра народной педагогики. В округе №4 Совет активных избирателей предложил открыть спортивно-технический клуб, ориентированный, прежде всего на подростков. САИ в округах №13 и 15 были озабочены состоянием реки Комендантка и перспективой ее благоустройства. Этот вопрос по предложению депутата Липперта К. был рассмотрен на сессии городского маслихата. Принято решение пересмотреть проект по благоустройству реки для сохранения ее проточности. Эта деятельность получила поддержку акима города.

Советы активных избирателей стали еще одним каналом выражения и защиты интересов населения города, а также элементом взаимодействия граждан и местного государственного управления, в лице представительного (маслихат) и исполнительных органов, по решению местных проблем.

По проблемам местного самоуправления, а также по итогам обсуждения проекта Концепции к проекту Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», разработанной Институтом Парламентаризма НДП «Нур Отан» в г. Усть-Каменогорске в 2008 году были проведены две международные научно-практические конференции и международный семинар на тему «Местное самоуправление в Казахстане: состояние и перспективы».

Осенью 2008 года состоялся визит Президента страны Назарбаева Н.А. в Восточно-Казахстанскую область, в рамках которого состоялась встреча с акимами и секретарями маслихатов. В беседе Глава государства отдельно остановился на проблемах местного самоуправления, где высказал мысль о необходимости совершенствования системы местного государственного управления, сближения ее с органами местного самоуправления.

В результате изучения теории и практики самоуправления в нашей стране и за рубежом, обобщения опыта деятельности филиалов КГКП «Управление делами» акимата города Усть-Каменогорск, в ноябре 2008 года маслихатом и акиматом города совместно с ОФ «Центр развития местного самоуправления» был разработан пилотный проект «Организация Советов

самоуправления при филиалах КГКП «Управление делами» акимата города Усть-Каменогорск как фактор самоорганизации граждан», который занял призовое место на ярмарке социальных проектов Министерства культуры и информации Республики Казахстан и рекомендован к реализации в 2009 году.

В феврале 2009 года Президент Республики Казахстан Назарбаев Н.А. подписал Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». В соответствии с данным Законом «местное самоуправление осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления» (Казахстанская правда, 13 февраля 2009 г.). Как форма самоорганизации граждан, в качестве эксперимента, на нескольких округах депутатами гормаслихата были организованы Советы активных избирателей. Деятельность Советов показала желание и возможности избирателей по решению вопросов местного значения. Поэтому депутаты Усть-Каменогорского городского маслихата провели на своих избирательных округах встречи с горожанами по обсуждению вопросов о необходимости создания органов местного самоуправления. Участники встречи высказались за создание органов местного самоуправления..

15 мая 2009 года на 12 внеочередном съезде НДП «Нур Отан» Президент Республики Казахстан, лидер партии Назарбаев Н.А. сказал: «Нужно создавать Общественные советы по рассмотрению и разрешению социальных конфликтов. Необходимо смело идти в коллективы. Реагировать на факты, угрожающие стабильности в обществе. Быть готовыми давать отпор наносящим вред стране призывам. Важно постоянно работать над созданием сети общественных объединений, поддерживающих партийные цели «НурОтана» (Казахстанская правда, 16 мая 2009 г.). Поэтому на заседании городского Совета общественности аким г. Усть-Каменогорск Абишев И.А. обратился к депутатам городского маслихата с предложением помочь сформировать механизм по осуществлению общественного контроля

за эффективным использованием бюджетных средств, выделенных на реализацию программы «Дорожная карта».

Акимом города была создана рабочая группа, в состав которой вошли депутаты городского маслихата, работники аппарата акимата, представители городского филиала НДП «Нур Отан», Совета общественности, Института анализа и прогнозирования ВКО, ОФ «Центр развития местного самоуправления», общественной приемной депутатов, Совета ветеранов, Совета аксакалов, МОО «Молодежный маслихат г.Усть-Каменогорска», Фонда информационной поддержки развития общества, преподаватели-ученые ВКГУ им.С.Аманжолова.

Рабочая группа разработала проект Меморандума, Положение о Советах самоуправления в г. Усть-Каменогорск, план реализации проекта, график проведения учредительных конференций на базе 10 филиалов КГКП «Управление делами» акимата города. Формирование делегатов учредительных конференций рекомендовалось из числа председателей правления КСК, домовых и уличных комитетов, кондоминиумов, авторитетных и активных жителей микрорайона, т.е. людей наделенных определенными полномочиями.

Согласно договора между Усть-Каменогорским гормаслихатом и ВКГУ им. С.Аманжолова, в рамках учебной практики при подготовке конференций были привлечены студенты 1-3 курсов (120 человек) специальности «Государственное и местное управление». Главной задачей студентов было обеспечение информационной поддержки мероприятий. С этой целью был проведен социологический опрос населения, который показал положительное отношение большинства граждан к созданию Советов самоуправления. Студенты были распределены по 10 филиалам КГКП «Управление делами» акимата города. Были разработаны маршрутные листы, Письма заинтересованности, справка участника пилотного проекта, данные на будущего участника учредительной конференции. При вручении письма заинтересованности активным гражданам, указанным в маршрутном

листе студенты проводили разъяснительную работу, а также заполняли лист анализа. Помимо разъяснительных работ ежедневно проводился мониторинг отношения граждан к созданию Советов самоуправления.

График проведения конференций был включен в регламент работы акимата города. С 4 по 15 июня 2009 года состоялись 10 учредительных конференций во всех филиалах КГКП «Управление делами» акимата города, которые проводили аким города, секретарь городского маслихата и директор соответствующего филиала.

На повестке дня рассматривались вопросы:

1. О территориальных Советах самоуправления. Выборы Совета самоуправления на территории филиала КГКП «Управление делами» акимата города Усть-Каменогорска. С докладом выступил Набиев Е.А. - секретарь городского маслихата.

2. Основные задачи Совета самоуправления в обеспечении общественного контроля за эффективным использованием бюджетных средств, в том числе по программе «Дорожная карта», а также о проблемных вопросах микрорайона филиала КГКП «Управление делами» акимата города Усть-Каменогорска. С докладом выступил Абишев И.А. - аким города.

В ходе проведения конференций были утверждены Положение о Совете самоуправления, избраны члены территориальных Советов самоуправления и их Председатели.

Подобные конференции были проведены во всех микрорайонах города. По итогам работы была организована городская учредительная конференция и избран городской Совет самоуправления, который стал координировать деятельность органов местного самоуправления на местах, в его состав были избраны: секретарь городского маслихата, председатели территориальных Советов самоуправления, представители общественности. На первом заседании Усть-Каменогорского городского Совета самоуправления председателем был избран Набиев Е.А.- секретарь городского маслихата.

Рабочей группой были разработаны и проведены обучающие семинары с членами Советов самоуправления, определена структура и направления деятельности, составлены планы работ, в том числе «малая» дорожная карта микрорайона.

На базе территориальных Советов самоуправления создано 158 постов общественного контроля за ремонтом внутридворовых территорий. Еженедельно члены городского Совета самоуправления участвовали на заседаниях Совета общестственности, проводимых Акимом города по вопросам реализации программы «Дорожная карта».

Далее, в соответствии с решением городского Совета самоуправления решалась задача создания в микрорайонах института уличных и домовых комитетов, которые должны входить в структуру территориальных Советов.

Вместе тем, в ходе работы возникает очень много вопросов по дальнейшей организации деятельности органов местного самоуправления: определение статуса членов самоуправления, правового поля, финансового обеспечения и другие. Эти проблемы были подняты 3 августа 2009 года на встрече с Абеновым М.А. – депутатом Мажилиса Парламента Республики Казахстан и Шойкиным Г.Н. – заведующим сектором внутренней политики Администрации Президента РК.

В октябре 2009 года были проведены научно-практический семинар «Развитие форм и методов местного самоуправления в г. Усть-Каменогорск» и круглый стол «Казахстанский путь развития местного самоуправления» с участием эксперта фонда им. К. Аденауэра (Германия) доктора В.Г. Дилля и других представителей Фонда, членов городского Совета самоуправления, председателей территориальных советов самоуправления, депутатов маслихата г.Усть-Каменогорск, акима, руководителей структурных подразделений акимата г. Усть-Каменогорск, представителей общественных организаций, ученых, представителей других регионов области и страны. На мероприятиях обсуждался опыт г.Усть-Каменогорск по развитию местного самоуправления, происходил обмен опытом с коллегами из Германии,

обсуждались проблемы и пути развития самоуправления в г. Усть-Каменогорск и в Казахстане в целом.

Система территориальных Советов самоуправления (ТОС) в г. Усть-Каменогорск.

Территориальные Советы самоуправления – действуют в пределах территории филиалов КГКП «Управление делами» акимата г. Усть-Каменогорска.

Созданы в соответствии с Законом от 9 февраля 2009 г «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

В ст.1 сформулировано понятие местного самоуправления как «...деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами».

Целью Советов самоуправления является:

1. Активное привлечение граждан к участию в управлении территорией;
2. Внедрение форм самоорганизации и самоуправления в решении местных проблем;
3. Обеспечение поступления от населения информации о проблемах территорий.

Территориальное общественное самоуправление – это форма самоорганизации населения по месту их жительства для самостоятельного осуществления собственных инициатив в решении вопросов местного значения. На первый взгляд может показаться, что ТОС совпадает с местным самоуправлением, однако в действительности оно существенно отличается рядом признаков. Во-первых, ТОС не является формой публичной власти в отличие от местного самоуправления, так как создаётся гражданами для удовлетворения собственных потребностей собственными силами. Во-

вторых, ТОС создаётся не на базе территориальной целостности, а базе части территории местного сообщества в пределах непосредственного проживания граждан (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях). В-третьих, ТОС носит сугубо инициативный характер своего появления, то есть оно возникает только по инициативе граждан, а местное самоуправление, как правило, является конституционным механизмом распределения власти, следовательно, обязательным. В-четвёртых, ТОС носит общественный характер и жёстко не регулируется законом, а круг решаемых вопросов, порядок организации и деятельности территориального общественного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данные особенности существенно отличают ТОС от местного самоуправления.

Однако, несмотря на существенные отличия, ТОС всё же является неотъемлемым элементом системы местного самоуправления, так как это институциональная подструктура местного самоуправления, позволяющая интегрировать в процесс принятия решений членов местного сообщества. ТОС, с одной стороны является формой участия населения в процессе принятия решений, а, с другой – формой взаимодействия и работы местных органов власти с местным сообществом. ТОС позволяет обеспечить ряд важных для местного самоуправления функций: участие граждан в управлении, коммуникацию между местной властью и местным сообществом, возможность автономного решения своих проблем для населения, а также способ контроля за деятельностью местных органов власти.

С 1996 г. в г. Усть-Каменогорск действует система комитетов местного самоуправления (КМС). Данные учреждения были созданы по решению маслихата г. Усть-Каменогорск и финансировались из местного бюджета. КМС выполняли функции периферийных звеньев городской администрации, выстраивая работу с населением. В 2005 г. в связи с правовыми проблемами

КМС были перерегистрированы в филиалы управления делами акима г. Усть-Каменогорск и стали представительствами акима в 10 округах города. Данная структура стала опорой для построения системы ТОС в г. Усть-Каменогорск.

В каждом из 10 округов города при филиалах управления делами акима города были созданы территориальные советы самоуправления. Инициативные группы граждан и общественников в каждом из округов при поддержке представителя акима провели учредительные конференции, в которых принимали участие граждане. На данных конференциях были избраны члены территориальных советов и их председатели. Вторым этажом системы ТОС в г. Усть-Каменогорск стал городской совет самоуправления, куда вошли представители 10 территориальных советов, маслихата города и общественных организаций. Низовым уровнем системы ТОС являются домовые и уличные комитеты.

ТОС г. Усть-Каменогорска выполняет следующие функции:

- обеспечение участия граждан в процессе принятия решений;
- осуществление общественного контроля;
- общественная экспертиза государственных программ;
- обеспечение коммуникации между гражданами и властью;
- непосредственное участие в выявлении и решении проблем

территорий.

В соответствии с указанными функциями ТОС обладают следующей компетенцией:

- представлять интересы членов местного сообщества;
- приглашать и заслушивать на своих заседаниях представителей органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, которые принадлежат к компетенции Совета;
- получать в установленном порядке необходимую для его деятельности информацию и разъяснение от государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций;
- принимать участие (через делегированных представителей) в работе

комиссий (рабочих групп) которые образуются при органах исполнительной власти и заслушивать своих представителей по актуальным вопросам;

- осуществлять общественный контроль за эффективностью использования бюджетных средств при проведении работ по благоустройству территорий и других работ;

- принимать участие в проведении общественных экспертиз по вопросам, которые имеют существенное значение для территории города;

- создавать в случае необходимости временные экспертно-консультативные группы с привлечением специалистов;

- принимать участие в определении рейтинга работы органов исполнительной власти;

- вносить предложения в планы и программы социально-экономического развития территории;

- оказывать содействие уполномоченными органам за соблюдением правил благоустройства, санитарно-гигиенических норм в сфере торговли, общественного питания, бытового и иного обслуживания населения;

- принимать меры по организации досуга населения, проводить культурно-массовые и спортивные мероприятия с населением по месту жительства, содействовать развитию народного творчества;

- направлять материалы в уполномоченные органы для возбуждения дел об административных правонарушениях, участвовать в охране общественного порядка;

- осуществлять взаимодействие с органами представительной и исполнительной власти;

- участвовать в заседаниях постоянных комиссий городского маслихата и в сессиях при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы жителей соответствующих территорий города;

- вносить предложения по улучшению работы общественного пассажирского транспорта;

- организовывать работу по изучению общественного мнения по

вопросам жизнеобеспечения территории;

- вносить предложения в городской маслихат, акимат, городские органы исполнительной власти по различным вопросам жизнеобеспечения территории;

- осуществлять меры по социальной защите населения;

- привлекать население к участию в работе по обеспечению сохранности жилого фонда, благоустройству и озеленению территории.

Каждый из уровней в системе ТОС обладает своей особой компетенцией. Городской совет координирует деятельность территориальных советов самоуправления, вырабатывает общую стратегию самоуправления и взаимодействует с органами государственной власти. Территориальные советы отвечают за реализацию стратегии по самоуправлению, работа с населением, решение текущих проблем территорий. Первичные территориальные организации обеспечивают коммуникацию с жителями и «обратную связь».

Благодаря высокой заинтересованности местных властей (акимат, маслихат) в развитии ТОС, советы самоуправления принимали активное участие в реализации программы «Дорожная карта». На каждом объекте ремонта и строительства были созданы силами советов посты общественного контроля. Объекты программы «Дорожная карта» не принимались властями без соответствующих отметок в журнале общественного контроля. Благодаря работе советов, были выявлены все недоработки подрядных строительных организаций, которые были учтены акиматом. Данный первый опыт реальной работы советов свидетельствует о жизнеспособности данной системы и её перспективах как инструмента развития местного самоуправления.

В то же время система ТОС г. Усть-Каменогорск в своём развитии сталкивается с рядом препятствий. Во-первых, абсолютно неформальный статус делает её заложником симпатизирующего отношения властей. Никто не может дать гарантий, что система не будет разрушена при смене

руководства. Во-вторых, отсутствие правового статуса снижает привлекательность данной системы в глазах граждан, которые и так пассивны и неохотно участвуют в каких-либо общественных процессах. В-третьих, ТОС не имеет финансовой поддержки со стороны городского бюджета, так как не имеет правового статуса. В-четвёртых, граждане имеют очень мало возможностей для участия в процессе принятия решений, что отражается и на советах, так как последние также обладают минимальными возможностями для оказания влияния на местные органы власти.

В г.Усть-Каменогорск данный опыт был возможен, благодаря уникальным в масштабе республике условиям, энергичному подходу инициаторов проекта, взаимодействию органов представительной и исполнительной власти города и поддержки населения.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Проводимая в последние годы Правительством работа по совершенствованию системы межбюджетных отношений направлена на обеспечение общедоступности и качества предоставления государственных услуг, гарантированных гражданам Конституцией и законодательством в разных регионах страны.

Целью совершенствования межбюджетных отношений является создание справедливой и эффективной системы межбюджетных отношений, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для качественного предоставления закрепленных за ними государственных услуг.

Впервые в Бюджетном кодексе 2004 года систематизированы вопросы межбюджетных отношений и принята норма о стабильных межбюджетных отношениях на среднесрочный период:

об утверждении на три года объемов трансфертов общего характера (бюджетных изъятий и субвенций) Законом без ежегодных изменений;

об утверждении Правительством Республики Казахстан Методики расчетов трансфертов общего характера.

В связи с этим была разработана и утверждена постановлением Правительства от 31 августа 2004 года № 916 Методика расчетов трансфертов общего характера, на основании которой был подготовлен и принят Закон Республики Казахстан об объемах трансфертов общего характера на 2005-2007 годы.

В соответствии с Бюджетным кодексом и Методикой объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозом доходов и затрат соответствующего местного бюджета.

Прогнозирование **доходов** местных бюджетов на 2005-2007 годы осуществлялось согласно утвержденной методике прогнозирования поступлений бюджета с учетом налогового потенциала каждого региона и налогового законодательства.

Прогнозный объем затрат местных бюджетов на 2005-2007 годы осуществлялся следующим образом:

текущие затраты складывались исходя из расчетной базы текущих расходов местных бюджетов (зафиксирована по состоянию на 01.04.2003г.), а также планируемого увеличения текущих расходов методом прямого счета (реализация новых НПА, рост зарплаты госсектора, инфляции и др.) по каждому региону;

затраты капитального характера и бюджет развития определялись в процентном отношении к текущим затратам – одинаково по всем регионам.

Методика, утвержденная Правительством в 2004 году, имела свои плюсы по сравнению с ранее действующими подходами. Это – прозрачность, исключение субъективного подхода и упрощенность расчетов.

Кроме того, впервые внедренное закрепление субвенций и изъятий на среднесрочный период без ежегодных изменений показало свою эффективность и это надо отметить, одобрение со стороны местных исполнительных органов.

Доходы местных бюджетов по сравнению с прогнозом, учтенным при расчете субвенций и бюджетных изъятий, перевыполнены за три года на **497,7 млрд. тенге**. Указанные средства не являлись основанием для пересмотра объемов субвенций или изъятий, они, что также предусмотрено в Бюджетном кодексе, в полном объеме остались в распоряжении местных государственных органов и использовались самостоятельно для решения проблем регионов.

Это усилило **стимулы местных госорганов** в экономическом развитии и расширении налогооблагаемой базы, **самостоятельность** местной власти в решении вопросов социально-экономического развития регионов.

Вместе с тем, в предыдущей методике определения размеров межбюджетных трансфертов, имелись ряд недостатков.

Первое. Недостаточная объективность определения прогноза текущих расходов местных бюджетов, закрепляющая существующий дисбаланс бюджетной обеспеченности по регионам.

В результате, в регионах сложился различный уровень предоставления жителям стандартного объема госуслуг, нет стимулов к повышению эффективности затрат и оптимизации сети бюджетных учреждений.

Второе. База расходов определена исходя из существующей сети бюджетных учреждений и не привязана к численности потребителей государственных услуг.

Третье. Отсутствуют дополнительные стимулы увеличения налогового потенциала регионов, и не учитывается вклад каждого региона в его рост.

Поэтому в целях дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений на основе изучения мирового опыта в 2007 году Министерством разработана новая методика расчета трансфертов общего характера, утвержденная постановлением Правительства.

Основные концептуальные моменты новой методики заключаются в следующем:

Первое. Определение объема текущих затрат осуществляется исходя из количества потребителей бюджетных услуг по формульной схеме, с учетом объективных факторов, обуславливающих различия в уровне затрат: демографический состав, плотность проживания населения, климатические условия, транспортная доступность и другие.

Согласно схеме расчет объема текущих затрат производится по определенной формуле, где общий «пул» прогнозируемых затрат по местным бюджетам (все регионы в целом) по каждой функциональной подгруппе затрат распределяется между бюджетами регионов исходя из количества потребителей бюджетных услуг в регионе и корректирующих коэффициентов, отражающих объективные факторы, которые

обуславливают отличия в стоимости предоставления услуг в регионе от среднереспубликанского уровня и др.

Такой подход, **общепринятый в мировой практике** обеспечит объективное определение текущих расходов местных бюджетов, соответственно, равный доступ населения всех регионов к гарантированным государством услугам, предоставляемым за счет бюджетных средств.

Второе. Еще одним из нововведений методики является применение повышающих коэффициентов для *Астаны*, как столицы, – **1,5** и *Алматы*, регионального финансового центра, – **1,25**, т.е коэффициентов статуса.

Эти города являются местом расположения центральных госорганов и различных международных организаций. В Астане и Алматы проводятся большинство мероприятий общегосударственного и международного характера. В связи с чем, на их бюджет ложится дополнительная нагрузка по выполнению своих функций.

Третье. Изменены подходы к определению бюджетов развития регионов.

Прогнозный объем *бюджета развития* состоит из двух компонентов:

- первый - определяется пропорционально рассчитанному объему текущих затрат, то есть также как в предыдущей методике;

- второй – пропорционально прогнозируемому объему **доходов местных бюджетов**. Это нововведение **позволит учесть вклад каждого региона в рост доходов бюджета** и усилит стимулы регионов в экономическом развитии, расширении налогового потенциала.

На основе новой методики расчета трансфертов общего характера **принят Закон на 2008-2010 годы.**

2010 год является завершающим годом действия трехлетних трансфертов, установленных Законом от 27 ноября 2007г № 5-IV, в связи с чем, разработан проект Закона на следующий среднесрочный период - 2011-2013 годы

Объемы трансфертов общего характера на 2011-2013 годы определены в соответствии с новой методикой расчетов трансфертов общего характера, утвержденной Правительством Республики Казахстан в 2010 году, которая:

стимулирует регионы в экономическом развитии, расширении налогооблагаемой базы и повышении самостоятельности Акимов областей, города республиканского значения, столицы в решении вопросов социально-экономического развития регионов;

учитывает численность получателей бюджетных услуг в регионе, факторы влияющие на изменение расходов в зависимости от специфики того или иного региона (климатические особенности, плотность населения и др.).

При расчете прогнозных объемов текущих затрат за базу расчета принимается текущие затраты местных бюджетов 2010 года с учетом:

1) затрат постоянного характера, ранее финансировавшихся за счет целевых текущих трансфертов из республиканского бюджета;

2) увеличение текущих затрат на индекс потребительских цен в планируемом периоде (за исключением заработной платы) на 7%;

3) норм нормативно – правовых актов, реализация которых повлекут увеличение расходов местных бюджетов с 1 января 2011 года:

- на переподготовку педагогических работников (воспитателей) детских дошкольных организаций образования (Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы);

4) применен повышающий коэффициент для г. Астане и г. Алматы 1,5 и 1,25 соответственно.

Также при расчете учтен рост заработной платы работников бюджетной сферы в 2011 году на 30 % с 1 января всем работникам бюджетной сферы.

Необходимо отметить, Министерством здравоохранения определены минимальные объемы бюджетных средств, направляемых на оказание амбулаторно-поликлинической помощи с учетом расходов на амбулаторно-поликлиническую помощь кожно-венерологических, онкологических и

наркологических диспансеров, которые включены в базу расходов местных бюджетов абсолютными суммами.

Прогноз затрат на капитальный ремонт и укрепление материально-технической базы на предстоящий трехлетний период определен **в размере 5% от прогноза объема затрат текущего характера на соответствующий год.**

Прогнозные объемы средств, предусматриваемых для финансирования затрат по бюджетным программам развития определены **в размере 5% от текущих затрат с учетом прироста численности населения и валового регионального продукта.**

Необходимо отметить, что с прогнозной базы расходов местного бюджета 2011 года исключены затраты на обеспечение больных с почечной недостаточностью лекарственными средствами, диализаторами, расходными материалами (без учета лекарственных средств на амбулаторном уровне)(гемодиализ), в связи с передачей на республиканский уровень.

По расчетам объем расходов по местным бюджетам составил на 2011 год - 1 717,6 млрд. тенге, на 2012 год – 1 760,1 млрд. тенге и на 2013 год – 1 805,5 млрд. тенге.

Объемы трансфертов общего характера, к которым относятся бюджетные изъятия и бюджетные субвенции, определены как разница между прогнозными объемами доходов и расходов соответствующего местного бюджета и составили:

бюджетные изъятия:

2011 год – 103,4 млрд. тенге;

2012 год – 118,7 млрд. тенге;

2013 год – 138,8 млрд. тенге;

бюджетные субвенции:

2011 год – 860,1 млрд. тенге;

2012 год – 859,0 млрд. тенге;

2013 год – 843,4 млрд. тенге.

В предстоящий период, как и ранее, будет соблюдаться принцип недопустимости возложения на нижестоящие бюджеты дополнительных функций без соответствующей компенсации из республиканского бюджета.

Согласно Бюджетному кодексу компенсация потерь нижестоящих бюджетов, вытекающих из принятия вышестоящими органами нормативных правовых актов, влекущих увеличение расходов и (или) уменьшение доходов в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера, производится в обязательном порядке посредством выделения целевых текущих трансфертов.

Надо отметить, что в период действия трехлетних трансфертов инструментом оперативного регулирования межбюджетных отношений, по прежнему, остались целевые трансферты, которые направлены на:

- оперативное регулирование расходов местных бюджетов на реализацию новых НПА - **целевые текущие трансферты;**

- выравнивание уровня обеспеченности социальной инфраструктурой и объектов жизнеобеспечения – **целевые трансферты на развитие.**

В новом Бюджетном кодексе сохранены основные принципы формирования межбюджетных отношений, стабильность межбюджетных отношений на среднесрочный период, распределение поступлений и в большей части распределение расходных полномочий между уровнями бюджетов.

При этом с целью обеспечения эффективного использования бюджетных средств, повышения ответственности администраторов бюджетных программ **внесены соответствующие новшества.**

Согласно нормам Бюджетного кодекса при выделении целевых трансфертов из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету:

местный исполнительный орган области и соответствующие администраторы бюджетных программ вышестоящего бюджета обеспечивают своевременное заключение соглашения о результатах по целевым трансфертам;

администраторы бюджетных программ вышестоящего бюджета обеспечивают перечисление целевых трансфертов в соответствии с индивидуальным планом финансирования на основании заключенных соглашений о результатах;

местный исполнительный орган и соответствующие администраторы бюджетных программ нижестоящего бюджета обеспечивают использование целевых трансфертов в соответствии с заключенным соглашением о результатах по целевым трансфертам, достижение прямых и конечных результатов, представление отчета о прямых и конечных результатах, достигнутых за счет использования полученных целевых трансфертов.

Кроме того, в Бюджетном кодексе предусмотрены нормы:

вводятся целевые трансферты из нижестоящих бюджетов в вышестоящие с целью реализации соответствующих нормативно-правовых актов (к примеру, по разграничению полномочий и т.п.);

допускаются горизонтальные взаимоотношения областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы в бюджетном процессе в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий общереспубликанского либо международного значения по ходатайству акимов областей, города республиканского значения, столицы, а также по поручению Президента Республики Казахстан, по решению Правительства Республики Казахстан.

При этом, целевые трансферты нижестоящим бюджетам перечисляются в доходы нижестоящих бюджетов на основании соглашения о результатах, которое будет содержать, в том числе ответственность соответствующего администратора бюджетных программ нижестоящего бюджета за достижение результатов.

Соглашение о результатах это один из элементов новой системы государственного планирования, ядром которой является широко применяемая в мире модель «бюджетирование, ориентированное на результаты, (БОР) в рамках среднесрочного финансового планирования».

Бюджетирование, ориентированное на результат, заключается в переходе от метода «управления бюджетными средствами» к методу «управления результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности администраторов бюджетных программ и всех участников бюджетного процесса в рамках среднесрочных ориентиров.

Соглашения о результатах должны быть подписаны не позднее 20 января текущего финансового года и будут включать в себя:

цели и задачи, на решение которых выделяются трансферты;
результаты, которые должны быть достигнуты;
ответственность администратора бюджетных программ нижестоящего бюджета за достижение прямых результатов.

Соглашение о результатах по трансфертам, предоставляемым из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету, заключается между администратором бюджетной программы и Акимом соответствующего региона.

Таким образом, бюджетные средства будут перечислены в регионы только после подписания такого соглашения.

В случае дальнейшего распределения целевых трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета областным бюджетам, между бюджетами районов (городов областного значения), аким области заключает соответствующее соглашение с акимами районов (городов областного значения).

Условием перечисления целевых трансфертов, направленных на реализацию программ развития является наличие документов, подтверждающих обоснованность платежа администратора бюджетных программ нижестоящего бюджета. То есть трансферты будут поступать в регионы по мере выполнения ими взятых на себя обязательств, что позволит уменьшить объем неиспользуемых бюджетных средств на местном уровне.

Регулярно, по итогам полугодия и года местный исполнительный орган нижестоящего бюджета будет представлять отчет о результатах,

достигнутых за счет использования выделенных целевых трансфертов в соответствии с подписанными соглашениями.

По решению Правительства Республики Казахстан неиспользованные (недоиспользованные) в течение финансового года суммы целевых трансфертов на развитие, выделенных из республиканского бюджета, за исключением выделенных из резерва Правительства Республики Казахстан, могут быть использованы (доиспользованы) в следующем финансовом году с соблюдением их целевого назначения.

По решению местного исполнительного органа области неиспользованные (недоиспользованные) в течение финансового года суммы целевых трансфертов на развитие, выделенных из областного бюджета, за исключением выделенных из резерва местного исполнительного органа области, могут быть использованы (доиспользованы) в следующем финансовом году с соблюдением их целевого назначения.

В случае образования экономии при использовании целевых трансфертов на развитие, выделенных в истекшем финансовом году из республиканского или областного бюджета, по решению Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа области местные исполнительные органы вправе использовать до конца текущего финансового года соответствующую сумму экономии на улучшение показателей результатов бюджетных программ, по которым осуществлялось использование целевых трансфертов на развитие из вышестоящего бюджета.

Неиспользованные (недоиспользованные) в течение финансового года суммы целевых трансфертов на развитие, выделенных в истекшем финансовом году, разрешенные использовать (доиспользовать) по решению Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа области, подлежат возврату в вышестоящий бюджет, выделивший их, до конца текущего финансового года.

Неиспользованные (недоиспользованные) в истекшем финансовом году суммы целевых трансфертов, выделенных из республиканского или

областного бюджета, по которым Правительством Республики Казахстан или местным исполнительным органом области не было принято решение о дальнейшем использовании (доиспользовании) в текущем финансовом году, подлежат возврату в вышестоящий бюджет, выделивший их, до 1 марта текущего финансового года за счет остатков бюджетных средств на начало года.

Кроме того, в бюджетном Кодексе установлена ответственность за недостижение результатов при использовании трансфертов.

При выделении целевых трансфертов из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету ответственность, установленную законами Республики Казахстан, несут:

1) аким области, города республиканского значения, столицы и первый руководитель соответствующих администраторов бюджетных программ вышестоящего бюджета за несвоевременное заключение соглашения о результатах по целевым трансфертам;

2) первый руководитель администраторов бюджетных программ вышестоящего бюджета за не перечисление целевых трансфертов нижестоящим бюджетам в соответствии с индивидуальным планом финансирования по платежам на основании заключенных соглашений о результатах;

3) аким области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения и первый руководитель соответствующих администраторов местных бюджетных программ за использование целевых трансфертов не в соответствии с заключенным соглашением о результатах по целевым трансфертам, недостижение результатов, непредставление отчета о результатах, достигнутых за счет использования полученных целевых трансфертов;

4) аким области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, первый руководитель администраторов бюджетных программ нижестоящего бюджета за не освоение полученных из

вышестоящего бюджета целевых трансфертов, повлекшее недостижение результатов.

В случае **несвоевременного проведения конкурсных процедур** администраторами бюджетных программ вышестоящего бюджета, являющимися единым организатором конкурса по государственным закупкам за счет целевых трансфертов, ответственность, установленную законами Республики Казахстан, несет первый руководитель администратора бюджетных программ вышестоящего бюджета.

В Бюджетный Кодекс были внесены изменения и дополнения в ноябре 2012 года.

Основным нововведением является введение понятия «условно финансируемых расходов». Такие расходы предусмотрены в проекте республиканского бюджета на 2013-2015 годы. То есть, это расходы, которые утверждаются в бюджете, но выделение средств на эти расходы осуществляются при определенных условиях.

Возможность финансирования этих расходов будет определяться на основе итогов развития экономики и исполнения доходной части бюджета по итогам первого квартала финансового года, а также ожидаемых до конца года. Предусмотренный законопроектом механизм условно финансируемых расходов позволит Правительству оперативно отреагировать в случае ухудшения внешней конъюнктуры.

Объем условно финансируемых расходов определяется в размере, не превышающем четыре процента от общего объема расходов республиканского бюджета на соответствующий период. Администратором отдельной распределяемой бюджетной программы по данным расходам будет Министерство финансов.

Порядок выделения условно финансируемых расходов определяется Правительством Республики Казахстан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мировой опыт государственного строительства убедительно свидетельствует о том, что деятельность государственной власти может быть эффективной и устойчивой лишь тогда, когда ее подкрепляет жизнеспособная система местного управления и самоуправления. Практически все государственные решения, касающиеся интересов общества, отдельных социальных слоев, групп и граждан, так или иначе, проходят через местные органы публичной власти. Кроме того, люди оценивают государственную политику в первую очередь сквозь призму удовлетворения своих жизненных нужд и потребностей, включая решение вопросов продовольственного обеспечения, жилищных условий, медицинского обслуживания, общественного порядка и т.д. При этом именно на местном уровне у граждан формируются основы понимания своей личной ответственности за развитие страны, свою судьбу и судьбу своих близких.

Необходимость развития местного самоуправления неоднократно подчеркивается в государственных программных документах Республики Казахстан. Так, в Послании Президента народу Казахстана 2012 года «Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана» подчеркивается: «важно развивать местное самоуправление, расширить участие граждан в решении всех вопросов местного развития».

Авторами настоящего пособия подчеркивается, что на сегодняшний день в Казахстане до конца не отработаны концепции и правовые основы местного самоуправления, не накоплен достаточный опыт его организации и функционирования, не выработаны научно обоснованные подходы к определению места и роли местного самоуправления в политико-властной системе казахстанского общества и государства, а также оптимальные схемы и механизмы взаимоотношений государства и местного самоуправления. Это, в свою очередь, позволяет сделать вывод о том, что для эффективного развития процесса государственного строительства одинаково важны как

успешно работающая система органов государственной власти и управления, так и процедуры, вовлекающие в процесс принятия и осуществления решений широкие слои населения. Особая роль в данном процессе отводится депутатам маслихатов т.к. данные процедуры не ограничиваются рамками государственного аппарата, а представляют собой процесс эффективных коммуникаций между институтами власти и гражданами.