

ОРГАНЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Подготовлено ОФ «Транспаренси Казахстан», 2004 г.

1. Механизмы прозрачности и подотчетности деятельности маслихатов.

Деятельность местных представительных органов - маслихатов регулируется Конституцией Республики Казахстан и Законом РК "О местном государственном управлении в Республике Казахстан" от 21 января 2001 года.

Согласно п. 1 ст. 86 Конституции РК и п. 1 ст. 5 закона о местном государственном управлении маслихаты избираются населением соответствующих административно-территориальных единиц на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. Это предполагает, что депутаты маслихатов должны практически постоянно поддерживать связи со своими избирателями и хотя бы информировать их о своей деятельности, если они заинтересованы быть избранными на следующий срок.

Более того, согласно пп. 2), 3) п. 2 ст. 21 закона о государственном управлении депутаты маслихатов обязаны:

а) поддерживать постоянную связь с избирателями своего округа, регулярно информировать их о работе маслихата, деятельности его постоянных комиссий и иных органов, исполнении решений маслихата;

б) рассматривать поступившие к ним обращения избирателей, регулярно вести личный прием граждан.

В целях обеспечения прозрачности деятельности маслихатов закон также предполагает:

1) открытый характер сессий маслихата. Хотя допускается проведение по предложению председателя сессии маслихата или одной трети от числа депутатов, присутствующих на сессии маслихата, закрытых сессий, если за это проголосовало большинство от общего числа присутствующих депутатов (п. 6 ст. 11);

2) проведение постоянными комиссиями маслихатов по собственной инициативе или по решению маслихатов публичных слушаний. Данные слушания проводятся с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных к ведению постоянных комиссий, в форме расширенных заседаний этих комиссий. В работе публичных слушаний могут принять участие депутаты маслихата, представители исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, средств массовой информации, граждане (ст. 13);

3) право постоянных комиссий маслихатов привлекать к своей работе других депутатов маслихатов, а также представителей государственных органов, организаций, органов местного самоуправления и граждан (пп. 5 п. 1 ст.14);

Немаловажно также, что решения маслихата, принятые в пределах его компетенции и касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат официальному опубликованию в установленном законодательством порядке (п. 3 ст. 7).

В то же время нельзя сказать о том, что приведенные механизмы прозрачности и подотчетности маслихатов и их депутатов прежде всего перед своими избирателями являются эффективными.

Во-первых, закон о местном государственном управлении не устанавливает какие-либо определенные формы и сроки взаимодействия депутатов маслихатов со своими избирателями и их информировании о своей работе. В связи с этим депутаты могут самостоятельно и произвольно определять формы своего взаимодействия, а также время и количество своих встреч с избирателями, в том числе сводить их до минимума.

Во-вторых, закон только предполагает возможность присутствия во время работы сессии маслихата и участия в публичных слушаниях постоянных комиссий представителей общественности. В то же время он не обязывает депутатов и представителей аппарата маслихата специально приглашать их на данные мероприятия. В связи с этим маслихат и его постоянные комиссии могут к участию представителей общественности на их заседаниях подходить избирательно: либо совсем никого не приглашать, либо приглашать тех, кто их устраивает. То же самое касается и права постоянных комиссий привлекать представителей общественности к своей текущей работе.

В-третьих, отсутствуют механизмы обеспечения и гарантии дачи депутатами маслихатов своим избирателям по их обращениям и запросам достоверной информации. Такое обстоятельство может вполне привести к тому, что многие депутаты будут заниматься обычными отписками.

В-четвертых, уровень зависимости депутатов маслихата от своих избирателей является очень низким. Во многом это связано с тем, что избрание многих депутатов зависит не от волеизъявления избирателей, а от отношения к ним соответствующих акимов, которые фактически контролируют деятельность участковых избирательных комиссий и через них могут влиять на процедуру голосования и подведения его итогов.

Кроме того, депутаты маслихатов по действующему законодательству не связаны со своими избирателями императивным мандатом. Наконец, многие из них рассчитывают за свою деятельность, характеризуемую как лояльную по отношению к данному акиму и его политике, получить более престижное место в акимате или подотчетных ему исполнительных органах. В виду этого они практически не подотчетны перед своими избирателями. Последние же не имеют каких-либо эффективных механизмов своего участия в деятельности маслихатов и влияния на принимаемые ими решения.

Нужно также отметить, что маслихаты функционируют не на постоянной основе. Свою основную деятельность они осуществляют только во время своих сессий, которые проводятся раз в квартал. Правда, по инициативе не менее одной трети депутатов или соответствующего акима могут быть проведены внеочередные сессии. Но это не решает рассматриваемую проблему. В результате этого многие актуальные проблемы населения данных регионов и населенных пунктов не всегда

становятся предметами рассмотрения депутатов маслихатов. Это также снижает уровень их взаимосвязи со своими избирателями.

2. Механизмы прозрачности и подотчетности деятельности акимов и акиматов. Исполнительную власть на местах – в областях, городе республиканского значения, столице республики, районах, городах областного значения осуществляют акиматы, являющиеся коллегиальными исполнительными органами. Во главе акиматов стоят акимы соответствующих административно-территориальных единиц. Фактически именно они и осуществляют всю полноту государственной власти на местах.

То же самое касается акимов районов в городе республиканского значения и столице республики, городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов. Причем в этих административно-территориальных единицах они управляют единолично без акиматов.

Согласно Типовым регламентам акиматов области, города республиканского значения, столицы республики, района и города областного значения, утвержденным Постановлением правительства РК № 546 от 24.04.2001 г., заседания соответствующего акимата являются, как правило, открытыми. Хотя при необходимости, отдельные вопросы могут рассматриваться на закрытых заседаниях.

На заседаниях акимата могут присутствовать депутаты парламента республики, соответствующего маслихата, акимы нижестоящих административно-территориальных единиц, а также с правом совещательного голоса руководители территориальных подразделений центральных исполнительных органов и иные должностные лица по утвержденному акимом перечню.

Типовые регламенты указанных выше акиматов также устанавливают, что все акты акимата и акима, имеющие общеобязательное значение, межведомственный характер или касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат регистрации в органах юстиции и обязательному опубликованию в газетах и иных периодических изданиях, определенных маслихатом и акимом для официальных публикаций. Это требование вытекает из аналогичного положения закона о местном государственном управлении (п. 6 ст. 37).

Кроме того, в обязанности аппарата акима вменяется предоставление в порядке, определяемом руководителем аппарата, доступа заинтересованным лицам для ознакомления с принятыми акиматом и акимом нормативно-правовыми актами, кроме тех, которые содержат государственные секреты или охраняемую законом тайну.

В то же время указанные выше положения трудно назвать серьезными механизмами обеспечения прозрачности деятельности акиматов. Прежде всего, рассматриваемые нормативно-правовые акты не устанавливают возможности для свободного участия в открытых заседаниях акиматов простых граждан, представителей общественных организаций и средств массовой информации.

Судя по всему, такое участие могут себе позволить в основном представители тех или иных государственных органов. Причем многие из них только на основании утвержденного акимом списка приглашенных. Участие же представителей в

общественности в открытых заседаниях акиматов практически невозможно еще и потому, что законодательство не устанавливает правила и механизмов оповещения местного населения о проведении заседаний акиматов и рассматриваемых на них вопросов.

Что же касается требования о предоставлении всем желающим возможности ознакомиться с принятыми акиматом и акимом нормативно-правовыми актами, которые не являются секретными, то законодательством не определены порядок и механизмы выполнения этого требования. Определение данного порядка руководителем аппарата акима может привести к усложнению процедуры рассматриваемого доступа и воспрепятствовать ознакомлению заинтересованных лиц с теми или иными нормативно-правовыми актами акимата и акима.

В целом же, существенных механизмов прозрачности деятельности акиматов и акимов всех уровней, равно как и их подотчетности перед населением соответствующих административно-территориальных единиц, нет. В последнем случае это объясняется отсутствием механизмов взаимодействия, обратной связи между акимами и местным населением.

Правда, по закону о местном государственном управлении в компетенцию акимов района в столице республики и городе республиканского значения, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа входит рассмотрение обращений, заявлений, жалоб граждан, а также принятие мер по защите прав и свобод граждан (пп. 2) п. 1 ст. 35). Однако нет каких-либо механизмов, гарантирующих принятие по заявлениям, обращениям и жалобам граждан надлежащих решений. На акимов же областей, столицы республики, города республиканского значения, районов и городов областного значения данное положение не распространяется совсем.

Подобная дистанцированность акимов от местного населения во многом определена их назначением на должность и смещением с нее в административно-иерархическом порядке без участия населения. Иначе говоря, все указанные выше негативные моменты в деятельности акимов и акиматов объясняются отсутствием института выборности данных акимов населением.

Единственным исключением из этого правила, во всяком случае, формальным, стали случаи проведения выборов акимов сельского уровня. Первый раз такие выборы были проведены 29 мая 1999 года в Чемолганском сельском округе Карасайского района Алматинской области. Тогда аким данного округа был избран непосредственно всем местным населением на основе принятых Центральной избирательной комиссией Временных правил проведения выборов акимов отдельных аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков, проводимых в порядке эксперимента.

Второй раз в порядке эксперимента 20 октября 2001 года были проведены выборы акимов 28 сельских населенных пунктов с расчетом по 2 пункта в каждой из 14 областей республики. Выборы проводились на основе Правил проведения выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков, утвержденных Указом президента РК от 23 июня 2001 года.

Однако нельзя сказать, что эти выборы привели к установлению в указанных сельских населенных пунктах полноценных механизмов взаимодействия соответствующих акимов с местными жителями и подотчетности первых перед последними. Об этом свидетельствуют следующие моменты.

Во-первых, законодательное установление порядка проведения выборов акимов сельского уровня было осуществлено без участия парламента республики. В результате этого данный порядок был установлен исключительно исполнительной властью и поставил тем самым весь механизм организации и проведения этих выборов в зависимость от нее. Этому же способствует полная зависимость от исполнительной власти избирательных комиссий всех уровней.

Во-вторых, выборам был придан статус экспериментальных, в результате чего они проводились не во всех сельских населенных пунктах республики, а лишь в отдельно взятых административно-территориальных единицах. Число и перечень последних были определены Центризбиркомом по согласованию с акимами соответствующих областей. Такое ограничение говорит о том, что руководство республики еще не готово для полноценного введения института выборных акимов на сельском уровне и, видимо, не желает расширить степень участия граждан в управлении делами на местах и передать им часть рычагов своего воздействия и контроля на локальном уровне.

В-третьих, в 2001 году выборы сельских акимов были проведены на основе косвенного избирательного права, когда местное население сперва вбирало выборщиков, а последние уже выбирали акима. Таким образом, участие сельского населения в формировании органов местной власти оказалось существенно ограниченным.

В-четвертых, несмотря на свою формальную избираемость, акимы 29 сельских округов по Конституции (п. 4 ст. 87) и закону о местном государственном управлении (пп. 1) п. 1 и п. 3 ст. 35):

- а) входят в единую систему исполнительной власти;
- б) являются представителями президента и правительства республики и могут быть независимо от занимаемого уровня освобождены от своих должностей главой государства по его усмотрению;
- в) являются должностными лицами местного исполнительного органа власти, в данном случае акимата района областного значения, и несут ответственность за свою деятельность перед вышестоящими акимами.

Таким образом, приходится отметить отсутствие механизмов подотчетности акимов местному населению и в тех населенных пунктах, где акимы были избраны на основе прямого или косвенного избирательного права.

3. Механизмы подотчетности акимов и акиматов маслихатам. Согласно закону о местном государственном управлении акимы и акиматы по ряду вопросов своей деятельности обязаны отчитываться перед соответствующими маслихатами.

В частности, закон к полномочиям маслихатов относит:

- 1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том

числе утверждение сметы расходов на содержание района в городе республиканского значения (столице), поселка, аула (села), аульного (сельского) округа (пп. 1 п. 1 ст. 6);

2) утверждение программ по охране окружающей среды и природопользованию на соответствующих территориях и расходов по охране, оздоровлению окружающей среды, а также решение иных вопросов в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды (пп. 2 п. 1 ст. 6);

3) утверждение по представлению акима схемы управления административно-территориальной единицей (пп. 3 п. 1 ст. 6);

4) согласование решением сессии маслихата персонального состава соответствующего акимата по представлению акима (пп. 5 п. 1 ст. 6);

5) рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата (пп. 6 п. 1 ст. 6);

б) контроль за исполнением планов, экономических и социальных программ развития соответствующей административно-территориальной единицы, местного бюджета (пп. 9 п. 1 ст. 6);

7) утверждение программ содействия занятости населения и борьбы с бедностью (пп. 11 п. 1 ст. 6);

8) утверждение по представлению акима персонального состава консультативно-совещательных органов при акимате по вопросам межведомственного характера (пп. 12 п. 1 ст. 6);

9) осуществление регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством Республики Казахстан (пп. 13 п. 1 ст. 6).

Таким образом, маслихаты утверждают решения акимов и акиматов по тем или иным вопросам и осуществляют контроль за исполнением наиболее важных из них.

Закон также обязывает руководителей местных исполнительных органов, а также руководителей и иных должностных лиц организаций, расположенных на территории соответствующей административно-территориальной единицы, являться на сессию маслихата по приглашению ее председателя для представления информации по вопросам, относящимся к ведению маслихата (п. 7 ст. 11).

Помимо этого акиматы, должностные лица территориальных подразделений центральных исполнительных органов, исполнительных органов, финансируемых из местных бюджетов, организаций обязаны в установленном порядке представлять постоянным комиссиям маслихатов по вопросам их компетенции необходимую информацию (п. 2 ст. 14).

Наконец, отдельные депутаты маслихатов вправе обращаться с запросами и направлять обращения местным исполнительным органам и организациям, расположенным на соответствующей территории, а также вносить предложения о заслушивании на сессии отчетов их должностных лиц по вопросам, отнесенным к компетенции маслихатов (пп. 3, 5, п. 1 ст. 21).

Не менее важным является право маслихата двумя третями голосов от общего числа своих депутатов выразить недоверие соответствующему акиму и поставить

вопрос о его освобождении от должности соответственно перед президентом Республики Казахстан либо вышестоящим акимом. Основанием для рассмотрения маслихатом вопроса о выражении недоверия акиму является двукратное неутверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета (ст. 24).

В отношении акиматов закон устанавливает, что акиматы области, города республиканского значения, столицы республики, районов и городов областного значения несут ответственность за реализацию возложенных на них функций перед соответствующими маслихатами.

В то же время, очевидно, что практически все указанные выше возможности маслихатов по контролю за деятельностью соответствующих акимов не работают и носят преимущественно формальный характер вследствие следующих моментов.

Во-первых, нужно отметить, что, используя свое исключительное право на формирование избирательных комиссий всех уровней и осуществление контроля за их деятельностью, исполнительная власть имеет почти ничем неограниченные возможности по воздействию на избирательный процесс и корректировке результатов выборов по своему усмотрению. В результате этого депутатами маслихатов становятся в основном лица, пользующиеся доверием у исполнительных органов или испытывающие к ним лояльное отношение. Инакомыслящие же депутаты почти везде составляют меньшинство.

Во-вторых, депутаты маслихата не обладают правом депутатской неприкосновенности. В связи с этим они уязвимы от соответствующих акимов, которые могут, например, инициировать давление на них их по месту работы вплоть до увольнения, а также привлечение к административной или уголовной ответственности.

В-третьих, маслихаты, не имеющие собственных финансовых средств и иной собственности (помещение, транспорт и т.д.), необходимых для осуществления своей деятельности, находятся в полной финансово-экономической зависимости от акимов.

В-четвертых, практика депутатских запросов на местном уровне хотя и существует, но она не гарантирует принятия исполнительными органами мер по решению того или иного вопроса, затронутого депутатом маслихата. В этом случае обязательный ответ на депутатский запрос может быть простой отпиской.

В-пятых, что касается права маслихата на выражение недоверия акиму и постановки перед президентом или вышестоящим акимом вопроса о его освобождении от занимаемой должности, то на практике эта норма не работает. Прежде всего потому, что в нынешних условиях трудно собрать две трети голосов депутатов, недовольных работой акима и не побоявшихся выразить это отношение открыто. Но, самое главное, что окончательное решение по данному вопросу остается за главой государства или вышестоящим акимом, которые могут не согласиться с мнением депутатов того или иного маслихата.

В-шестых, в отличие от органов исполнительной власти, охватывающих все населенные пункты республики, маслихаты имеют место только на уровне областей,

города республиканского значения и столицы республики, районов и городов областного значения. В городах же районного значения, поселках, аулах, селах, аульных и сельских округах представительная власть как таковая отсутствует совсем.

Все это сводит формально установленные принципы подотчетности акиматов и акимов соответствующим маслихатам на нет.

4. Механизмы прозрачности местных бюджетов. Порядок разработки бюджетов областей, города республиканского значения, столицы республики, районов и городов областного значения определяется законом РК "О бюджетной системе" от 1 апреля 1999 года (по состоянию на 6.12.2001 г.) и Правилами разработки проектов республиканского и местных бюджетов, утвержденных Постановлением правительства РК № 592 от 29 мая 2002 года.

Согласно данным правилам процесс проектов местных бюджетов включает в себя три основных этапа:

- 1) определение основных показателей и приоритетов для разработки проектов местных бюджетов;
- 2) согласование прогнозных показателей местных бюджетов и разработка бюджетных заявок администраторов бюджетных программ;
- 3) одобрение проектов местных бюджетов (п. 3).

В соответствие с законом о бюджетной системе и правилами разработки проектов республиканского и местных бюджетов первые два этапа осуществляются подотчетными соответствующему акиму бюджетной комиссией, которую этот аким формирует, и специальным уполномоченным органом.

Согласно указанным правилам местный уполномоченный орган на основе окончательного варианта проекта местного бюджета на предстоящий финансовый год, определенного бюджетной комиссией, составляет и представляет в соответствующий акимат проект решения маслихата бюджета района (города) на предстоящий финансовый год (п. 39, 56).

Решение же маслихата о местном бюджете на соответствующий финансовый год должно содержать:

- а) объемы доходов, полученных официальных трансфертов, возврата кредитов, выданных из местных бюджетов, затрат, кредитов, дефицита (профицита) бюджета и финансирования дефицита (использования профицита) бюджета;
- б) размер резервов местных исполнительных органов;
- в) лимит долга местного исполнительного органа на конец соответствующего финансового года;
- г) объем затрат на погашение и обслуживание долга местного исполнительного органа;
- д) сумму официальных трансфертов, передаваемых из местного бюджета в Национальный фонд Республики Казахстан в сумме, установленной законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год для соответствующей административно-территориальной единицы;
- е) перечень предельных расходов по функциональным группам, администраторам местных бюджетных программ и по программам;

ж) перечни местных текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития;

з) перечень местных бюджетных программ, не подлежащих секвестированию в процессе исполнения местного бюджета на соответствующий финансовый год, в том числе установленных законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год;

и) суммы погашения кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из местного бюджета, сложившейся на начало текущего финансового года;

к) объем погашения долга местного исполнительного органа на соответствующий финансовый год (ст. 18-2 закона о бюджетной системе).

Таким образом, формирование бюджета находится в исключительной компетенции местных исполнительной власти, которая делает это по своему собственному усмотрению. В связи с этим проект бюджета, поданный на утверждение маслихата, вполне может не отвечать действительным данным обо всех отраженных в нем поступлениях и расходах.

В связи с этим предусмотренное законами о местном государственном управлении и о бюджетной системе обязательное утверждение проекта местного бюджета соответствующим маслихатом представляет собой чисто формальную процедуру.

В соответствии с законом о бюджетной системе допускается возможность уточнения местного бюджета в ходе его исполнения на основании предложений соответствующего акимата. При этом Местные исполнительные органы не вправе осуществлять финансирование дополнительных бюджетных программ, предусматриваемых при уточнении местного бюджета, до принятия соответствующего решения маслихата (пп. 1, 3 ст. 18-4).

В то же время, как и в случае с разработкой проекта бюджета, данное решение маслихата, видимо, принимается также на основе разработанного соответствующими исполнительными органами проекта. В связи с этим и это решение может быть далеко от объективности.

Особо нужно рассмотреть систему контроля за исполнением местного бюджета. Нужно отметить, что существенные изменения в плане улучшения системы государственного контроля за исполнением местного бюджета произошли с принятием 29 января 2002 года закона "О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов". Согласно этому закону существуют следующие механизмы контроля за расходованием средств местного бюджета – 2 внешних и 2 внутренних:

1. Контроль со стороны уполномоченного правительством органа. На практике таковым органом является Комитет финансового контроля Министерства финансов РК. Согласно указанному выше закону данный орган осуществляет следующие полномочия:

1) направляет в ревизионные комиссии маслихатов акты проведения контроля, а также для информирования планы контроля за исполнением местных бюджетов;

2) применяет меры по пресечению и недопущению нецелевого и неэффективного использования средств местных бюджетов в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

3) передает материалы контроля в правоохранительные органы в случаях выявления признаков преступлений в действиях должностных лиц объектов контроля в использовании средств местных бюджетов, иных фактов нарушения законодательства республики;

4) организует повышение квалификации и переподготовку кадров в области контроля за исполнением местных бюджетов (п. 5. ст. 8).

Уполномоченный орган также вправе

1) осуществлять контроль за соблюдением требований бюджетного законодательства республики государственными учреждениями, содержащимися за счет местных бюджетов;

2) давать оценку причинам нарушений требований бюджетного законодательства республики об исполнении местных бюджетов;

3) запрашивать и получать в установленный им срок от объектов контроля необходимые документы, справки, устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с проведением контроля за исполнением местных бюджетов;

4) заслушивать должностных лиц объектов контроля по фактам выявленных нарушений исполнения местных бюджетов;

5) привлекать к проведению контроля за исполнением местных бюджетов соответствующих специалистов государственных органов;

6) беспрепятственно знакомиться с документацией, относящейся к вопросам исполнения местных бюджетов, с учетом соблюдения режима секретности, коммерческой и иной охраняемой законом тайны;

7) разрабатывать мероприятия по вопросам совершенствования нормативной правовой базы и методики проведения контроля за исполнением местных бюджетов (п. 6 ст. 8).

2. Контроль со стороны ревизионной комиссии маслихата.

По закону о местном государственном управлении ревизионная комиссия маслихата избирается маслихатом с определяемым им количеством членов. К работе ревизионной комиссии могут привлекаться и лица на договорной основе, не являющиеся депутатами маслихата.

Ревизии проводятся не реже одного раза в год по решению маслихата, ревизионной комиссии, а также секретаря маслихата по требованию не менее одной трети от числа избранных депутатов маслихата, и в иных случаях, определенных законодательством Республики Казахстан. По результатам ревизии ревизионная комиссия составляет акт, о котором информирует маслихат и акимат (ст. 16).

Закон о контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов возлагает на ревизионную комиссию маслихата следующие полномочия:

1) представление в маслихат и акиму заключение по соответствующему отчету местного исполнительного органа об исполнении местного бюджета с последующим опубликованием его в средствах массовой информации;

2) информирование маслихат и акима по результатам контроля о фактах нецелевого и неэффективного использования средств местного бюджета, а также о недостатках в работе по исполнению местного бюджета;

3) дача рекомендаций по повышению эффективности контроля за исполнением местного бюджета, осуществляемого уполномоченным акимом государственным органом;

4) анализ актов проведения контроля, представленных уполномоченными правительством и акимом государственными органами;

5) передача материалов контроля в правоохранительные органы в случаях выявления признаков преступлений в действиях должностных лиц объектов контроля в использовании средств местного бюджета, иных фактов нарушения законодательства республики (п. 7 ст. 8).

Для полноценного осуществления своих полномочий ревизионная комиссия маслихата имеет право:

1) осуществлять контроль:

- за исполнением решений маслихатов об исполнении местного бюджета государственными учреждениями, содержащимися за счет местного бюджета;

- за целевым использованием средств, выданных из местного бюджета, в том числе кредитов;

- деятельности государственных органов в части обеспечения ими полного и своевременного поступления средств в местный бюджет;

- финансовой отчетности государственных учреждений, содержащихся за счет местного бюджета;

- эффективности использования средств местного бюджета, в том числе полученных по государственному заказу;

2) получать в установленный ею срок от объектов контроля необходимые документы, справки, устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с проведением контроля;

3) привлекать к проведению контроля за исполнением местного бюджета соответствующих специалистов местных исполнительных органов (п. 8 ст. 8).

3. Контроль со стороны уполномоченного акимом органа.

Данный орган осуществляет следующие полномочия:

1) направляет в ревизионную комиссию маслихата акты проведения контроля, а также для информирования планы контроля за исполнением местного бюджета;

2) координирует деятельность служб внутреннего контроля местных исполнительных органов в области контроля за исполнением местных бюджетов;

3) передает материалы контроля в правоохранительные органы в случае выявления признаков преступлений в действиях должностных лиц объектов контроля в использовании средств местных бюджетов, иных фактов нарушения законодательства республики (п. 3 ст. 10).

В рамках своей деятельности данный орган вправе:

1) осуществлять контроль:

- за соблюдением требований нормативных правовых актов республики об исполнении местного бюджета государственными учреждениями, содержащимися за счет местного бюджета;

- за целевым использованием бюджетных средств, выданных из местного бюджета, в том числе кредитов;

- за полнотой и своевременностью отчислений коммунальными государственными предприятиями доли чистого дохода в местный бюджет, а также за начислением дохода на государственные доли в хозяйственных товариществах и дивидендов на государственные пакеты акций, находящихся в коммунальной собственности;

- финансовой отчетности государственных учреждений, содержащихся за счет местного бюджета;

- контроль эффективности использования средств местного бюджета, в том числе полученных по государственному заказу;

2) заслушивать должностных лиц объектов контроля по фактам выявленных нарушений исполнения местного бюджета;

3) давать оценку экономической эффективности и целесообразности утвержденных местных бюджетных программ (подпрограмм);

4) получать в установленный им срок от объектов контроля необходимые документы, справки, устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с проведением контроля;

5) привлекать к проведению контроля за исполнением местных бюджетов соответствующих специалистов государственных органов;

6) беспрепятственно знакомиться с документацией, относящейся к вопросам исполнения местных бюджетов, с учетом соблюдения режима секретности, коммерческой и иной охраняемой законом тайны (п. 4 ст. 10);

7) проводить внеплановый контроль на основании постановлений органов уголовного преследования о производстве проверки по фактам нарушений в использовании средств бюджета (п. 5 ст. 11).

4. Контроль со стороны службы внутреннего контроля государственного органа.

Судя по всему, данная служба осуществляет контроль за финансовой деятельностью соответствующего государственного органа и его территориальных подразделений. В то же время она вправе проводить внутренний контроль в местных исполнительных органах - государственных учреждениях, уполномоченных акимом на осуществление отдельных функций местного государственного управления, финансируемых из соответствующих местных бюджетов, а также в их подведомственных организациях, и получать необходимые консультации от уполномоченного акимом государственного органа (п. 6 ст. 10).

Для более тесного взаимодействия с соответствующим акимом и уполномоченным акимом органом служба внутреннего контроля должна предоставлять в названный орган для информации план по проведению внутреннего контроля и отчет по выполнению этого плана (п. 5 ст. 10).

Как показывает практика наиболее эффективным является контроль за исполнением местных бюджетов со стороны Минфина. Это, видимо, обусловлено традиционным соперничеством правительства и областных акимов, которые стремятся свести свою подотчетность перед ним до минимума.

Как следует из отчета Минфина об исполнении республиканского бюджета за 2001 год, представленного на заседании правительства 7 мая 2002 года, за данный период было выявлено незаконных расходов на сумму 6981,7 млн. тенге. Сумма нецелевого использования бюджетных средств составила 950,3 млн., внешних займов и государственных кредитов - 23,5 млн. тенге. По данным фактам привлечено к дисциплинарной ответственности 1898 должностных и материально ответственных лиц, из которых 154 освобождены от занимаемой должности. Кроме того, с целью полного возмещения причиненного ущерба и привлечения виновных лиц к уголовной ответственности материалы 1112 ревизий с суммой ущерба 5674,9 млн. тенге были переданы в правоохранительные органы.

По мнению вице-министра финансов Кайрата Келимбетова, причины таких нарушений являются следствием ненадлежащего исполнения или неисполнения законов и подзаконных актов, несвоевременным доведением или замалчиванием информации о фактах нарушений. Очевидно также, что свою роль здесь играют неподотчетность акимов перед маслихатами и местным населением и явная непрозрачность местных бюджетов. Что же касается роли Минфина, то этот орган только устанавливает при случае факты совершения финансовых нарушений. В то же время он не осуществляет контроля за движением средств местного бюджета, что не позволяет ему влиять на недопущение данных нарушений.

Контроль со стороны маслихатов также нельзя назвать полноценным ввиду указанной выше зависимости данных органов и определенной части (как правило, большинства) их депутатов от соответствующих акимов. К тому же, так как закон о контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов был принят сравнительно недавно, то ревизионные комиссии маслихатов, скорее всего, еще не смогли полностью усвоить и использовать те права и возможности, которыми он их наделил.

Что же касается внутреннего контроля, осуществляемого самим акиматом в лице уполномоченного соответствующим акимом органа, то объективность такого контроля и его результатов выглядит довольно сомнительным ввиду явной зависимости контрольного органа от акима. Возможно также, что данный орган может быть использован для оказания давления акимом на неугодных ему руководителей подчиненных ему органов для удаления их с занимаемых должностей. Такое применение уполномоченного органа особенно возможно при смене соответствующих акимов и их стремлении освободить места, занимаемые назначенцами их предшественников, для своих людей.