

С.Л. Мидельский

г. Павлодар, Республика Казахстан,

Региональная Академия Менеджмента

проблемы и перспективы СТАНОВЛЕНИЯ

МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

на современном этапе

Социальная модернизация казахстанского общества требует существенного совершенствования системы государственного управления. Важное место в развитии казахстанской государственности в этой связи отводится формированию в республике местного самоуправления как неотъемлемого атрибута демократического государства и неперемennого условия дальнейшего поступательного развития гражданского общества.

Местное самоуправление как непосредственное выражение власти народа максимально приближено к населению, затрагивает интересы каждого гражданина, решает большинство его повседневных проблем. Важным моментом является то, что местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, одновременно выступает и формой самоорганизации граждан, без чего невозможно успешное формирование гражданского общества. Поэтому местное самоуправление позволяет гражданам сознательно участвовать в процессе создания достойных условий жизни на своей территории, формирует ответственность за решение местных проблем, повышает их социальную и гражданскую активность, служит реальным механизмом контроля населения за деятельностью органов управления.

В этой связи местное самоуправление рассматривается как важный институт, который предотвращает конфликты между отдельными группами граждан, способствует социально-экономическому развитию территории и устойчивому развитию страны в целом.

Можно ожидать, что со становлением в Казахстане реального самоуправления значительно ускорится процесс преобразования страны по пути формирования гражданского общества и социально-ориентированной экономики.

Учитывая важность местного самоуправления для эффективного решения социально-экономических проблем с учетом особенностей каждого региона, местное самоуправление гарантируется конституционным законодательством практически всех развитых стран мира, что зафиксировано Европейской хартией местного самоуправления.

Мировая практика показывает, что существует самые разнообразные типы и формы местного самоуправления, которые сложились исторически под воздействием как объективных, так и субъективных факторов. Эволюция форм и методов местного самоуправления происходит в направлении становления и развития гражданского общества. В этой связи сложившиеся типы моделей местного самоуправления в этих странах наиболее полно приспособлены к местным традициям, культуре, менталитету населения, уровню экономического развития страны и другим условиям.

Опыт развития местного самоуправления в зарубежных странах необходимо критически осмыслить, адаптировать к казахстанским реалиям, национальным

традициям и культуре и учесть при выработке общей стратегии государственного строительства в Республике Казахстан. Местное самоуправление должно играть важную роль в становлении и развитии казахстанской государственности. Это особо подчеркивается в долгосрочной стратегии развития страны «Казахстан – 2050», других программных документах, касающихся перспектив развития Казахстана как суверенного государства.

Европейской хартией «О местном самоуправлении» под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных органов управлять государственными делами в пределах своих компетенций, определенных национальным законодательством, в интересах местного населения. Это право реализуется советами или собраниями, члены которого избираются путем тайного, прямого, равного и всеобщего голосования.

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Казахстане являются Конституция Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» от 28 ноября 2012 года № 438. В соответствии с законодательством органы государственной власти обязаны создать необходимые правовые, организационные и материально-финансовые условия для развития местного самоуправления для реализации конституционных прав казахстанского народа. Это является составной частью общей стратегии развития казахстанской государственности.

Местное самоуправление неразрывно связано с местным сообществом, которое является подлинным субъектом самоуправления. Однако общество представляет собой сложную социально-экономическую систему, представляющую собой переплетение всех сфер жизнедеятельности человека – экономической, социальной, политической, идеологической, культурной, экологической. Через органы местного самоуправления нужно предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения [1].

Становление местного самоуправления является многоэтапным и динамичным процессом, связанным со становлением и развитием гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного сообщества. По мере изменения общих и местных условий, система местного самоуправления должна видоизменяться

и адаптироваться к этим изменениям, чтобы обеспечить эффективность управления. В соответствии с этим на каждом этапе становления и развития системы местного самоуправления должны решаться свои специфические задачи.

Приоритетными задачами нынешнего этапа становления самоуправления в Республике Казахстан являются:

- 1) на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения - постепенно повысить роль населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества путем стимулирования участия, заинтересованности и ответственности населения при принятии управленческих решений;
- 2) на уровне городов для решения самых насущных проблем, которые волнуют местное население, внедрить механизм вовлечения части активного населения в процесс принятия управленческих решений;
- 3) повысить роль маслихатов (собраний депутатов) при назначении или избрании акимов (глав администраций) в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа;
- 4) расширить финансовую и экономическую самостоятельность нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения. Формирование общественных институтов, способствующих установлению контроля за работой местных органов, обеспечению прозрачности их действий [2].

Долгие десятилетия советской власти все мы жили при системе, которая строилась вокруг предприятий – образовывались ведомственные детские сады, школы, зоны отдыха. Дефицитные блага распределялись также через профсоюзы предприятий. Сейчас наша жизнь строится вокруг территории, на которой мы живем. Поэтому так важно, чтобы при управлении и развитии этой территории участвовало и население, проживающее на ней. Как отметил один из авторов современной польской модели самоуправления проф. Ежи Регульский: «Две формы организации общества: вокруг места работы либо места жительства – абсолютно противоречат друг другу. Укрепление одной из них неизбежно приводит к ослаблению другой. Тоталитарные

режимы предпочитают первую из них, демократические же – вторую» [3].

Важно помнить, что корни самоуправления на территории современного Казахстана лежат в эпохе возникновения родовых и племенных общин, когда складывался кочевой уклад жизни. Родовые старшины и племенные вожди выбирались на курултаях и сходах кочевников. Они наделялись полномочиями разбирать споры, формировать и командовать подразделениями воинов. При этом родовые общины обладали широкой автономией и значительным весом [4].

Уникальной традиции местного самоуправления в Казахстане, таким образом, уже много столетий. Знаменитые "Жеті Жарғы" - "Семь правил" - еще в средние века четко делили все сферы компетенции различных общественных и государственных институтов.

После вхождения Казахстана в состав Российской империи царская администрация с целью эффективного управления краем в интересах центра пыталась распространить «вертикаль власти» на казахскую степь, над чем работали военно-бюрократические аппараты Оренбургского и Омского генерал-губернаторов. В результате реформы 1867-1868 гг. в Казахстане аулы, волости и округа стали административно-территориальными единицами Российской империи, где «туземная администрация» была жестко интегрирована в управленческую «вертикаль». Однако, даже тогда насущные проблемы жизнеобеспечения населения Казахстана потребовали допустить элементы самоуправления в виде выборов из представителей знати старших султанов (ага-султанов) окружных приказов и управителей областей, аульных старшин, а также судов биев с ограниченной юрисдикцией. С целью решения некоторых местных вопросов разрешались аульные и волостные сходы.

Таким образом, в XVIII, XIX и начале XX века, даже в условиях колониальной политики царского самодержавия в Казахстане существовала и развивалась степная демократия. Органы местного самоуправления были настолько влиятельными, что с их руководителями – ага-султанами – были вынуждены считаться даже царские чиновники. Выборы в самоуправление были чрезвычайно важными, победа в них – настолько принципиальным делом, что предвыборные баталии переходили порой в конфликты и порождали нездоровые страсти, столь красочно описанные, к примеру, в романе М. Ауэзова «Путь Абая». Однако, несмотря на вполне понятный недостаток цивилизованных методов политической борьбы среди кочевников-скотоводов, степное самоуправление сформировало именно демократический тип политической культуры, нашедший позднее свое яркое отражение в программных документах «Алаш-Орды».

Большевистский переворот 1917 года прервал развитие демократических традиций. Советская власть, проводя административно-территориальное переустройство в Казахстане, преследовало ту же цель, что и царское правительство - эффективное управление из центра в соответствии с задачами и требованиями центра. Но, в отличие от военно-полицейской бюрократии Российской империи, коммунистический режим не нуждался в помощниках и не позволял даже видимости самостоятельности «национальных окраин». С образованием Казахской ССР в 1936 г. статус союзной республики практически не изменил существующего централизованного, командно-административного управления.

Конституции Казахской ССР не допускали наличия местного самоуправления. Тоталитарное государство, жестко регламентировавшее общественно-политическую жизнь, не могло допустить разделения властных полномочий и функций с негосударственными институтами, каковыми по своей природе являются органы местного самоуправления.

В Основных Законах не были заложены основы общественного характера местного самоуправления, советы практически являлись фасадом для партийной бюрократии. Кроме того, в условиях полной унификации общественной жизни, когда подавляющее большинство граждан в той или иной форме работали на государство, местным коллективам было достаточно сложно инициировать создание самостоятельных структур.

В условиях огосударствления собственности и однопартийной идеологии почти не оставалось возможностей для сколько-нибудь автономной роли местной власти и самостоятельности населения. Даже сами Советы так и не стали решающей представительной властью.

Лишь обретение в 1991 году Казахстаном суверенитета и государственной независимости открыло путь долгому, сложному и противоречивому процессу восстановления и совершенствования системы местного самоуправления на казахской земле. Этот процесс продолжается, но, рассматривая первые результаты и перспективы местного самоуправления в Казахстане, необходимо с самого начала определить четыре группы наиболее острых проблем:

1. Финансово-бюджетные:

- качественно иной принцип взаимоотношений между бюджетами и механизм формирования бюджетов;
- совершенно иное соотношение средств, направляемых в центр и остающихся на местах.

2. Неизбежное перераспределение власти между центром и регионами и связанное с этим сопротивление центрального административного аппарата, особенно – на уровне министерств.

3. Неравномерность развития регионов, узкая налогооблагаемая база многих сельских районов.

4. Социально-психологические проблемы:

- неготовность многих местных руководителей брать на себя реальную ответственность;
- неготовность жителей участвовать в управлении местными делами, их неверие в возможность реальных перемен своими силами.

Определенная часть населения Казахстана все еще видит будущее в прошлом, в жестком патронировании государством всех сфер жизни человека – от рабочего места до уклада семейной жизни. Многие люди просто не привыкли к ответственности гражданина за свою собственную судьбу. Это серьезная социальная болезнь, преодоление которой займет достаточно длительное время, и неизбежно будет сопровождаться крайне болезненной процедурой отказа от привычек, традиций и стереотипов. Можно приветствовать принятие новых законов, программ и норм, но не стоит забывать того обстоятельства, что все эти новации должны претворять конкретные люди. А социологические исследования говорят о том, что значительная

часть населения все еще предпочитает пассивно наблюдать.

Следует согласиться с мнением ряда казахстанских ученых, в частности А.К. Бисембаева, считающего, что «отсутствие практического опыта самоорганизации и свободной реализации инициативы, а также психологической раскрепощенности населения является серьезным препятствием на пути развития местного самоуправления. Местное самоуправление в своем развитии должно опираться на институты гражданского общества, систему форм и методов гражданского участия, которые в нашей стране сами находятся в зачаточном состоянии» [5].

Результатом предлагаемых мер в конечном итоге как раз и будет реализация политики развития местного самоуправления, которая в свою очередь приведет к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти, эффективное функционирование которой позволит обеспечить:

- 1) повышение роли населения, его участия в качественном решении вопросов местного значения;
- 2) повышение уровня жизни населения в каждом населенном пункте;
- 3) повышение политической стабильности в регионе и государстве в целом.

Список использованной литературы:

1. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» Астана, 14 декабря 2012 г.
2. Указ Президента РК «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» от 28 ноября 2012 года № 438.
3. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000.
4. Жумадилова А. «Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан» // Правовая реформа в Казахстане. № 3, 2003.
5. Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и ментальность населения Казахстана // О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень № 4, Астана, 2000.