There are no translations available.

Местное самоуправление на территории Казахстана:

традиции, проблемы и вызовы времени

Мидельский Сергей Людвигович

Региональная Академия Менеджмента

История местного самоуправления на казахстанской земле насчитывает много столетий.

Его основы зародились в эпоху возникнове-ния 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 [1].

С возникновением в 1465 году на развалинах Золотой Орды Казахского ханства традиции степной демократии получили свое дальнейшее развитие. Впоследствии, при хане Тауке (1680-1718) они были юридически закреплены в знаменитом своде законов «Жеті Жаргы» («Семь правил», «Семь установлений») [2], что стало логическим развитием государственных реформ Тауке хана, направленных на достижение баланса всех ветвей власти: исполнительной (в лице султанов), представительной (кенесов и курултаев) и судебной (биев). «Жеті Жаргы» четко делили все сферы компетенции различных общественных и государственных институтов.

Именно Тауке хан создал ханский совет и совет биев в противовес наследственной аристократии, которая стремилась к фактической «приватизации» ими всей полноты власти. Советы биев превратились в важный государственный орган, осуществляющий прямые и обратные связи в системе властных отношений.

Но даже после распада в 1718 году Казахского ханства и поэтапного вхождения населенных казахами территорий в состав Российской империи насущные проблемы жизнеобеспечения населения требовали сохранить элементы самоуправления в виде выборов из представителей знати ага-султанов (старших 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 [3]. Степное самоуправление сформировало именно демократический тип политической культуры, нашедший позднее свое яркое отражение в программных документах «Алаш-Орды».

Большевистский переворот 1917 года прервал развитие демократиче-ских традиций. Коммунистический режим не нуждался в помощниках и не позволял даже видимости самостоятельности «национальных окраин». Конституции Казахской ССР, как и других советских республик, не допускали наличия местного самоуправления. Тоталитарное государство, жестко регла-ментировавшее общественно-политическую жизнь, не могло допустить разделения властных полномочий и функций с негосударственными институтами, каковыми по своей природе являются органы местного самоуправления.

В условиях огосударствления собственности и однопартийной идеоло-гии почти не оставалось возможностей для сколько-нибудь автономной роли местной власти и самодеятельности населения. Даже сами Советы так и не стали реальной представительной властью.

Лишь обретение в 1991 году Казахстаном суверенитета и государственной независимости открыло путь долгому, сложному и противоречивому процессу восстановления системы местного самоуправления на казахской земле. Одним из последних крупных шагов в данном направлении стала утвержденная Указом Президента РК № 438 от 28 ноября 2012 года Концепция развития местного самоуправления в РК (далее – Концепция), определяющая основные этапы и направления развития местного самоуправления в Казахстане [4].

Рассматривая первые результаты и перспективы местного самоуправления, необходимо с самого начала определить четыре группы проблем [5]:

1. Финансовая и ресурсная самостоятельность местного самоуправления. Согласно принятой Концепции, уже на первом этапе ее реализации планируется предоставление акимам аулов, сел и городов районного значения права изыскивать дополнительные источники средств для местных бюджетов в виде доходов от оказания платных услуг, целевых и добровольных сборов, сборов за торговлю в специально отведенных местах, штрафов за нарушение правил благоустройства и т.д. Эти статьи составляют абсолютно ничтожную долю в структуре доходов государства, но работа с ними уже может потребовать придания законодательного статуса бюджетам органов местного самоуправления и внесения соответствующих изменений в Бюджетный кодекс. И это при том, что формально вопросы формирования бюджетов самоуправления отнесены на второй, более отдаленный во времени этап реализации Концепции.

При этом нетрудно спрогнозировать существенные риски, возникающие при выработке баланса между доступными органам местного самоуправления финансовыми средствами, объемом делегируемой им ответственности и размерами их реальных властных полномочий. Прошедшие летом этого года выборы акимов вряд ли существенно изменили ситуацию.

Второй существенной группой рисков является неравномерность развития территорий. Если районы с развитым сельским хозяйством, действующими местными промыслами, богатые природными ресурсами, привлекательные туристскими достопримечательностями или санаторно-курортными возможностями, несомненно, быстро выиграют от введения подлинного местного самоуправления с соответствующей финансовой самостоятельностью, то малонаселенные районы с суровым пустынным или полупустынным климатом без серьезных компенсаторных мер, несомненно, в краткосрочной перспективе проиграют.

2. Компетенция и ответственность местного самоуправления. Указанные в Концепции инициативы по созданию общественных структур охватывают вопросы обеспечения общественного порядка и безопасности
граждан, функционирования жилищно-коммунального хозяйства и санитарного состояния в населенных пунктах. Как и в настоящее время, без реального общественного контроля остаются объекты здравоохранения и образования на местах. Включение их, а в особенности - пунктов оказания первичной медико-санитарной помощи, детских дошкольных учреждений и начальных школ в сферу компетенции местного самоуправления могло бы оказать влияние на уровень коррупции и способствовать улучшению кадрового состава в этих социально значимых отраслях - крупных объектах государственного финансирования. Необходимо также максимально усилить компетенции органов местного самоуправления функциями поддержки местного предпринимательства.

Существенные же риски при реализации Концепции будут находиться в разграничении властных полномочий между областными, районными и местными органами власти. Верхние уровни власти будут заинтересованы в максимальной концентрации организационно-распорядительных, разрешительных и контролирующих функций (и связанных с ними материально-финансовых ресурсов) на своем уровне, в то время как нижние уровни самоуправления будут нуждаться в большем количестве полномочий для оперативного управления на местах. Можно предположить, что в первую очередь это коснется земельных вопросов и вопросов распределения субвенций в регионах.

3. Выборность органов местного самоуправления. Эффективный и прозрачный механизм выборности органов местного самоуправления является, несомненно, краеугольным камнем всей Концепции. Этот аспект является точкой пересечения многих факторов, требуя тонкой настройки для каждого отдельного региона, в зависимости от его демографических, экономических и социальных характеристик.

Основными рисками здесь, скорее всего, являются кадровый вопрос и вопрос глубокой зависимости избирательного процесса в РК от исполнительной власти. Одними из наиболее часто встречающихся рекомендаций по преодолению этих проблем являются частая ротация назначаемых местных руководителей и активная информационная работа по популяризации идей местного самоуправления среди населения, информирования о роли населения в создании и надзоре за системой самоуправления. По всей видимости, в дополнение к ним необходимо также законодательное определение четких минимальных требований к кандидатурам, предлагаемым районным руководством к избранию акимами, а также проработка вопросов создания и

квалификационной подготовки местных кадровых резервов. Существенным подспорьем станет грамотная и нешаблонная популяризация в СМИ реальных «историй успеха» самоуправляемых местных сообществ, призванная преодолеть доминирующую общественную пассивность и неверие населения в возможность что-либо изменить своими силами.

4. Подотчетность и оценка эффективности органов самоуправления. Система оценки работы органов местного самоуправления, по мнению экспертов, должна быть замкнута как на местные представительные органы, так и непосредственно на население. Помимо законодательно закрепленной процедуры отчетности органов местного самоуправления перед районными маслихатами (местными представительными органами) необходимо усилить процедуру их оценки непосредственно избирателями региона. Это могло бы осуществляться, к примеру, через введение системы рейтингов местных руководителей. Рейтинги должны формироваться на основе равного доступа избирателей к оценке деятельности руководителей, например, посредством проведения ежегодных опросов населения в рамках годовых планов работ районных или городских маслихатов.

Существенным требованием может явиться разработка механизмов, обеспечивающих прозрачность деятельности местных органов власти. Например, свободное участие граждан, представителей общественных организаций и представителей СМИ в заседаниях районных и местных акиматов (администраций), разработка механизмов информирования местного населения о проводимых заседаниях, их повестке и ознакомления заинтересованных лиц с принятыми на них решениями. И конечно, в случае законодательной формализации вопросов местного бюджетирования необходимы механизмы, которые бы устанавливали прозрачность параметров местных бюджетов и бюджетных программ, мониторинг и подотчетность исполнения бюджетов органами самоуправления перед местным населением (по крайней мере – перед активной и заинтересованной его частью).

При этом необходимо отметить, что успешность дальнейшего развития системы самоуправления в Казахстане зависит от того, насколько комплексно будут проработаны все вышеуказанные аспекты в совокупности. В случае недостаточной проработки хотя бы одного из этих аспектов, развитие самоуправления на местах будет остановлено либо приведет к нежелательным результатам.

Конечно, двигателем реформирования системы самоуправления не может служить исполнительная власть, которая будет заинтересована в делегировании наиболее

трудоемких и затратных компетенций на нижние уровни, максимально удерживая при себе властные рычаги, полномочия и ресурсы.

Основной движущей силой развития самоуправления может стать та часть местного населения, которая в полной мере осознает новые возможности и личную ответственность за собственное будущее. По мнению экспертов, решающая роль в самоорганизации гражданского общества на уровне решения местных проблем принадлежит местным социальным группам, которые вовлекают в этот процесс самых разных жителей, давая им возможность участвовать в общественной жизни.

С известной долей условности эксперты выделяют 8 разновидностей таких групп [6]:

1. Группы взаимопомощи. Они существуют для того, чтобы помогать своим членам. Ими руководят люди, которые сами от этого получают пользу. Типичным примером являются советы ветеранов и другие объединения пенсионеров.

2. Благотворительные группы. Группы граждан, бескорыстно помогающих другим людям, ничего не требуя взамен. Например, группы помощи одиноким старикам, тяжело больным, инвалидам, сиротам, группы по благоустройству двора, квартала, микрорайона.

3. Представительные группы. Эти группы представляют и защищают интересы избравших их жителей. К таким группам относят кооперативы собственников квартир (помещений) (КСК, КСП), различные комитеты, советы ломов, кварталов, микрорайонов.

4. Группы интересов меньшинства. Это группы взаимопомощи, одновременно защищающие интересы меньшинств путем организации запоминающихся мероприятий, пропагандистских кампаний, просветительской и культурной работы. Примерами таких групп являются национально-культурные центры, объединения матерей-одиночек, религиозных, сексуальных и других меньшинств.

5. Группы давления. Это группы, предпринимающие активные демонстративные

действия, по их мнению, отражающие и защищающие интересы всего местного сообщества. К ним можно отнести группы, борющиеся против уплотнительной застройки в микрорайонах, вырубки парков и скверов, строительства экологически вредных предприятий и т.д.

6. Согласительные группы. Их цель – привести к согласию противодействующие стороны для соблюдения баланса интересов. Например, такие группы могут создаваться местными властями, заинтересованными в привлечении коммерческих фирм и общественных активистов к совместному решению местных проблем.

7. Волонтерские группы. Обычно они представляют интересы какой-либо части местного сообщества и обеспечивают удовлетворение различных социально-экономических или духовно-культурных потребностей для членов своей организации. Примером могут служить различные клубы, общества и ассоциации по интересам: общества охотников, рыболовов, автолюбителей, коллекционеров, а также молодежные, женские, профессиональные и другие подобные организации.

8. Специальные группы. Они возникают для организации какого-либо конкретного, разового мероприятия (поездки болельщиков на спортивное состязание или фанатов – на концерт любимого артиста, торжественного празднования знаменательной даты и т.п.), после чего распадаются.

Конечно, приведенная классификация весьма приблизительна. На практике многие группы подпадают под несколько категорий одновременно, потому что выполняют одновременно несколько функций [7]. Но все они возникают по инициативе жителей, когда те понимают, что никакая власть не в состоянии решить все насущные проблемы населения. Поэтому именно самоорганизация является оптимальным способом реализации всего потенциала местного сообщества и направления ресурсов в те сферы, которое население считает важными.

При учете этих нехитрых закономерностей местное самоуправление становится и неотъемлемой частью гражданского общества, и условием его существования, и ключевым механизмом его поддержания и самовоспроизведения. Из чего следует, что дальнейшее развитие в Казахстане местного самоуправления и гражданского общества должно проходить одновременно, в последовательно-параллельном режиме.

При этом нельзя не замечать, что 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 [8].

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» [9].

Среди наиболее перспективных путей активизации и самоорганизации граждан и преодоления иждивенчески-патерналистских тенденций можно назвать:

1. Увеличение количества и расширение сферы деятельности неправительственных организаций (НПО), вовлечение в их работу максимально большого количества граждан. Перефразируя известную ленинскую цитату о том, что «профсоюзы – это школа коммунизма», можно сказать, что «НПО – это школа самоуправления».

2. Развитие частного бизнеса, особенно – семейного, малого и среднего с целью увеличения количества людей, экономически независимых от государства, компетентных и привыкших к самостоятельности.

3. Повышение уровня образования, гражданской зрелости, профессиональной и социальной компетентности граждан.

Эти и многие другие факторы содействуют формированию гражданского общества, то есть общества, в котором «развиты правовые, политические, экономические и культурные взаимоотношения между гражданами с такими качествами, как свобода, право, мораль, ответственность, и который независим от государства, но взаимосвязан и взаимообусловлен с ним» [10].

Список использованной литературы:

1. Жумадилова А. «Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан» // Правовая реформа в Казахстане. № 3, 2003.

2. Кляшторный С. Г., Султанов Т.И. Казахстан. Летопись трёх тысячелетий. СПб., 1992.

3. Мидельский С.Л. Становление местного самоуправления в Казахстане и мировой опыт. Павлодар: Павлодарский региональный центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих акимата Павлодарской области, 2007.

4. Указ Президента РК «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» от 28 ноября 2012 года № 438.

5. Мусабеков Т. О концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Агентство по исследованию рентабельности инвестиций, Астана, 2013.

6. Pearse M., Smith J. Community Groups Handbook. London, 1977.

7. Шомина Е.С. Местное самоуправление как практика самоорганизации. // Местное

самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. – Алматы, 2003.

8. Образцова О.Ю., Натарова Ю.Н., Литвинов В.В. Гражданское участие: реальность и перспективы или Как могут жители влиять на принятие решений? – Усть-Каменогорск: Альфа-Пресс, 2004.

9. Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и мен-тальность населения Казахстана // О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень № 4, Астана, 2000.

10. Зубова Я.В. Правовое образование в развитии правовой культуры формирующегося гражданского общества в современной России: автореф. … д-ра социол. наук: 22.00.06. – Майкоп, 2010.– 53 с.