

Четверть века казахстанской независимости и местное самоуправление

С.Л. Мидельский

Региональная Академия Менеджмента

(г. Павлодар, Казахстан)

В декабре 2016 года исполняется 25 лет со дня провозглашения независимости Республики Казахстан.

Несмотря на богатое культурное наследие «степной демократии» [1, 2] в современном Казахстане процесс восстановления и совершенствования местного самоуправления развивается крайне медленно. Ни развитые в XVII - начале XX вв. традиции местного самоуправления [3, 4], ни демократическое наследие «Алаш-Орды» [5, 6] так и не стали фактом общественного сознания или предметом широкой профессиональной дискуссии.

Различные социологические исследования, в том числе и проводимые социологической группой Региональной Академии Менеджмента под научным руководством проф. О.Е. Комарова [7, 8] показывают примерно схожие результаты: значительное большинство

(около двух третей) опрошенных граждан считает, что деятельность местных представительных органов нужно совершенствовать в сторону большей демократизации и развития реального местного самоуправления, и лишь четвертая часть (около 25%) респондентов отмечает необходимость противоположной тенденции – необходимость большей централизации и строгого подчинения нижестоящих органов вышестоящим. При этом в реальности абсолютно доминирует и постоянно воспроизводится жесткая административно-бюрократическая патерналистская модель советского типа (только без присущего развитому СССР набора действенных социальных гарантий и преференций).

До сих пор происходит смешение понятий «местное государственное управление» и «местное самоуправление», которые фактически воспринимаются как синонимы. Это нашло свое отражение даже в названии Закона РК от 23 января 2001 года, который после многочисленных изменений стал называться «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [9]. Между тем, принципиальное различие этих двух понятий и скрывающихся за ними явлений давно отражено исследователями, в том числе и казахстанскими [10, 11].

Причины столь медленного прогресса достаточно объективны:

1. Во-первых, это недиверсифицированная структура национальной экономики, критически зависящая от экспорта сырья (нефти и металлов). Возможность государственного контроля над экспортом и централизованного перераспределения экспортных доходов на текущие нужды делают развитие и использование местных ресурсов малопривлекательным (а в краткосрочной перспективе – высокзатратным и заведомо убыточным) делом.
2. Во-вторых, это очевидная и существенная неравномерность развития территорий [12]. 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, то малонаселенные районы с суровым пустынным или полупустынным климатом и депрессивным сельским хозяйством, без серьезных компенсаторных мер, несомненно, в краткосрочной перспективе проиграют.

3. Третья группа причин – это субъективные интересы широкого круга представителей правящей элиты, как в центре, так и на местах. Они хорошо сумели адаптироваться к сложившейся ситуации, и актуальный ныне status quo их полностью устраивает.

3.1. До сих пор не завершен начатый в конце 1990-х – начале 2000-х годов процесс систематизации и оптимизации государственных функций. Система распределения государственных функций и компетенция каждого уровня государственного управления исчерпывающим образом не закреплены в соответствующих законодательных актах. В результате происходит неконтролируемое расширение функций государственных органов.

При этом важно понимать приоритетность вопроса о государственных функциях по сравнению с заведомо популярным тезисом о необходимости сокращения государственного аппарата. Для нынешнего объема государственных функций численность аппарата (особенно в городах и районах) крайне мала. Речь должна идти именно о сокращении государственных функций и перераспределении оставшихся в регионы. Только после этого целесообразно ставить вопрос об оптимальной численности тех или иных государственных органов.

3.2. Четко не разграничены функции и полномочия между центральным и местными уровнями, сохраняется дублирование функций. В отдельных секторах государственного управления отмечается «иерархическая пирамида компетенции» - совпадение предметов ведения и ответственности.

Совпадение предметов ведения, пересечение функций в целом приводят к размытости и неупорядоченности в вопросах ответственности и подотчетности, нерациональному расходованию бюджетных средств, снижению качества осуществляемых государством функций и предоставляемых им услуг.

При этом не секрет, что при разграничении властных полномочий между областными, районными и местными органами власти верхние уровни будут крайне 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.

3.3. Действующая система межбюджетных отношений отличается отсутствием стабильности в среднесрочном периоде, четких и понятных принципов распределения доходов, расходов и межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов. Неравномерность распределения доходной базы между регионами вследствие сильной дифференциации экономического развития территорий предопределяет необходимость проведения активной политики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов для достижения равной доступности населению услуг государственного сектора [13].

3.4. Не разработан эффективный и прозрачный механизм выборности органов местного самоуправления (как, впрочем, и любых других выборов). Основной проблемой здесь, скорее всего, является вопрос глубокой зависимости избирательного процесса в РК от исполнительной власти [12].

4. Четвертая группа причин – это многочисленные социально-психологические проблемы, вытекающие из непреодоленного советского наследия, такие, как неготовность и нежелание многих местных руководителей брать на себя реальную ответственность, а также неготовность части жителей реально, систематически, а не только на словах участвовать в управлении местными делами, их неверие в возможность реальных перемен своими силами («выученная беспомощность») [14, 15].

Вследствие вышеназванного комплекса причин представителям локальных элит для реализации региональных проектов проще и выгоднее искать благосклонности и поддержки центральных государственных органов, банков и крупных сырьевых корпораций, чем развивать и использовать местные ресурсы, беря на себя реальную, а не декларативную ответственность за развитие территории.

Соответственно, непереносимыми условиями ускорения процесса развития и совершенствования местного самоуправления в независимом Казахстане могут стать следующие меры:

1) неуклонная, решительная и последовательная диверсификация экономики, уход от её экспортно-сырьевой направленности;

2) региональное развитие,

3) укрепление государственной дисциплины, законности и правопорядка в государственном аппарате, последовательная борьба с коррупцией, регулярная ротация и периодическое обновление государственного аппарата;

4) преодоление негативных аспектов советской ментальности: патернализма, социального иждивенчества и «выученной беспомощности», пропаганда «историй успеха».

В этом смысле кризисные явления, постигшие сырьевую экономику в 2014-2016 гг., могут стать стимулом для действительно перспективных реформ, создавая условия для демократизации всей системы государственного и местного управления и повышения его эффективности.

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. Мидельский С.Л. [Краткая история местного самоуправления в Казахстане: традиции и тенденции](#) // «Инновационный менеджмент и технологии в эпоху глобализации»: материалы международной научно-практической конференции. "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the international scientific-practical conference. In three volumes. Volume I - Bogmallo Beach Resort, Павлодар: Региональная Академия Менеджмента, 2014.
5. Жизнь и смерть лидера Алаш Орды / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/zhizn-i-smert-lidera-ash-ordy.html>
6. Д. Аманжолова Партия Алаш. Истоки национальной демократии / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/istoki-nacionalnoj-demokratii.html>
7. Комаров О.Е. Социологический анализ роли местных представительных органов в жизни общества (на материалах Павлодарской области). // Вестник Евразийской академии административных наук. – Москва: НП «ЕААН», 2014. № 4.
8. Комаров О.Е. Роль представительных органов в жизни общества (опыт социологического исследования в Павлодарской области). // «Инновационный менеджмент и технологии в эпоху глобализации»: материалы международной научно-практической конференции. "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the international scientific-practical conference. In three volumes. Volume I - Bogmallo Beach Resort, Павлодар: Региональная Академия Менеджмента, 2014.
9. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».
10. Комаров О.Е. Местное самоуправление: вопросы теории и методологии. Учебное пособие. - Павлодар, 2007 г.
11. Комаров О.Е. Местное самоуправление как институт развития гражданского

общества в Республике Казахстан: социологический анализ: автореф. ... канд. социол. наук: 22.00.04. – Алматы, 2010.– 28 с.

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

13. Халикова Ш.Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан / Вестник КазНУ, № 2, 2013 г. / [Электронный ресурс] Articlekz.com Научные статьи Казахстана: <http://articlekz.com/node/3624?page=show>

14. Ильин Е.П. Работа и личность. Трудоголизм, перфекционизм, лень. М.: Питер. 2011. / [Электронный ресурс] Пси-фактор. Выученная беспомощность: психологические исследования феномена: <http://psyfactor.org/lib/helplessness.htm>

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