

Д. Д. ЕШПАНОВА, Ж. К. АЛЬЖАНИ

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ АСПЕКТ

Сегодня очевидно, что необходимы реформы государственного управления, о чем неоднократно говорил Президент Казахстана. Так на сессии парламента третьего созыва (1 сентября 2006 г.) Президент отметил, что вхождение Казахстана в новый этап своего развития требует внимательного рассмотрения и проведения соответствующих реформ государственного управления, политической системы и возможно Конституции.

В настоящее время в Казахстане наблюдается тенденция к устойчивому экономическому росту. Реформы государственной власти, а именно децентрализация власти призвана обеспечить более динамичное развитие рыночных отношений и демократии. Вместе с тем сильная централизация власти, оставшаяся в наследство от СССР, все еще сохраняет значительные масштабы.

За годы независимости были проведены ряд реформ, касающихся исполнительной власти, но в конечном счете они не изменили сути ее, а именно жесткую централизацию.

Децентрализация как переосмысление и изменение роли, ответственности и полномочий различных уровней управления является одним из эффективных методов деятельности государства. Опыт реформ в различных странах, в частности, Центральной и Восточной Европы, СНГ показывает, что децентрализация играет важную роль в процессе демократизации и трансформации экономики и общества. Это сложный процесс, требующий правильного понимания сути децентрализации, продуманности и взвешенности действий, так как он затрагивает различные аспекты жизни общества – политические, правовые, социальные, административные, экономические и культурные.

Основными целями децентрализации в Казахстане являются демократизация основ государственного управления, создание условий для эф-

фективного осуществление государством его функций на соответствующих уровнях управления при решении как текущих вопросов, так и перспективных задач социально-экономического развития страны.

Говоря о необходимости децентрализации государственных функций, необходимо определить основные причины, обуславливающие необходимость преобразований. Необходимость в децентрализации государственных функций обусловлена следующими факторами:

1. С момента распада СССР и перехода к рыночной экономике возникли совершенно новые экономические взаимоотношения, обусловившие возникновение новых регулирующих функций, которые государство на начальном этапе взяло на себя. Но время не стоит на месте, и то что было необходимо в переходный период, в настоящее время тормозит дальнейшее развитие экономических процессов. В связи с чем возникла необходимость в снятии с государства несвойственных ему функций, с передачей их в негосударственный сектор, тем самым, сняв дополнительную нагрузку с государства.

2. Основные социально-экономические проблемы, вызванные новыми экономическими реалиями (безработица, падение уровня жизни, обострение экологической ситуации и т.д.), особенно остро проявляется на региональном уровне, следовательно их решение эффективнее проводить на этом уровне.

3. Зачастую происходит дублирование, либо «наложение» функций, происходящих в результате «перебора» полномочий различными уровнями власти, что приводит к неэффективному управлению, и, как следствие, неэффективному расходованию бюджетных средств. В связи с чем возникла необходимость в четком определении и разграничении функций между различными уровнями власти не только в вертикальном, но и горизонтальном направлении<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Абильбекова Г.А., Сейтенова Г.А., Ким В.В. Распределение властных полномочий между уровнями власти в Республике Казахстан в свете децентрализации государственных функций // Региональный семинар по выбору политики, административным вопросам по децентрализации в Республике Казахстан. Алматы, 2001. С. 25.

Дальнейшая демократизация власти невозможна без эффективной системы управления на местном уровне, без становления МСУ. Местное самоуправление, как его трактует Европейская хартия о местном самоуправлении, подписанная в 1985 г. в Страсбурге, – это «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» (ст.3-1). Данный документ определяет эффективное местное самоуправление как одно из важных условий демократического развития.

Преимущества органов местного самоуправления общего назначения по сравнению с местными службами центральных органов:

увеличивается количество прав и свобод в обществе;

возрастает возможность граждан участвовать в местных делах;

повышается эффективность управления.

Местное самоуправление – это особый вид управления, при котором функционирование социально-политической системы осуществляется не извне, а автономно на собственной основе, при широком и активном участии граждан в решении внутренних проблем.

Содержание Европейской Хартии о местном самоуправлении в целом отражает современный мировой уровень демократии в аспектах власти, управления, прав человека. Конечно, она провозгласила важнейшие, наиболее типичные и целесообразные политические принципы. Однако далеко не во всех странах сегодня они могут быть применены в равной степени. Между тем, выработанные и апробированные многовековой практикой политических отношений во многих странах мира, положения Хартии не должны игнорироваться в процессе разработки казахстанской концепции местного самоуправления. Важно лишь, чтобы они не приходили в столкновение с традициями и особенностями как всей нашей страны, так и отдельных ее регионов.

Самоуправление в Казахстане имеет небольшой опыт. Корни самоуправления у казахов 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 вооруженные силы и командовать подразделениями воинов. В традиционной структуре Казахстана имели сильное влияние элементы «военной демократии». Вплоть до полного вхождения Казахстана в Российскую империю родовые общины обладали широкой автономией и весом.

По нашему мнению, местное самоуправление – это система демократически избранных вне государственных органов местной власти, осуществляющих управление в пределах конкретной территории (как сельской, так и городской) на основе интересов ее населения и законов, определяющих ее правовой статус, экономические основы, функциональные полномочия, меры юридической и политической ответственности. Такое понимание местного самоуправления, как нам кажется, соответствует тому его пониманию, к какому подошла казахстанская юридическая наука. Но в законодательных актах Республики Казахстан ряд существенных моментов понятийного характера, касающихся самоуправления, пока отсутствует и в первую очередь в Конституции.

Субъекты местного самоуправления в Конституции очерчены лишь самым общим образом: «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения» (ст. 89 п.2).

Конституция 1995 года попыталась развить данное положение, в ней наряду с местным государственным управлением признаны институты местного самоуправления, однако существующая законодательная база еще недостаточна для возникновения полноценного местного самоуправления. По большому счету, в целом уже сформировались центральные и местные государственные органы. Местное самоуправление, на наш взгляд, призвано занять пустующие ниши, а также функционировать там, где местное государственное управление не эффективно. Особенно сейчас, они могли оперативно разряжать социальное напряжение и недовольство населения, тем более, что эти органы не несут прямого политического характера, их пер-

воочередные функции носят социальный и хозяйственно-культурный характер.

Местное самоуправление, как форма власти сообщества, непосредственно взаимодействует и с правом, и с политикой, опирается на деятельных собственников. С этой точки зрения именно гражданин должен быть субъектом местной политики, местного самоуправления. Следует добавить, что на местном уровне чаще всего используются формы, акции непосредственной демократии. А они, как известно, базируются на широком участии большинства граждан данной территории при решении местных проблем. При этом успешное функционирование местных органов власти полностью зависит от политической культуры и активности конкретных граждан, жителей села, микрорайона, сельского сообщества. Стало быть, гражданин есть субъект местного самоуправления. Конституция Республики Казахстан закрепляет это естественное положение вещей. «Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах установленных законом».

Второй уровень субъектов местного самоуправления могут составить различные общественные объединения граждан. Они выступают как хозяйственные или культурные, постоянные или временные, самостоятельные или как филиалы более масштабных объединений. Конечно, наибольшим влиянием будут пользоваться организации и движения политического характера, но необязательно их влияние окажется решающим. На основе этих объединений должны формироваться, обычно выборным путем, общественные структуры местного самоуправления.

Третий уровень субъектов может состояться из наделенных властными полномочиями общественных и представительных структур: сельские и квартальные сходы, собрания выборных старост, районные и городские кенесы. Эти субъекты являются постоянно действующими, систематически исполняющими управленческие функции в пределах своего территориального влияния. Они своей деятельностью призваны связывать данную местность и ее население со структурами государственной власти, организовывать взаимодействие с представителями со-

седних общин, поселков, городов, районов, а также всех субъектов местного самоуправления в рамках каждой данной территории<sup>2</sup>.

Возможно, такое деление субъектов местного самоуправления несколько условно. Но принципы такого деления – демократизм, законность, максимальное представительство, выборность снизу вверх – логично.

В экономической сфере законы должны обеспечивать защиту интересов местного самоуправления, создавать условия для успешности его хозяйственной деятельности, надежные основы для формирования местного бюджета. Без финансово-экономической самостоятельности, без гарантий его серьезных возможностей в этой области местное самоуправление окажется несостоятельным.

Актуальная для казахстанского общества политическая проблема при организации местного самоуправления заключена в степени реализации прав человека на участие в управлении в рамках современного подхода к местному самоуправлению. Сами права провозглашены Конституцией 1995 года в соответствии с международными нормами. Но их реализация не произойдет автоматически.

Для подачи петиции, проведения опросов, референдумов, выборов, собраний (сходов) граждан, функционирования различных комиссий, комитетов и других структур, как на постоянной, так и на временной основе, для выполнения ими наказов избирателей и возможности их отзыва нужны немалые средства. Они нужны также для организации систематического информирования населения о решениях и действиях органов местного самоуправления, для разъяснения действующего законодательства. В обозримой перспективе в таких средствах местное самоуправление будет испытывать недостаток.

С другой стороны, осуществление политического процесса на местном, территориально-ограниченном уровне требует определенной политической культуры широких слоев населения, заинтересованности и разнообразных знаний, информированности на стадии обсуждения вопросов, активности при их решении. Без политического участия значительной части граждан местное самоуправление не состоится, но навыков де-

<sup>2</sup> Там же.

мократического политического участия в нашем обществе пока мало.

Когда в обществе не происходит обнадеживающих социально-экономических изменений, в сознании людей происходит беспрецедентный откат. На этой почве проявляются родовые кумиры, призывающие общество обратно к средневековью. Это можно объяснить исторически сложившимся традиционным менталитетом коренного населения, которое в большинстве сконцентрировано в сельской местности. Если учитывать тот факт, что большинство аулов заселены представителями исключительно одного рода, то возникает проблема альтернативности выборов и отсутствия конкуренции. Но также существуют населенные пункты, жители которых не однородны по родовой принадлежности, здесь возникает другая проблема – проблема жесткого противостояния или фальсификации выборов. Соблюдение определенного баланса между крупными исторически обусловленными группами (кланами) естественно для страны, но ни в коем случае, не должно иметь формального (законодательного) закрепления, оставаясь всего лишь традицией, позволяющей проводить более гибкую политику на районном, региональном республиканском уровнях.

Первый и, возможно, важнейший по влиянию на процесс самоуправления фактор – это господствующие в обществе политические традиции, которые будут формировать отношения населения к различным формам территориального самоуправления.

На протяжении веков население Казахстана сохраняло чувства уважения и подчиненности государственной власти, в общественном сознании казахстанцев глубоко сидят стереотипы патернализма.

Патерналистское сознание в сознании казахстанцев обуславливается двумя факторами: 1) сохранением значительной доли населения, чьи доходы зависят от государства; 2) сохранением доли «социально-слабых» групп, фактически неконкурентоспособных на современном рынке труда. Таким образом, патернализм общественного сознания казахстанцев имеет двойную при-

роду. С одной стороны, это неуверенность в своих силах или плохое материальное положение, а с другой – традиционализм во взаимоотношении общества, государства и личности.

При этом граждане не фетишизируют роль государства, а напротив, весьма критически относятся к нему. Государство, с их точки зрения, не выполняет тех своих функций, которое обязательно было выполнять и с точки зрения заботы о стратегических целях общества, и с позиции заботы о текущих интересах граждан, и даже с точки зрения соблюдения их законных прав<sup>3</sup>.

Эти настроения медленно, но верно трансформируются, дойдя в последние годы до состояния полного безверия широких слоев общества в отношении любых властных структур, до психологической отчужденности большинства людей от официальных инстанций.

Так, выборы в Маслихат в 2003 г. показали низкую явку избирателей на выборы. Анализ социологического опроса, проведенного Евразийским институтом системных исследований в Восточно-Казахстанской области, показал пассивность электората в выборах в местные представительные органы. Опора любого социального порядка – его легитимация, т.е. объяснение и оправдание ее в глазах населения. Исполнительная власть в разной степени такой легитимацией обладает, причем на всех уровнях, представительная только на уровне национального парламента. В регионах дело обстоит гораздо хуже.

Снижение интереса к выборам в маслихат во многом связано с ролью данного представительного органа власти в политической жизни общества. Вместе с тем массовый отказ от участия в выборах органов власти свидетельствует о низкой политической культуре населения. Но абсентеизм электората можно понимать и как особый вид социального протеста.

Таким образом, граждан, которые не пришли на выборы, можно охарактеризовать как людей, которых не устраивает существующая власть, но не собирающихся активно бороться, а лишь не желающих соприкоснуться с ней ни при каких условиях, упорно избегающих всяких контактов с ней, в том числе и в рамках избирательных про-

<sup>3</sup> Тихонов И.Е. Россияне: нормативная модель взаимоотношений общества, личности, государства // Общественные науки и современность. 2005. № 6. С. 42-43.

цедур. Причиной подобного поведения является разочарование в существующих властных институтах как таковых.

Но необходимо отметить, что одновременно в настоящее время и политический опыт, как и политические настроения, становятся разнообразными. Формируются специфические интересы и потребности, проявляются политическая активность различных социальных групп населения. Происходит столкновение традиций разного политического общественного состояния: сохраняются еще навыки общности и коллективизма с быстро растущими проявлениями индивидуализма и агрессивного-эгоистических интересов.

При этом мы хотели бы отметить псевдо-коллективизм наших сограждан. Так, для определения уровня готовности к солидарным действиям, как одной из важнейших характеристик наличия в обществе горизонтальных связей, либо его готовности к этим связям и отношениям, в рамках проекта «Перспективы формирования гражданского общества в Казахстане в контексте трансформации политической системы и политической культуры», проведенного Институтом философии и политологии МОН РК, респондентам был задан вопрос «Если Ваше начальство приняло решение снизить заработную плату сотрудникам, как Вы предпочитаете решить проблему» с четырьмя вариантами ответов:

1) Объединится с коллегами и протестовать против решения; 2) Зайти к начальнику и договориться с ним; 3) Найти другую работу; 4) Выжить на уменьшенную зарплату.

Первый вариант ответа выбрали 40,4 % респондентов, второй вариант – 24,4 %, третий вариант – 22,8 %, четвертый вариант – 9,8 %.

Как видно, суммарный показатель 57% ответов респондентов на данный вопрос, предпочитающих не коллективные, а индивидуальные действия при возникновении сложных ситуаций, говорит о том, что большинство в нашем обществе не верит в эффективность солидарных действий<sup>4</sup>.

Таким образом, налицо противоречивость политического сознания казахстанского народа. Но как это отразится на формировании и деятель-

ности органов местного самоуправления точно предсказать невозможно. Рассчитывать на повсеместное эффективное функционирование этой системы власти сразу по ее возникновению не следует. Тем более что преобладание бюрократического политического опыта у лидеров и элит, нейтральная направленность организационных структур и деятельности оппозиционных партий и движений, будут тормозить этот процесс.

С точки зрения имеющегося политического опыта большинство людей явно не готово к реализации своего конституционного права участвовать в управлении жизнью общества, а у местного самоуправления в Казахстане – сложное начало. Но вывод из такого положения только один: система местного самоуправления должна длительное время совершенствоваться, втягивать в свою орбиту все большую часть населения, формировать и утверждать в нем новый, демократический политический опыт, потребность в изучении и решении вопроса о культуре общественного самоуправления.

Реальное самоуправление станет возможным только тогда, когда оно будет принято подавляющим большинством народа, который станет эффективно пользоваться его возможностями. На подготовку такого состояния общества должны быть направлены и политика центральных властей, и деятельность общественно-политических формирований, и научные исследования, и работа средств массовой информации, то есть все то, что способно утвердить в обществе новые политические традиции.

Важными аспектами формирующейся концепции местного самоуправления являются также характер и организация выборных кампаний, механизм осуществления местной власти выборными органами, особенности самоуправления в городах и сельской местности, статус депутата местного уровня, роль и функциональные возможности общественных структур, проявления национальных, географических, религиозных, социальных особенностей регионов в осуществлении местного самоуправления, характер их учета в законодательстве и конкретной политике, методы и формы контроля над деятельностью орга-

<sup>4</sup> *Кадыржанов Р.К.* Институциональные и социокультурные предпосылки гражданского общества в Казахстане // Проблемы формирования гражданского общества в Казахстане. Алматы, 2002. С. 14-15.

нов самоуправления и некоторые другие. Даже простое перечисление показывает сколь многообразны проблемы и сложен процесс разработки и создания демократических структур местной власти.

Если Казахстан намерен сохранить курс на продолжение реформ, то республика неизбежно должна развивать местное самоуправление, как бы это ни было тяжело для центральной власти. Невозможно в такой большой, многонациональной и неравномерно развитой стране управлять всем из Астаны. Рыночная экономика подразумевает наличие демократического строя и свободного гражданина. А последний формируется,

когда участвует в управлении и чувствует свою ответственность. И конечно, может реализовать себя как гражданин.

#### **Резюме**

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы әлеуметтік-мәдени сараптау арқылы қарастырылады.

Қоғамдық сананың патернализм, трибализм (рушылдық), абсентизм сияқты көріністері талданады.

#### **Summary**

The author highlights the problems of the establishment of the local government in Kazakhstan via sociocultural analysis. Such issues as social conciseness, paternalism, tribalism, and the lithe are examined in the article.