

## Местное самоуправление в условиях политической модернизации Казахстана

Досмагамбетова Г. И.

Специфика же современной ситуации в системе государственного управления Казахстана состоит в том, что от жестко централизованной структуры власти осуществлен переход к разделению властей [1] и важно обеспечить как эффективное взаимодействие властей различного уровня, так и подключение к решению актуальных проблем ранее политически пассивных групп населения. При проведении государственной политики важно обеспечить оптимальное решение местных вопросов и учет интересов местных сообществ, умелое сочетание интересов и прав человека. Эти и многие другие задачи приобретают особую актуальность в рамках проводимой в стране реформы местного самоуправления.

В Казахстане в рамках общей системы властных институтов государства происходит трансформация политической значимости представительных органов власти на местном уровне, становление которых как политического института во многом зависит от готовности населения участвовать в процессах управления делами социума, проживающего в регионе. Опыт соседних государств убедительно показывает, что «без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом невозможно. Кроме того, именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью» [2].

С формально-правовой точки зрения можно с полным правом утверждать, что в нынешнем свободном и демократическом Казахстане реализуется Европейская Хартия местного самоуправления, так как этот принцип зафиксирован в Конституции страны, принятой в 1995 году. Внесенные в мае 2007 года изменения и дополнения в Основной Закон республики создали основу для формирования структуры местного самоуправления на территории городов и районов в Казахстане, которые возлагаются на местные представительные органы – маслихаты [3]. Но действительность показывает, что становление системы местного самоуправления оказалось наиболее трудной задачей. Предполагалось, что оно составит одну из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, выступит инструментом тесного взаимодействия с населением и использования общественного контроля за властью.

Также в общественном сознании граждан Казахстана в отношении формирующихся органов местного самоуправления, необходимо преодолеть существующий стереотип восприятия их как способа сугубо хозяйственно-экономической организации, в отличие от государственных органов, прочно связанных у населения нашей страны с политической деятельностью. Фактически, местный уровень власти в общественном мнении зачастую еще не представляется той силой, с помощью которой можно эффективно решать актуальные вопросы местного сообщества. Население зачастую не только видит, но и ощущает, так скажем, «на себе» неспособность местной власти решать конкретные вопросы по причине отсутствия средств, либо отнесения решения этих вопросов к полномочиям вышестоящих органов власти. Всё это никак не содействует становлению и дальнейшему развитию системы местного самоуправления в нашей стране.

Сохраняется и ментальность советской поры, когда местная власть для принятия собственных решений ждало установок от государственной власти. Признать, что местное самоуправление – это форма самоорганизации населения, сегодня мешает также неверие в силы общества регулировать свою жизнь и деятельность самостоятельно, без принуждения государственных институтов.

Учитывая то, что в силу своей природы местное самоуправление может выступать связующим звеном между населением и государственными структурами, эффективным институтом региональной социально-экономической политики, Казахстан заинтересован в развитии этого института народовластия, который, занимая особое место и выполняя собственную роль в политической жизни общества, может представлять нижний уровень управления. Объективный интерес основан на том, что политические процессы, протекающие на локальном, местном уровне, во многом воспроизводят матрицу общей политической системы. Оно актуализирует участие человеческого фактора в политических преобразованиях и позволит включать политически и экономически активную часть населения в проведение реформ на местах.

Учитывая противоречивость подходов к определению сути местного самоуправления, как со стороны представителей разных ветвей и уровней власти, так и исследователей, необходимо отметить, что особенностью этих дискуссий является общая неудовлетворенность состоянием местного самоуправления и самый широкий разброс мнений о роли института местного самоуправления в политической системе Казахстана. Местная власть, чаще всего, рассматривается с юридической точки зрения, с позиций экономической эффективности, администрирования. Однако деятельность именно местного уровня власти, максимально приближенного к населению, носит в большей степени политический характер, что связано с согласованием различных интересов представителей местного сообщества. Соответственно, здесь и осуществляется согласование разнородных требований местного населения и принятие решений, непосредственно влияющих на местное сообщество. Местное сообщество представляет фактор политического и идеологического характера, а самоуправление – объект, вокруг которого всегда ведется борьба политических партий за централизацию или децентрализацию.

Судьба местного самоуправления вызывает в настоящее время тревогу у многих ученых и практиков, так как оно может сформироваться как придаток государственной власти, а не как выражение активности и самоорганизации местных сообществ. Анализ современных взглядов на местное самоуправление и природу муниципальных органов, их место в демократической системе управления обществом позволяет сделать следующий вывод: значительная часть современных ученых говорят о негосударственной природе местного самоуправления, другие утверждают, что местное самоуправление – это государственная власть особого рода. Третьи полагают, что самоуправление сочетает в себе два начала: с одной стороны, государственный тип самоуправления, а с другой – общественное самоуправление.

Самоуправление, безусловно, есть функция общественного, субъект территориального социума. В этом смысле суть местного самоуправления можно выразить следующим образом: в стране наряду с интересами личными и интересами государства признаются и гарантируются еще и местные интересы, связанные с решением вопросов, обеспечивающих жизнедеятельность населения [4]. Говоря другими словами, суть местного самоуправления состоит в том, что населению конкретной территории предоставляется право самостоятельно и под свою ответственность управлять своей жизнедеятельностью, решая местные проблемы. Жители могут как непосредственно, так и через создаваемые ими органы, которые на этом уровне наиболее приближены к населению, участвовать в управлении.

Формирование системы местного самоуправления требует решения проблемы – способности государства как одной из форм проявления демократии осуществлять децентрализацию своих функций в интересах населения, а местным сообществам самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Первым шагом к урегулированию возникающих проблем служит разграничение полномочий и области компетенций государственной власти и местного самоуправления, реализация этого положения происходит очень медленно в силу ряда причин. Во-первых, центральная элита, являясь инициатором этого

процесса, в то же время неохотно передает свои полномочия в вопросах, «решение которых не требует воли и профессионализма государственных чиновников». Во-вторых, население в большинстве случаев не готово нести самостоятельную ответственность в решении вопросов жизнедеятельности и тяготеет к привычной зависимости от «вышестоящих органов».

Общим направлением развития местного самоуправления в европейских странах является рост самостоятельности муниципальных образований, ослабление непосредственного контроля государства, активизация деятельности различных общинных сообществ, а также развитие муниципальной интеграции. Это глобальная тенденция задает общий вектор развития местного самоуправления в целом.

В европейских странах реформа местного самоуправления, имея свои особенности, выражается в двух взаимосвязанных тенденциях – укреплении и укрупнении муниципалитетов.

Когда речь идет об укреплении самоуправления, имеется в виду не только формирование простых управленческих структур, но и весьма сложный процесс включения населения в муниципальную деятельность, разработку механизмов реального влияния на решения, принимаемые органами местной власти.

Требование населения влиять на решение многих государственных задач на местном уровне привело к децентрализации этих задач и переходу их с центрального на муниципальный уровень, а условием выполнения возросшего числа полномочий, в свою очередь, стало укрупнение муниципалитетов, прежде всего, в сельской местности. Муниципальный западноевропейский опыт свидетельствует, что вопросы изменения границ муниципалитетов, их укрупнения, слияния должны решаться законодательным путем, с учетом мнения заинтересованных муниципалитетов и населения.

При этом эффективность местного самоуправления обеспечивается со стороны государства различными средствами, среди которых могут быть:

- фискальная автономия, основанная на наличии у муниципалитетов собственных доходов, обеспечивающих бюджет;
- высокая степень муниципальной интеграции и наличие независимых объединений муниципальных образований, отстаивающих их интересы;
- отсутствие прямого административного контроля, выстраивание отношений государства с муниципалитетами как с независимыми корпорациями;
- система разграничения полномочий местного самоуправления и государства, а также четкий порядок делегирования и финансирования государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень.

Местное самоуправление, таким образом, представляет собой не только некое качественное состояние «зрелой» в институциональном и правовом смысле государственной власти, но и что более важно – специфический институт общественной власти, который является связующим звеном между государством и населением.

### Литература

1. Фиглин Л.А. Информационно-аналитическая деятельность органов власти // Социологические исследования. – 2003. – № 6. – С. 128.
2. Послание Президента Российской Федерации Собранию РФ. – М., 2002.
3. О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 21.05.2007 // Казахстанская правда. – 2007. – 22 мая..
4. Замотаев А. А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М., 1999. – С. 13.