

АННОТАЦИЯ

диссертационной работы Аубакировой Жанны Болатбековны на тему: «Совершенствование системы местного самоуправления в Республике Казахстан», представленной на соискание степени доктора философии (PhD) по образовательной программе 8D04103 – «Государственное и местное управление»

Актуальность темы исследования. Создание качественно новых позитивных преобразований во всех сферах жизни современного общества, гарантирующих права и свободы человека и гражданина органически связано с функциональной эффективностью всех государственных институтов, где немаловажная роль отводится органам местного самоуправления.

Развитие местного самоуправления очень важно для современного государства, стремящегося к формированию экономики нового качества, основанной на знаниях, инновациях и конкурентоспособном человеческом капитале. В условиях новых глобальных вызовов местное самоуправление способно играть стабилизирующую роль в развитии экономики и общества за счет предупреждения и снижения социального напряжения. Оно положительно воздействует на снижение иждивенческих настроений в обществе, увеличивает предпринимательскую активность населения, повышает заинтересованность в максимальном развитии и использовании собственного ресурсного потенциала каждого населенного пункта и местности. В свою очередь, это способствует подъему экономики отдаленных районов, сел, аулов и, в конечном счете, выравниванию уровня жизни на всей территории страны.

Местное самоуправление – это одно из действенных механизмов вовлечения городского и сельского населения в местное управление и непосредственного решения важных проблем. Для Казахстана в этом отношении важен и интересен опыт стран ОЭСР, которые добились успеха в развитии местного самоуправления и регионального развития в целом.

Исследование вопросов повышения эффективности и совершенствования управленческой деятельности местного самоуправления представляются достаточно актуальной темой, изучение которой позволит сделать ряд выводов и обобщений, имеющих значение для дальнейшего развития института местного самоуправления, как в теоретической науке, так и в практической деятельности.

Степень научной разработанности. Большое количество научных исследований было посвящено вопросам формирования и реформирования системы местного самоуправления, а также оценке эффективности управленческой деятельности руководителей местных органов государственного управления и самоуправления. Зарубежные ученые, такие как А. Токвиль, А. Файоль, М. Вебер, Р. Гнейст, Л. Штейн, Турэ, Р. Редлих, П. Ашлей, и другие, внесли значительный вклад в развитие теории местного управления и самоуправления.

Современные исследования в этой области также находят свое отражение в работах российских ученых, таких как Г.В. Атаманчук, Я.Ю. Старцев, В.Т. Батычко, А.С. Прудников, В.Г. Игнатов, Е.Н. Белкина и др. В российских исследованиях уделяется внимание актуальным проблемам местного управления и самоуправления.

Отечественные авторы, такие как Е.Б. Аймагамбетов, М.К. Жетписбаева, Р.О. Бугубаева, Г.С. Сапаргалиев, В.Н. Уварова, К.Е. Кубаева, З.Л. Федотова, Л.Н. Бурлаков, С.З. Баймагамбетова, А.А. Таранов, А.С. Серикбаева, В.Ф. Романюк, Г.И. Досмагамбетова, также внесли свой вклад в изучение системы местного самоуправления.

Тем не менее, несмотря на значительные исследования в данной области, остаются недостаточно изученными вопросы, связанные с проблемами, перспективами и направлениями развития системы местного самоуправления. Особое внимание следует уделить вопросам финансового выравнивания регионов, таким как низкая самодостаточность регионов, высокая зависимость местных бюджетов от республиканского бюджета, а также дотационные регионы, которые могут быть менее мотивированы к оптимизации расходов. Важным аспектом также являются межбюджетные отношения, требующие комплексного исследования и разработки путей их решения. В свете этих обстоятельств возникает неотложная необходимость в комплексном исследовании системы местного самоуправления с целью выявления перспектив ее совершенствования в Республике Казахстан.

Цель диссертационного исследования – проведение анализа и разработка предложений по повышению эффективности управленческой деятельности системы местного самоуправления в Республике Казахстан.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) изучение теоретических аспектов развития местного самоуправления, включая теории и подходы к процессу управления;
- 2) проведение анализа моделей местного самоуправления и их функционирования;
- 3) изучение зарубежного опыта местного самоуправления и их функционирование;
- 4) анализ современного состояния местного самоуправления в Казахстане, включая особенности становления и правовые основы организации местного самоуправления;
- 5) выявление проблем в действующей системе местного самоуправления в Республике Казахстан и определение их воздействия на эффективность деятельности органов местного самоуправления;
- 6) разработка системы показателей, которые характеризуют развитие местного самоуправления в системе государственного управления. Эти показатели считаются одним из условий обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны, региона и повышения благосостояния населения;
- 7) разработка механизма государственного управления в системе местного самоуправления, который на данный момент требует:

– проработка стратегии и тактики ее реализации на уровне местного самоуправления;

– разработка форм и методов гражданского участия граждан в местном самоуправлении;

– повышения уровня цифровизации сельских территорий, необходимый для повышения информированности и возможности в принятии участия государственного управления на местах местного самоуправления;

8) разработка рекомендаций по повышению эффективности управленческих решений органов местного самоуправления Республики Казахстан.

Объектом исследования является система местного самоуправления, включающая в себя органы местного самоуправления на различных уровнях управления.

Предметом диссертационного исследования. Диссертационное исследование фокусируется на анализе и изучении различных компонентов и аспектов системы местного самоуправления, включая функционирование акимов в сельских и местных территориях, а также взаимоотношения, возникающие в процессе осуществления местного государственного управления и самоуправления.

Теоретическую и методологическую основу данного исследования составляют принципы диалектики, рассматривающие явления реальной действительности в их естественно-историческом развитии, а также в контексте взаимосвязи теории и практики управленческой деятельности. Кроме того, в работе используется структурно-логическое обоснование теорий и моделей местного самоуправления.

В процессе исследования применялись различные частные методы познания, такие как исторический, сравнительно-правовой, логический, системно-структурный анализ, конкретно-социологический и другие общие и частные научные методы.

Нормативно-правовую базу исследования формируют Конституция Республики Казахстан, законы и подзаконные нормативно-правовые акты различных отраслей права, а также международные договоры.

Информационной базой диссертационного исследования составили стратегические и программные документы Республики Казахстан, статистические данные от различных органов, результаты полевых исследований, научные работы, отчеты, анализ периодической печати, включая электронные источники, и статистические данные.

Эмпирической базой исследования являются законодательные и аналитические материалы, официальные издания, аналитические и статистические сборники. Кроме этого, в диссертационной работе отражены содержания посланий Президента РК, государственных стратегий, программ и национальных проектов.

Научная новизна диссертационного исследования. К наиболее существенным результатам, содержащим научную новизну и выносимым на защиту, относятся следующие:

- на основе изученных теорий местного самоуправления, автором было разработано структурно-логическое обоснование теории и моделей местного самоуправления;

- в результате проведенного литературного обзора, автором было уточнено понятие «местное самоуправление»;

- проведено социологического исследования на основе анкетирования в определении основных направлений развития МСУ (городов районного значения, сел и сельских округов) был предложен механизм госуправления в системе МСУ;

- разработаны рекомендации по формированию основных направлений в нормативно-правовой сфере МСУ для дальнейшей разработки Стратегии развития МСУ в РК.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту.

1) структурно-логическое обоснование теории и моделей местного самоуправления;

2) уточнено определение понятия «местное самоуправление»;

3) результаты социологического исследования на основе анкетирования в определении основных направлений развития МСУ;

4) рекомендации по формированию основных направлений в нормативно-правовой сфере МСУ для дальнейшей разработки Стратегии развития МСУ в Республике Казахстан.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

В теоретическом плане полученные научные рекомендации предоставляют возможность обеспечить эффективную реализацию управленческой деятельности как института государственного управления, так и института самоуправления. Выводы, предложения и рекомендации, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в процессе законотворческой деятельности и при проведении дальнейших научных исследований проблем местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан.

Практическая значимость исследования заключается в том, что научная нормативная база для института государственного управления и самоуправления позволяет:

1) разработка механизма государственного управления в структуре местного самоуправления;

2) предложены рекомендации для разработки Стратегии дальнейшего развития МСУ в РК, которые охватывают нормативно-правовую сферу МСУ, требующие внесения определенных поправок и коррективов;

3) предложены ряд изменений и предложений на законодательном уровне, направленные на усиление МСУ в РК в части изменения подходов к бюджетным изъятиям, нормативам КПН и передаче НДС от МСБ местным бюджетам, которые могут быть использованы Министерствами национальной экономики и Министерством финансов при внесении изменений в бюджетное

законодательство, направленные на реформирование межбюджетных отношений, повышение стимулов и мотивации местных властей к самодостаточности и снижению зависимости регионов от республиканского бюджета.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные результаты диссертационного исследования были опубликованы в 8 научных работах, в том числе 1 статья в научном журнале, включенных в базу данных Scopus, 3 статьи в журналах, рекомендованных КОКСНВО МНВО РК, 3 статьи в материалах международных научно-практических конференций, 1 коллективной монографии ближнего зарубежья. Статьи публиковались совместно с научными консультантами.

Структура диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения, 128 списка использованных источников, нормативных ссылок, обозначений и сокращений, 39 рисунков, 31 таблиц и 12 приложений.

В первой главе диссертации «Теоретико-методологические основы местного самоуправления» рассмотрены теоретические аспекты развития местного самоуправления: теории и подходы процесса управления.

Современное понимание о местном самоуправлении основано на различных теоретических основаниях: теории свободной общины, общественной и государственной теории, теории дуализма местного самоуправления, теории социального обслуживания, теории муниципального социализма и др. На основе выше изученных теорий местного самоуправления, автором было разработано структурно-логическое обоснование теории и моделей местного самоуправления. (рисунок 2).

Анализируя теории развития местного самоуправления, мы пришли к тому, что на протяжении эволюционного развития присутствует управленческое воздействие путем разработки и реализации целенаправленных действий, результатом которых является:

- среда – система управления;
- средства – механизм управления;
- действие – процесс управления.

На основе данных утверждений и суждений многих основоположников теории МСУ автором было дано собственное авторское суждение понятия МСУ – это политико-правовой способ организации и осуществления власти на местах, обеспечивающий самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения, осуществляемое населением через выборные и другие органы МСУ, которые создаются в сельских и городских сообществах граждан, гарантируя их легитимность, обеспечивая стабильность и преемственность развития.

При анализе теории развития МСУ автор выделяет дуалистическую концепцию, представители которой стремятся найти компромисс между сторонниками двух крайних точек зрения. В рамках этой теории МСУ рассматривается как специфический уровень исполнительной и представительной власти. С одной стороны, он участвует в осуществлении

воли государства, а с другой стороны – наиболее полно учитывает интересы населения (рисунок 5).

Степень развития МСУ, выбор оптимального уровня и моделей его реализации в разных странах зависят от различных факторов экономического, социально-политического, демографического и исторического характера. Эти факторы взаимосвязаны и оказывают влияние на выбор и развитие моделей МСУ в разных странах.

Для снижения риска ошибочных решений в МСУ требуется использование методов управления, а также обширного применения зарубежного опыта в выборе методов планирования и управления.

Эмпирические исследования зарубежных ученых подчеркивают, что качество госуправления напрямую влияет на экономическое благосостояние страны, привлекательность для иностранных инвестиций, и связано с прозрачностью деятельности госорганов, что, в свою очередь, влияет на показатели экономического роста. Кроме того, существует прямая связь между качеством госуслуг и уровнем жизни населения. Таким образом, повышение эффективности государственного управления является важным условием для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и региона, а также для повышения благосостояния населения.

Сложившаяся на сегодняшний день ситуация в общественно-политической жизни страны свидетельствует о том, что становится актуальным проведение полноценного диалога действующей государственной власти на уровне МСУ с обществом и его основными институтами.

Развитие МСУ в зарубежных государствах основывается на субъективных и объективных факторах, где сложилась разнообразная практика, которая развивается в зависимости от МСУ и его законодательного регулирования. Эти факторы могут включать исторические, культурные, социально-экономические и политические условия, а также потребности и приоритеты населения и властных структур. Каждое государство имеет свою уникальную практику МСУ, которая формируется в контексте своей истории и законодательного регулирования. Законы и нормативные акты, определяющие полномочия, структуру и функции органов МСУ имеют значение в развитии и функционировании системы МСУ.

Разнообразие практик МСУ в разных государствах отражает их особенности и предпочтения в организации управления на местном уровне. Например, некоторые страны предпочитают более децентрализованную модель, в которой значительные полномочия передаются местным органам власти, позволяя им принимать самостоятельные решения и реализовывать свои приоритеты.

В других странах может быть более централизованный подход, с более жестким контролем и регулированием деятельности местных органов (Приложение Б). Порядок организации МСУ в зарубежных странах различен и развивается в результате местных исторических условий (Приложение В)

Организация системы МСУ в зарубежных государствах разнообразна и развивается в зависимости от конкретных местных исторических условий. Анализ выявил преимущества и недостатки МСУ в различных странах.

Важно отметить, что преимущества и недостатки МСУ могут различаться в разных странах и зависеть от конкретного контекста и реализации системы местного управления.

Во второй главе «Современное состояние и проблемы функционирования местного самоуправления в Республики Казахстан» проанализированы особенности становления и правовые основы организации местного самоуправления в Республике Казахстан.

Важно помнить, что истоки самоуправления на территории современного Казахстана уходят в эпоху возникновения родовых и племенных общин во время кочевого образа жизни. На курултаях и сходах кочевников выбирались родовые старшины и племенные вожди, которым передавались полномочия по разрешению споров и формированию и командованию воинскими подразделениями. Родовые общины имели широкую автономию и значительное влияние. Мнение ряда отечественных ученых, включая А.К. Бисембаева, поддерживает идею о том, что отсутствие практического опыта самоорганизации, свободной реализации инициативы и психологической открытости населения является серьезным препятствием для развития местного самоуправления. Развитие МСУ должно основываться на институтах гражданского общества, системе форм и методов гражданского участия, которые находятся в зачаточном состоянии в нашей стране.

Казахстан имеет свои особенности в развитии института МСУ, которые обусловлены унитарным характером государства и поэтапностью проводимых реформ. Следует отметить, что конституционные реформы 2007 года внесли новые элементы в содержание института МСУ, включая возможность делегирования органам МСУ осуществления государственных функций в соответствии с законом. Это позволяет постепенно передавать часть полномочий от государства к органам МСУ.

Для осмысления процесса институционализации местного самоуправления необходимо использовать сравнительно-исторический метод исследования, выявляющий общее и специфическое в исторических явлениях, позволяющих достигнуть качественно нового уровня познания национальных особенностей в эволюции местной власти и МСУ в Казахстане (таблица 5).

В результате автором был проведен анализ проекта Закона РК «О местном самоуправлении в РК», который позволил выявить сильные и слабые его стороны (Приложение Г), а также действенный анализ МСУ в РК (Приложение Д).

SWOT-анализ позволяет выявить сильные и слабые стороны МСУ, а также определить возможности для улучшения и угрозы, которые могут повлиять на его эффективность. Это полезный инструмент для разработки стратегий и принятия решений, направленных на развитие и усовершенствование системы МСУ.

Деятельность органов МСУ, безусловно, зависит от уровня развития региона. В настоящее время возрастает роль региональной автономии, что неизбежно при децентрализации функций и доходов между центром и регионами. Отметим, что децентрализация управления и формирование системы МСУ как важнейшей основы демократизации общества требуют анализа возможностей, научного обоснования моделей данной системы и методов ее реализации. Такие специфичные факторы, как большая территория и унитарная форма государственного устройства в Казахстане, требуют выбора собственной модели формирования системы МСУ на базе мирового опыта и с учетом местной специфики.

Неэффективность региональной политики выражается в заметных различиях в региональном развитии, а когда разница в валовом внутреннем продукте на душу населения между «богатыми» и «бедными» регионами превышает десять раз, это опасно для государства. В рыночной экономике фискальная политика является единственным средством достижения равномерного регионального развития.

Возрождение текущих процессов укрепления местных органов власти может оказаться неэффективным в странах с ограниченными ресурсами. Конечно, эти процессы должны сопровождаться постоянным пересмотром фискальной политики. Распределение функций и доходов между уровнями бюджета – это постоянный, итеративный процесс, который уникален для каждой страны, даже если применяется опыт унитарных стран. Реформа распределения функций и полномочий тесно связана с необходимостью улучшения экономического роста и качества жизни населения.

Исследование влияния межбюджетных отношений на МСУ в РК может привести к более глубокому пониманию системы финансирования и управления на местном уровне, а также предоставить рекомендации для улучшения этой системы с целью развития МСУ.

Для решения этих проблем необходимо проводить системные реформы и укреплять взаимодействие между органами госуправления и МСУ, включая в себя следующие меры:

- разработку четкой и полной системы распределения полномочий;
- увеличение финансовой автономии местных органов самоуправления;
- усиление контроля и отчетности в использовании ресурсов;
- повышение прозрачности в принятии решений и использовании средств.

Процесс вовлечения общественности в отношении принятия решений тоже необходимо планировать, поэтому автором была разработана анкета в определении основных направлений развития МСУ, а именно:

1. Анкета для сельского населения (село, поселок, аул, район) с целью выявления эффективной работы органов МС (Приложение Ж).

2. Анкета для населения (регион, область) с целью выявления эффективной работы органов МС (Приложение И).

3. Анкета для сельских органов МС (село, поселок, аул, район) с целью выявления удовлетворенности работой (Приложение К).

4. Анкета для органов МС (область, регион) с целью выявления удовлетворенности работой (Приложение Л).

В третьей главе «Пути совершенствования системы местного самоуправления в Республике Казахстан» автором предложены механизмы совершенствования системы местного самоуправления в Республике Казахстан.

Процесс развития местного самоуправления предполагает не только изменение законодательной базы, но и реальный рост гражданской активности местного сообщества. Однако практика проведения семинаров для собраний местного сообщества и работающих с ними специалистов аппарата сельских акимов показывает, что активность населения остается на очень низком уровне.

Пассивность приводит к недостаточной эффективности существующих гражданских институтов, таких как собрания местного сообщества, мониторинг расходования бюджетных средств и деятельность территориальных советов МСУ. Обеспечение результативного взаимодействия между органами МСУ и органами государственной власти возможно только через развитие эффективной информационной коммуникации. В связи с этим возникает потребность в создании органа МСУ, включающего в себя главным образом местных жителей, заинтересованных в развитии своего сельского округа или региона.

Важным условием является также создание экономических стимулов для местных властей с целью стимулирования предпринимательской активности и укрепления финансовых ресурсов местных бюджетов. Данная система позволяет существенно упростить процесс проведения различных мероприятий и одновременно значительно повысить его эффективность (рисунок 35).

Автором предлагаются следующие пути решения проблем МСУ:

1. Обеспечение плодотворного взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти субъектов РК возможно только через развитие эффективного информационного взаимодействия, поэтому назрела необходимость создания органа МСУ, который преимущественно будет состоять из местных и коренных жителей, заинтересованных в развитии своего сельского округа, региона

2. Для того, чтобы уровень информационной и коммуникационной активности соответствовал определенным стандартам, необходимо создать мобильную группу для обучения сельской администрации, сельских акимов компьютерной грамотности и повышения уровня их квалификации в данном направлении, так как является необходимостью в решении проблем относительно:

- госпрограмм поддержки сельхозтоваропроизводителей;
- бюджетного финансирования, выделения субсидий фермерам;
- возможность получения информации о доступном кредитовании;
- возможность сельских предпринимателей информировать через сайт о своей продукции (услуги).

3. Для развития социально-экономического развития сельских территорий автором были рассмотрены ключевые компоненты модели целенаправленной политики по организации общественного участия в реализации проектов. Достижению высокого уровня вовлеченности граждан в инициативную деятельность будет способствовать развитию социально-экономического развития сельских территорий таких форм прямого участия как соучастие и партнерство. Применение инструмента местных инициатив при реализации проектов, направленных на развитие местной инфраструктуры, считаем эффективным, так как, вкладывая сегодня средства в обеспеченность населения необходимыми материальными и социальными благами, наделяя его определенным набором социальных прав и гарантий, государство определяет будущую судьбу социально-экономических реформ.

МСУ как институциональное образование выступает важным элементом самоорганизации и развития гражданского общества. Вовлеченность граждан в процесс принятия решений позволяет реализовать их право на управление и воздействовать на процесс принятия решений в государстве. Более качественно это право реализуется на локальном уровне при решении локальных проблем. Таким образом, МСУ является своеобразной школой демократической организации местной жизни.

На основании выше изложенного даны рекомендации по формированию основных направлений, которые охватывают нормативно-правовую сферу МСУ, требующую внесения определенных поправок и корректировок для разработке Стратегии развития МСУ в РК (рисунок 39).

Стратегия развития МСУ в РК может включать в себя целый ряд мероприятий и принципов, направленных на укрепление роли и эффективности местных органов управления. В предложенной Стратегии дальнейшего развития МСУ внимание было сконцентрировано на следующих положениях:

1. Рассмотрение вопроса о расширении полномочий местных органов для более самостоятельного принятия решений в отношении развития местных территорий, бюджетного планирования и социальных программ.

2. Укрепление местных органов самоуправления - обеспечение местных органов необходимыми ресурсами, обучением и поддержкой для более эффективного выполнения своих функций.

3. Повышение уровня гражданского участия в процессах МСУ через проведение общественных слушаний, формирование местных комитетов и участие в принятии решений.

4. Внедрение цифровых технологий для улучшения эффективности и прозрачности процессов местного управления, включая электронные голосования, платформы обратной связи и электронное взаимодействие с гражданами.

5. Создание программ по развитию местных предприятий и сельского предпринимательства для стимулирования экономического роста в сельских районах.

6. Поддержка и развитие местных образовательных и культурных

инициатив для сохранения традиций и поддержания культурного разнообразия.

7. Развитие стратегий и планов устойчивого использования природных ресурсов с активным участием местных сообществ.

8. Финансовая поддержка и бюджетирование - обеспечение более справедливого распределения финансовых ресурсов между разными регионами и обеспечение прозрачности в бюджетных процессах.

9. Содействие обмену опытом между органами МСУ для использования лучших практик и избежание повторения ошибок.

10. Поддержка формирования сетевых структур МСУ для совместного решения общих проблем и содействия взаимному развитию.

Эти предложения могут быть включены в комплексную стратегию, направленную на укрепление МСУ в РК.

Диссертант

Аубакирова Ж.Б.