

И.А. Калиев Торайгыров Университет, Павлодар, Казахстан
e-mail: Kaliev7719@mail.ru

МАСЛИХАТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ЛОКАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ: ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ РЕФОРМ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Развитие современного социокультурного пространства характеризуется динамичностью и требует соответствующих инструментов государственного и представительского управления. Маслихаты традиционно являются ключевым звеном системы местного управления в Республике Казахстан. После конституционной реформы 2022 года возросло значение маслихатов и в контексте целостности архитектуры власти Республики Казахстан. Цель научного исследования сконцентрирована на освещении баланса между расширением полномочий и самостоятельности маслихатов, ответственностью и эффективностью этих структур. Главный вопрос научных и практического характера в отношении функционирования маслихатов состоит в их способности одновременно соответствовать интересам государственной политики и запросам населения административно-территориальных единиц. Методологический арсенал исследования состоит из общенаучных методов аналитического характера (систематизация и сравнение законодательной активности) и сосредоточен на обзоре научно-практических идей развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Результаты работы свидетельствуют о выборе целенаправленного и планомерного типа реформирования деятельности маслихатов в контексте децентрализации, которая предусматривает повышение эффективности местного управления на институциональном и человекоориентированом уровне. Целью государственной политики является преобразование маслихатов в современную, отвечающую демократическим принципам структуру. Значимость работы предусматривает анализ стратегии реформирования системы местного управления путём внесения изменений и дополнений в Конституцию и законодательные акты Республики Казахстан. Статус маслихатов в нынешней системе местного управления характеризуется незавершенностью реформирования структуры локальной власти и смешиванием влияния органов местного государственного управления и местного самоуправления. Итоги работы могут быть применены в дальнейшем в формате законодательных инициатив относительно развития местного управления в целом и функционирования маслихатов в частности. В практической плоскости децентрализация предусматривает предоставление маслихату функций контроля (формирование аппарата и комиссий маслихата) и развития (предоставления средств и ресурсов) региона и местного сообщества.

Ключевые слова: Конституция Республики Казахстан, маслихаты, местное самоуправление, местное государственное управление, децентрализация, реформы, функции местного самоуправления.

I.A. Kaliyev

Toraighyrov University, Pavlodar, Kazakhstan
email: Kaliev7719@mail.ru

Maslikhats as an instrument of local democracy: Assessment of reform results and development prospects

The development of the modern socio-cultural space is characterized by dynamism and requires appropriate tools of state and representative management. Maslikhats are traditionally a key part of the local government system in the Republic of Kazakhstan. After the constitutional reform of 2022, the importance of the maslikhat has also increased in the context of the integrity of the government architecture of the Republic of Kazakhstan. The purpose of scientific research is focused on highlighting the balance between the expansion of powers and independence of maslikhats, responsibility and effectiveness of these structures. The main scientific and practical issue regarding the functioning of maslikhats is their ability to simultaneously meet the interests of state policy and the needs of the population of administrative-territorial units. The methodological arsenal of the research consists of general scientific methods of an analytical nature (systematization and comparison of legislative activity) and focuses on reviewing scientific and practical ideas for the development of local self-government in the Republic of Kazakhstan. The results of the work indicate the choice of a purposeful and systematic type of reform

of maslikhats in the context of decentralization, which provides for improving the effectiveness of local government at the institutional and human-oriented levels. The synergy of cultural and historical experience and the requirements of today's socio-cultural world makes it possible to transform the maslikhat into a modern structure that meets democratic principles. The significance of the work provides for an analysis of the strategy for reforming the local government system by making amendments and additions to the Constitution and legislative acts of the Republic of Kazakhstan. The status of maslikhats in the current system of local government is characterized by the incompleteness of reforming the structure of local government and the mixing of the influence of local government and local self-government. The results of the work can be applied in the future in the format of legislative initiatives regarding the development of local government in general and the functioning of maslikhats in particular. In practical terms, decentralization provides for the provision of control functions to the maslikhat (formation of the Maslikhat's staff and commissions) and development (provision of funds and resources) of the region and the local community.

Keywords: Constitution of the Republic of Kazakhstan, maslikhats, local self-government, local public administration, decentralization, reforms, local government, functions of local self-government.

И.А. Қалиев

Торайғыров университеті, Павлодар, Қазақстан
e-mail: Kaliev7719@mail.ru

Мәслихаттар жергілікті демократияның құралы ретінде: реформалардың нәтижелерін және даму перспективаларын бағалау

Қазіргі әлеуметтік-мәдени кеңістіктің дамуы серпінділікпен сипатталады және мемлекеттік және өкілдік басқарудың тиісті құралдарын қажет етеді. Мәслихаттар дәстүрлі түрде Қазақстан Республикасындағы жергілікті басқару жүйесінің негізгі буыны болып табылады. 2022 жылғы конституциялық реформадан кейін мәслихаттың маңызы Қазақстан Республикасы билігі архитектурасының тұтастығы тұрғысынан да өсті. Ғылыми зерттеудің мақсаты мәслихаттардың өкілеттіктері мен дербестігін кеңейту, осы құрылымдардың жауапкершілігі мен тиімділігі арасындағы тепе-теңдікті жариялауға бағытталған. Мәслихаттардың жұмыс істеуіне қатысты ғылыми-практикалық сипаттағы басты мәселе олардың мемлекеттік саясаттың мүдделеріне және әкімшілік-аумақтық бірліктер халқының сұраныстарына бір мезгілде сәйкес келу қабілетінен тұрады. Зерттеудің әдіснамалық арсеналы талдамалық сипаттағы (заңнамалық белсенділікті жүйелеу және салыстыру) жалпы ғылыми әдістерден тұрады және Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың ғылыми-практикалық идеяларын шолуға шоғырланған. Жұмыс нәтижелері жергілікті басқарудың институционалдық және адамға бағдарланған деңгейде тиімділігін арттыруды көздейтін орталықсыздандыру контекстінде мәслихаттар қызметін реформалаудың мақсатты және жоспарлы түрін таңдау туралы куәландырады. Мәдени-тарихи тәжірибе мен бүгінгі әлеуметтік-мәдени әлемнің талаптарының синергиясы мәслихатты қазіргі демократиялық қағидаттарға сай құрылымға айналдыруға мүмкіндік береді. Жұмыстың маңыздылығы Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу арқылы жергілікті басқару жүйесін реформалау стратегиясын талдауды көздейді. Қазіргі жергілікті басқару жүйесіндегі мәслихаттардың мәртебесі жергілікті билік құрылымын реформалаудың аяқталмауымен және жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ықпалының араласуымен сипатталады. Жұмыс қорытындылары бұдан әрі жергілікті басқаруды тұтастай дамытуға және мәслихаттардың жұмыс істеуіне қатысты заңнамалық бастамалар форматында қолданылуы мүмкін. Тәжірибелік жазықтықта орталықсыздандыру мәслихатқа өңірді және жергілікті қоғамдастықты бақылау (мәслихат аппараты мен комиссияларын қалыптастыру) және дамыту (қаражат пен ресурстар беру) функцияларын беруді көздейді.

Түйін сөздер: Қазақстан Республикасының Конституциясы, мәслихаттар, жергілікті өзін-өзі басқару, жергілікті мемлекеттік басқару, орталықсыздандыру, реформалар, жергілікті билік, жергілікті өзін-өзі басқару функциялары.

Введение

Маслихаты в системе местного управления Республики Казахстан имеют более чем тридцатилетний опыт деятельности. На протяжении всего времени работы маслихатов на законодательном уровне вносился ряд изменений в отношении преобразования его структурно-организационных и практических функциональных измерений. Каждая инициатива реформирования местного самоуправления, претендующая на конструктивность, должна пройти научно-теоретическую оценку относительно результатов её внедрения, а в дальнейшем – пройти соответствующий аудит на предмет эффективности и востребованности (Mukhamediyeva, 2020). Особенно важно сконцентрировать внимание на долгосрочных перспективах, поскольку кратковременные благоприятные результаты (которые особенно позитивно воспринимаются обществом) могут иметь отсроченные негативные последствия на стратегическом уровне управленческой системы.

Актуальность темы исследования состоит в необходимости понимания развития целостной архитектуры местного управления в государстве, что предусматривает наличие инструментов и балансов, способных организовать эффективную работу общества. Маслихат позиционируется в матрице государственного местного управления как налаженный механизм развития гражданского общества на отдельных территориях и как фактор осуществления общегосударственной политики.

Реформирование архитектуры власти в 2022 году, которое инициировал Президент страны Касым-Жомарт Токаев и поддержал народ Казахстана на референдуме, предусматривает начало конституционных изменений институциональности маслихатов. Следующим этапом должны стать реформы, которые позволят трансформировать функциональную составляющую его практической деятельности.

Цель исследования состоит в анализе процессов реформирования маслихатов в контексте демократических преобразований архитектуры государственной и местной власти Республики Казахстан. Задачи работы ориентированы на рассмотрение изменений институциональных, организационных и функциональных характеристик деятельности маслихатов после конституционной реформы 2022 года. Констатация расширения прав местного самоуправления (выборность,

финансовая автономия, управленческая самостоятельность) свидетельствует о формировании принципов локальной демократии в стране.

Обзор литературы

Проблема местного самоуправления традиционно занимает одно из ключевых мест в научно-практическом дискурсе о системе управления в государстве (Onalbaiuly, 2019). В исследованиях вопроса развития маслихатов в системе местного управления Республики Казахстан отмечаются всплески научной активности, которые совпадают с принятием соответствующих законов или изменений в законы. Последняя активность законодательных инициатив была зафиксирована в 2022 году с принятием изменений в Конституцию Республики Казахстан, она коснулась и маслихатов в контексте общей архитектуры власти в стране (Zhumagulov et al., 2022, а также организационно-институциональной модели местного самоуправления (Yilamu, 2018); функциональной деятельности органов представительной власти (Tubekova, Bakirbekova & Vaimbetova, 2023).

Важным моментом, который освещается в научной литературе, посвященной деятельности маслихатов, является понимание важности балансов между законодательной и исполнительной ветвями власти в сегменте представительных структур. Многие исследователи подчеркивают важность наличия реальных механизмов согласования и постоянного контроля со стороны маслихата по отношению к исполнительной власти в регионах (Mukhamediyeva, 2020). Также исследователи указывают на актуальность процедурного соответствия избирательного измерения для всех ветвей власти.

Ряд исследований имеет практически-ориентированное направление и содержит анализ отдельных элементов активности маслихатов, а именно: особенности избирательной кампании в органы местного самоуправления и открытости процесса формирования (Asanova, Ashirbekova & Sansyzbaeva, 2024); специфику балансов и функций взаимного контроля между ветвями исполнительной и представительской власти (Ayubaeva et al., 2022); финансово-экономические характеристики полномочий (Zhanbayev & Irfan, 2022); культурно-ментальные и инновационные измерения деятельности (Alisharipov et al., 2024).

Несмотря на исследовательскую активность по отношению к вопросу деятельности маслихатов, остается много противоречий институционального и функционального характера. Текущее исследование предлагает не только констатацию наличия проблем в контексте реформирования системы местного самоуправления Республики Казахстан, но и определяет их причины (Uterov et al., 2022).

Отдельным элементом обзора литературы является работа с источниками: Конституцией Республики Казахстан и законодательными актами, касающимися аспектов местного самоуправления.

Для полноты понимания проблем деятельности маслихатов и разработки путей их решения стоит обратиться к опыту развития местного самоуправления в других странах, что изложено в исследованиях китайской (Wu et al., 2020) и европейской (Dogan et al., 2023) моделей самоуправления.

Методология

Исследовательский материал для представленной статьи был актуализирован из следующих источников:

- Конституции Республики Казахстан и законов, которые регулируют формирование и деятельность маслихатов;
- международных стандартов функционирования органов местного самоуправления;
- перспективных идей усовершенствования работы маслихатов (Послания главы государства народу Казахстана, планы и проекты развития органов местного самоуправления);
- исследований научного дискурса о реалиях и перспективах становления стандартов локальной демократии в Республике Казахстан.

Критерии отбора источников состоят из таких аспектов, как:

- актуальность нормы закона и её соответствие действующему законодательству Республики Казахстан;
- соответствие международного опыта построения архитектуры местного самоуправления с традициями казахского народа;
- реальность предложенных трансформаций системы местного самоуправления и соответствие существующим социокультурным реалиям;
- ориентация научных исследований на специфику развития локальной демократии после конституционной реформы 2022 года.

При проведении исследования не применялось ограничений в плане региональной дифференциации, поскольку принципы работы маслихата не предусматривают отдельных условий управленческой активности в зависимости от местности или общины. Также не ограничивался поиск научных заключений и выводов относительно реформы самоуправления в Республике Казахстан и процессе формирования локальной демократии в стране.

Методология исследования сконцентрирована на главном вопросе данной статьи – возможности системного анализа деятельности органов местного самоуправления в лице маслихатов. В статье выдвигается тезис о том, что на сегодня процесс реформирования системы местного самоуправления характеризуется незавершенностью, поскольку в законодательстве (преимущественно в Конституции Республики Казахстан) полностью трансформирован только организационно-институциональный сегмент.

Научная гипотеза данного исследования сконцентрирована на констатации необходимости окончательного формирования архитектуры местного самоуправления с соответствующими законодательными изменениями функционального измерения работы маслихатов. В этом контексте методологически оправданным является использование методов сравнительного анализа и моделирования. Сравнительный анализ призван дать ответ на исследовательский вопрос о балансе управленческой активности, исходя из:

- опыта взаимодействия органов государственного местного управления и местного самоуправления;
- информации об особенностях становления локальной демократии в странах ближнего и дальнего зарубежья.

Моделирование предусматривает изучение актуальности дальнейших преобразований законодательной базы в контексте наделяния маслихатов практическими управленческими инструментами (формирование и распределение бюджетных средств, контроль деятельности акима, создание комиссий).

Важным методологическим элементом, используемым в данном исследовании, стал обзор научных источников, в которых прослеживается эволюция развития институциональной сущности маслихатов. Также крайне важен анализ конституционных и иных законодательных изменений с дальнейшей характеристикой работы маслихатов в новых нормативно-правовых реалиях.

Этапы исследования:

1) анализ законодательных изменений институции маслихата по двум векторам:

а) эволюционные планомерные изменения относительно отдельных составляющих выборности и деятельности маслихатов (Закон Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 30 июня 2021 года №60-VІІ ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения самостоятельности и ответственности районных, городских и сельских уровней власти»);

б) реформа маслихатов в контексте Конституционной реформы 2022 года как реакция на социокультурные реалии, связанные с запросом общества относительно демократизации системы управления.

2) Обработка статистических данных о поддержке населением демократических инициатив. Этот этап состоит из оценки результатов республиканского референдума 5 июня 2022 года.

3) Обзор научно-теоретического обсуждения реформ системы местного самоуправления. В этом сегменте исследования проанализирована релевантность идей и заключений отечественных и зарубежных ученых, в которых исследовалась деятельность местных органов самоуправления в Республике Казахстан, и сопоставлены принципы локальной демократии в разных политических системах и государствах.

4) Выводы о первых результатах реформирования в сфере локального демократического развития Республики Казахстан формировались в

контексте сбалансированности управленческой парадигмы Республики Казахстан.

Результаты и обсуждение

Динамика современного мира предусматривает готовность системы управления реагировать на изменения фактически в режиме онлайн. Для исполнительной ветви власти подобная оперативность является обычной практикой при наличии структур, которые работают в непрерывном цикле. Для законодательной и представительной власти подобная динамика порождает определенные трудности.

События января 2022 года актуализировали необходимость изменений модели управленческой активности, которая должна реагировать на вызовы времени и предотвращать проявления социокультурной турбулентности в обществе. Глава государства инициировал изменения, повлекшие реформирование в институциях центральных структур власти.

Трансформации коснулись и местного самоуправления, но уже в контексте повышения их функциональных возможностей. Реформирование маслихатов сосредоточено на переходе от представительского к практически ориентированному формату деятельности. Прежде всего актуализируются управленческие, организационные и финансовые функции, которые предоставляются маслихатам.

Ключевые направления трансформации местного самоуправления в ходе конституционных изменений были изложены в Указе Президента Республики Казахстан от 29 марта 2022 года №847 (табл. 1) и легли в основу проекта Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Таблица 1 – Институционные и функциональные изменения в структуре местного самоуправления Республики Казахстан согласно Посланию Главы государства народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации»

| Элемент мероприятия | Последствия изменений |
|--|--|
| Перейти к смешанной избирательной системе: - в маслихаты областей, городов республиканского значения и столицы – 50% по мажоритарной системе, 50% по партийным спискам; - в маслихаты районов и городов – по мажоритарной системе. | Внедрение смешанной избирательной системы выборов в маслихаты предполагает согласование формата волеизъявления народа на государственном и местном уровнях. |
| Предусмотреть разграничение функций государства и институтов местного самоуправления. | Ключевое измерение состоит не только в уменьшении влияния Президента и Парламента на местное самоуправление, но и прежде всего в окончательном разграничении местного государственного управления и местного самоуправления. |

Продолжение таблицы

| Элемент мероприятия | Последствия изменений |
|---|--|
| Разработать механизм прямого финансирования бюджетов местного самоуправления в соответствии с передовой международной практикой. Способствовать расширению базы собственности органов местного самоуправления и упрощению порядка закупок на четвертом уровне бюджета. | Финансовые полномочия, предоставляемые маслихату, призваны оптимизировать распределение средств на обеспечение жизнедеятельности и развития региона и общин. Стоит отметить не только декларирование инициатив, но и предложения конкретных алгоритмов в контексте существующей финансово-экономической системы. Основные нормы: - самостоятельное распределение бюджета; - контроль за расходами; - собственные доходы. Главный результат – снижение доли трансфертов из республиканского бюджета в местные бюджеты. К примеру, в 2019 году доля трансфертных поступлений составляла 58%, а в 2022 году она уменьшилась до 51%. |
| Проработать вопрос ратификации Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления. | Стремление наследования актуальных принципов организации и функционирования органов местного самоуправления, которые продемонстрировали свою эффективность в ведущих демократических обществах Европы и мира. |

Исходя из 77% поддержки инициатив Главы государства, продемонстрированной на республиканском референдуме от 5 июня 2022 года, предложенные изменения позитивно восприняты обществом. Вопрос усовершенствования местного самоуправления выделен в отдельный сегмент предлагаемых изменений, что свидетельствует о его важности в масштабах государства (Office for Democratic Institutions and Human Rights [ODIHR], 2022).

В целом изменения общегосударственной модели «суперпрезидентской» страны в сторону усиления роли представительной ветви власти (Proroković, 2023) говорит о намерении развить демократический потенциал. Институциональным инструментом этого процесса избраны принципы функционирования локальной демократии путём реорганизации маслихатов. Органы местного самоуправления должны найти свое место в новой управленческой системе координат

Республики Казахстан: «сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство» (рис. 1).

Таким образом, формируется принцип синергии управленческой системы на общегосударственном уровне, в котором маслихаты занимают свое особое место. Проблемой всех государственных систем управления (даже в современных развитых странах) является сохранение взаимодействия и скоординированности работы всех ветвей власти. Для этого требуются отточенные механизмы балансов и противовесов, которые со временем становятся константами и эффективно распределяют влияние, полномочия, ответственность между органами власти в стране. Однако не стоит идеализировать подобную парадигму, поскольку она формируется на протяжении многих лет путем множества проб и ошибок и не может автоматически актуализироваться в ином обществе (Karrasova et al., 2024).

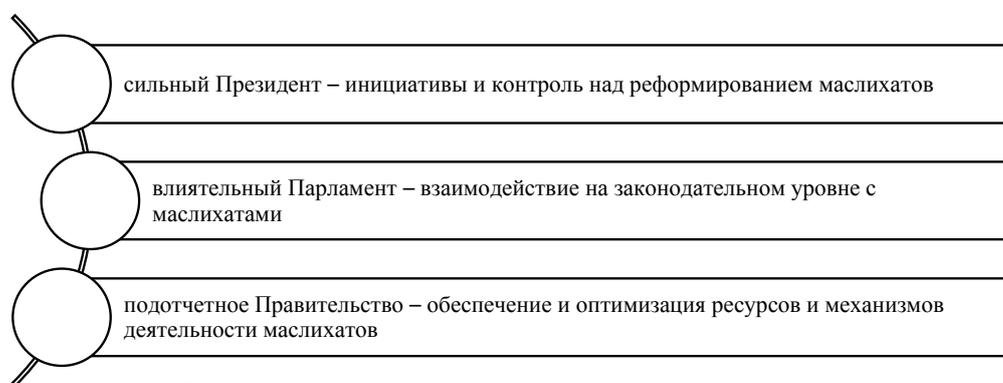


Рисунок 1 – Позиционирование маслихатов в общегосударственной системе управления Республики Казахстан.

Примечание: составлено автором на основе источника (Proroković, 2023).

Исходя из указанных в рисунке 1 алгоритмов деятельности органов власти, стоит отметить важность сохранения некоего управленческого рычага (президента, парламента или правительства) в зависимости от специфики развития государства. Такой подход позволяет решить ключевые проблемы государственности:

- сохранить стойкость общегосударственной системы власти;
- предотвратить факторы, потенциально иницирующие турбулентность в обществе;
- выбрать оптимальный вектор развития региона в зависимости от специфики и особенностей его развития.

На протяжении десятилетий государственная политика Республики Казахстан в отношении местного самоуправления базировалась на принципах постоянства развития демократических основ общества. Во внимание принимались также культурно-исторический опыт, географическая и административная специфика регионов. Однако стремительная динамика социокультурного развития прогнозировано столкнулась с планомерной организацией местного управления. Принципы демократического государства, в отличие от авторитарного правления, не регулируют такие социокультурные противостояния в ручном режиме. События января 2022 года в полной мере раскрыли противоречия, которые накапливались десятилетиями.

В итоге современная система, как государственного местного управления, так и местного самоуправления, столкнулась с необходимостью изменений в соответствии с новыми вызовами общественного развития. Среди векторов потенциальных изменений стоит отметить следующие:

- кардинальное реформирование маслихатов в институциональном плане с перераспределением полномочий между государственной и местной властью;
- функциональное реформирование деятельности маслихатов, которое предусматривает реорганизацию принятия решений в существующем балансе полномочий;
- либеральное реформирование, целью которого является поддержка инициатив трансформации активности маслихатов исходя из текущих запросов общества и государственной политики.

Выбор политики реформирования деятельности маслихатов зависит от предпосылок общественно-политического, социально-эконо-

мического и культурного характера изменений в стране и регионах. В Республике Казахстан длительное время придерживались вектора либерального реформирования, которое не предусматривало быстрой трансформации системы самоуправления. В то же время проблема реформирования органов местного самоуправления связана с необходимостью повышения функциональности этих институций. Эффективность работы маслихатов становится ключевым параметром общественной оценки.

Стоит отметить относительно низкую интенсивность законодательных изменений в сегменте местного самоуправления Республики Казахстан. Внесение поправок к Закону Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» на протяжении двадцати лет имело точечный характер и касалось изменений в отдельных сферах общественной активности. Даже в Законе Республики Казахстан от 30 июня 2021 года № 60-VII ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам расширения самостоятельности и ответственности районных, городских и сельских уровней власти» не наблюдалось системного характера относительно трансформации комплекса сфер общественной деятельности.

Однако после кратковременного всплеска общественно-политической турбулентности последовали решительные шаги руководства страны относительно стабилизации ситуации в государстве. Конституционные изменения были признаны фундаментальным путём реформирования системы власти в целом. Это повлекло за собой актуализацию проблемы местного самоуправления в контексте трансформации общегосударственной системы управления. Одним из векторов демократических инициатив стало трансформирование статуса маслихатов как органов местного самоуправления.

Отмечается повышение интенсивности законодательных инициатив относительно необходимости реформирования деятельности органов местного управления. Такие реалии порождают дискуссии в научном обществе касательно возможного изменения вектора государственной политики в сфере самоуправления Республики Казахстан. Имеющийся проект реформирования местного самоуправления Республики Казахстан потенциально может претерпеть довольно много изменений.

Концепт локальной демократии является универсальным принципом, который характеризует возможность актуализации власти на местах. Если рассматривать структуру локальной демократии, то она довольно разнородна в зависимости от культурно-исторических, социально-экономических и общественно-политических особенностей и состоит из таких элементов, как (Zhanbayev & Irfan, 2022):

- демография;
- демократия;
- демозтика;
- демозэкономика.

Эти 4 фактора становятся основными причинами эскалации напряженности со стороны общества, которое отстаивает свои права в контексте возможности организации самоуправления. В новейших исследованиях к указанным стандартным элементам самоуправления добавляется концепт демозэкологии (Утепов et al., 2022). Действительно, если проанализировать опыт экологического фактора в становлении парадигмы самоуправления, то вопросы безопасности окружающей среды, в которой проживает местная община, приобретают особую актуальность (Wu et al., 2020). В целом, система местного управления постоянно ищет альтернативные инновационные форматы регулирования деятельности во всех сферах общественного развития: экологический менеджмент, зеленые технологии (Feng, Zhang, Li, 2022). Важность экологической составляющей заключается в том, что таким образом формируется своеобразная визитная карточка отдельного региона.

Экологическая составляющая вместе с культурно-историческим наследием формирует инвестиционную привлекательность региона как на государственном уровне, так и на международном. Основная функция маслихата предполагает аккумуляцию потенциала и его трансляцию для внутреннего и внешнего пользователя.

Соблюдение норм прозрачности в работе органов местного самоуправления является фундаментальным принципом демократического общества. Благодаря открытости обеспечивается прозрачность и подотчетность деятельности органов власти. В исследованиях, проводимых с целью выяснить уровень открытости органов местного самоуправления Республики Казахстан, констатируются очень низкие показатели прозрачности в деятельности маслихатов и других органов местного управления (Assanova et al., 2024). Руководствуясь методикой Municipal

Transparency Index (МТИ), согласно которой Казахстан занимал 64-ю строчку из 110 стран, можно выделить несколько ключевых причин столь невысоких показателей:

- открытость и прозрачность бюджета;
- информация и контент официального веб-сайта маслихатов;
- организация и сопровождение общественных слушаний.

Важно понимать, что восприятие местного самоуправления в обществе должно базироваться на видимых результатах его деятельности. Для реализации обратной связи маслихатов с местным населением нужно использовать передовые технологии информационно-коммуникационного кластера (Alisharipov et al., 2024). Ключевым в этом процессе являются цифровые инновации, благодаря которым обеспечивается открытость деятельности органа самоуправления и оперативность трансляции аспектов активности.

Популярный ныне в мировом сообществе тренд «цифрового правительства» значительно быстрее и эффективнее реализуется именно в системе местного самоуправления, а не в государственных или транснациональных моделях (Dogan et al., 2023). Цифровизация способствует развитию динамичности – основного фактора развития в сегодняшнем мире инноваций. Маслихаты отличаются динамикой управленческой активности, поэтому инновационные инструменты легко интегрируются в их структуру.

Демократические принципы развития государства способствуют масштабности и разнообразию развития местного самоуправления. Все это структурируется в права и полномочия, обретаемые органами местного самоуправления. Однако в таком случае актуализируется традиционный вопрос балансов государственных интересов и запросов местных общин.

Нынешняя модель маслихата в Республике Казахстан не сформировалась в полной мере и не похожа на наиболее известные мировые практики самоуправления (Zhumagulov et al., 2022). Процесс функционирования местного самоуправления отличается длительностью, поскольку он построен на принципах локальной демократии и не предусматривает административного вмешательства в свою работу. В то же время процесс становления местного самоуправления не обходится без вмешательства центральных органов власти. На государственном уровне необходимо прописать все процедурные моменты формирования местных структур. Процедур-

ная часть является фундаментальной основой демократии, поэтому необходимо строго придерживаться алгоритмов законодательного становления маслихата как органа самоуправления.

После конституционных изменений 2022 года многие ошибочно заявили о тотальной децентрализации власти в Республике Казахстан в контексте элиминации принципа «суперпрезидентской» власти. Казахстанский опыт отнюдь не полностью наследует западный пример сущности и организации местного самоуправления. Пример Казахстана скорее актуализирует опыт «управляемой децентрализации», которая удерживает фундаментальные демократические принципы развития общества, придерживаясь взвешенности и традиционности.

Для большинства исследователей формулировка «управляемая децентрализация» является признаком несовершенства демократического измерения конституционных реформ. Некоторые западные ученые даже ассоциируют этот формат с принципом «авторитарного конституционализма», который был характерен для постсоветского пространства на протяжении десятилетий. Управляемость децентрализацией свидетельствует не о ручном административном управлении деятельностью органов местного самоуправления. В данном случае речь идет о необходимости совместить функционирование структур государственного местного управления и местного самоуправления.

По словам Onalbaiuly (2019), «Казахстан пытается построить свои собственные уникальные структуры управления, часто оказываясь в замешательстве между парадигмами своего исторического развития и недавно принятыми институциональными моделями западного типа». В этом контексте стоит отметить, что опыт некоторых стран, которые сразу стремились перейти от централизованного формата управления к децентрализованной модели, свидетельствует о множестве сложностей такого преобразования. Если добавить ко всему аспекты менталитета населения (традиционно склонному к наличию прямого центра влияния государства в регионе), то принцип управляемой децентрализации полностью себя оправдывает.

Важным моментом в парадигме самоуправления является позиционирование граждан в процессе управленческой активности. Человек должен понимать принципы местного самоуправления и искать свое место в этих процессах. Создание структуры маслихата, выборы депутатов в этот орган местной власти – все это не

должно ассоциироваться с полным копированием институционности Парламента и центральных органов власти Казахстана. Нужно понимать природу и сущность местного самоуправления и проблем, решением которых оно должно заниматься. Человекомерность в системе местного управления характеризуется возможностями не только делегирования полномочий, но и личной активности в модели представительной местной власти. Принцип «слушающего государства» предусматривает наличие структурного управленческого инструмента, в нашем случае маслихата, для коммуникации с местным населением (Tubekova, Bakirbekova & Baimbetova, 2023; Ayubayeva et al., 2022).

Концентрация активности в маслихате отличается от деятельности органов местного государственного управления, которые заточены на обработку запросов и от государства, и от общества. Маслихат, в свою очередь, помимо запросов, сосредоточен на инициативах и стратегиях развития.

Акцентирование человекомерности в действиях органов местного самоуправления актуализирует степень вовлеченности человека в процессы жизнедеятельности региона и местных общин (Ayubaeva et al., 2022). В то же время расширение прав сопровождается повышением их ответственности, что является фундаментальным принципом демократии.

Таким образом, местное самоуправление становится своеобразной визитной карточкой государства на глобальном уровне (Kappasova et al., 2024). Уровень открытости и эффективности органов местного самоуправления определяет общее измерение демократизации общества. Если государственная политика во многом зависит от геополитических и внешнеполитических нюансов, то местное самоуправление идентифицирует специфику именно местного характера.

Развитие регионов и сообществ определяется синергией государственной политики и активностью местных органов самоуправления. Понимание прав и ответственности граждан в процессах развития государства формирует демократическую парадигму, а эти же концепты на местном уровне позволяют обеспечить продвижение формата локальной демократии.

Заключение

Анализ реформирования системы местного самоуправления Республики Казахстан раскрывает фундаментальные принципы выстраивания

формата локальной демократии в синергии с общегосударственным демократическим развитием. Децентрализация базируется на взаимосвязанных процессах демократических преобразований в центре и регионах. Только целостность демократических трансформаций способна принести ожидаемо позитивный результат проводимым реформам.

Маслихаты, имеющие многолетние традиции в казахском обществе, становятся институцией, которая развивает принципы демократического общества на местном уровне.

Реформы 2022 года призваны создать условия для формирования целостности власти в стране на экзистенциальном и ментальном уровне. Данные социологического опроса свидетельствуют о 77%-ой поддержке обществом реформирования органов местного самоуправления. Эти показатели являются показателем востребованности изменений в системе деятельности маслихатов.

Важны также дальнейшие шаги, которые определяют функциональную способность маслихатов организовывать эффективное управление на местах. После законодательных инициатив, которые наделили правами и полномочиями маслихаты, необходимо некоторое время для восприятия управленческих инноваций как местным населением, так и чиновниками. Далее реализация стратегии развития местного само-

управления предполагает превращение маслихата в орган, в котором принимаются и реализуются актуальные для местных общин и региона решения. Выборность маслихатов, организационная и управленческая автономность деятельности, финансовая самодостаточность – ключевые параметры местного самоуправления в Республике Казахстан.

Перспективы развития системы самоуправления в Казахстане напрямую зависят от эффективности работы маслихатов. На сегодня сформирована законодательная база для их деятельности. Дальнейшая стратегия развития заключается в функциональной трансформации органов местного самоуправления Республики Казахстан в социально-экономической, общественно-политической и культурно-экологической плоскостях. Результаты предоставленного исследования указывают на перспективы деятельности маслихатов, которое должно базироваться на балансе государственной политики и местных инициатив. Потенциал региона и общин возможно реализовать, только опираясь на трехмерную модель самоуправления: институционность, функциональность и антропоцентризм. Локальная демократия приносит позитивный результат только при гармонизации прав, полномочий и ответственности всех участников управленческой активности на местах.

References

- Alisharipov, A., Kussainov, K., Yesmagambetov, D., & Arynova, Z. (2024). Elevating citizen engagement in the process of territorial development through digitisation. *Digital Government Research and Practice*, 5(4), 1–12. <https://doi.org/10.1145/3703161>
- Ayubayeva, S. S., Zuperkiene, E., Kussainova, L. I., & Ibrayeva, A. S. (2022). Public confidence as one of the aspects of reputation management of public service of the Republic of Kazakhstan. *Bulletin of the National Academy of Sciences of the Republic of Kazakhstan*, 3(397), 204–220. <https://doi.org/10.32014/2022.2518-1467.312>
- Doran, N. M., Puiu, S., Bădîrcea, R. M., Pirtea, M. G., Doran, M. D., Ciobanu, G., & Mihit, L. D. (2023). E-government development—A key factor in government administration effectiveness in the European Union. *Electronics*, 12(3), 641. <https://doi.org/10.3390/electronics12030641>
- Feng, S., Zhang, R., & Li, G. (2022). Environmental decentralization, digital finance and green technology innovation. *Structural Change and Economic Dynamics*, 61, 70–83. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2022.02.008>
- Kappasova, G., Maksat, R., Altybasarova, M., Begimtaev, A., & Belgibaeva, K. (2024). Jačanje lokalne samouprave u Kazahstanu: Leveraging International Experience and Decentralisation. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 24(2), 209–228. <https://doi.org/10.31297/hkju.24.2.6>
- Mukhamediyeva, A. (2020). *Demand for and impact of performance audits on public administration in Kazakhstan*. Walden University. Retrieved January 25, 2025, from <https://scholarworks.waldenu.edu/dissertations/9201>
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). (2022). *Republic of Kazakhstan Referendum, 5 June 2022: ODIHR Needs Assessment Mission Report*. Warsaw, 19 May 2022. Retrieved from <https://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan>
- Onalbaiuly, S. (2019). *Democratisation of Local Government and Local Governance in Kazakhstan*. Apollo – University of Cambridge Repository. <https://doi.org/10.17863/CAM.40831>
- Proroković, D. (2023). Constitutional reforms in Kazakhstan: The transformation of the political system under the leadership of Kassym-jomart Tokayev. *Review of International Affairs*, 74(1189), 57–78. https://doi.org/10.18485/iipe_ria.2023.74.1189.3

Tubekova, D., Bakirbekova, A., & Baimbetova, A. (2023). About the concept of “Listening State” and the role of local governments in its implementation. *Economic series of the bulletin of the L. N. Gumilyov ENU*, (1), 158–171. <https://doi.org/10.32523/2789-4320-2023-1-158-171>

Uteпов, A., Jumabayev, S., Uteпова, G., Mitusov, A., & Kussainova, A. (2022). Main trends in the institutionalization of social movements concerning sustainable development in Kazakhstan. *Public Policy and Administration*, 2, 89–104. <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-2-15>

Wu, H., Li, Y., Hao, Y., Ren, S., & Zhang, P. (2020). Environmental decentralization, local government competition, and regional green development: Evidence from China. *The Science of the Total Environment*, 708(135085), 135085. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.135085>

Yilamu, W. (2018). Political liberalization in post-soviet Uzbekistan and Kazakhstan: The influence of neoliberalism. In *Neoliberalism and Post-Soviet Transition* (pp. 43–79). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-69221-0_3

Zhanbayev, R., & Irfan, M. (2022). Industrial-innovative paradigm of social sustainability: Modeling the assessment of demoeconomic, demographic, democratic, and demoeconomic factors. *Sustainability*, 14(12), 7280. <https://doi.org/10.3390/su14127280>

Zhumagulov, E., Zholdybalina, A., Zhumasultanova, G., & Arzikulov, A. (2022). Development of local self-government in the Republic of Kazakhstan and the role of foreign experience in its improvement. *Public Policy and Administration*, 5(21), 544–555. <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-5-02>

Asanova, A., Ashirbekova, L., & Sansyzbaeva, N. (2024). Transparency and openness in the functioning of local self-government authorities in Kazakhstan. *Bulletin of the National Academy of Sciences of the Republic of Kazakhstan*, 407(1), 380–389. <https://doi.org/10.32014/2024.2518-1467.680>

Сведения об авторе:

Калиев Ильдар Абужанович – кандидат политических наук, ассоциированный профессор, профессор кафедры философии и социальных наук Некоммерческого акционерного общества «Торайгыров Университет» (Павлодар, Казахстан, e-mail: Kaliev7719@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2331-3726>).

Автор туралы мәлімет:

Қалиев Ильдар Әбужанұлы – саяси ғылымдар кандидаты, қауымдастырылған профессор, «Торайгыров университеті» коммерциялық емес акционерлік қоғамының «Философия және әлеуметтік ғылымдар» кафедрасының профессоры (Павлодар қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: Kaliev7719@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2331-3726>).

Information about the author:

Ildar Kaliyev – PhD in Political Science, Associate Professor, Professor of the Department of Philosophy and Social Sciences at the Non-profit joint-stock company «Toraigrov University» (Pavlodar, Republic of Kazakhstan, e-mail: Kaliev7719@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2331-3726>).

Поступила 10 мая 2025

Принята 20 июня 2025