

Ювица Николай Владимирович

д-р экон. наук, профессор,
академик РАН, Евразийский
национальный университет
имени Л. Н. Гумилева,
г. Нур-Султан (Астана),
Республика Казахстан

e-mail: juwmet@yandex.ru

Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели

Аннотация

С развитием независимости в Казахстане претерпели изменения все общественные институты, включая институт местного управления. В предшествующий период местное управление в СССР, куда входил и Казахстан, осуществлялось в формах государственного управления на местном уровне, функции которого реализовались в рамках местных советов народных депутатов. Участие населения в управлении территориями и населенными пунктами ограничивалось делегированием своих полномочий выборным представителям – депутатам сельских округов, районных, городских и областных советов. Выборы народных избранников осуществлялись в соответствии с Конституцией и нормами советского права, где также были отражены права и обязанности местных советов в рамках политической системы союзного государства. С обретением независимости страны в рамках национального законодательства Республики Казахстан конституционный статус приобрело местное самоуправление. Оно кардинальным образом реформируется на демократической основе в сторону повышения самоорганизации населения в рамках модели национального устройства и политической системы общества. В этих целях выделены органы государственного управления на местном уровне – акиматы, во главе с акимами областей, районов (городов), сельских населенных пунктов. Кроме того, образованы маслихаты, как представительные органы, избираемые населением, на районном (городском) и областном уровнях. Эти структуры в соответствии с законодательством частично наделены функциями самоуправления территорий. Наряду с этим, с учетом мирового опыта, в республике идет процесс формирования населением институтов самоуправления территорий. Однако об эффективности созданной национальной модели местного самоуправления и ее механизмов говорить пока рано. Реально население Республики Казахстан пока не имеет возможности самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения, осуществлять контроль за работой местных органов власти и др. Контекст местного управления в Казахстане меняется с изменением общества под влиянием внутренних и внешних факторов. Эти изменения происходят постоянно и создают некоторую неопределенность, вызывая модернизацию элементов существующих институтов местного управления. Однако, с учетом предстоящих изменений в будущем, новых вызовов глобального, регионального и национального характера, необходим переход к более эффективным механизмам и методам управления обществом на различных уровнях государственного устройства на демократической основе.

Ключевые слова:

местное управление, местное государственное управление, местное самоуправление, муниципальное управление, взаимодействие местных органов власти и населения, многоуровневая система управления, координация мер в области государственного и местного управления.

Цитирование: Ювица Н.В. Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели // Управление. 2019. № 1. С. 26–34.

Yuvitsa Nikolay

Doctor of Economic Sciences,
professor, Academician of the
Russian Academy of Natural
Sciences, Eurasian National
University, Nur-Sultan (Astana),
Republic of Kazakhstan

e-mail: juwmet@yandex.ru

Local government in Kazakhstan: an attempt to create a national model

Abstract

With the development of independence, all public institutions, including the Institute of local government, have undergone changes in Kazakhstan. In the preceding period of local control in the Soviet Union, which includes Kazakhstan, was carried out in forms of state control at the local level, the functions of which are realized in the framework of local councils of people's deputies. Participation of the population in the management of territories and settlements was limited to the delegation of their powers to elected representatives – deputies of rural districts, district, city and regional councils. Elections of people's deputies were carried out in accordance with the Constitution and the norms of Soviet law, which also reflected the rights and duties of local councils within the political system of the Union state. With the independence of the country within the framework of the national legislation of the Republic of Kazakhstan, the constitutional status was acquired by local self-government. It is being radically reformed on a democratic basis in order to increase the self-organization of the population within the framework of the model of the national structure and political system of society. For this purpose, the bodies of public administration at the local level – akimats, headed by akims of regions, districts (cities), rural settlements. In addition, maslikhats were formed as representative bodies elected by the population - at the district (city) and regional levels. These structures, in accordance with the legislation, are partially endowed with the functions of self-government of the territories. At the same time, taking into account the world experience, the Republic is in the process of formation of self-government institutions of the territories. However, it is too early to talk about the effectiveness of the created national model of local self-government and its mechanisms. In reality, the population of Kazakhstan is not yet able to independently and responsibly solve issues of local importance; to monitor the work of local authorities, etc. The context of local governance in Kazakhstan is changing with the change of society under the influence of internal and external factors. These changes are ongoing and create some uncertainty, leading to the modernization of elements of existing institutions of local government. However, in view of the upcoming changes in the future, new challenges of global, regional and national character, it is necessary to move to more effective mechanisms and methods of managing society at different levels of government on a democratic basis.

Keywords:

local government, local public administration, local self-government, municipal management; interaction of local authorities and the population; multilevel system of management; coordination of measures in the field of state and local government.

For citation: Yuvitsa N.V. Local government in Kazakhstan: an attempt to create a national model (2019) *Upravlenie*, 7 (1), pp. 26–34. doi: 10.26425/2309-3633-2019-1-26-34

© Ювица Н.В., 2019. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная. (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

The Author(s), 2019. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



Анализ литературных источников и реальная практика отражают актуальность исследуемой проблемы для большинства современных государств. Создание национальных моделей должно строиться с учетом достигнутых результатов, как теории, так и отечественной и зарубежной практики. Обращение к теоретико-методологическим аспектам проблемы и уточнение дефиниций показывает, что во всех странах местное управление рассматривается через призму отдельного уровня государственного управления и развития самоуправления на местном уровне. Сложившиеся в международной и отечественной практике механизмы осуществления местного управления указывают на многообразие его форм. При этом территория рассматривается и как объект управления со стороны местного сообщества и как отдельный уровень в системе государственного управления в целом. Поэтому, в процессе создания эффективного механизма управления территорией, важное значение приобретают разграничение статуса всех субъектов управления и дифференциация их полномочий в единой системе менеджмента. С учетом названных подходов, в структуре работы отражена попытка создания национальной модели в РК, выявлены плюсы и минусы этого процесса.

Сравнительный анализ литературных источников, а также наблюдения автора за зарубежной и отечественной практикой, указывают, что данная проблема является актуальной для большинства современных государств. В работах казахстанских и зарубежных ученых прослеживаются попытки осмысления процессов реформирования местного управления, в том числе, как части государственного управления и через призму развития местного самоуправления [3; 7; 11; 8; 10] и др. Движение Казахстана к модели местного самоуправления опирается на собственный и зарубежный опыт [5; 6], учитывает перспективы развития суверенного государства, а также общемировые требования и стандарты, тенденции [1; 9; 12]. Правовая база этого процесса строится на основе Конституции Республики Казахстан, определяющих законодательных актов, которые постоянно модернизируются в рамках концепций развития местного самоуправления страны и модельных законов СНГ и др. [2; 11].

Обращение к теоретико-методологическим аспектам проблемы вызвано необходимостью построения более эффективных моделей местного управления и требует уточнения, казалось бы, давно известных понятий и категорий. Среди таких дефиниций определяющими являются — «общество», «государство», «территория» и «менеджмент».

Общество формируется из системы социальных институтов и представляет собой сложную совокупность экономических, политических, правовых, духовных отношений, обеспечивающих его целостность как социальной системы. Признаками общества являются: устойчивость (самореализация); автономность (самодостаточность); универсальность (внутренние механизмы); интегрированность (создание новых связей) и др. К числу важных признаков общества относится и территория — место, где складываются социальные связи, отношения, взаимодействие между людьми и др. Население, проживающее на территории (местное сообщество), является исходной формой организации государства, его общественным институтом и одновременно важным субъектом местного управления.

Обращает на себя внимание двойственный характер категории «государство». Прежде всего, государство — носитель суверенитета, целостности, основной общественный институт который осуществляет управление обществом и обеспечивает его безопасность. Государство является субъектом управления на всех уровнях своей организации, задачи которого определяются действиями органов государственного управления в рамках всей страны и на уровне отдельных мест, территорий. Дискуссионным является следующий вопрос о том, что государство — единственный носитель публичной власти, обладающий монополией на ее отдельные прерогативы (внешние и внутренние факторы) или государство — только один из субъектов публичного управления — наряду с другими субъектами и, в частности, с местными органами власти. Ответ на этот вопрос требует уточнения содержания понятия «территория» и определения ее статуса в системе управленческих отношений.

Изначально территория — место, географическое пространство, на котором складываются социальные связи, отношения, взаимодействие между людьми. С другой стороны, территория — часть государства, необходимый элемент для развития страны и ее частей. Территория имеет определенный (административный) статус, который закреплен в Конституции и характеризует ее с политико-правовой точки зрения. Современные представления определяют территорию, прежде всего, как часть административно-территориального деления государства, ее территориальную единицу.

Между тем существует, по крайней мере, два уровня территории. Территории низового уровня, которые формировались естественно, по поселенческому принципу. Территории вышестоящего уровня целенаправленно создавались органами

государственной власти, они более однородны по площади и по численности населения. Именно население — граждане государства, проживающие в рамках определенной территории, является интегрирующим фактором двух этих уровней. Население может реализовать функции по управлению территорией, только в соответствующих административных границах, выполняя функции самоуправления. Таким образом, сущность и задачи местного управления и самоуправления следует рассматривать, прежде всего, с позиций современного менеджмента.

С точки зрения классического менеджмента государство и территория (часть государства) — некоторые социально-экономические организации, реализующие присущие им функции, в том числе одну из ведущих функций любой организации — административную.

При этом функции государства по управлению своей частью (уровню воздействия на местное сообщество и часть территории), сводятся к ее регулированию через специально созданные для этого органы. Тогда как функции самого сообщества по управлению организацией своей жизни, ее условий на данной территории это самоуправление жителей данной территории. Самоуправление может также осуществляться через избранных населением представителей, которым передаются специальные полномочия и формируются структуры, действующие в рамках государства и в соответствии с его законами. Очевидно, что наличие элементов управления и регулирования требует формирования соответствующих механизмов координации в рамках организации (государства) с участием территорий (представителей) и органов государственного управления.

В современном менеджменте координация понимается как управленческая деятельность, которая заключается в обеспечении взаимосвязи и согласованности субъектов, объектов и процессов труда во времени и пространстве. Координация

осуществляется как по вертикали, так и по горизонтали и опирается на лучшее планирование и организацию, вне которых, она немыслима. Координация также создает условия для пропорционального и непрерывного функционирования системы управления за счет установления непрерывных связей между отдельными подразделениями организации и исполнителями.

При правильной координации повышается мотивация участников процесса, раскрываются их потенциальные возможности. Кроме того, координация предполагает контроль не в качестве жесткого административного надзора, а в форме корректирующего воздействия на объект управления, что гораздо лучше обеспечивает эффективную реализацию поставленной цели. Таким образом, анализ дефиниций указывает на многообразие управления на местном уровне, а имеющиеся определения характеризуют его как интегрированную категорию (табл. 1).

В литературе выделены три основные теоретические концепции местного управления. Это общественная теория; государственная теория и государственно-общественная теория. Общественная теория включает две концептуальные конструкции. Первая из них называется хозяйственной, так как исходит из приоритета хозяйственной самостоятельности в деятельности общины. Вторая главным приоритетом понимает юридическую самостоятельность единиц местного самоуправления. Общим для этих концепций является строгая, фиксированная грань между делами общины и государственными вопросами. Согласно государственной теории, дела общины являются сектором в группе государственных дел, которые переданы по нисходящей для решения органами местного самоуправления. Третья теория, объединяет в себе две основные и обосновывает выполнение общиной, как местных дел, так и дел государства.

Таблица 1

Местное управление как интегрированная категория

Местное управление	Местное государственное управление – деятельность органов, назначаемых центральной властью для управления на местах
	Местное самоуправление – деятельность граждан и структур, которые избираются непосредственно населением территории для решения местных проблем
	Муниципальный менеджмент – деятельность органов и структур, формируемых населением территории зарубежных стран для ее развития и решения текущих проблем на самостоятельной основе и в рамках законов государства
	Смешанное местное управление – совместная деятельность государства и территории, а также создаваемых ими органов по управлению местными делами и с целью координации действий
	Другое

Составлено автором по результатам исследований

С точки зрения методологии наиболее важными представляются существующие подходы к дифференциации местного управления и местного самоуправления и характеристика их системных особенностей. При этом при построении эффективной системы местного управления следует учитывать процессы эволюции территории и самого государства и, прежде всего, структуры объекта управления. Территория, как объект местного управления имеет сложную структуру. Наличие естественных территории (низового уровня), где решаются хозяйственные задачи, осуществляются некоторые виды административного регулирования и другое, позволяет отличать их от искусственных территорий. Это вышестоящий уровень территориальной организации (второй уровень), который изначально предназначался для выполнения полицейских функций и, в целом, для обеспечения государственного контроля над территорией. Кроме того, в литературе и на практике выделяют третий уровень территорий. Это территориальные организации, созданные под влиянием разных факторов, как объекты для защиты территорий; экономического планирования государства; децентрализации власти на первом и втором уровнях; глобальные и региональные интеграционные процессы в мировой экономике) и др. Таким образом, с эволюцией объекта управления и структуры территории, можно наблюдать и эволюцию структуры местного управления и ее движение к современному состоянию на многоуровневой основе.

Характеристика системных особенностей местного управления и местного самоуправления указывает на следующие принципиальные отличия подходов. Согласно первому местное управление и местное самоуправление две различные системы, параллельно функционирующие на местном уровне. Согласно другому подходу, эти понятия следует рассматривать в научно-философском обосновании, как соотношение целого и его части, то есть с системных позиций. Мы разделяем точку зрения, что местное самоуправление это – сложное и динамичное явление, имеющие, как минимум, три основополагающих аспекта:

- 1) это исключительно элемент государственной системы;
- 2) самостоятельный уровень публичной власти, а также элемент профессионального управления;
- 3) форма и способ самоорганизации людей, это форма самоорганизации граждан, один из способов проявления гражданского общества. Представление о местном управлении (самоуправлении) как некоторой системе закреплено в международных соглашениях и актах.

В Европейской хартии местное самоуправление рассматривается как «реальная способность и право органов самоуправления регламентировать большую часть государственных дел и регулировать ее в рамках закона, под свою ответственность и преследуя интересы местного населения». В Модельном законе СНГ оно понимается, как «форма реализации власти народа, осуществляемая посредством самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения муниципальных образований по решению вопросов местного значения в соответствии с конституцией и законами государства». При этом, как в первом, так и во втором случае, в большей степени отражены правовые аспекты решения проблемы.

На наш взгляд, местное управление, как система включает:

- 1) местное государственное управление, которое заключается в установлении уровня управления, выделение его субъекта, определение его полномочий и порядка действий, который не может быть нарушен;
- 2) местное самоуправление, которое заключается в проведении населением и НПО определенных действий в интересах территорий в рамках действующих законов и имеющихся средств воздействия;
- 3) институты координации управления на местном уровне – задача которых в согласовании целей государства и интересов территории в управлении местными делами и принятии соответствующих решений.

Итак, изложенное выше позволяет сделать вывод о местном управлении (самоуправлении) как сложном и интегрированном явлении, которое в реальной действительности представлено на многоуровневой и системной основе и требует мер координации со стороны участников этого процесса, а также с учетом факторов влияния окружающей среды. В теоретико-методологическом плане местное управление характеризуется многообразием составляющих категорий и концептуальных конструкций, различием подходов, форм проявления и моделей применения, что отражено в содержании рассмотренных выше дефиниций. Названный вывод подтверждает и обращение к зарубежной практике. Наиболее важные параметры зарубежных моделей МСУ, с учетом отраженных в литературе аспектов, представлены в таблице 2.

Как следует из таблицы 2, статус территории и статус государства в представленных трех моделях опирается на разные теоретико-методологические подходы. При этом статус территории, хотя и представлен разными моделями, отражает реальную самостоятельность основной единицы (общины)

Основные параметры зарубежных моделей МСУ

Англосаксонская	Смешанная	Континентальная
<i>Статус территории</i>		
Решение местных задач отделено от государственной власти	решение местных задач самостоятельно в рамках закона	Решение местных задач в рамках органов государственной власти
Основная единица МСУ община (три уровня территорий)	Основная единица МСУ – община (четыре уровня)	Основная единица – коммуна (три уровня территорий)
Система управления (представительные и исполнительные органы)	Система управления (административные органы; Устав)	Система управления (исполнительные органы; координация)
Особенности управления: разделение полномочий Советов районов, графств, округов	Особенности управления: многообразие полномочий для каждого уровня и терр	Особенности управления: разделение полномочий; координация по вертикали
<i>Статус государства</i>		
Содействие развитию МСУ	Создание институтов публичной власти	Организация, модернизация. всех уровней государственной власти
Контроль – исполнения закона, оперативный, аудит, инспектирование	Делегирование – части полномочий; создание условий для эффективной работы	Контроль исполнения решений, координирование по иерархии

Составлено автором по результатам исследований

и ее полномочия в части самоуправления данной территории. Одновременно, статус государства характеризуют две главные позиции – содействие развитию МСУ и его поддержку, вплоть до создания институтов публичной власти и их постоянной модернизации. Вторая основная задача государства – делегирование на места властных функций и осуществление различных видов контроля за деятельностью МСУ в рамках законодательства. Таким образом, в большинстве зарубежных стран в теории и на практике территорию рассматривают на многоуровневой основе как объект управления и местного сообщества и государства в целом. В связи с этим разграничение статуса субъектов управления и дифференциация их полномочий в единой системе менеджмента приобретает все более важное значение в создании эффективного механизма управления территорией.

Обращение к отечественному опыту требует учета особенностей как объекта управления и его структуры, так и системных особенностей организации местного управления в Казахстане.

В Казахстане территория рассматривается как часть государства, его территориальная единица и, соответственно, как объект его управления. При этом уровни естественных территорий, как места жизни населения четко не выделены; как субъект самоуправления размыты и четко не обозначены для его внутренней иерархии (село, район, город,

область). Существующее административное деление, как следует из таблицы 3, закрепляет искусственно созданные государством территории, при этом большая часть из них сохранилась из прежней советской системы. При таком подходе местное самоуправление (МСУ) рассматривают только как инициативу государства в части демократизации государственного управления на местном уровне.

Большое влияние на развитие местного самоуправления во всех странах оказывают факторы окружающей среды. Анализ факторов внутреннего и внешнего порядка в казахстанских регионах является важным направлением настоящего исследования. Внутри страны преобладают экономические факторы, которые характеризуют природный потенциал; развитие промышленности, энергетики; а также коммуникаций (транспорт, связь, интернет и др.). Сюда также относятся водообеспечение, развитие аграрного сектора, финансового рынка (кредиты и инвестиции), а также рынка труда. Социальные факторы – экология; демография; миграция; уровень жизни населения и др. Среди других значимых факторов можно выделить – уровень развития бизнес-среды; технологии, НТП. Влияние: советской модели местного управления относится к числу наиболее значимых организационно-административных факторов.

В группе внешних факторов также преобладают экономические, в том числе экономические связи

Таблица 3

Административное деление в РК (на 1.01.2017 г.)

Уровни и принципы	Характеристики
Первый региональный (областной) уровень	Включает в себя четырнадцать областей и два города республиканского значения В 2018 г. г. Шымкент получил статус города республиканского подчинения, в связи с этим была организована новая Туркестанская область с центром в г. Туркестан
Второй уровень (районный)	Включает – сто семьдесят семь районов
Третий уровень (сельский)	Состоит из восьмидесяти семи городов, тридцати поселков и шести тысяч шестисот шестидесяти восьми сел
Основные принципы региональной политики РК	Укрупнение административных образований (аймак; городские агломерации; «умные» города; моногорода) Создание крупнотоварного производства в селах (программы возрождения аула)
Государственные программы	Государственные программы – ГСП «Казахстан-2020» Концепция развития МСУ в РК; «Занятость-2020»; Программы развития моногородов Развития регионов; «ГСП «Нурлы Жол»; План Нации «100 шагов» и др.

Источник: [11, с. 77]

Таблица 4

Инициативы государства и населения в развитии МСУ в РК

Население	Государство
Создание кенесов	Законодательная модернизация
Участие в выборных компаниях	Стратегия – 2050
Формирование НПО	Концепция местного самоуправления (2013–2020 гг.)
Отчетность НПО перед бенефициарами	Разработка и реализация государственных и региональных программ
Проведение сельских сходов	Децентрализация государственных функций
Участие в работе инициированных государством советов АНЕК	Введение выборности акимов и их отчетности перед населением
Участие НПО в структурах ГЧП	Инициирование органов НПО
Участие в обсуждении бюджета на сельских сходах и др.	Делегирование полномочий по разработке и распоряжению средствами бюджета и др.

Составлено автором по результатам исследований

и сотрудничество; участие в ВТО, в международных проектах и международном разделении труда в целом. Усилилось влияние процессов глобальной и, особенно, региональной интеграции, приграничного сотрудничества, а сдерживающими факторами являются отсутствие выхода к морю, недостаточный уровень развития транспортно-логистических центров и логистики в целом.

В условиях четвертой промышленной революции определяющие влияние на развитие экономики территорий и государства в целом оказывают технологические факторы, в том числе массовая автоматизация производства, внедрение промышленных роботов; цифровизация; переход на стандарты «зеленой» экономики и др. В группе социальных факторов остаются определяющими – стандарты

качества жизни; демократизация; самостоятельность территорий и др.

В числе наиболее значимых внешних факторов организационно-административной группы велико влияние зарубежного опыта муниципально-менеджмента, требований Международной хартии местного самоуправления; модельного закона СНГ и др.

Следует отметить, что в Концепции регионального развития РК и в государственных программах не в полной мере отражено влияние внешних факторов на развитие местных территорий. Негативные аспекты их влияния для РК связаны с неопределенностью географии их реализации; продолжением политики выравнивания территорий, недостатке эксклюзивного подхода к комплексному

Особенности национальной модели МСУ РК

Акимат	НПО (население)	Маслихат
<i>Статус территории</i>		
Участие населения с/о в выборах акима	Участие в создании НПО	Избирается из числа ее жителей
Входит в единую систему органов государственной исполнительной власти	Имеет право на участие в МСУ путем проведения схода, референдума	Не входит в единую систему госорганов, не связан напрямую с Парламентом
Участие в проведении референдумов, сходов населения	Проведение сходов, участие в референдумах, отчетность перед бенифициарами	Проведение референдумов, участие в сходах населения Проведение референдумов, участие в сходах населения
<i>Статус государства</i>		
Низовой уровень исполнительной власти государства	Участие в создании НПО	Низовой уровень представительной власти государства
Распоряжение коммунальной собственностью, управление бюджетом	Делегирование части функций по формированию бюджета низовым уровням	Участие в формировании бюджета в установленных рамках
Вертикальная координация МИО в рамках территории	Делегирование прав по заслушиванию отчетов акимов на сельских сходах	Делегирование прав по заслушиванию отчетов акимов территорий
Разработка Программ развития территорий (ПРТ), реализация национальных Стратегий, государственных программ и планов	Отчетность НПО (территорий) перед государством и населением	Утверждение и мониторинг реализации Программ развития территорий (Планов)

Составлено автором по результатам исследований

развитию каждой территории и т. д. Тогда как в зарубежных странах выстраивается четкая система приоритетов эксклюзивного развития каждого региона на опережающей основе. Кроме того, в РК имеет место недооценка экспортных потоков из стран Центральной Азии; отсутствие (или затягивание открытия) новых экспортных каналов и др. Необходима новая Концепция развития регионов, которая должна учитывать стратегию развития ЕАЭС, а также основных стратегических партнеров Казахстана, прежде всего, стран Центральной Азии, СНГ, РФ, КНР и др.

В этой связи следует отметить, что децентрализация государственной власти требует более активного участия территорий в выработке мер под влиянием внешних факторов, с передачей органам МСУ соответствующих функций. Ощущается также потребность создания и дальнейшего реформирования институтов интеграционного менеджмента (интеграционной институционализации), в которых определенное участие должны иметь и территориальные единицы стран-участников. Кроме того, горизонтальное взаимодействие и сотрудничество регионов должно лучше координироваться и планироваться в рамках осуществления общей стратегии развития ЕАЭС и др.

Анализ влияния факторов окружающей среды мало в чем характеризует активность населения, не отражает особой роли НПО в развитии МСУ в РК. Попытки ответа на вопрос, в чем именно заключается их особая роль, остается актуальным аспектом исследуемой проблемы.

Характеристику формирующейся системы местного самоуправления в РК можно проследить через сравнительный анализ инициатив государства и населения в развитии модели МСУ в Казахстане. Очевидно, что основные инициативы принципиального характера проявляются со стороны государства, тогда как население более инертно в своем поведении. Причинами этого могут быть, в том числе неготовность населения к участию в демократических формах управления; неверие в завершенность процессов управления ситуацией на своем уровне; недостаточно четкое разграничение функций и полномочий между субъектами управления и др.

Наши результаты в отношении попыток создания национальной модели в РК в общем виде, проведенный сравнительный анализ позволяет выделить плюсы и минусы этого процесса представлены в таблице 5.

Очевидно, что в национальной модели МСУ РК статус государства, по сравнению с зарубежными аналогами, отражает гораздо большее число позиций (чем содействие развитию МСУ и его поддержку, вплоть до создания институтов публичной власти и их модернизацию, как это было в зарубежных моделях). Делегирование властных функций государством осуществляется на ограниченной основе, а контроль за деятельностью МСУ осуществляется на административной основе в рамках законодательства. В то же время, на уровне территории статус субъекта управления четко не определен, его функции реализуют, как исполнительные и представительные органы государства, так и НПО, и население. Таким образом, территории не обладают в полной мере правами публичной власти по отношению к месту своего проживания, хотя их право на самоуправление закреплено в Конституции страны.

Заключение

Процесс формирования национальной модели местного самоуправления в РК нельзя считать завершенным. Необходимы дальнейшие шаги

государства в данном направлении. В Европейской Хартии местного самоуправления определено, что главными принципами, на которые должно опираться реформирование административно-территориального устройства и местного самоуправления в стране, должны быть – децентрализация государственного управления, субсидарность, территориальность, правовая, организационная и материально-финансовая самостоятельность.

На наш взгляд, для РК ключевым вопросом остается определение базовой общины казахстанского государства, уровней территорий. Это позволит не допускать случаев включения одного территориального образования в состав другого и провести реальную дифференциацию прав и ответственности всех субъектой управления на местном уровне и координации их действий.

Библиографический список

1. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998, № 36, ст. 4466.
2. Закон РК от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z010000148_/history (дата обращения: 01.02.2019).
3. Балацкий, Е. В. Агентства регионального развития и их особенности. международный опыт. М.: Капитал страны, 2012. 247 с.
4. Бурлаков, Л. Н. Государственное и местное управление: учебное пособие. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2017. 560 с.
5. Местные органы власти: зарубежный опыт / Отв. за выпуск Н.А. Гульбинский. М.: АОН при ЦК КПСС, 1989. 220 с.
6. Научные основы государственного управления в СССР. Академия Наук СССР: Институт государства и права. М.: Изд-во «Наука», 1968. 440 с.
7. Пиккулькин, А. Б. Система государственного управления: Учебник для вузов; 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2000. 399 с.
8. Теория и практика государственного управления: цикл лекций, Астана, ЕНУ им. Л. Н. Гумилева, 2014. 366 с.

References

1. Evropeiskaya khartiya mestnogo samoupravleniya (soversheno v Strasburge 15.10.1985) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 07.09.1998, № 36, st. 4466 [The European Charter of local self-government, 15.10. 1985 done in Strasbourg, Meeting of the legislation of the Russian Federation], 07.09.1998, No. 36, p. 4 466.
2. Zakon RK ot 23.01.2001 No 148 "O mestnom gosudarstvennom upravlenii v Respublike Kazakhstan" [Law of Kazakhstan dated 23.01.2001 No 148 "On Local Government and Self-government in the Republic of Kazakhstan"]. Available at: http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z010000148_/history (accessed: 01.02.2019).
3. Balatskii E. V. *Agentstva regional'nogo razvitiya i ikh osobennosti: mezhdunarodnyi opyt* [Regional development agencies and their features. international experience], Kapital strany, Moscow. 247 p. (In Russian).
4. Burlakov L. N. *Gosudarstvennoe i mestnoe upravlenie: uchebnoe posobie* [State and local government: textbook]. Astana: Akademiya gosudarstvennogo upravleniya pri Prezidente Respubliki Kazakhstan, 2017. 560 p. (In Russian).
5. *Mestnye organy vlasti: zarubezhnyi opyt* [Local authorities: foreign experience]. Otв. za vypusk N.A. Gul'binski. Moscow: AON pri TsK KPSS, 1989. 220 p.
6. Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v SSSR [Scientific basis of public administration in the USSR]. Akademiya Nauk SSSR: Institut gosudarstva i prava. Moscow: Izd-vo «Nauka», 1968. 440 p.

9. Текенов, У. А. Агломерации Казахстана: проблемы формирования и перспективы развития // Вестник КазЭУ. С. 16–22.
10. Цейтлин, Р. С. История государственного управления и муниципального самоуправления в России: учебное пособие / Р. С. Цейтлин, С. А. Сергеев. 2-е изд., испр. и доп. М.: Омега-Л, 2006. 125 с.
11. Ювица, Н. В. Теория и практика местного управления, Учебник, Астана: ТОО «Лантар Трейд», 2018. 189 с.
12. Юдина, Т.Н., Тушканов, И. М. Цифровая экономика сквозь призму философия хозяйства и политической экономии // Философия хозяйства. 2017. № 1. С.193–201.
7. Pikul'kin, A. B. *Sistema gosudarstvennogo upravleniya: Uchebnik dlya vuzov* [The System of state management: Textbook for universities]. 2-e izd., pererab. i dop. M.: Yuniti-Dana, 2000. 399 p.
8. *Teoriya i praktika gosudarstvennogo upravleniya: tsikl lektcii* [Theory and practice of public administration: a series of lectures], Astana, ENU im. L. N. Gumileva, 2014. 366 p.
9. Tekenov U. A. Aglomeratsii Kazakhstana: problemy formirovaniya i perspektivy razvitiya [Agglomerations of Kazakhstan: problems of formation and development prospects]. *Vestnik KazEU* [Bulletin of KazEU], pp. 16-22.
10. Tseitlin, R. S. Sergeev, S. A. *Istoriya gosudarstvennogo upravleniya i munitsipal'nogo samoupravleniya v Rossii: uchebnoe posobie* [History of public administration and municipal self-government in Russia: textbook]. 2nd ed., Rev. and DOP. M. Omega-L, 2006. 125 p.
11. Yuvitsa N., Yuvitsa, N. V. *Teoriya i praktika mestnogo upravleniya: uchebnik* [Theory and practice of local governance: textbook]. Astana: ТОО «Лантар Трейд», 2018. 189 p.
12. Judina T. N., Tushkanov I. M. Tsifrovaya ekonomika skvoz' prizmu filosofiya khozyaistva i politicheskoi ekonomii [Digital economy through the lens of business philosophy and political economy]. *Filosofiya khozyaistva* [Economy Philosophy], 2017, no 1, pp. 193–201.