



## СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ РОЛИ МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА (НА МАТЕРИАЛАХ ПАВЛОДАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

**Ключевые слова:** местные представительные органы, маслихаты, местное самоуправление, демократизация общества, децентрализация, муниципальное управление, качество жизни.

**Keywords:** local representative organs; maslikhats; local self-government; democratization of society; decentralization; municipal management; quality of life.

**Аннотация.** В статье представлены некоторые результаты социологического исследования, проведенного в Павлодарской области Республики Казахстан. В работе подчеркивается, что деятельность местных представительных органов нужно совершенствовать в сторону большей демократизации и развития реального местного самоуправления, поскольку данная позиция находит поддержку у большинства опрошенного населения. В определенной мере это способствует возрастанию значимости социальных аспектов институционализации местного самоуправления, которое в своем развитии опирается на институты и организации гражданского общества, различные формы гражданского участия и реализации гражданских инициатив, а также национальные традиции совместного решения местных проблем.

Данными обстоятельствами определяется высокая научная актуальность социологического анализа проблем становления местного самоуправления и разработки механизма его институционализации, что открывает широкие перспективы для дальнейшего развития демократических процессов и гражданского общества в Республике Казахстан.

**Annotation.** The article presents some results of the sociological survey made by the author in the Pavlodar region of Kazakhstan. In the article the author says that the activities of local representative bodies should be improved in the direction of greater democratization and development of real local government, as this position is supported by the majority of the surveyed population. It helps to increase the importance of the social aspects of the institutionalization of local government, which in its development is based on institutions and civil society organizations, the various forms of civil participation and implementation of civil initiatives, and national traditions of joint solutions to local problems.

Given circumstances defined the high scientific relevance of the sociological analysis of the problems of formation of local self-government and the development of a mechanism to institutionalize that opens broad prospects for further development of democratic processes and civil society in the Republic of Kazakhstan.

В соответствии со ст. 89 Конституции Республики Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты (выборные органы, выражающие волю населения соответствующих административно-территориальных единиц) и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения [3].

По заданию маслихата Павлодарской области [4] и с целью выявления первоочередных проблем на территории исследуемых населенных пунктов и выработки соответствующих рекомендаций для принятия управленческих решений по устранению выявленных проблем социологической группой под нашим научным руководством в сентябре 2013 года было проведено

социологическое исследование «Роль представительных органов в жизни общества» [2, 97–105]. Основным методом получения первичной социологической информации являлся социологический опрос в форме стандартизированного анкетирования жителей Павлодарской области.

Целевой группой исследования было население в возрасте старше 18 лет. Исходя из пожеланий заказчика выборочная совокупность (выборка) составила 400 респондентов (в том числе из г. Павлодар 170 респондентов, г. Экибастуз – 100, г. Аксу – 80 и Щербактинского района – 50 респондентов). В выборке представлено 31,6% мужчин и 68,4% женщин; респондентов в возрасте от 18 до 30 лет – 66%, от 30 до 50 лет – 22,8% и старше 50 лет – 10,5%. Из них постоянно проживает на территории исследуемых населенных пунктов менее года 9,5%, от одного года до пяти лет – 13,1%, от шести до пятнадцати лет – 26,5% и более пятнадцати лет – 51,9%.

Как показал анализ результатов социологического исследования, большинство респондентов (55,8%) в целом положительно оценивает результаты работы местного представительного органа – городского (районного) маслихата. Вместе с тем около четверти (27,1%) опрошенных жителей отмечает, что ничего не знает о его деятельности.

Большинство (54,3%) респондентов удовлетворено результатами работы городского (районного) маслихата по утверждению планов, экономических, социальных и бюджетных программ развития города. Наряду с этим каждый пятый (19,1%) житель ничего не знает о деятельности маслихата по данному направлению и 4,3% отмечает об отсутствии реальных полномочий у представительной власти в данном вопросе (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Ответы респондентов на вопрос  
«Довольны ли вы результатами работы городского маслихата по утверждению планов,  
экономических, социальных и бюджетных программ развития города (района)?», %**

Ответ	Павлодарская область	Павлодар	Экибастуз	Аксу	Щербактинский район
Доволен	24,3	14,1	35,0	22,5	40,0
Скорее доволен	30,0	28,2	24,0	45,0	24,0
Скорее не доволен	13,5	21,2	9,0	7,5	6,0
Не доволен	8,8	12,9	5,0	2,5	12,0
Совсем не доволен ввиду отсутствия реальных полномочий	4,3	3,5	6,0	5,0	2,0
Ничего не знаю о деятельности по данному направлению	19,1	20,1	21,0	17,5	22,0

Как видно из таблицы 2, большинство жителей (70,1%) в целом устраивает нынешняя схема управления городом (районом).

Таблица 2

**Ответы респондентов на вопрос  
«Устраивает ли вас нынешняя схема управления вашим городом (районом)?», %**

Ответ	Павлодарская область	Павлодар	Экибастуз	Аксу	Щербактинский район
Устраивает	34,8	28,2	43,0	42,5	28,0
Скорее устраивает	35,3	32,9	31,0	40,0	44,0
Скорее не устраивает	17,3	22,4	16,0	7,5	18,0
Не устраивает	6,6	10,0	4,0	2,5	6,0
Совсем не устраивает	6,0	6,5	6,0	7,5	4,0

Около половины (50,3%) респондентов удовлетворены результатами работы городского (районного) маслихата по рассмотрению отчетов руководителей исполнительных органов города (района). Наряду с этим каждый четвертый (24,1%) житель ничего не знает о деятельности маслихата по данному направлению и 4,0% отмечает об отсутствии реальных полномочий у представительной власти в данном вопросе.

Лишь менее половины жителей (46,7%) в целом устраивает работа городского (районного) маслихата по контролю за исполнением местного бюджета и программ развития территории города или района.

В результате проведенного исследования была выявлена высокая степень доверия жителей к местному представительному органу: в целом поставило высокие оценки 52% респондентов (см. таблицу 3).

Таблица 3

**Оценка степени доверия к местному представительному органу – городскому (районному) маслихату, %**

Оценка	Павлодарская область	Павлодар	Экибастуз	Аксу	Щербактинский район
Высокая	15,5	8,8	29,0	15,0	24,0
Скорее высокая	36,5	28,8	34,0	52,5	42,0
Скорее низкая	32,9	44,1	27,0	25,0	18,0
Низкая	15,1	18,3	10,0	7,5	16,0

Респондентам был задан вопрос «Что именно внушает доверие к местному представительному органу – городскому (районному) маслихату?», на который были получены следующие ответы:

- предоставление отчетов о действительно проведенной качественной работе по обустройству города и помощь социально незащищенным слоям населения;
- улучшение внешнего вида центральных улиц города;
- маслихат тратит деньги действительно на нужды города, который с каждым годом становится красивее и зеленее;
- контроль за исполнением программ развития территории города;
- контроль за деятельностью государственных органов (в частности ЖКХ);
- улучшение социальной сферы;
- хорошая репутация депутатов;
- активная работа с населением;
- забота о ветеранах, инвалидах, сиротах и других;
- ремонт дорог и благоустройство улиц и дворов;
- решение проблем долгостроя;
- строительство музыкальной школы, новой гостиницы, спортивных сооружений;
- хорошая работа по реализации экономических и социальных программ развития;
- спокойная жизнь, активное участие депутатов в жизни общества, озеленение и улучшение города;
- улучшение удовлетворения бытовых, материальных и духовных потребностей города;
- ответственность депутатов;
- открытость местной представительной власти.

Наряду с этим в ответах на данный вопрос были и противоположные мнения:

- абсолютно ничего не внушает доверия, скорее вызывает обратный эффект;
- ничего не внушает доверия, лучше обращаться напрямую в область;
- маслихат как представитель народа никак не облегчает нашу жизнь;
- депутаты не отчитываются перед избирателями и не выполняют свои обещания;
- у маслихата отсутствуют реальные полномочия.

В целом граждане слабо ощущают какие-либо изменения в работе городского (районного) маслихата за последний год. Лишь каждый третий опрошенный (30,3%) отметил изменения в лучшую сторону (в худшую сторону – 4,5%), а подавляющее большинство жителей либо

ничего не знает об изменениях в работе маслихата (33,9%), либо считает, что все осталось без изменений, как было ранее (31,3%).

В основном изменения в работе городского (районного) маслихата отразились, по мнению граждан, на благоустройстве городов, развитии экономического потенциала и успешном решении проблем социальной сферы.

Большинство (67,2%) опрошенных жителей ничего не знает об отчетах депутатов перед избирателями. Ответы остальных респондентов в отношении периодичности отчетов депутатов распределились следующим образом:

- один раз в пять лет – 2,3%;
- один раз в три года – 3,9%;
- один раз в год – 11,6%;
- после каждой сессии – 8,5%;
- никогда – 6,5% (см. таблицу 4).

Таблица 4

**Ответы респондентов на вопрос  
«Как часто ваши депутаты отчитываются перед избирателями?», %**

Ответы	Павлодарская область	Павлодар	Экибастуз	Аксу	Щербактинский район
Один раз в пять лет	2,3	1,8	6,0	–	–
Один раз в три года	3,9	6,5	5,0	–	10,0
Один раз в год	11,6	13,0	19,0	5,0	2,0
После каждой сессии	8,5	6,5	8,0	15,0	6,0
Никогда	6,5	11,8	3,0	–	6,0
Ничего не знаю об отчетах депутатов перед избирателями	67,2	60,4	59,0	80,0	76,0

Оценивая отчетность депутатов, респонденты разошлись во мнениях примерно поровну. Так, одни опрошенные граждане (43,3%) считают отчеты депутатов перед избирателями формальной процедурой, от которой ничего не зависит; другие (44,1%) отмечают, что отчетность повышает ответственность депутатов и позволяет лучше узнать потребности населения.

Основным источником информации о деятельности депутатов городского (районного) маслихата являются средства массовой информации (телевидение, радио, газеты) – 56,3%. Другими источниками информации являются разговоры с коллегами, соседями или членами семьи (15,5%), информационная сеть Интернет (13,6%) и личные встречи с депутатами (2,6%).

Большинство (66%) опрошенных граждан считает, что деятельность местных представительных органов нужно совершенствовать в сторону большей демократизации и развития реального местного самоуправления, и лишь четвертая часть (24,6%) респондентов отмечает необходимость противоположной тенденции – к большей централизации и строгому подчинению нижестоящих органов вышестоящим.

Учитывая национальную специфику, зарубежный опыт и задачи политического строительства, поставленные Президентом Республики Казахстан, считаем для Казахстана наиболее перспективным механизм поэтапной институционализации местного самоуправления в течение десятилетия, важнейшим условием которой выступает децентрализация государственного управления и закрепление на стабильной основе доходных источников, отвечающих расходным полномочиям, исполняемым функциям и ответственности органов местного самоуправления.

На первом этапе необходимо:

1) завершить работу по децентрализации государственного управления и совершенствованию межбюджетных отношений как необходимый переходный этап к формированию местного самоуправления;

2) совершенствовать нормативно-правовые акты, регламентирующие организационно-правовые и финансово-экономические аспекты развития местного государственного управления и самоуправления;

3) сформировать систему социального партнерства органов местного государственного управления и самоуправления с вузами, научными, исследовательскими и консалтинговыми организациями, способными вести следующую работу:

- обучение, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих;
- организация и проведение тематических научно-практических конференций, семинаров, «круглых столов», презентаций, выставок и т. д.;
- проведение социологических исследований по заказу органов местной власти;
- информирование жителей о сущности и формах местного самоуправления (тематические статьи и передачи в СМИ, распространение информационных буклетов, выступления соответствующих специалистов на собраниях трудовых коллективов, размещение информации на интернет-сайтах и т. д.);
- поиск инициативных групп среди наиболее активной и образованной части жителей территории;
- оказание консалтинговых и иных услуг;

4) запустить проекты общественного самоуправления в форме кенесов в отдельных сельских и городских территориях с широким участием социально активных жителей, членов неправительственных организаций, профсоюзов и других представителей гражданского общества;

5) в структуру департаментов внутренней политики областей и городов областного значения ввести отделы развития общественного самоуправления, которые должны координировать работу по созданию кенесов и содействию в развитии различных социальных форм местного самоуправления.

На *втором этапе* предлагается:

1) после анализа и обсуждения в правительстве и парламенте результатов работы наиболее успешных проектов общественного самоуправления решить следующие проблемы:

- с учетом общественного мнения населения страны, потребностей и интересов организаций и институтов гражданского общества разработать и принять закон о местном самоуправлении в Республике Казахстан;
- законодательно закрепить ответственность органов местного самоуправления за надлежащее исполнение переданных им государственных функций, а также ответственность государственных органов за необеспечение, недостаточное или несвоевременное обеспечение органов местного самоуправления необходимыми для реализации переданных функций финансовыми и материальными ресурсами;

– внести поправки в ряд законодательных актов по вопросам местного самоуправления;

2) ввести институт выборности акимов (районов, городов, районов в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села));

3) способствовать развитию различных форм местного самоуправления и особое внимание уделить становлению территориального общественного самоуправления (кенесов).

На *третьем этапе* предлагается:

1) в соответствии с принятым к тому времени законом о местном самоуправлении в Республике Казахстан постепенно передать функции, полномочия и необходимые для их реализации финансовые ресурсы и материальную базу органам местного самоуправления;

2) вести контроль эффективности механизма передачи функций и полномочий, государственный и социальный аудит качества работы органов местного самоуправления и целевого использования материальной базы и финансовых ресурсов;

3) проводить исследование потребностей и интересов местного сообщества, как и оценку потребительской удовлетворенности населения качеством работы органов муниципального управления с помощью социологического мониторинга.

В этот период в работе различных форм местного самоуправления должны принимать активное участие широкие слои местного сообщества.

Дальнейшее развитие казахстанской системы местного самоуправления должно проходить с учетом социально-политических факторов внутри страны, передового мирового опыта и международной политической обстановки [1, 236].

### Библиографический список

1. Комаров, О. Е. Перспективы институционализации местного самоуправления на постсоветском пространстве (на примере Республики Казахстан) / О. Е. Комаров // Материалы международной дистанционной конференции ученых и аспирантов «Перспективы развития территории», 29–30 ноября 2011 г. – Цхинвал: ЮОГУ им. А. А. Тибилова, 2011. – С. 233–236.
2. Комаров, О. Е. Роль представительных органов в жизни общества (опыт социологического исследования в Павлодарской области) / О. Е. Комаров // Инновационный менеджмент и технологии в эпоху глобализации: Материалы международной научно-практической конференции: в 3 т. – Т. I. – Павлодар: Региональная академия менеджмента, 2014. – С. 97–105.
3. Конституция Республики Казахстан: [принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года] // URL: <http://edu.resurs.kz/elegal/constitution>
4. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного управления и самоуправления: Закон РК от 9 февраля 2009 года № 126-IV ЗРК // Казахстанская правда. – 2009. – 13 февраля.

### Bibliography

1. Komarov, O. E. (2011). The perspectives of institutionalization of local government in the former Soviet Union (the example of Republic Kazakhstan). Proceedings of the International Conference of remote scientists and graduate students «Prospects of the territory», 29–30 November 2011. Tskhinval, South Ossetian State University (pp. 233–236).
2. Komarov, O. E. (2014). The role of representative bodies in society (sociological research experience in Pavlodar region). Innovation management and technology in the era of globalization: Proceedings of the international scientific-practical conference: in 3 vol. Pavlodar: Regional Academy of Management, (Vol. 1, pp. 97–105).
3. On amendments and additions to some legislative acts of the Republic of Kazakhstan on issues of public administration and self-government: the Act of February 9, 2009 № 126-IV SAM (2009, February 13). Kazakhstan truth.
4. The Constitution of the Republic of Kazakhstan: [adopted at the national referendum 30 August 1995]. Retrieved from website: <http://edu.resurs.kz/elegal/constitution>