

Політичний менеджмент на рівні місцевого адміністративного управління

Анара Абулкасова,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політології
Казахського національного університету
ім. аль-Фарабі

При аналізі регіонального політичного менеджменту в Казахстані необхідно враховувати провідну роль місцевих адміністративно-виконавчих органів влади. У казахстанській політичній науці активізувалися дослідження з проблем розвитку місцевого самоврядування, загальних основ децентралізації системи управління, розмежування повноважень республіканських і місцевих виконавчих державних служб. Цим питанням присвячені як дисертаційні праці, так і наукові статті в періодиці. Більшість авторів доходять висновку, що необхідно акцентувати увагу на факторі самоорганізації території, що може бути реальною умовою подальшої ефективної реалізації адміністративної реформи в Казахстані.

Проголошені Президентом Н. Назарбаєвим у жовтні 2006 року пріоритети подальшого вдосконалення системи державного управління впливають із VII довгострокового пріоритету Стратегії „Казахстан-2030” про державотворення. Основні положення реформування державного управління мають сприяти підвищенню статусу і повноважень місцевих органів влади, підкріплених демократичними процедурами. Роль глав виконавчих органів влади регіонів (акимів областей, районів) у регіональній і республіканській політичній системах має принципово зрости й змінитися у зв'язку з розширенням повноважень представницької гілки влади. Будучи головними політичними акторами в регіонах, місцеві керівники нині фактично одноосібно формують систему владних відносин, у якій політичні партії не мають жодного впливу. Водночас місцеве керівництво має легітимний адміністративний ресурс, що уможливило використання методів політико-адміністративного контролю політичного простору регіону задля збереження суспільної стабільності й взаємодії.

Державний політичний менеджмент на рівні регіону

Необхідність стабільності і громадської взаємодії особливо актуальна в

прикордонних областях республіки. Наприклад, географічне положення, етнічний склад (96 національностей) Північно-Казахстанської області висувають на перший план проблему збереження стабільності в регіоні, що став завданням державної ваги [1, с. 20]. Сформовані взаємовигідні відносини співпраці між прикордонними областями Казахстану і Російської Федерації (Курганська, Тюменська, Омська області) дозволили обласній владі укласти Угоду про співробітництво й одержати з цього максимально можливі економічні переваги - вигідні митні умови для підприємств обласного значення, інші преференції. Акцентуючи увагу на економічних досягненнях області, її адміністрація звела до мінімуму рівень суспільно-політичної конфліктогенності в цьому регіоні.

Створення нової системи влади в області відбувалося в умовах становлення регіональних структур казахстанської багатопартійності. До початку 2000 року в регіоні існували організації практично всіх політичних партій Казахстану. Найвищу активність на початковому етапі політичного процесу проявляли провладні партії.

Обласне керівництво здійснювало комплексну політику співробітництва з громадськими організаціями нової економічної еліти регіону. Серед небагатьох об'єднань, що діють на користь підприємцям, можна назвати створений з ініціативи обласного акимату Регіональний технопарк. Він об'єднує Бізнес-інкубатор, Маркетинговий центр, Інноваційний центр, Центр сприяння інвестиціям, Експоцентр, які здійснюють бухгалтерські, консалтингові, інноваційні, юридичні, організаційні та інформаційні послуги, пов'язані з адмініструванням і веденням бізнесу. Слід визнати, що в той період тільки спільнота підприємців регіону, що тільки формувалася, не зуміла створити ефективну систему співпраці з державними регіональними структурами як у вирішенні проблем економіки, так і щодо більш-менш широкого впливу на політичний процес. Так, місцеве керівництво ініціювало прийняття програми індустріального розвитку Північно-Казахстанської області на 2003 - 2010 роки, якою передбачався комплексний розвиток всіх галузей економіки шляхом освоєння нових технологій, переходу на міжнародні стандарти серії ISO 9000 і виходу на нові ринки збуту. Реалізація цієї програми передбачала два етапи. Сьогодні реалізується другий етап, націлений на експансію продукції місцевої промисловості на зовнішній ринок.

Державний політичний менеджмент реалізується в області системно. З метою стійкого розвитку регіону, закладення основи самостійної регіональної кредитної політики, збереження й використання мобілізованих коштів населення та юридичних осіб у вигляді внесків і депозитів, підтримки кредитування пріоритетних для області галузей, можливості встановлення реальної ціни кредитних ресурсів розроблено програму створення й розвитку банківських організацій та мережі небанківських структур.

Політичний менеджмент на регіональному партійному полі

В Північному Казахстані з початку 1991 року було створено філії 9

політичних партій, що функціонували в той період у республіці: „Отан” (серпень 1999 р.), Громадянська партія Казахстану (лютий 1999 р.), Аграрна партія Казахстану (вересень 1999 р.), Селянська соціал-демократична партія „Ауил” (березень 2001 р.), Партія патріотів Казахстану (червень 2001 р.), Комуністична партія Казахстану (травень 1999 р.), Республіканська народна партія Казахстану (липня 1999 р.), „Ак жол” (березень 2002 р.), „Асар” (січень 2004 р.). Реальна чисельність цих партій 2004 року була низкою - ледве понад 50 тисяч осіб (6,6 % населення Північно-Казахстанської області). Відтак у політичному житті традиційно був задіяний тільки актив партій. Більшість громадян була „спостерігачами” або проявляла повну аполітичність. Практика засвідчила, що обласні партійні організації не мають серйозного політичного впливу. Оскільки політична сфера Казахстану в значній мірі персоніфікована, то головним орієнтиром політичних переваг є особистості лідерів провідних партій.

Державні органи влади „приватизували” все політичне життя регіону. Так, зі створенням обласної філії партії „Отан” місцева управлінська еліта одержала легітимний шлях оформлення себе як „партії влади” на правоцентристській ідейно-політичній платформі. Істотним аспектом у діяльності обласної адміністрації стала тісна взаємодія з цією регіональною партійною елітою шляхом епізодичного підключення її до вирішення управлінських питань, призначення на посади в органах влади. Прикметно, що в цей час фактично весь склад обласного керівництва входив до оновленої Народно-демократичної партії „Нур Отан”.

В результаті у Північно-Казахстанській області до 2007 року відбулося помітне зменшення кількості акторів політичного процесу. Знизили свою активність обласні відділення опозиційних партій, що, у свою чергу, спричинило втрату їх електоральної привабливості. Необхідно нагадати, що багато в чому ця тенденція обумовлювалася розвитком партійної системи в загальнореспубліканському масштабі. Фактично всі владні повноваження перебували в руках центрального управління. До 2006 року в Казахстані панувала явна тенденція централізації влади, яка нині змінюється на користь децентралізації.

Незважаючи на загальний спад партійного будівництва, процес утворення нових обласних відділень політичних партій триває. Це пов'язується з реорганізацією, об'єднанням, створенням нових передвиборчих блоків. Відроджувані парторганізації базуються на колишній практиці, кадрах. Причина такого швидкого розвитку регіональної мережі партій полягає у прийнятті змін до Конституції Республіки Казахстан, що стосуються фінансування політичних партій і виборів за пропорційною системою.

Таким чином, на новому етапі реформування було створено реальну можливість формування широкої масової партії центристського характеру в особі „Нур Отан”, яка здобула більшість у парламенті й стала опорою Президента в його реформаторському політичному курсі. На відміну від жорстко ідеологізованих різних ліберальних опозиційних партій, „Нур Отан” обрала пріоритетами прагматизм, поступовість і керованість перетворень.

Досвід електоральної кампанії 2007 року на рівні регіонів дозволив чітко виявити специфіку, яка спостерігається серед обласних партійних представництв: вони приблизно поділяються на „керовані центром” та „ініціативні”. Перший тип парторганізацій характеризується таким стилем роботи, за якого обласні партійні менеджери технологічно й організаційно керуються лише директивами республіканського партійного керівництва. Весь комплекс політичної тактичної роботи таких партій не виходить за межі підготовки і проведення зустрічей їх лідерів з виборцями, поширенням агітаційної продукції. „Ініціативні” обласні партійні філії відзначаються креативним підходом до партійної діяльності, оскільки спираються на нові політичні технології, пропонують і реалізують специфічні стратегічні „ходи” у пропагандистсько-агітаційній роботі, здійснюють інтерактивні електоральні „акції”. Віднесення партійних філій до того чи іншого типу не залежить від ідеологічної платформи партії, від стилю партійного менеджменту. Визначальним фактором є ініціативність, компетентність і зацікавлення місцевого партійного активу.

Політичний менеджмент у сфері розвитку громадянського суспільства

Регіональний політичний менеджмент, крім означених економічних, партійних та адміністративних аспектів, має приділяти найпершу увагу розвитку громадянського суспільства. Цей напрям реалізується за допомогою сприяння відродженню і зміцненню одвічних духовних і культурних цінностей народів, що проживають у регіоні. Так, у Північно-Казахстанській області мусульмани, православні, християни різних напрямів, юдеї повністю користуються конституційним правом на свободу совісті і свободу віросповідання. З 1994 по 2006 рік в обласному центрі - Петропавловську - побудовано мусульманську мечеть, православний храм, католицьку церкву, діють медресе, недільні школи. Це свідчить про принципову позицію адміністрації області щодо збереження й підтримки міжконфесійного миру та релігійної толерантності. На нашу думку, міжконфесійні відносини в Північному Казахстані можна охарактеризувати як мирні й віротерпимі.

Підсумки останніх виборів і загальний аналіз сформованої в Північно-Казахстанській області партійно-політичної системи підтверджують тезу, що сучасні казахстанські партії мають явні риси вже не ідеологічних, а постмодернових політичних утворень [2]. Ця партійна модель має такі риси: при скороченні числа активних членів партії трансформуються у своєрідні „виборчі машини” для просування політичних лідерів; головними суб'єктами політичного процесу стають не стільки особистості, скільки їх іміджі та партійні бренди; соціально-класове представництво підмінюється інтересами виборчих округів і регіонів.

Актуальним аспектом для казахстанських партій стає стимулювання та вдосконалення політичних комунікацій. Як відомо, в політичній науці визначаються три рівні політичної комунікації: через ЗМІ, засоби пропаганди

і політичної реклами, через політичні організації, партії, рухи, групи тиску, через неформальні канали особистісного спілкування. В сучасному Казахстані над розвитком політичних інститутів і соціальних мереж явно переважають мас-медіа та різні форми політичної реклами.

Нерозвиненість цивілізованих принципів політичної поведінки й соціальних мереж у казахстанському соціумі призводить до того, що на практиці існує лише якась імітація публічної політики, що, у свою чергу, сприяє зростанню соціального відчуження і створює загрозу для маніпуляції громадською думкою. У підсумку спостерігається зростання деідеологізації, часткової деполітизації регіонального рівня виборів, зменшення інтересу до політичної платформи кандидатів у період електоральної кампанії. Вибірчий процес відзначається високим рівнем конкуренції конкретних кандидатів, що не є показником реальної боротьби політичних лідерів, а демонструє, насамперед, „розкрученість” запропонованого політичного іміджу.

На нашу думку, в Казахстані нарізла необхідність створення нової неурядової структури (за прикладом Громадської палати в РФ), яка стала б інструментом громадянського суспільства, здатним реально допомогти правозахисним та іншим структурам посилити вплив на політичних керівників і стимулювати їх до діяльності в межах політичного менеджменту. На наступному етапі можливе створення й регіональних громадських структур, що діють за такими ж принципами.

Політичний менеджмент у діяльності місцевого самоврядування

Досить актуальною проблемою у Казахстані є політичний менеджмент в управлінні області. В казахстанській практиці методи політичного менеджменту в діяльності місцевого самоврядування практично не проявляються. Досягнутий сучасним суспільством рівень розвитку державної системи приніс розуміння того, що справді демократична держава може вирішувати свої основні завдання тільки при наявності розвиненої системи самоврядування. „Саме на місцевому рівні започатковуються всі суспільно-політичні процеси. Тут проявляються в безпосередній формі реальні і мнимі суперечності між соціальними групами, їх симпатії та антипатії, з'ясовується ставлення народу до влади, формується громадська думка - важливий суб'єкт суспільно-політичного процесу” [3].

Великого значення інституту місцевого самоврядування надає і російська дослідниця В. Зотова: „Становлячи одну з основ конституційного ладу правової держави, місцеве самоврядування дозволяє демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів місцевих спільнот при здійсненні державної політики, оптимально поєднувати інтереси і права людини та інтереси держави” [4].

Місцеве самоврядування покликане виконувати ключову роль у процесі формування громадянського суспільства, оскільки будь-який прояв

громадянської активності, масова політична діяльність, всі види недержавного прояву громадського життя формуються в лоні місцевої спільноти, що й лежить в основі громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – дієвий механізм консолідації політичної системи, оскільки воно реально спроможне поєднати інтереси держави, суспільства й особистості.

Нині в Казахстані здійснюється активна політика у сфері політико-правового забезпечення системи місцевого самоврядування. Однак, як і раніше, існують певні труднощі в розумінні ролі маслихатів у цій системі. З одного боку, маслихати – це представницькі органи, а з іншого боку – органи місцевого державного управління. Маслихати як представницькі органи на рівні району, міста можуть бути визнані органами місцевого самоврядування. Закон визначає маслихати як органи державного управління, однак у них немає ні об'єктів управління, ні управлінців [5].

Саме місцеве самоврядування регулює й багато в чому визначає поведінку населення у прийнятті рішень і дій, і, найголовніше, створює середовище для співпраці в локальних ринках з урахуванням наявних ресурсів і факторів, у числі яких виділяються конкретні інтереси домашніх господарств конкретного регіонального утворення [6]. Маслихати, будучи органом публічної влади, організують і забезпечують місцеве самоврядування.

Що стосується фінансового питання вирішення питань місцевого рівня, то вони мають забезпечуватися не лише за рахунок бюджетних коштів, але й за рахунок організації коштів населення як специфічних активів, спрямованих на формування й використання колективних благ і розвиток домашніх господарств. Гроші з бюджету спрямовуються на стимулювання домашніх господарств, у тому числі й на вирішення таких завдань, як створення робочих місць, інфраструктури малого бізнесу, забезпечення захищеності населення села, району чи області, сприяння економічному зростанню локального ринку в інтересах населення [7]. Очевидно, що сутність органів місцевого самоврядування як організації полягає не в реалізації власних інтересів і не спрямовується на досягнення цілей державних програм, а в розвитку домашніх господарств поселень і створення сприятливих умов життя в середовищі перебування, а також у забезпеченні кількості і якості товарів і послуг.

Контрактний політичний менеджмент

Будь-яка система місцевого самоврядування може стати ефективною лише за умови формування чіткої структури її органів, у якій буде розмежована функціональна сфера: 1) поділ політичного й господарського управління при дотриманні єдиних стратегії та ідеології, що передбачають вирішення конкретних політичних і господарських завдань у відповідних межах; 2) дотримання стратегічної й ідеологічної інтеграції шляхом створення спеціального органу, що виконує функції арбітра між підсистемами управління місцевим регіональним утворенням.

Дотримання й визнання принципів децентралізації прав і повноважень органів місцевої влади, їх підзвітності на основі результативності має на увазі

створення політико-правових обмежувальних механізмів проти деструктивних дій. У цьому зв'язку постає необхідність вирішення цілої низки конкретних проблем поведінкового плану. Формування таких обмежувальних інститутів вимагає зусиль з боку держави, а також певного часу, оскільки за короткий період неможливо встановити й запровадити відповідні процедури. На нашу думку, істотну допомогу в цьому плані може зробити впровадження в місцеве управління контрактного менеджменту й розширення участі громадян у прийнятті стратегічних політичних та економічних рішень.

Важливо, що контрактний менеджмент у цьому випадку повинен бути націлений на захист від чисто політичного фактора, від споживчих негараздів, від бюрократизованої державної системи тощо.

Переваги контрактного менеджера полягають в тому, що він не орієнтується на дотримання якоїсь політичної позиції, не націлений на коментування та лобювання законів, впливу на державний бюджетний процес. Його функціональні обов'язки мають визначатися, в першу чергу, інтересами споживачів управлінських послуг - місцевого населення. Його діяльність полягає в насиченні бюджету споживчим змістом, цінностями, в тому числі й за рахунок використання можливостей конкретних організацій, що перебувають під управлінням менеджера. Закріплена політична й економічна незалежність менеджера дає можливість впливати при необхідності на політичних посадових осіб, що приймають важливі для регіону рішення.

Водночас необхідно створити сприятливі умови для реальної взаємодії контрактного менеджера та різних політичних інститутів для недопущення неузгоджених зовнішніх контактів і самостійних негласних дій у секторах економіки. Не слід забувати, що контрактні менеджери, будучи самостійними й повноправними суб'єктами управління, одночасно виступають суб'єктом єдиної мережі публічного управління, що має на увазі й певні законні обмеження. Інакше кажучи, будучи найманим суб'єктом управління, що не входить до політичної системи, менеджери мають визнавати прийняту в державі політичну стратегію розвитку.

Механізм захисту від бюрократії ґрунтується на принципі зниження впливу адміністративних ієрархій і односторонніх адміністративних рішень. Ефективний менеджмент не може сприяти розвитку галузей, які не приносять вигоди, що фактично виключає нецільове використання бюджетних коштів. Крім того, менеджер створює управлінську команду за принципом професіоналізму, а не за принципом лояльності до політичної влади. Однак не слід забувати, що, з метою недопущення втрати державного контролю над місцевим управлінням, необхідно виробити обмежувальні процедури.

Впровадження в місцеве управління контрактного менеджменту передбачає створення вивіреної політичної стратегії на рівні держави, що дозволить зберегти підконтрольність місцевого управління державі й створить умови для дотримання єдності системи управління при розмаїтості цілей і переваг всіх суб'єктів, що беруть у ньому участь. Йдеться саме про політичні стратегії, оскільки об'єктом розгляду є не економічні проблеми, а необхідний комплекс

рішень у політичній, правовій і соціальній сферах.

Уявляється доцільним запровадження інституту контрактного голови адміністрації територіального утворення, оскільки це фактично виключає ймовірність одержання владних повноважень випадковим або неконтрольованим державною владою суб'єктом. Так можуть бути підготовлені професійні менеджери для публічного управління. Паралельно слід розглянути можливість підготовки депутатів маслихату протягом певного часу зі задачею кваліфікаційних іспитів. Відмова від навчання або провал на іспитах автоматично означає відкликання депутата або тимчасове позбавлення його права вирішального голосу.

Досвід показав, що стійкість управлінської системи, її незалежність від політичної доцільності забезпечується менеджментом виконавчих організацій. На нашу думку, найважливішим елементом політичної стратегії органів публічної влади має стати професійна підготовка менеджерів для публічного управління.

Адміністративна реформа в Казахстані має також передбачити кардинальний перегляд стратегії управління територіальними утвореннями, в основі якого повинне бути запровадження контрактного менеджменту, відмова від звичних методів управління та застарілих інституціональних структур, перегляд стимулів і обмежень. Чинна управлінська система будується як вертикаль влади, що має на увазі ієрархічну, а не економічну відповідальність. На сьогодні назріла необхідність прийняття відповідальних рішень і внесення принципових змін в організацію управління.

Література:

1. Северо-Казахстанская область. Энциклопедия. – Алматы: Издательство „Арис”, 2004. – 672 с.
2. **Пшизова С. Н.** Демократия и политический рынок в сравнительной перспективе // Полис. - 2000. - № 2. – С. 18 - 23.
3. **Омаров Н. С.** Становление системы местного самоуправления Республики Казахстан (политологический анализ): Автореф. дис. ... канд. полит. наук. - Алматы, 2006. – С. 4.
4. **Зотова В.** Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под ред. С. А. Попова. - М.: Прогресс, 2001. - С. 144.
5. Республика Казахстан. Закон от 23 января 2001 г. „О местном государственном управлении в Республике Казахстан” // Казахстанская правда. – 2001. – 25 января.
6. Основы Европейской хартии местного самоуправления: Методическое пособие для высших учебных заведений / Под ред. В. А. Черникова. - М.: Высшая школа, 2002. – С. 24.
7. **Ковешников Е. М.** Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М.: Институт управления, 2002. – С. 54.