

Итак, с середины 40-ых годов XVIII в. политика российского правительства значительно активизировалась. Форсировано строятся укрепления Оренбургской линии, продолжается строительство Уйской, значительно укрепляется Яицкая линия. Новый Оренбургский губернатор И.И. Неплюев вместе с генералом фон Штокманом в 1744г. разрабатывает так называемый «запасной план». Он предлагает наступать на казахскую степь, отталкиваясь от уже имевшихся военных укреплений с запада и севера, со стороны Урала и Сибири «сплошной линией военных укреплений». Уже к середине XVIII в. Казахстан был окружен с трех сторон Российскими укрепленными линиями, которые ограничили территорию расселения казахских родов и племен. Из-за этого традиционные маршруты кочевания, пастбища и водоемы племен Среднего жуза оказались в кольце военных крепостей, что привело к обострению аграрного вопроса.

К середине XVIII в. в укреплениях пограничных линий на границе с Казахстаном увеличивается число регулярных воинских частей, казачества и переселенного гражданского населения. Все это в дальнейшем позволяло обеспечивать людскими ресурсами военно-стратегические интересы России в крае. Это: и подавление череды башкирских восстаний, и ответ на обострение отношений с Джунгарией, и преграда притязаниям Китая.

Военное присутствие в регионе в виде крепостных линий, несомненно, служило фактором влияния на политику казахских родоправителей и султанов Среднего жуза. Именно через военную силу, хотя иногда и завуалировано, проводилась политика фактического разобщения и подчинения правящей верхушки казахов разными формами и средствами.

В целом, все эти внешнеполитические и внутривнутриполитические мероприятия империи позволили значительно укрепить позиции России в этом регионе и нацелить дальнейшие устремления на Восток.

Список литературы

1. Андреев И.Г. Описание Средней орды киргиз-кайсаков. – Алматы: Ғылым, 1998. – 280с.
2. Тевкелев А.И. Сначала какое высокое разсуждение было и с пользою признано киргис-кайсацкие орды в потданство Российской империи о принятии способы искать // В кн.: История Казахстана в русских источниках. – Алматы, 2005. – Т.3. – 484 с.
3. Витевский В.Н. И.И.Неплюев и Оренбургский край в прежнем его составе до 1758 г. – Казань, 1897. – Т.2. – 616 с.
4. Рычков П.И. Топография Оренбургская. – Оренбург, 1887. – 418 с.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТОВ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В СЕВЕРНОМ РЕГИОНЕ КАЗАХСТАНА

Шевченко Людмила Яковлевна

кандидат исторических наук

Назарова Светлана Викторовна

кандидат политических наук

Костанайский государственный педагогический институт
г. Костанай, Республика Казахстан

Конец XX – начало XXI века можно охарактеризовать как период нарастания процессов регионализации во многих странах мира, которые оказались тесно связанными с модернизационными преобразованиями. В Казахстане в современных условиях становления рыночных отношений и демократических основ общественной жизни происходит процесс совершенствования социально-экономической структуры регионов и

управления ими, развиваются экономические связи многих регионов с зарубежными странами. В регионах решается проблема жизнеобеспечения населения, региональные органы управления несут главную ответственность перед населением и центром за положение на местах.

Важное значение определяющей роли регионов в устойчивом развитии республики отмечает в своих трудах Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. В послании народу Казахстана «Стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира: Казахстан на пороге нового рывка вперёд в своём развитии» он обратил внимание на то, что: «Сегодня нужна новая, современная стратегия территориального развития, направленная на активизацию экономической деятельности в развитых региональных центрах, способных стать «локомотивами» экономической модернизации страны в целом, а также формирование эффективной экономической специализации регионов» [1].

Одной из важнейших задач государственной политики является обеспечение устойчивого социально-экономического развития регионов страны, существующих в едином экономическом пространстве. Современная социально-политическая реальность в Казахстане такова, что региональные особенности процессов социального развития требуют соответствующих мер государственного регулирования, направленных на создание равных условий для социального развития населения всех регионов страны и предотвращение возникновения очагов социальной напряженности.

Институциональное строение регионального политического процесса представляется сложным образованием, поскольку в нем пересекаются функционально разнообразные властные горизонталы и вертикали. Как правило, институциональная структура регионального политического процесса включает в себя:

- органы, представляющие центральную государственную власть;
- органы местной государственной власти;
- органы местного самоуправления;
- организованные субъекты общественно-политической активности, или акторы (региональные отделения общенациональных партий, политизированных движений и объединений, а также аналогичные формирования регионального масштаба);
- неформализованные центры власти, политико-финансовые группы.

Под инфраструктурой регионального политического процесса понимается комплекс условий и предпосылок, необходимых для его нормального функционирования. В качестве элементов инфраструктуры можно рассматривать всю общественно-организованную среду региона, региональные СМИ, совокупность правовых норм, регламентирующих политическую жизнь в регионе.

Для регионального политического процесса в Казахстане, в силу масштабности его территории и различия между регионами, большое значение приобретает организация власти на местах. Каким образом, учитывая унитарный характер государственности и, вместе с тем, принимая во внимание специфику развития каждого отдельного региона, должна быть построена местная власть и как она должна соотноситься с центральной властью? Решение этого вопроса зависит от типа политической системы общества, традиций государства, историко-культурных особенностей развития страны, национального менталитета, региональной ментальности и других факторов.

Поскольку ведущим и решающим субъектом реформирования всех сторон общественной жизни Казахстана было и остается государство, решающим фактором формирования государственности в Казахстане стала централизованная система власти. Централизация власти – это построение единой иерархической властной пирамиды, нижестоящие элементы которой лишены какой-либо автономии и прав на независимое от вышестоящих органов ведение дел на своем уровне и полностью подчиняются вышестоящим органам власти.

Важнейшей характеристикой централизации власти является монополия центра на политическую власть в стране. Местные исполнительные органы, которым принадлежит реальная власть на местах, входят, в соответствии со статьей 87 Конституции Республики Казахстан, в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. При этом отсутствует разделение полномочий и предметов ведения между центром и местами, то есть разделение власти по вертикали. Таким образом, именно центр является решающим и единственным субъектом государственной власти в обществе, региональные и местные власти выполняют при этом роль проводников политики центра.

В этих условиях роль основного модернизатора берет на себя государство, важнейшей задачей которого является интеграция общества. Основным актором политического процесса и проводником реформ являются исполнительные органы власти, построенные на основе строгой иерархии и унитаризма государственного устройства. Унитаризм осуществляется через исполнительную вертикаль и президентское правление с правом назначения руководителей местных органов власти.

Для существования в Казахстане централизованной системы власти имеется ряд предпосылок территориального, экономического, социального и политического характера. Территориальный фактор централизованной системы управления связан с огромной по своим размерам территорией страны, что при большой протяженности границ и малочисленном населении создает серьезные угрозы национальной безопасности государства. В экономическом и социальном плане выбор централизованной системы управления был предопределен как полиэтническим составом населения, отсутствием класса собственников, институтов и инфраструктуры рынка, так и необходимостью создания единого экономического пространства Казахстана. В политическом плане необходимо было, консолидировав общество, создать новое государство. Все это и обусловило выбор централизованной системы управления, предполагающей регулирование и даже вмешательство центральной власти в дела регионов в случае возможных угроз безопасности государства.

Организационная структура регионального политического управления на республиканском уровне состоит из двух основных элементов: Администрации Президента, имеющей подразделения, занимающиеся вопросами региональной политики, носящими внутривластный характер, и ведомств, действующих в составе или под руководством Правительства, главным образом, фокусирующим свою деятельность на социально-экономических аспектах региональной политики. Таким образом, с одной стороны, существует определенное разграничение сфер между Администрацией Президента и структурами правительства, особенно в части реализации региональной политики. Вместе с тем, на некоторых этапах, к примеру, в части определения основных направлений социально-экономических аспектов региональной политики, присутствует и взаимодействие. Некоторые исследователи, на наш взгляд, совершенно правомерно, высказывают точку зрения о том, чтобы такое взаимодействие имело законодательную основу [2].

Заметную роль в углублении реформы государственного управления, начатой в начале 1990-х гг., сыграл Закон Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах», принятый в 1994 г. Верховным Советом двенадцатого созыва. Согласно положениям этого закона, вертикаль исполнительной власти была доведена до низового звена, изменились роль и функции представительной власти. В Законе было установлено, что исполнительным органом на территории поселка является глава поселковой администрации, на территории села, сельского округа – глава сельской администрации. Поселковые и сельские администрации входят в единую систему государственной исполнительной власти республики. Они обеспечивают выполнение про-

грамм социального и экономического развития соответствующей территории, исполнение на местах Конституции, Законов Республики Казахстан, постановлений и решений Президента и Кабинета Министров, главы областной, городской или районной администрации. Они являются представителями глав районных и городских администраций на своей территории [3].

На региональном уровне вся полнота исполнительной власти возложена на областные администрации, которые, выступают основным актором политического процесса на местах. Рассмотрим организационную структуру политического управления на региональном уровне на примере Костанайской области.

Для повышения эффективности политического управления регионом важное значение имело создание в 1992 г. отдела внутренней политики аппарата главы областной администрации.

Отдел внутренней политики областной администрации существовал до весны 1995 г., когда в соответствии с рекомендациями Аппарата Президента Республики Казахстан, с целью активизации работы по разъяснению политики Президента, изучению общественно-политической обстановки в городах и районах области, укреплению связи с общественными формированиями, религиозными объединениями, представителями средств массовой информации в марте 1995 г. на базе отдела внутренней политики аппарата главы Костанайской областной администрации был создан общественно-политический отдел с включением в него информационно-политического отдела. Главам городских, районных администраций было предложено создать в аппаратах общественно-политические отделы с аналогичными функциями [4].

Реорганизация в середине 1990-х гг. отделов, отвечающих за проведение в жизнь внутренней и социальной политики областной администрации, означала существенное структурно-функциональное изменение института регионального политического процесса в лице исполнительной власти. Новая структура общественно-политического отдела аппарата главы областной администрации отражала научный, системный подход к государственному управлению, в части социальных устремлений и ожиданий она в большей мере, чем прежняя структура, отвечала интересам общества. Тем самым были заложены основы эффективного политического процесса. Следует заметить, что все последующие реформы в структуре областных администраций не изменили основополагающие принципы деятельности институтов регионального управления.

По Закону Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах» 1994 года, решения областного маслихата, принятые в пределах его компетенции и не противоречащие законам Республики Казахстан, обязательны для исполнения городскими и районными маслихатами. Однако это не означает прямого их подчинения по вертикали. Решения отменяются в судебном порядке. После 7 марта 1994 года сложилась следующая структура представительных органов области: областной маслихат - собрание депутатов, 4 городских и 14 районных маслихатов - собраний депутатов.

Взаимоотношения маслихатов - собраний депутатов с предприятиями, организациями и учреждениями, независимо от форм собственности, строятся исходя из обязательности решений маслихата, принятых в пределах его компетенции, а также на основе договоров, учитывающих взаимные интересы территорий, предприятий и трудовых коллективов.

Взаимоотношения маслихатов - собраний депутатов и администраций строятся на основе принципа разделения их функций и самостоятельного осуществления ими собственных полномочий, подконтрольности администрации маслихату - собранию депутатов по вопросам, установленным Законом.

Наряду с исполнительной властью важным институциональным компонентом и одновременно субъектом регионального политического процесса являются местные

представительные органы власти.

До принятия Закона «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» существовала система органов территориального общественного самоуправления, каковыми являлись Советы, комитеты микрорайонов, поселковые, сельские, аульные комитеты и другие органы, образуемые населением по месту жительства. Они-то и решали вопросы самоуправления. Новый Закон не предусматривал создания этих органов. Для рассмотрения наиболее важных вопросов, затрагивающих интересы населения, рекомендовалось проводить собрания представителей населения. Созываться оно могло только исполнительным органом – главой сельской или районной администрации, компетенция которого была определена ст. 54 Закона.

Следует отметить, что права, которые были предоставлены Законом маслихатам или главам администраций, не всегда могли быть реализованы в полной мере. Например, по закону маслихаты должны утверждать правила, за нарушения которых устанавливается административная ответственность. Это правила по вопросам санитарного состояния населенных пунктов, благоустройства, охраны общественного порядка и другие. Но изменения, произошедшие в полномочиях представительных и исполнительных органах, не нашли своего отражения в административном кодексе. Если раньше исполкомы и административные комиссии, образуемые сельскими и поселковыми Советами, вправе были налагать административные штрафы на граждан за нарушение указанных правил и другие нарушения, предусмотренные административным Кодексом, то теперь этого права они лишались. К компетенции Глав сельских администраций этот вопрос не был отнесен, они не имеют права образовывать административные комиссии.

Выход из несовершенства законодательных положений в Костанайской области был предложен депутатами маслихатов: районный маслихат - собрание депутатов по представлению глав сельских администраций создает (образует на сессии) административные комиссии в селах, поселках, сельских округах [3, 2–12].

Действующий с января 2001 года закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» предоставляет маслихатам довольно широкий круг полномочий, от утверждения планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета до генеральных планов застройки городов, поселков и аулов. Сегодня практически все принимаемые постановления акиматов утверждаются и согласуются с местными представительными органами.

Следует согласиться с мнением А. Чеботарева о том, что по сравнению с органами исполнительной власти маслихатам отведена незначительная роль в общественно-политической жизни республики:

«Во-первых, что касается установленного п. 5 ст. 87 Конституции РК права маслихата на выражение недоверия акиму и постановки вопроса об его освобождении от занимаемой должности, то на практике эта норма не работает. Прежде всего, потому, что в нынешних условиях трудно собрать 2/3 голосов депутатов, недовольных работой акима и не побоявшихся выразить это отношение открыто.

Во-вторых, депутаты маслихата не обладают правом депутатской неприкосновенности. В связи с этим они уязвимы, зависимы от тех же акимов, которые могут, например, инициировать гонение их по месту работы вплоть до увольнения, давление на связанные с ними коммерческие структуры и даже привлечение их к административной и уголовной ответственности.

В-третьих, маслихаты, не имеющие собственных финансовых средств и иной собственности, необходимых для осуществления своей деятельности, включая средства для заработной платы депутатам и работникам своего аппарата, находятся в полной финансово-экономической зависимости от акимов.

В-четвертых, в отличие от органов исполнительной власти, охватывающих все

населенные пункты республики, маслихаты функционируют только на уровне городов республиканского значения, районов и городов областного значения. В городах же районного подчинения, поселках, аулах, селах, аульных и сельских округах представительная власть, как таковая, отсутствует совсем» [5].

В целом, сложившаяся система разделения властей в регионах закрепила доминирующую роль органов исполнительной власти. Маслихаты, как органы представительной власти, не играют существенной роли в процессе принятия политических решений. Представляется, что роль маслихатов в политическом процессе резко возрастет после придания им статуса органов местного самоуправления. Для этого необходима большая независимость регионов в формировании собственных расходов. Пока же, ввиду ограниченных фискальных полномочий местных органов власти, сохраняется сильная зависимость от вышестоящих бюджетов.

Эффективность власти в ходе развития регионального политического процесса определяется не только теми ресурсами, которыми она располагает, а зависит и от тех правил, по которым она может эти ресурсы использовать. В такой трактовке ресурсы власти понимаются достаточно универсально. Под институтами власти в данном случае понимаются не только организации и учреждения, но и совокупность установленных норм и правил политической деятельности, которые наряду с субъектами, являются важнейшей составляющей политического процесса в регионе. Если рассматривать институты как функциональные органы общественной системы, то социальные нормы и ценности могут быть как формальными, так и неформальными.

Безусловно, неформальные социальные нормы и ценности жителей Северного региона, как и всех казахстанцев, формировались под влиянием насущных забот повседневной жизни. Так, проблемами первоочередных забот кустанайцев в начале – середине 1990-х гг. были спад общественного производства, невыплата заработной платы и ухудшение условий жизни. По наблюдениям социологов, в целом ухудшение своего материального положения за 1994 год отмечали 64 процента респондентов. Из них 72 процента в возрасте от 30 до 55 лет, более 80 процентов управленческих работников и ИТР, 78 процентов – рабочих и 72 процента – сельскохозяйственных рабочих. Выделяя положительный фактор, 37 процентов кустанайцев называли в качестве такового исчезновение дефицита на товары и услуги, третья часть опрошенных отмечала укрепление связей с Россией, десятая часть – стабилизацию курса тенге. Позитивное влияние на стабилизацию социально-политической ситуации, по мнению участников опроса, оказало принятие новой Конституции в 1995 г. (28%), избрание и работа Парламента (23%), появление новых политических партий (14%).

Как свидетельствовали результаты опроса, проведенного отделом внутренней политики областной администрации, процесс политизации населения области (в связи с целым рядом проведенных в 1994 году массовых политических мероприятий, а также под воздействием объективных факторов общественного развития) приобрел более выраженный характер. В 1995 году около половины кустанайцев встали на платформы различных политических партий и объединений (хотя и не являлись членами этих партий). Это практически в три раза больше, чем в 1994 году [6].

Важным институциональным компонентом политического процесса в регионах являются политические партии, общественные объединения и организации. Уже в середине 1990-х гг. в Костанайской области было зарегистрировано 75 местных общественных объединений и 88 филиалов республиканских и международных организаций [6, 11]. В середине 1990-х гг. в Костанайской области было зарегистрировано 7 организаций политических партий.

В связи с динамикой многопартийности в целом по Казахстану, менялась конфигурация и региональных партийных систем. Так, к концу 1990-х гг. некоторые партии прекратили существование, взамен них появились новые. В Костанайской области в

1999 г. функционировали 9 политических партий. При этом представительства облфилиала партии «Отан» имелись во всех городах и районах области (всего 20 представительств). Филиал «Костанайская областная организация Коммунистической партии Казахстана» имел первичные партийные организации в 3-х городах и в 16-ти районах области (всего – 19). Костанайский областной филиал Республиканского общественного объединения «Гражданская партия Казахстана» имел подразделения в 3-х городах и в 5-ти районах области (всего 8 подразделений). Костанайский областной филиал общественного объединения Демократической партии «Азамат» имел подразделения в г. Костанайе и в 2 районах (всего 3). Областные филиалы остальных партий в городах и районах области подразделений не имели. Таким образом, наибольшие возможности влиять на массовое сознание граждан в Костанайской области имели две партии, обладавшие разветвленной сетью первичных организаций – «Отан» и Коммунистическая партия [7].

Основную социальную базу коммунистической партии составляли пенсионеры, ПНЕКа – работники бюджетной сферы и госслужащие. Социальная база остальных партий была достаточно размытой и потому, в силу своей малочисленности и отсутствия опоры в массах, реальным влиянием эти партии в области не пользовались.

Данные социологического опроса, проведенного по инициативе областной администрации в мае-июне 1998 года, свидетельствовали о крайне низком рейтинге узнаваемости и популярности политических партий и общественных объединений. Так, например, знакомы были с деятельностью Компартии 17% от числа опрошенных. Демократической партии – 8,8%, Соцпартии – 7,9%, ПНЕКа – 7,7% Народного Конгресса Казахстана – 4%, Партии Возрождения Казахстана – 7%. Ни одна из политических партий не имела в своем арсенале альтернативных программ социально-экономического развития области. Реальной оппозиции руководству области в лице действовавших в то время политических партий не существовало [7, 2].

После принятия нового Закона «О политических партиях» 2002 г. на региональном уровне, также как и на республиканском, произошла перегруппировка политических сил. Некоторые партии не смогли пройти перерегистрацию и исчезли с политической арены, появились новые партии. Рассмотрим новую конфигурацию партийных сил на примере Северо-Казахстанской области.

В 2004 г. в области активно действовали филиалы 8 политических партий Казахстана:

– Республиканская партия «Отан», основана 1 марта 1999 г. В Северо-Казахстанской области филиал действовал с августа 1999, имея свои подразделения во всех районах. В своих рядах насчитывала более 20,0 тыс. чел.

– Гражданская партия Казахстана, основана 17 ноября 1998 г. В области действовал филиал с февраля 1999, численность – 880 чел.

– Аграрная партия Казахстана, основана 6 января 1999. В области филиал начал действовать с сентября 1999, численность – 3983 чел.

– Крестьянская социал-демократическая партия «Аул», основана в 2001 г. Областной филиал действует с марта 2001 г., численность – 3200 чел.

– Партия патриотов Казахстана. Областной филиал зарегистрирован 13 июня 2001, численность – 3800 чел.

– Коммунистическая партия Казахстана, основана в сентябре 1991 г. Областная партийная организация зарегистрирована 10 мая 1999 г. численность филиала – 2000 чел.

– Демократическая партия Казахстана «Ак Жол», основана в августе 2002 г. Областной филиал зарегистрирован 18 марта 2003. Численность – 5642 чел.

– Республиканская партия «Асар», основана в октябре 2003 г. Областной филиал зарегистрирован в декабре 2003 г. Численность – 10,0 тыс. чел. [8;438].

К концу 1990-х – началу 2000-х гг. прочное лидирующее положение в области среди всех партий принадлежало самой многочисленной и влиятельной партии – партии «Отан». Стремительно набирала популярность и партия «Асар». Традиционно были влиятельными партии, в программах которых значительное место отводилось сельскохозяйственной тематике, т.е. Аграрная партия и «Ауыл». Объяснить это можно тем, что по своей специализации Северный регион, в основном, сельскохозяйственный. Коммунистическая же партия постепенно теряла своих сторонников. Это было связано как с отсутствием притока в партийные ряды нового пополнения, так и с непривлекательностью коммунистических идей в условиях развития новых, рыночных отношений.

Список литературы

1. Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана: (стратегия вхождения Казахстана в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира): Казахстан на пороге нового рывка вперёд в своём развитии // Мысль. – 2006. – № 3. – С. 2–18.
2. Материалы междунар. науч. конф. «Опыт демократических реформ на евразийском пространстве: сравнительные модели и практические механизмы», (Алматы, 28 сентября 2006 г.). – Алматы: Казахст. ин-т стратег.исслед. при Президенте Республики Казахстан, 2006. – С. 148.
3. «О задачах поселковых и сельских администраций» в соответствии с Законом «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» // Протокол семинара-совещания глав районных, городских, поселковых и сельских администраций г. Кустанай, 28 июня 1994 года / ГУ ГАКО. – Ф. 1015. – Костанай, 1994. – Оп. 1, д. 55. – Л. 1–2.
4. О создании общественно-политических отделов / ГУ ГАКО. – Ф. 1015. – Костанай, 1995. – Оп. 1, д. 89. – Л. 72–76.
5. Чеботарев А. Очередной раунд игры в демократию. Честные выборы ручных маслихатов [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: www.respublika.kz. – Дата доступа: 2015.
6. О работе исполнительных органов Кустанайской области по обеспечению общественно-политической стабильности (апрель 1996 года) / ГУ ГАКО. – Ф. 1015. – Костанай, 1996. – Оп. 3, д. 84. – Л. 9–11.
7. О некоторых вопросах общественно-политического характера в Костанайской области. 1998 г. / ГУ ГАКО. – Ф. 1015. – Костанай, 1998. – Оп. 3, д. 172. – Л. 1–2.
8. Северо-Казахстанская область: Энциклопедия. – 2-е изд., доп. – Алматы: Арыс, 2006. – 672 с.