АҢДАТПА
Омаров Мәди Есжанұлының
«Украинадағы мемлекеттік биліктің орталықсыздандырылуы: трансформациялық моделінің саясаттанулық талдауы»
тақырыбындағы
8D03104 — «Саясаттану» білім беру бағдарламасы бойынша философия докторы (PhD) ғылыми дәрежесін алу үшін ұсынылған диссертациясына

Диссертациялық зерттеудің өзектілігі. Зерттеліп отырған тақырыптың өзектілігі 2014 жылдан бастап Украинада жүзеге асырылып келе жатқан жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі мен мемлекеттік билікті децентрализациялау саласындағы ауқымды трансформациялармен айқындалады. Украина посткеңестік кеңістіктегі (Балтық елдерін қоспағанда) субұлттық басқарудың кешенді реформасы іске асырылған жалғыз мемлекет болып табылады; бұл реформа әкімшілік-аумақтық құрылымды, өкілеттіктерді бөлу жүйесін, жергілікті бюджеттердің қаржылық негіздерін және орталық билік пен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы өзара іс-қимыл тетіктерін қамтыды. Реформаның мақсаты жариялы басқарудың тиімділігін арттыру, аумақтық қауымдастықтардың қаржылық дербестігін күшейту, биліктің ашықтығы мен есептілігін қамтамасыз ету, сондай-ақ жергілікті деңгейде шешім қабылдауға халықтың қатысуын кеңейту болды.

Децентрализация реформасы саяси дағдарыс пен қарулы қақтығыс жағдайында бастамаланып, бұл оған ерекше маңыз берді. Осы жағдайларда децентрализация тек әкімшілік шара ретінде ғана емес, мемлекеттік басқарудың тұрақтылығын және ұлттық қауіпсіздікті арттыру құралы ретінде де қарастырылды. Реформаның негізгі элементі ресурстарды басқару, стратегиялық жоспарлау және жариялы қызметтер көрсету салаларында кеңейтілген өкілеттіктерге ие біріккен аумақтық қауымдастықтарды құру болды. Жергілікті бюджеттердің қаржылық автономиясының едәуір кеңеюі, сондай-ақ сайлау жүйесіндегі өзгерістер басқарудың тиімділігінің өсуіне және жергілікті деңгейдегі саяси бәсекенің күшеюіне ықпал етті. Украиналық модельдің ерекшелігі реформалардың жоғары деңгейдегі ашықтығы және оларды қолдауда халықаралық ұйымдардың белсенді қатысуы болды.

Сонымен қатар, оң нәтижелермен бірге децентрализация реформасы бірқатар жүйелік проблемаларды анықтады, олардың ішінде субөңірлік және өңірлік деңгейлерде реформалаудың сәтсіздігі, басқарудың екіұдайы моделінің сақталуы, жергілікті кландық құрылымдардың қалыптасу тәуекелдері және аумақтық дамудың теңгерімсіздігі бар. Аталған мән-жайлар украиналық модельдің күшті жақтары мен институционалдық осал тұстарын айқындау мақсатында кешенді талдау жүргізу қажеттілігін өзекті етеді.

Зерттеу Қазақстан контексінде ерекше маңызға ие, өйткені мұнда мемлекеттік биліктің жоғары деңгейде орталықтандырылуы, жергілікті билік органдарының дербестігінің шектеулілігі және басқаруға халықтың қатысу

тетіктерінің әлсіздігі сияқты ұқсас проблемалар сақталуда. Қазақстан мен Украинаның құрылымдық және тарихи-мәдени жақындығы, соның ішінде кеңестік институционалдық мұра мен үш деңгейлі әкімшілік-аумақтық жүйе, салыстырмалы талдау жүргізуге және украиналық тәжірибені ішінара экстраполяциялауға алғышарттар жасайды. Сонымен бірге украиналық реформаның нәтижелерін сыни тұрғыдан пайымдау механикалық түрде көшіруден аулақ болуға және Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалауда неғұрлым теңгерімді тәсілдерді әзірлеуге мүмкіндік береді.

Осылайша, диссертациялық зерттеу тақырыбы ғылыми тұрғыдан да, практикалық тұрғыдан да өзекті болып табылады, өйткені ол посткеңестік елдердегі децентрализация үдерістерін тереңірек түсінуге және тиімді, орнықты әрі демократиялық жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту жөніндегі негізделген ұсынымдарды қалыптастыруға ықпал етеді.

Осы диссертацияның мақсаты — Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару (децентрализация) реформасына және биліктің аумақтық ұйымдастырылуына саяси талдау жүргізу, сондай-ақ оның күшті және әлсіз жақтарын айқындау болып табылады. Қойылған мақсатқа төмендегі **міндеттерді** шешу арқылы қол жеткізіледі:

— қазіргі саяси ғылымдағы мемлекеттік билікті децентрализациялау ұғымын ашып көрсету;

— дамушы елдердегі децентрализация үдерістерінің негізгі артықшылықтары мен кемшіліктерін айқындау;

— мемлекеттік билікті децентрализациялау мен саяси жүйелердің демократиялануы арасындағы өзара байланысын анықтау;

— 2014 жылғы реформа басталғанға дейін Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасу және даму кезеңдерін қарастыру;

— Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың құқықтық негіздерін талдау;

— ашық деректер негізінде Украинада жергілікті өзін-өзі басқару және биліктің аумақтық ұйымдастырылуы реформасы барысында субұлттық басқару жүйесіндегі негізгі өзгерістерді айқындау;

— Украина мен Қазақстандағы әкімшілік-аумақтық құрылым және субұлттық басқару модельдерін салыстыру;

— Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару және биліктің аумақтық ұйымдастырылуы реформасы шеңберінде жүзеге асырылған негізгі өзгерістерге кешенді талдау жүргізу;

— Украинада іске асырылған реформаның негізгі артықшылықтары мен кемшіліктерін анықтау;

— децентрализация үдерістерінің Украинадағы жергілікті деңгейдегі биліктің демократиялануына ықпалын бағалау;

— Қазақстан Республикасы жағдайында украиналық децентрализация моделі мен жергілікті өзін-өзі басқару реформасының жекелеген элементтерін бейімдеудің орындылығы мен мүмкіндіктерін айқындау**.**

Зерттеу нысаны — 2014 жылы басталып, қазіргі уақытқа дейін жалғасып келе жатқан Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару және биліктің

аумақтық ұйымдастырылуы реформасы болып табылады. Аталған кезеңді таңдаудың себебі — дәл 2014 жылдан бастап мемлекеттік Концепция бекітілгеннен кейін реформалау белсенді әрі жүйелі сипатқа ие болып, бұл орын алып жатқан өзгерістерді толыққанды бағалауға мүмкіндік береді.

Зерттеу пәні — Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару және биліктің аумақтық ұйымдастырылуы реформасының (децентрализацияның) артықшылықтары мен кемшіліктері болып табылады. Зерттеу пәні шеңберінде реформаның саяси, әкімшілік, қаржылық-бюджеттік және әлеуметтік аспектілері зерделенеді, атап айтқанда орталық пен өңірлер арасындағы өкілеттіктерді қайта бөлу, жергілікті бюджеттердің қаржылық автономиясын енгізу, әкімшілік-аумақтық құрылымдағы өзгерістер, жергілікті билік органдарының халық алдындағы есептілігі мен жауапкершілік деңгейін арттыру, сондай-ақ жергілікті деңгейдегі саяси қатысу мәселелері қарастырылады.

Зерттеудің әдіснамалық негізі.

Мәлімделген теориялық тәсілдер аясында диссертацияда сандық және сапалық зерттеу әдістері қолданылады, олардың негізгісі төмендегілер болып табылады.

1. Құжаттарды талдау әдісі Украина мен Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың жұмыс істеуін және децентрализация үдерістерін реттейтін нормативтік-құқықтық базаны зерттеу үшін қолданылады. Дереккөздер ретінде конституциялар, заңдар, заңға тәуелді актілер, әкімшілік-аумақтық құрылымды, өкілеттіктерді бөлуді және бюджет-қаржылық қатынастарды реттейтін мемлекеттік стратегиялар мен бағдарламалық құжаттар пайдаланылады. Бұл әдіс реформалардың формальды институционалдық шеңберлерін айқындауға және екі елдің заңнамалық модельдеріне салыстырмалы талдау жүргізуге мүмкіндік береді.

2. Салыстырмалы талдау әдісі Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқарудың реформаға дейінгі және реформадан кейінгі модельдерін, сондай-ақ Украина мен Қазақстандағы субұлттық басқару модельдерін салыстыру үшін қолданылады. Талдау әкімшілік, фискалдық және саяси децентрализация тұрғысынан жүргізіледі және посткеңестік контексте институционалдық өзгерістерді, жергілікті билік органдарының автономия деңгейін және басқарудың аумақтық ұйымдастырылу ерекшеліктерін айқындауға мүмкіндік береді.

3. Т. Ванханеннің демократия индексі Украинадағы субұлттық деңгейдегі демократия деңгейін сандық бағалау және децентрализация реформасын іске асыру кезеңіндегі оның динамикасын талдау үшін қолданылады. Аталған көрсеткішті пайдалану өңірлік кескінде электоралдық қатысу мен саяси бәсекедегі өзгерістерді бағалауға және институционалдық қайта құрулардың жергілікті әсерлерін анықтауға мүмкіндік береді.

4. Бағытталған сараптамалық сұхбаттар әдісі децентрализация реформасын іске асырудың практикалық аспектілерін талдау және оның формальды емес факторларды қоса алғанда, күшті және әлсіз жақтарын анықтау үшін қолданылады. Академиялық қауымдастық өкілдерімен,

мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілдерімен, сондай-ақ коммерциялық емес ұйымдармен барлығы 10 сұхбат жүргізілді. Сұхбаттар құрылымдалған нұсқаулық бойынша өткізіліп, Vosk бағдарламалық қамтамасыз етуін пайдалану арқылы транскрипцияланды.

5. Бағытталған сапалық контент-талдау әдісі сараптамалық сұхбаттар деректерін жүйелеу және интерпретациялау үшін қолданылады. Талдау әкімшілік, фискалдық және саяси децентрализацияның алдын ала айқындалған теориялық санаттарына, сондай-ақ қосымша аналитикалық санаттарға негізделеді. Кодтау MAXQDA24 бағдарламасында жүргізілді, бұл нәтижелердің әдіснамалық қатаңдығын және қайта өндірілуін қамтамасыз етті.

6. SWOT-талдау әдісі сараптамалық сұхбаттар мен контент-талдау нәтижелерін жинақтау және құрылымдау үшін қолданылады. Бұл әдіс реформаның анықталған факторларын күшті және әлсіз жақтар, мүмкіндіктер мен қатерлер санаттары бойынша жіктеуге, сондай-ақ украиналық децентрализация моделін оның жетістіктері мен институционалдық тәуекелдерін айқындай отырып, тұтас аналитикалық конструкция ретінде ұсынуға мүмкіндік берді.

Зерттеудің теориялық маңыздылығы посткеңестік елдердегі децентрализацияны кешенді институционалдық және саяси үдеріс ретінде саяси ғылым тұрғысынан талдауды дамытуымен айқындалады. Зерттеуде децентрализация тек әкімшілік-басқарушылық реформа ретінде ғана емес, сонымен қатар субұлттық деңгейдегі саяси трансформация мен демократияланудың факторы ретінде тұжырымдалады, бұл дәстүрлі институционалдық тәсілдердің аналитикалық шеңберін кеңейтуге мүмкіндік береді. Әкімшілік, фискалдық және саяси децентрализацияның өзара байланысты үшөлшемді моделін сандық және сапалық әдістермен ұштастыра қолдану өкілеттіктерді қайта бөлу, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі өзгерістер және демократиялық үдерістер динамикасы арасындағы өзара байланысты тереңірек түсіндіруге жол ашады. Зерттеу нәтижелері Украина кейсін Қазақстанмен салыстырмалы талдау негізінде эмпирикалық тұрғыдан дәлелденген қорытындылар ұсына отырып, децентрализация мен демократиялану жөніндегі салыстырмалы зерттеулерге елеулі үлес қосады.

Зерттеудің практикалық маңыздылығы оның нәтижелері мен ұсыныстарын Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі мен аумақтық билікті ұйымдастыруды реформалау үдерісінде қолдану мүмкіндігімен анықталады. Украинадағы децентрализация моделін талдау барысында анықталған артықшылықтар, институционалдық шектеулер мен тәуекелдер мемлекеттік билік органдары, сараптамалық және академиялық қауымдастық үшін децентрализация, бюджеттік саясат және жергілікті билік органдарының есептілігі мен жауапкершілігін арттыру тетіктерін әзірлеу және жетілдіру барысында пайдалы болуы мүмкін. Диссертация материалдары аналитикалық баяндамаларда, сараптамалық қорытындыларда, сондай-ақ саясаттану, мемлекеттік басқару және жария саясат саласындағы мамандарды даярлау кезінде, соның ішінде

салыстырмалы саясат, жергілікті өзін-өзі басқару және демократиялану пәндері бойынша оқу процесінде қолданылуы мүмкін.

Зерттеудің ғылыми жаңалығы төмендегілерден тұрады.

1. Посткеңестік елдегі децентрализацияны зерттеуге арналған тұтас аналитикалық негіздеме әзірленді, ол украиналық реформаны тек басқарушылық өзгеріс ретінде ғана емес, сонымен қатар субұлттық деңгейдегі саяси трансформацияның факторы ретінде қарастыруға мүмкіндік береді. Децентрализация өзара байланысты үш өлшем арқылы — әкімшілік, фискалдық және саяси өлшемдер арқылы операционалданды, бұл демократиялану контексінде реформаны кешенді бағалау мүмкіндіктерін кеңейтеді.

2. Институционалдық және салыстырмалы тәсілдерді, сондай-ақ сандық және сапалық әдістерді ұштастыратын пәнаралық зерттеу дизайны теориялық және әдіснамалық тұрғыдан негізделді. Жаңалығы — қазақстандық саяси ғылым үшін құжаттарды талдауды, өңірлік деңгейдегі Т. Ванханеннің демократия индексін және сараптамалық сұхбаттарға бағытталған сапалық контент-талдауды біріктіре қолдану болып табылады, бұл реформаның формальды және формальды емес тетіктерін бір мезгілде ескеруге мүмкіндік берді.

3. Украинадағы жергілікті өзін-өзі басқару реформасының әкімшілік, фискалдық және саяси өзгерістерін біріктіретін кешенді эмпирикалық көрінісі қалыптастырылды. Өкілеттіктерді қайта бөлу, бюджет жүйесінің трансформациясы, сайлау реформасы және аумақтық бірліктерді ірілендіру громадалардың басқарушылық және қаржылық тұрақтылығын арттырғаны, сонымен қатар институционалдық аяқталмау және жергілікті элиталардың күшеюі тәуекелдерін туындатқаны көрсетілді.

4. Қазақстандық ғылыми әдебиетте алғаш рет украиналық кейс бойынша децентрализацияның өңірлік және жергілікті деңгейлердегі демократияландуға әсері субұлттық талдауға бейімделген Т. Ванханеннің демократия индексін пайдалану арқылы бағаланды. Реформаның демократиялық әсерлерінің өңірлік біртектес еместігі және олардың жергілікті басқарудың институционалдық параметрлерімен байланысы анықталды.

5. Бірізді өлшемдер негізінде Украина мен Қазақстанның субұлттық басқару жүйелеріне салыстырмалы талдау жүргізіліп, кеңестік мұраның ұқсастығына қарамастан, Украинада децентрализацияның неғұрлым терең әрі дәйекті түрде жүзеге асырылғаны, ал Қазақстанда орталықтандырылған модельдің басымдығы сақталып отырғаны көрсетілді. Бұл Қазақстан жүйесінің негізгі институционалдық шектеулерін және оны жаңғыртудың әлеуетті бағыттарын айқындауға мүмкіндік берді.

6. Украиналық децентрализация тәжірибесін Қазақстанда қолданудың шарттарына сыни талдау негізінде қолданбалы қорытындылар мен ұсынымдар әзірленді. Сараптамалық сұхбаттар мен SWOT-талдау нәтижелеріне сүйене отырып, реформаның негізгі артықшылықтары мен тәуекелдері айқындалып, Қазақстандағы субұлттық басқаруды дамытуға

арналған тұжырымдамалық бағдарлар, оның ішінде өңірлік деңгейдегі децентрализацияны аяқтау және жергілікті элиталар үшін тежемелер мен тепе-теңдіктер тетіктерін құру қажеттілігі тұжырымдалды.

Зерттеу нәтижелерін апробациялау. Диссертациялық зерттеудің негізгі нәтижелері автордың алты ғылыми жарияланымында ұсынылды, оның ішінде 1 мақала — Scopus деректер базасында индекстелетін ғылыми журналда, 2 мақала — Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігінің Ғылым және жоғары білім саласындағы бақылау комитеті ұсынған ғылыми журналдарда, 3 мақала — халықаралық конференциялар материалдарының жинақтарында, олардың 1-еуі — шетелде жарияланған.

Қорғауға ұсынылатын тұжырымдар:

1. Украинадағы әкімшілік децентрализация өкілеттіктердің едәуір бөлігін аумақтық громадалар деңгейіне беру арқылы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының институционалдық және басқарушылық әлеуетін нығайтты, бұл шешім қабылдауды азаматтарға жақындатты және жариялы қызметтердің сапасын арттырды. Сонымен қатар құзыреттерді нақты ажырату проблемалары және реформаның облыстық және аудандық деңгейлерде аяқталмауы сақталуда, бұл деңгейлерде жергілікті мемлекеттік әкімшіліктердің қызметі жалғасып, кеңестердің атқарушы органдары жоқ.

2. Фискалдық децентрализация громадалардың бюджеттік дербестігін күшейтіп, олардың қаржыландыруының тұрақтылығын арттырды, алайда сонымен бірге аумақаралық теңсіздіктердің өсуіне алып келді. Неғұрлым дамыған громадалар елеулі артықшылықтарға ие болды, ал кедей аумақтар артта қалу тәуекелдеріне тап болды; теңсіздіктің қосымша факторлары ретінде жекелеген громадаларда артық ресурстардың шоғырлануы, сыбайлас жемқорлық тәжірибелері және жеке табыс салығын (ЖТС) есепке алу кезіндегі қателіктер анықталды.

3. Саяси децентрализация саяси бәсекенің, жергілікті демократияның және азаматтық қатысудың дамуына ықпал етті, соның ішінде жергілікті белсенділер мен өңірлік партиялардың пайда болуын қамтамасыз етті. Сонымен бірге бірқатар өңірлерде «элиталық басып алу» тәжірибелері, партиялық алаңның фрагментациясы және партияға кірмейтін кандидаттардың қатысуының шектелуі тіркелді, ал есептілік тетіктері институционалдық тұрғыдан әлсіз күйінде қалуда.

4. Децентрализацияның демократияландыруға әсері екіұдайы сипатқа ие: азаматтық белсенділіктің өсуіне қарамастан, субұлттық деңгейдегі демократия деңгейі, Тату Ванханен индексімен өлшенгенде, елеулі түрде өзгермеді, өйткені жергілікті сайлаулардағы төмен қатысу деңгейі саяси бәсекенің артуымен қатар жүреді.

5. Аумақтық тұтастық контексінде децентрализация тұрақтандырушы рөл атқарып, сепаратистік көңіл-күйдің әлеуетін төмендетті. Жергілікті өзін-өзі басқарудың күшеюі мемлекеттің орнықтылығының факторы және сыртқы агрессияға қарсы тепе-теңдік тетігіне айналды, бұл әсіресе Ресейдің басып кіруі жағдайында айқын көрінді.

6. Аумақтық громадаларды қалыптастыру арқылы базалық деңгейді ірілендіру әкімшілік-аумақтық бірліктердің өміршеңдігін және аумақтық құрылымның ұтымдылығын арттырды, алайда громадалардың оңтайлы ауқымын айқындау және ресурстық қамтамасыз етудің теңсіздігі проблемаларын анықтады. Бастапқы кезеңдердегі бірігудің ерікті сипаты 2020 жылы мәжбүрлі сипатқа ауыстырылды.

7. Ресей агрессиясы реформа үшін сын-қатерге айналды: бір жағынан, ол ішінара қайта орталықтандыруға және өңірлік деңгейдегі реформалардың тоқтауына алып келді, екінші жағынан — жергілікті өзін-өзі басқарудың орнықтылығын көрсетіп, соғыс жағдайында аумақтардың тіршілік әрекетін қамтамасыз етудегі оның шешуші рөлін растады.

Диссертациялық жұмыстың құрылымы қойылған мақсат пен міндеттерге, сондай-ақ оларды шешудің логикасына сәйкес айқындалған. Диссертация кіріспеден, 3 бөлімнен (әр бөлім 3 бөлімшеден тұрады), қорытындыдан, пайдаланылған әдебиеттер тізімінен және қосымшалардан тұрады. Диссертацияның көлемі қосымшаларды есептемегенде 188 бет машинкамен терілген мәтінді құрайды. Пайдаланылған дереккөздер тізімі 187 атаудан тұрады.