

УДК 352

Б. Тореханов,
магистрант НШГП
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАЗАХСТАНА

Аннотация

В статье показан процесс формирования правовой основы местного самоуправления в Республике Казахстан. Раскрыта роль Концепции развития местного самоуправления в децентрализации государственной власти в РК.

Ключевые слова: местное государственное управление, Конституция, маслихат, местный исполнительный орган, Концепция развития местного самоуправления.

Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізінің қалыптасу үрдісі көрсетілген.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік билікті орталықсыздандырудағы жергілікті өзін-өзі басқару тұжырымдамасының рөлі ашылған.

Тірек сөздер: жергілікті мемлекеттік басқару, Конституция, мәслихат, жергілікті атқарушы орган, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Концепциясы.

Abstract

The article shows the process of forming the legal basis of local government in the Republic of Kazakhstan. There are reveals the role of Development Concept of local government in the decentralization of state power in the Republic of Kazakhstan.

Key words: local government, the Constitution, maslihat, local executive body, concept of local self-government.

Обретение Казахстаном независимости открыло новую эпоху в становлении государственности Республики, положило начало процессу модернизации системы государственного управления и местного самоуправления.

Возрастание научного интереса к проблеме местного самоуправления сегодня представляется обоснованным и в связи с тем, что в Казахстане в последние годы усиливается внимание к местному самоуправлению в контексте совершенствования демократических институтов. Осознание ключевого значения местного самоуправления акцентировано в обращениях Главы государства Н. А. Назарбаева народу Казахстана. Так, в ежегодном Послании «Стратегия «Казахстан – 2050». Новый политический курс состоявшегося государства» Лидер нации указал, что «Мы должны грамотно провести децентрализацию управления». К тому же, в отличие от предыдущего опыта, «полномочия органов власти на местах будут подкреплены финансовыми и кадровыми ресурсами» [1]. Иными словами, усиление роли местного самоуправления, имеющее государственную поддержку, безусловно, будет способствовать его эффективному функционированию.

«Развитие системы местного самоуправления является одним из неперенных условий экономического процветания, социального благополучия и формирования гражданского общества. Становление местного самоуправления в Республике Казахстан – это многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения [2].

Существенная роль в успешном функционировании местного самоуправления принадлежит правовому механизму. Организация местного самоуправления невозможна без правового регулирования.

Большое значение в становлении и развитии местного самоуправления в нашей стране имел нормативный акт советского периода. 15 февраля 1991 года был принят Закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» [3]. Фактически это был первый официальный нормативный акт, в котором была предпринята попытка закрепить правовые, организационные, экономические и финансовые основы местного самоуправления.

Особенности образования и функционирования представительных органов различных звеньев также были отражены в данном Законе. С целью решения неотложных вопросов, связанных с обслуживанием населения в отдельных или труднодоступных населенных пунктах, органы власти низового уровня получили право назначать своих уполномоченных представителей. Кроме того, учитывая, что город как социально-экономическое образование представляет собой единое целое, городскому Совету предоставлялось право самостоятельно решать вопрос о целесообразности или упразднения в городе районных Советов. В случае ликвидации районных органов власти их функции автоматически переходили городскому Совету [3]. Тем самым произошло закрепление принципа «верховенства представительных органов».

Основным недостатком, по мнению отечественных ученых, служило то, что в первом нормативном акте, касающемся системы местного самоуправления, отсутствовали разграничения между местным государственным управлением и местным самоуправлением [4]. Местные государственные органы строились на принципе единства государственной власти. Действовали местные органы государственной власти – Советы народных депутатов, в которые выбирались представители местного населения, вплоть до сел, аулов. Эти представительные органы формировали местные исполнительные органы. Советы признавались органами местного самоуправления [4, с. 43].

Распад СССР, катастрофический экономический спад производства, резкое снижение уровня жизни граждан ставили на повестку дня реставрацию сильной исполнительной власти. Поэтому в это сложное время полномочия местных представительных органов были значительно сокращены. Представительные органы на местах, имея полномочия, в условиях аморфности институтов гражданского общества оказались лишенными социальной поддержки. Представительные полномочия Советов не давали им реальной власти и возможности осуществлять контроль над исполнительными органами. С другой стороны, они продолжали претендовать на полноту власти и оспаривали монополию исполнительных органов на распределительные функции государства.

Ключевая роль в нормативном регулировании института местного самоуправления отводится Конституции, обладающей высшей юридической силой. Основой Закона можно рассматривать как микромодель общества, его юридический каркас, в рамках и на основе которого закрепляются общественно-экономический строй, форма правления и форма государственного устройства, правовое положение человека и гражданина.

В Казахстане за весь период существования суверенного государства были приняты две Конституции, первая – в 1993 году и вторая 1995 года – ныне действующая.

Конституция Республики Казахстан 1993 года явилась очередным шагом в развитии местного самоуправления [6]. В главе 15 Основного Закона «Территориальная организация государства и местное управление» были закреплены лишь основы статуса местных представительных органов: порядок избрания, срок полномочий, общие задачи. Так в статьях 89–90 указывалось, что «в целях осуществления государственного управления территория Республики Казахстан делится на установленные законом административно-территориальные единицы. Административно-территориальные единицы самостоятельны в управлении местными делами с ограничениями, установленными законами республики. Решение вопросов местного значения осуществляется местными представительными и исполнительными органами» [6].

Основной Закон РК 1993 г. продолжил процесс формирования правовой базы системы местного самоуправления в стране. Тем не менее, важно отметить, что начало 90-х гг. – это первоначальный период становления институтов демократия и зарождения гражданского общества в Республике. В это время представительные органы не обладали реальными рычагами контроля над исполнительной властью. Они представляли собой аморфные образования, не способные оказывать какое-либо влияние на развитие своих регионов. В этой связи вполне закономерно стали раздаваться голоса о необходимости Советов. Конституция решила этот вопрос однозначно, сохранив представительные органы, но одновременно отказавшись от идеи такого демократического института, как местное самоуправление [4, с. 50].

В целом, в первой Конституции Республики Казахстан институт местного самоуправления не нашел отражения в полном объеме.

Позднее был принят Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» от 10 декабря 1993 г., который значительно продвинул систему местного самоуправления в Республике [7].

В статье 1 нормативного акта указывалось, что «представительным органом населения на территории области, района, города (кроме города районного подчинения и района в городе, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа) является Маслихат – Собрание депутатов» [7].

Особенностью данного нормативного акта стало введение дефиниции «местные представительные органы» вместо понятия «местные Советы народных депутатов». В отличие от местных Советов, которые формировались на всех уровнях территориального управления, Маслихаты избирались только в областях, районах и городах областного и республиканского значения и столице [7].

Принятый Закон определял общие задачи местных представительных и исполнительных органов. На них возлагалось обеспечение выполнения программ социального развития соответствующей территории, исполнения на местах Конституции, законов, постановлений Верховного Совета, актов Президента и Кабинета Министров. Таким образом, подчеркивалось единство системы власти, недопустимость разрывов в механизме реализации законов и иных актов вышестоящих органов, ответственность местных органов за свою деятельность.

Важно указать особенности двух Законов 1991 г. «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» и 1993 г. «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан». Сравнивая их, исследователь Л. В. Мацупа отмечает: «Если нормативный акт 1991 г. можно считать заметным шагом на пути укрепления народовластия, то в принятом в 1993 г. Законе отсутствует право на самоуправление. Это два шага в обратном направлении» [4, с. 46].

Стратегическое значение имела принятая в 1995 году Конституция Республики Казахстан, послужившая реальным механизмом дальнейшего развития института местного самоуправления. По справедливому замечанию академика Г. Сапаргалиева, «Конституция, какой бы она ни была: прогрессивной, демократической, представляет собой политико-правовое намерение, план создания государства, реализация которого возможна в результате разумных, сознательных и решительных действий всей системы государственных органов» [8, с. 197].

В Разделе II Конституции 1995 г. «Человек и гражданин» закреплены основные формы реализации гражданами права на самоуправление: «Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (Статья 33, п. 1) [9].

Основные принципы, сущность местного самоуправления были заложены в Разделе VIII «Местное государственное управление и самоуправление». Для сравнения напомним, что глава 15 Конституции 1993 г., касающаяся местного самоуправления, называлась «Территориальная организация государства и местное управление» [6].

Каковы особенности Основного Закона 1995 года?

В Конституции РК были впервые разграничены дефиниции «местное государственное управление», осуществляемое соответствующими представительными и исполнительными органами (Статья 85), и «местное самоуправление», реализуемое через выборные органы самоуправления и формы непосредственной демократии (Статья 89, п. 2) [9].

Основной Закон, на наш взгляд, не должен представлять подробную характеристику института местного самоуправления. Так, в Конституции РК отмечено, что местное самоуправление обеспечивает «самостоятельное решение населением вопросов местного значения» (Статья 89). В то же время, порядок работы органов местного самоуправления будут устанавливать сами жители региона. Самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий гарантируется, установленных законом (Статья 89, п. 4) [9].

Определенное значение в становлении института местного самоуправления в Казахстане занимает принятый в 2001 году Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [10]. Важно указать схожесть формулировок данного нормативного акта с Разделом VIII «Местное государственное управление и самоуправление» Конституции Республики Казахстан. Принятый Закон учел недоработки деятельности местных государственных органов, на тот период. В нормативном акте были расширены компетенция, организация, порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов, а также правовой статус депутатов маслихатов.

Впервые в Законе РК содержалась характеристика понятийного аппарата системы местного государственного управления. В частности, в Главе 1 «Общие положения» трактуются следующие основные дефиниции: «аким», «местный исполнительный орган (акимат)», «местное сообщество», «вопросы местного значения», «местное государственное управление», «местное самоуправление», «местный представительный орган (маслихат)» и др.

В данном Законе РК рассматривается «местное государственное управление» как «деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции».

Согласно нормативному акту местное государственное управление представлено двумя органами.

Первый – «местный представительный орган (маслихат) – выборный орган, избираемый населением области, города республиканского значения и столицы или района (города областного значения), выражающий волю населения».

Второй – «местный исполнительный орган (акимат) – коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый акимом области, города республиканского значения и столицы, района (города областного значения), осуществляющий в пределах своей компетенции местное государственное управление и самоуправление на соответствующей территории».

«Местное самоуправление – деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения».

Согласно Закону, местное самоуправление в Казахстане «осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа» и «осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления» (Статья 2).

Нормативный акт определил экономическую и финансовую основу деятельности местного государственного управления; основные требования и ограничения маслихатов.

Глава 2 Закона закрепила порядок образования, компетенции и организацию деятельности местных представительных органов – маслихатов.

В компетенцию маслихатов входит:

- утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение бюджетных программ, реализуемых акимами района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа (отдельно по каждому району в городе, городу районного значения, поселку, аулу (селу), аульному (сельскому) округу);

- утверждение по представлению акима схемы управления административно-территориальной единицей, сформированной на основе базовых структур местного государственного управления, утверждаемых Правительством Республики Казахстан;

- решение отнесенных к их ведению вопросов местного административно-территориального устройства;

- утверждение правил подготовки и проведения отопительного сезона;

- рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата;

- контроль над исполнением местного бюджета, программ развития территорий;

- рассмотрение годового отчета об исполнении бюджета ревизионных комиссий областей, городов республиканского значения, столицы и др.

Маслихаты избираются населением соответствующих административно-территориальных единиц на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший двадцати лет. Гражданин Республики Казахстан может быть депутатом только одного маслихата. Число депутатов маслихата определяется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан в следующих пределах: в областном маслихате, маслихатах городов Астаны и Алматы до пятидесяти; городском маслихате до тридцати; в районном маслихате до двадцати пяти [10].

Новое тысячелетие в Казахстане было ознаменовано очередной вехой конституционного строительства. 21 мая 2007 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», который внес принципиально важные для страны модификации. При этом параметры казахстанской модели государственного устройства, выдержавшей проверку временем, сохранились.

Изменения и дополнения в Основной Закон Республики Казахстан внесли определенность в формирование института местного самоуправления как целостной системы, способной решать основные вопросы на местах.

Так, в 2007 году в Конституцию Казахстана внесены дополнения, которыми определено, что «местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения» (Статья 89, п. 2). «Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет (Статья 86, п. 2) [11]. Таким образом, с целью обеспечения стабильности власти на местах срок полномочий маслихатов увеличился на 1 год (с 4-х до 5 лет).

Вместе с тем, была упрощена процедура выражения маслихатом недоверия Акиму. Отныне п. 5 Статьи 87 звучит следующим образом: «По инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму. В этом случае маслихат большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом» [11].

Важный этап в дальнейшей модернизации политической системы, развитии института самоуправления и децентрализации власти в Казахстане, на наш взгляд, начинается в конце 2012 года и связан с принятием Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Данный документ был разработан в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 27 января 2012 года «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана». В Послании отмечалось: «Важно развивать местное самоуправление, расширить участие граждан в решении всех вопросов местного развития» [12].

Цель данной Концепции – «определить основные направления дальнейшего развития системы местного самоуправления в Казахстане.

Для достижения указанной цели предусматривается решение следующих задач:

1) на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения постепенно повысить роль населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества путем стимулирования участия, заинтересованности и ответственности населения при принятии управленческих решений;

2) на уровне городов для решения самых насущных проблем, которые волнуют местное население, внедрить механизм вовлечения части активного населения в процесс принятия управленческих решений;

3) поэтапно усилить роль маслихатов при назначении или избрании акимов села, поселка, города районного значения;

4) расширить финансовую и экономическую самостоятельность сельского уровня управления в решении вопросов местного значения [12].

Развитие местного самоуправления в Казахстане, согласно Концепции, предполагается в два этапа.

На первом этапе (2013–2014 годы) будет расширен потенциал действующей системы на нижних уровнях управления.

Второй этап (2015–2020 годы) будет направлен на дальнейшее развитие местного самоуправления. Практическая отработка в течение 2013–2014 годов механизмов управления и финансирования станет базовой предпосылкой для его дальнейшего развития.

После 2014 года будут рассмотрены вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций), проработаны вопросы формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления).

В целях организации эффективной работы по дальнейшему совершенствованию законодательства по вопросам местного самоуправления приказом Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года № 338 была создана Рабочая группа по реализации Концепции развития местного самоуправления.

Принятие Концепции развития местного самоуправления будет способствовать реализации конституционных норм, созданию законодательных основ организации и деятельности местного самоуправления, проведению реформ в сфере демократизации власти, повышению роли населения в решении вопросов местного значения, созданию условий для прямого участия населения в государственном управлении, снижению уровня проявлений бюрократизма и коррупции [12].

Концепция развития местного самоуправления предусматривает создание и развитие механизмов активного вовлечения городского населения в процесс принятия управленческих решений. Так, за маслихатами городов будет закреплено право создания общественных структур для взаимодействия акима города с населением, финансирование деятельности которых предлагается осуществлять за счет средств местного бюджета по государственному заказу [12].

Созданные общественные структуры будут содействовать акимам в обеспечении охраны общественного порядка и безопасности граждан в порядке, определенном законом, а также надлежащего функционирования жилищно-коммунальных служб, санитарного состояния в населенных пунктах. Будут повышены общественная и гражданская активность и заинтересованность местного населения в улучшении условий жизнедеятельности на проживаемой территории и в целом социально-экономического развития населенного пункта.

Глава государства Н. А. Назарбаев 14 июня 2013 года подписал Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». Данный Закон направлен на реализацию Концепции развития местного самоуправления, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан [13].

Целью Закона является создание правовых условий для обеспечения реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления (через собрания и сходы). Новым является положение о выборности акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа, посредством их выборов маслихатами районов (городов). Планируется поэтапно и последовательно укрепить финансовую самостоятельность акимов нижних уровней в решении актуальных вопросов местного значения, повысить роль населения в решении вопросов местного значения, вовлечь городское население в решение местных проблем. Подчеркнута необходимость урегулирования процедур в сфере выражения депутатами маслихата вотума недоверия акимам всех уровней перед Президентом Республики Казахстан, либо вышестоящим акимом.

Внесенные изменения и дополнения в нормативный акт, как и Концепция местного самоуправления, являются ключевыми в правовой базе института местного самоуправления на современном этапе и будут способствовать его дальнейшему совершенствованию.

Таким образом, в Казахстане, начиная с первых дней становления независимости, активно шел процесс формирования нормативно-правовой базы института местного самоуправления. Необходимо подчеркнуть, что этот процесс перманентный, требующий активного участия как со стороны власти, так и гражданского общества. Эффективность деятельности органов местного самоуправления зависит от многих факторов, но приоритетным, на наш взгляд, является политическая зрелость самих граждан. В связи с этим следует всесторонне осуществлять информационно-пропагандистскую деятельность по разъяснению населению роли и места самоуправления в обществе и государстве.

СПОСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Назарбаев Н. А. *Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации народу Казахстана. «Стратегия «Казахстан–2050». Новый политический курс состоявшегося государства»* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-14-dekabrya-2012-g_1357813742.

2 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Утверждена указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31297357.

3 Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1991. – № 9. – С. 118

4 Мацупа Л. В. Маслихаты. Конституционно-правовые основы деятельности. – Костанай, 2006. – 286 с.

5 Закон Республики Казахстан «О досрочном прекращении полномочий местных Советов народных депутатов Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1993 г. – № 23–24. – С. 516

6 Конституция Республики Казахстан 1993 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000_.

7 Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1993. – № 23–24. – С. 518.

8 Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – Алматы: Жеті Жарғы, 2005. – 544 с.

9 Конституция Республики Казахстан. – Алматы, 1995 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.kz/>.

10 Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Закон РК от 23 января 2001 г. № 148 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/15719>.

11 Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. Внесены изменения и дополнения Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года, Законом Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constcouncil.kz/rus/norpb/constrk/>.

12 Концепция развития местного самоуправления Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1200001287>.

13 Нурсултан Назарбаев подписал Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам развития местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minregion.gov.kz/rus/нурсултан-назарбаев-подписал-закон-р/>.

Дата поступления статьи в редакцию 25.01.2014