

Белиспаев А.М.

**РОССИЯ И КАЗАХСТАН: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ
ВНЕДРЕНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

A.M. Belispaev

**RUSSIAN AND KAZAKHSTAN: COMPARATIVE
CHARACTERISTICS OF IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTE
OF LOCAL AUTONOMY**

УДК: 323.2(15)

В настоящей статье подчеркивается, что единство системы местного самоуправления обусловлена демократическими принципами организации местного самоуправления, строится с учетом роли и функций местного самоуправления в обществе и государстве, а также исторических и местных традиций и определяется населением соответствующих муниципальных образований самостоятельно. На примере Республики Казахстан, автор обосновывает вывод о том, что в данном смысле система местного самоуправления не реализуется в странах постсоветского пространства. Для правопонимания необходимо изучение правового опыта зарубежных стран и, прежде всего, Российской Федерации.

In the article the author underscores the unity of the system of local authority which is caused by democratic principles of organization of local authority and is built in order to highlight roles and functions of local authority, as well as historical and local traditions and is defined by the population of respective municipal creations. The author asserts that in such sense of local authority does not realize itself in the countries of ex-Soviet area. For understanding the law it is necessary to analyse the foreign experience, particularly the Russian Federation.

В доиндустриальном обществе местное самоуправление осуществлялось в сельских и городских общинах, где реализовывалась корпоративная солидарность обусловленная совместной хозяйственной или политической деятельностью [1, с.15]. Характерные модели местного управления и самоуправления были образованы в городах. Право некоторых городов на самоуправление было противопоставлено централизации аристократии и королевской власти. В дальнейшем абсолютизм существенно ограничил эти привилегии.

Индустриализация общества вызвала острые потребности в масштабной трансформации экономики, изменению функций органов местной власти, от которых стали требоваться большая специализация и более широкий диапазон деятельности. Стали утверждаться тенденции повышения эффективности удовлетворения нужд местного населения. Постепенно роль самоуправления и способы его институционального оформления начинали существенно меняться, попадая во все большую зависимость от форм и методов управления.

На современном этапе демократизации политико-правовых институтов на постсоветском пространстве тенденции децентрализации находят свое ярчайшее выражение в организации институтов местного самоуправления. Это эволюционный

прогресс, характеризующий состояние общества и стремление власти реализовать демократический потенциал, заложенный в новых конституциях. Однако единое правовое пространство, до сих пор объединяющее страны СНГ, идентичность политико-правовых мер, направленных на развитие стран в условиях их независимости, еще не обеспечивает единство взглядов на внедрение институтов непосредственной демократии. Наглядным примером служит институт местного самоуправления. В Российской Федерации и в Республике Казахстан, данный институт вживляется в правовую действительность посредством различных механизмов. Рассмотрим законодательство этих двух государств.

Основополагающей для определения роли местного самоуправления в системе властных отношений является ст. 3 Конституции Российской Федерации 1993 г., в соответствии с которой в России сложилась единая система власти народа (публичной власти); ее элементами являются органы государственной власти и органы местного самоуправления (муниципальные, местные органы власти). Новая Конституция России определила местное самоуправление как самостоятельную форму осуществления власти народом, выделила органы местного самоуправления из системы органов государственной власти, признала экономическую основу местного самоуправления - муниципальную собственность - наряду с другими формами собственности

В ст. 12 Конституции РФ содержится принципиально важная норма, согласно которой «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Реализовывая конституционную идею местного самоуправления, Президент РФ своим Указом от 15 октября 1999 г. N 1370 утвердил Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации [2].

Весьма характерным для переходного периода того времени явилось то, что в нормативном источнике были сформулированы общие проблемы становления местного самоуправления в современных условиях в России. Они коснулись, прежде всего, вопросов несогласованности и несистематизированности законодательства РФ о местном самоуправлении, наличие актов, противоречащих

Конституции РФ; неполного и непоследовательного регулирования вопросов организации и деятельности местного самоуправления; отсутствия четкого разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами местного самоуправления; недостаточности обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований; несовершенства механизмов судебной защиты местного самоуправления [3, с.186].

Проблема отсутствия стабильности правового регулирования и сбалансированности полномочий представительных органов и местной администрации в свете муниципальных реформ в РФ получила особую актуализацию. Исследователями подчеркивалось, что «Во многих правовых актах видна тенденция дать дополнительные полномочия местной администрации, усилить ее роль и влияние в решении вопросов жизнеобеспечения на соответствующей территории, сделать более независимой от представительного органа. Особенно четко это выражено в многочисленных актах органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ» [4, с.23].

Были также выделены причины, препятствующие созданию новой демократической системы местного самоуправления в России, в частности:

- решающее влияние прежних правовых конструкций и подходов, которые не в полной мере отвечающих идее местного самоуправления;
- наличие компромиссных формулировок, не в полной мере проработанных механизмов реализации тех или иных законодательных положений;
- недоурегулированность вопросов режима муниципальной собственности;
- несогласованность конституционно-правовых положений о разделении властей и децентрализации государственной власти, что привело к усилению исполнительной власти на местах.

В процессе радикальных реформ местного самоуправления 6 октября 2003 г., был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] Закон объединил в себе идеологическую конструкцию ряда законопроектов, так и не получивших свое социально-правовую адаптацию («Об основах статуса выборного должностного лица местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях граждан на участие в осуществлении местного самоуправления», «Об органах территориального общественного самоуправления», «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями») [4, с.23].

Российскими правоведами также подчеркивается, что Закон непосредственно и исчерпывающим образом решает многие вопросы организации местного самоуправления, определяет пределы полномочий самоуправленческих структур, права граждан на участие в местном самоуправлении. Основным достоинством нового

правового документа является то, что он унифицировал нормативное регулирование ряда вопросов местного самоуправления, переведя его с регионального на федеральный уровень.

Таким образом, в Российской Федерации единство системы местного самоуправления обусловлена тем, что она основывается на демократических принципах организации местного самоуправления, строится с учетом роли и функций местного самоуправления в обществе и государстве, а также исторических и местных традиций и определяется населением соответствующих муниципальных образований самостоятельно. Вместе с тем, следует иметь в виду, что в отличие, например, от государственных органов Российской Федерации, образующих единую систему в рамках государства, местное самоуправление образует единую систему лишь в рамках соответствующих муниципальных образований, а система местного самоуправления, сложившаяся в одном муниципальном образовании, совершенно независима от аналогичной системы в любом другом муниципальном образовании.

Многими российскими правоведами подчеркивается, что количественное и качественное наращивание системы правовых норм, регламентирующих местное самоуправление, стало важным фактором становления муниципального права как самостоятельной отрасли российского права, направленного на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования местного самоуправления [6, с.396].

В Республике Казахстан в соответствии со ст. 89 Конституции признается организация местного самоуправления, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Но, следует отметить, что реализация указанной нормы Конституции еще не предусмотрена на законодательном уровне. На сегодняшний день в Республике Казахстан уже утвердилась точка зрения, согласно которой органы местного самоуправления представляют власть народа в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Это - власть территориального коллектива. Именно в этом возникает противоречие, проблема двойственности, в которой институт непосредственной демократии не может быть реализован. Так, в частности, не во всяких административно-территориальных единицах есть выборные органы местного самоуправления, некоторыми из них управление осуществляют назначенные «сверху», органами государственной власти, чиновники общей компетенции, но во всех демократических странах определенные звенья органов выборного местного самоуправления имеются. По крайней мере, они всегда есть в общинных звеньях административно-территориального деления (городах, поселках, группах деревень, коммунах и т. д.).

Следует указать на появившуюся в результате конституционной реформы 2007 года возможность делегирования органам местного самоуправления государственных функций. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-III «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» [7] в соответствии с Законом РК от 09.02.09 г. № 126-IV [8] в 2009 был дополнен нормами, регламентирующими некоторые вопросы местного самоуправления и, в частности главой 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении», включая и заголовок Закона. Теперь название Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» недвусмысленно свидетельствует о включении института местного самоуправления в объект законодательной регламентации.

Тем не менее, в п.10 ст.1 дано весьма неточное определение органов местного самоуправления, в частности, как органов, на которые в соответствии с Законом возложены функции по решению вопросов местного значения.

Согласно Закону местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа (ст.2-1 п.1).

Субъектами местного самоуправления названы:

- члены местного сообщества, осуществляющие свою деятельность непосредственно;
- маслихаты, как органы, через «посредничество» которых местное самоуправление осуществляет свою деятельность;
- другие органы местного самоуправления (ст.2-1 п.1);
- аким области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа (ст.2-1 п.2).

В соответствии со ст. 39-3 Закона новым органом местного самоуправления является собрание (сход) местного сообщества, формируемый для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления. Порядок проведения собрания (схода) и принятия решений определяется областными (города республиканского значения и столицы) маслихатами. Решения, принятые на собрании (сходе) местного сообщества, могут быть направлены в органы местного самоуправления.

Анализ ст.3 Закона выявляет единый источник финансирования органов самоуправления и местного государственного управления:

- местный бюджет;
- коммунальная собственность, иное коммунальное имущество, закрепленное за юридическими лицами.

Обобщенный анализ обновленного Закона позволяет сделать вывод о том, что весьма непросто адаптировать институты непосредственной демокра-

тии, в частности, прямого волеизъявления в практику правоприменения, тем более, что основными субъектами местного самоуправления становятся местные органы государственной власти – маслихаты и акиматы.

В нововведениях законодатель ограничился такой упрощенной формой организации прямого волеизъявления граждан как сход, отдав все управленческие начала в руки маслихатов. Конечно, следует отметить потенциал нормы ст.2-1 п.1 Закона, где в качестве субъектов местного самоуправления указаны «другие органы». Сами эти органы и их статус еще стоит определить. Законодательно не определена также разница в объеме полномочий указанных субъектов; основания в закреплении тех или иных полномочий за теми или иными субъектами. Закон не сформулировал организационно-правовых начал органов местного самоуправления, а непосредственное участие местных органов государственной власти вообще нивелирует несколько важнейших признаков местного самоуправления (организационная обособленность, функциональная автономия, выборность органов, собственная ответственность и др.).

На наш взгляд, при решении вопроса о создании законодательных конструкций, необходимо теоретизировать конституционно-правовые основы местного самоуправления в Республике Казахстан. Позволим себе суждение о том, что вопрос о критериях самоуправления народа, на современном этапе радикальных государственно – правовых реформ, еще детально не разработан, хотя многие из них определены в трудах отечественных и зарубежных авторов. Эти критерии конкретизируют и раскрывают идеал самоуправления как управление обществом самим народом в своих собственных интересах. Такая трактовка самоуправления исходит из прямого значения этого термина - «сам управляю собой, своими делами».

Подойдя к проблеме с другой стороны, можно выразиться следующим образом. Именно поиску оптимальной, для эволюционного развития, нашего государства, децентрализации власти, как условия дальнейшего развития демократии, и посвящен подлинный дух реформ.

Требование об уточнении регулирования социальной роли государства в системе общественных связей становится все актуальнее. В мире пересматривается концепция «государства благоденствия», которое, как теперь считается в западной литературе, ослабляет активность личности, ее заботу о себе, о семье. Вместо этого все шире распространяется концепция «государства труда». Она предполагает, что государство должно обеспечивать только основные нужды человека (определенный уровень образования, здравоохранения, инфраструктуру), но тот сам должен принимать меры для своего благополучия.

О введении конкретных механизмов административных связей в процессе реформирования

системы государственного управления в нашей стране мы стали говорить уже после серии целенаправленных преобразований в других сферах общественной жизни (гражданско-правовой, уголовно-правовой, финансово-правовой, международно-правовой и др.).

Демократизация государственной власти на первоначальном этапе реформирования была связана с конструированием новой модели управления, основу которой составила централизованная функциональная система государства. Иными словами полнотой власти обладал государственный аппарат. Эффективность этого механизма сводилась к четкой, слаженной работе, подчиненной действующему праву. При этом практика деятельности госаппарата, прежде всего по ее результатам, предъявляла все новые и новые требования к законодательству. Таким образом развивалась и совершенствовалась система государственной власти и управления.

На данном этапе реформ к институтам государственной власти и управления предъявлены уже не чисто практические цели и задачи. Многие уже достигнуто. В этих условиях выявляются новые, более сложные перспективы роста. А.К. Котов, в данном случае, писал, что «Поддержка государственной власти, доверие к ней граждан и народа - узловая проблема человеческого фактора посттоталитарных реформ, воплощения стратегии «Казахстан-2030» [9, с.102].

Формирование тенденций усиления общественного сектора в системе государственной власти в условиях действия программы Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева по децентрализации власти должно получить правовые основания. Становится очевидным, что реальное соотношение власти и действительного авторитета выступает социально-психологическим критерием профессиональности государства. Чем полнее государственная власть совмещает в своих решениях и деяниях историческую необходимость с удовлетворением насущных потребностей и законных интересов своих граждан, тем дальше и менее болезненно ей удается продвинуть реформы, тем больше превалирует в ее методах убеждение и экономическое стимулирование, а в обществе - стабильность, согласие и терпимость. Фактическое состояние властвования как руководства и управления обществом формирует конкретный тип властеотношений, который отражает способность тех или иных социальных групп и слоев населения реализовывать свои интересы» [8, с.18].

К потребности реформирования власти на местах, как было показано выше в настоящем исследовании, казахстанская система управления подошла уже в 2001 году, когда вышел в свет новый Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Однако, проблема оказалась весьма сложной и ее решение мы находим при непосредственном участии институтов государства.

Конституция Республики Казахстан 1995 года, провозглашая местное самоуправление как важнейший элемент гражданского общества, не содержит, по существу, ответов на многие вопросы: входит ли самоуправление в систему организации власти, как должны взаимодействовать органы местного государственного управления и самоуправления и многое другое [10, с.4].

Предложенные на рассмотрение в Парламент Республики Казахстан законопроекты о местном самоуправлении и местном государственном управлении – отклонены, так как существенно недоработаны.

Казахстанская модель местного самоуправления, таким образом, выражается в форме расширения полномочий местных представительных органов по формированию воли народа на местах с выполнением всех соответствующих организационных политико-правовых функций. В Конституции РК такой потенциал маслихатов заложен (п.1 ст.86).

В данном случае, считаем, что в условиях конституционных и административно-правовых реформ, проводимых в Республике Казахстан, необходимо изучение правового опыта зарубежных стран и, прежде всего, Российской Федерации.

Литература:

1. Шарипбаев К.К. Местное самоуправление в Республике Казахстан: социально-политические и экономические аспекты. Дисс. на соиск. ученой степени к.ю.н. Алматинск. госуд. Университ. им. Абая. Республика Казахстан. Алматы. 2002. .
2. Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, 1999 г. утвержденные Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. N 1370 //СПС «Гарант».
3. Бабичев И. В. Местное самоуправление в постсоветской России: некоторые итоги и прогнозы. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления / Под ред. А. В. Иванченко. М., 2004.
4. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый// «Журнал российского права», N1, январь 2004 г.
5. СЗ РФ. 2003. N 40. Ст.3822.
6. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2004.
7. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-III «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»// «Казахстанская правда» от 30 января 2001 года № 25-26 (23373-23374); «Юридическая газета» от 7 февраля 2001 года № 6-7; «Ведомости Парламента Республики Казахстан», 2001, № 3; ст. 17.
8. Закон Республики Казахстан от 9 февраля 2009 года № 126-IV ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления»/ «Казахстанская правда» от 13 февраля 2009 г. № 35-37 (25779-25781).
9. Котов А.К. Конституционализм в Казахстане: опыт становления и эффективность механизм власти. Алматы, КазГЮА, 2000 г.
10. Таранов А.А. Муниципальное право Республики Казахстан. Алматы: «Баспа», 1999.