МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2010 г. Е.Б. Айтказинов¹

С момента обретения Республикой Казахстан своей независимости нормы о местном самоуправлении впервые получили закрепление в Конституции РК 1995 г., где четко отразилось положение, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения (ч. 2 ст. 89).

За это время неоднократно предпринимались попытки создания законодательной основы местного самоуправления. В разное время Правительством РК подготавливались и вносились в парламент РК многочисленные варианты законопроектов о местном самоуправлении. Последний правительственный вариант проекта закона “О местном самоуправлении в Республике Казахстан” был внесен в парламент РК осенью 2006 г., который из-за противоречивости в нем многих положений был отправлен на доработку². В итоге данный проект, который разрабатывался на протяжении длительного периода времени и принятия которого ожидали многие, так и не был принят³.

В 2007 г. в ходе конституционной реформы нормы Конституции РК о местном самоуправлении были наполнены новым содержанием. Согласно Закону РК “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.” от 21 мая 2007 г. (далее – Закон от 21 мая 2007 г.) местные представительные органы (маслихаты) объявлены органами местного самоуправления⁴. Так, ч. 2 ст. 89 Конституции РК гласит, 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. Закрепление такого положения на конституционном уровне наводит на мысль о том, что законодатель снова решил вернуться к существовавшей ранее модели, когда Законом КазССР “О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР” от 15 февраля 1991 г.⁵ местные Советы были объявлены органами местного самоуправления, несмотря на то что существовали и другие формы его организации, такие как территориальное общественное самоуправление, общие собрания (сходы) и кон-

ференции граждан по месту жительства. Попытки ввести местное самоуправление в Казахстане в начале 90-х годов XX в. не увенчались успехом, что было связано с отсутствием четкого законодательного регулирования деятельности института местного самоуправления и четкого понимания природы местного самоуправления, развитие которого предполагает самоорганизацию граждан и их активное участие в решении вопросов местного значения.

В целях реализации положений Закона от 21 мая 2007 г. парламентом РК 9 февраля 2009 г. принимается Закон “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления” (далее – Закон от 9 февраля 2009 г.), которым заголовок Закона РК “О местном государственном управлении в Республике Казахстан” от 23 января 2001 г. после слов “местном государственном управлении” дополняется словами “и самоуправлении”. В преамбуле Закона “О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан” от 23 января 2001 г. (далее – Закон 2001 г.) изменен и предмет регулирования: теперь Законом регулируются общественные отношения не только в области местного государственного управления, но и самоуправления.

Однако, несмотря на законодательно признанную возможность создания местного самоуправления в Республике Казахстан, до настоящего времени данный институт так и не внедрен. Основная причина этого в том, что подготовка проектов законов РК от 21 мая 2007 г. и от 9 февраля 2009 г. осуществлялась фрагментарно, без предварительной выработки целостной концепции местного самоуправления. Анализ новой редакции Закона 2001 г. свидетельствует, что регламентирование большинства вопросов местного самоуправления в нем либо отсутствует, либо их регулирование осуществлено в краткой форме. В Законе местному самоуправлению посвящена одна гл. 3-1 “Участие граждан в местном самоуправлении”, состоящая всего из шести статей. При этом Закон 2001 г. не устанавливает правовых основ организации и деятельности местного самоуправления в Республике Казахстан, принципов и государственных гарантий его осуществления. Из анализа данного Закона также следует, что не все содержащиеся в нем положения являются предельно ясными и однозначными, многие из них противоречат нормам Конституции РК. Причины этого – отсутствие четкого конституционного определения природы местного самоуправления, а также принципов, определяющих взаимоотношения его органов с органами государственной власти. Все это свидетельствует о недостаточной проработке данных вопросов и успешности принятия такого решения законодателем. Указанные аспекты делают актуальной проблему определения правовой природы местного самоуправления и характера взаимоотношений его органов с органами государственной власти. Поскольку до настоящего времени в Республике Казахстан нет сложившейся правоприменительной практики местного самоуправления, на эти вопросы трудно дать однозначный ответ. Тем не менее попытаемся их проанализиро-

¹ Аспирант МГУ им. М.В. Ломоносова.

² См.: Казахстанская правда. 2006. 12 окт.

³ Очевидно, основанием для “сворачивания” указанного законопроекта явилась рабочая поездка Президента РК Н. Назарбаева осенью 2008 г. в Восточно-Казахстанскую область, в ходе которой глава государства, выслушав мнение акима сельского округа по поводу создания местного самоуправления, обозначил свою позицию следующим образом: “В рамках общественной комиссии мы обсуждали законопроект о местном самоуправлении, есть разные мнения. Но я считаю, когда все нормально идет, не надо ничего изобретать” (Восток — дело перспективное // Казахстанская правда. 2008. 2 окт.).

⁴ См.: Казахстанская правда. 2007. 22 мая.

⁵ См.: Ведомости Верховного Совета КазССР. 1991. № 9. Ст. 118.

вать в рамках имеющегося конституционно-правового регулирования данного института.

В ст. 3 Конституции РК закреплён принцип народовластия. Однако в ней говорится о принадлежности народу только государственной власти (ч. 1 ст. 3). Далее (ч. 2) сказано, что народ осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Как видим, в этой статье о местном самоуправлении нет ни малейшего упоминания. Это означает, что категория “народовластие” в Конституции трактуется в узком понимании и по своему содержанию отождествляется с государственной властью. Между тем данное утверждение является ошибочным, поскольку “народовластие” – более широкая по своему содержанию категория, означающая возможность народа, населения страны управлять делами государства как непосредственно, так и через систему специальных органов. Прежде всего власть народа – это публичная власть, которая может проявляться не только в форме государственной власти, но и в иных ее формах, среди которых выделяют власть местного самоуправления. Данная концепция природы власти местного самоуправления присуща большинству современных цивилизованных стран, где оно признается неотъемлемым свойством демократического государства, через которое народ участвует в управлении его делами. Например, в Российской Федерации местное самоуправление провозглашается в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти на конституционном уровне. Так, ч. 2 ст. 3 Конституции РФ гласит, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Аналогичные положения закреплены в Конституциях Армении (ст. 2), Кыргызстана (ст. 1), Украины (ст. 5) и ряда других стран. В ст. 33 Конституции РК закрепляется право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Из смысла данной статьи в ее взаимосвязи со ст. 3 Конституции РК, закрепляющей принцип народовластия в Республике Казахстан, вытекает, что народ посредством реализации своего избирательного права, т.е. через свободные выборы в органы местного самоуправления, осуществляет тем самым принадлежащую ему власть и через местное самоуправление.

Вместе с тем Конституция РК не определяет достаточно четко и однозначно роли и места местного самоуправления в системе государственного устройства, а также существенных черт и специфики взаимодействия государственной власти и местного самоуправления. Отсюда проистекают противоречия законодательства, регулирующего отдельные аспекты местного самоуправления. Так, Конституция РК в разд. VIII “Местное государственное управление и самоуправление” четко разграничивает понятия “местное государственное управление”, осуществляемое представительными (маслихатами) и исполнительными (акиматами) органами (ст. 85), и “местное самоуправление”, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения (п. 1 ст. 89). Казалось бы, из данной нормы следует, что Конституция, назвав главный субъект местного самоуправления – население, функционально отделяет его от местного государственного управления. Однако далее Конституция в п. 2 ст. 89 среди органов, через которые население реализует свое право на участие в осуществлении местного самоуправления, называет маслихаты. Тем самым к уже существующему статусу маслихатов как органов государственной власти Конституция добавляет еще один – органов местного самоуправления. При этом Конституция РК не содержит,

по существу, ответов на многие вопросы, вытекающие из данной нормы: каковы место и роль маслихатов в системе местного самоуправления; означает ли признание маслихатов основным звеном системы местного самоуправления то, что они утрачивают свое определяющее свойство – представительных органов государственной власти; если маслихаты выступают органами местного самоуправления, то возможно ли образование иных органов местного самоуправления на территории данной административно-территориальной единицы; какими будут общие полномочия маслихатов и иных органов местного самоуправления и в чем будет заключаться исключительная компетенция каждого из них и многое др.? Между тем при анализе других конституционных норм складывается противоречивое мнение относительно закрепления за маслихатами двойного статуса. Так, согласно ст. 33 Конституции 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; избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления. Из данной нормы следует, что сферы ведения государственных органов и органов местного самоуправления разграничены, а органы местного самоуправления функционально отделены от органов государственной власти. Следуя логике данной нормы, маслихаты не должны входить в систему органов местного самоуправления, поскольку они уже наделены статусом государственных органов.

Идея о местном самоуправлении, заложенная в Конституции РК, говорит о самостоятельном решении населением вопросов местного значения, исходя из их интересов (п. 1 ст. 89). Что следует понимать под “самостоятельным” решением вопросов местного значения? Конституция в самом общем виде определила сферу деятельности местного самоуправления – это вопросы местного значения. При этом сказано о возможности делегирования органам местного самоуправления осуществления отдельных государственных функций (ч. 2 ст. 89). Следовательно, Конституция, закрепляя собственные полномочия органов местного самоуправления и государственные полномочия, которые могут передаваться органам местного самоуправления, тем самым разграничивает предметы ведения и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления. Это свидетельствует о том, что государство снимает с себя некоторые обязанности по управлению делами местного значения, предоставляя местному самоуправлению, его органам возможность самостоятельно решать все важные вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории.

Таким образом, Конституция не рассматривает местное самоуправление как составную часть механизма государственного управления, систему государственного управления на местах. Наоборот, приведенные выше конституционные нормы убедительно свидетельствуют, что конституционная модель местного самоуправления построена на основе его функционального отделения от органов государственной власти. Это дает основание полагать, что государство относится к местному самоуправлению как к особой форме народовластия, самостоятельному уровню публичной власти, отделенному от государственной власти. Однако это не предполагает жесткого отграничения местного самоуправления от государственной власти, не свидетельствует об отсутствии каких-либо связей местного самоуправления и государственной власти. По сути, Конституция признает

двойственный характер местного самоуправления, одновременно выделяя в его природе и государственные, и общественные начала. *С одной стороны*, Конституция говорит о местном самоуправлении как о самоорганизации населения местного сообщества, предоставляет ему в пределах своих полномочий право самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, признает наряду с государственными делами существование вопросов местного значения – собственной компетенции местного самоуправления. Это придает природе местного самоуправления общественные черты. *С другой стороны*, государственные начала в природе местного самоуправления проявляются в законодательном регулировании организации местного самоуправления, в определенном государственном контроле за местным самоуправлением, в обязанности государственных органов создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, реализации конституционного права граждан Республики Казахстан на местное самоуправление, в передаче органам местного самоуправления осуществления отдельных государственных полномочий и т.п.

Закон 2001 г. при конкретизации конституционных положений о местном самоуправлении вышел за их рамки, закрепив новые, противоречащие им подходы к организации местного самоуправления на территории РК. Прежде всего это касается форм и методов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Так, вопреки ч. 1 ст. 89 Конституции РК, содержащей гарантии права местного самоуправления самостоятельно решать вопросы местного значения в пределах своих полномочий, Закон 2001 г. наделяет полномочиями по осуществлению функций органов местного самоуправления не только маслихаты (как того требуют конституционные положения), но и акиматы всех уровней наряду с акимами (ст. 2-1). Таким образом, Закон 2001 г., установив двойной статус маслихатов и акиматов – местных органов государственной власти и органов местного самоуправления, тем самым сделал попытку встраивания органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, фактически признав местное самоуправление продолжением государственной власти на местном уровне, элементом структуры государства. Как показывает анализ норм Закона 2001 г., в статусе маслихатов и акиматов, за исключением того, что они названы органами местного самоуправления, не изменилось ничего: порядок формирования, организация и деятельность, компетенция, ответственность и т.д. Формально признав наличие “вопросов” местного значения как собственной компетенции органов местного самоуправления, Закон при этом не разъяснил, что под ними подразумевается, не разграничил полномочий маслихатов и акиматов в решении вопросов местного значения и в осуществлении государственных полномочий, т.е. не определил перечня функций и полномочий маслихатов и акиматов, которые предстоит им выполнять как государственным органам и как органам местного самоуправления.

Между тем, анализируя ряд других положений Закона 2001 г., обратил внимание на имеющуюся в нем юридическую непоследовательность. Так, Закон при трактовке понятий “местное государственное управление” и “местное самоуправление” проводит между ними существенные различия. Согласно п. 8 ст. 1 местное государственное управление – это деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной Законом

2001 г. и иными законодательными актами РК. Местное самоуправление – это деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом Законом 2001 г., иными нормативными правовыми актами (п. 9 ст. 1). Исходя из приведенных определений, можно выявить наиболее характерные признаки местного государственного управления и местного самоуправления, раскрывающие их сущность. *Во-первых*, различие между местным государственным управлением и местным самоуправлением состоит в субъектах их осуществления: в первом случае такими субъектами выступают местные представительные и исполнительные органы; во втором – население местного сообщества, которое может решать вопросы местного значения как путем прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления. *Во-вторых*, данные виды управлений различаются по их объекту: в первом случае объектом управления являются вопросы государственного значения, во втором – вопросы местного значения. *В-третьих*, ответственность, являющаяся важным принципом организации местного государственного управления и местного самоуправления, имеет различное содержание: в первом случае речь идет об ответственности местных представительных и исполнительных органов за состояние дел на соответствующей территории; во втором – об ответственности населения местного сообщества в ее позитивной направленности – ответственном и добросовестном выполнении своих обязанностей.

Косвенно вывод о разграничении местного государственного управления и местного самоуправления подтверждают также другие нормы анализируемого Закона. Речь идет о том, что Закон, признав маслихаты и акиматы, по сути, единственными органами местного самоуправления, одновременно говорит о возможности взаимодействия этих органов с органами местного самоуправления, не называя при этом наименование, структуру, порядок формирования, предметы ведения и полномочия последних. Например, в п/п. 19 п. 1 ст. 27 Закона говорится, что акимат области (города республиканского значения, столицы) координирует работу районных (городов областного значения) акиматов, акимов районов в городе по созданию правовых, организационных условий для становления и развития местного самоуправления. Далее по тексту Закона можно встретить еще ряд аналогичных норм: аким области (города республиканского значения, столицы) взаимодействует с органами местного самоуправления через акимы районов (городов областного значения, района в городе республиканского значения, района в столице) (п/п. 7 п. 1 ст. 29); аким района (города областного значения, района в городе) взаимодействует с органами местного самоуправления, координирует работу нижестоящих акимов по вопросам, входящим в их компетенцию, в том числе по созданию правовых, организационных условий для становления и развития местного самоуправления (п/п. 6, 14 п. 1 ст. 33); секретарь маслихата организует взаимодействие маслихата с органами местного самоуправления, представляет маслихат в отношениях с государственными органами, организациями, органами местного самоуправления и общественными объединениями (п/п. 6, 9 п. 3 ст. 19); депутат маслихата вправе проводить встречи и собрания с избирателями своего округа, а также с органами местного самоуправления и организациями (п/п. 4 п. 1 ст. 21). Кроме того, в ч. 1 ст. 39-5 Закона содержится важная норма – государственные органы должны создавать необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и

развития местного самоуправления, оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление, включая методическое и информационное обеспечение деятельности органов местного самоуправления.

Пожалуй, одним из серьезных недостатков Закона 2001 г. является противоречие его норм Конституции РК относительно определения территориальных основ местного самоуправления. Конституция, хотя напрямую и не называет территориальных форм осуществления местного самоуправления, все же дает критерии для определения пределов соответствующих территорий: местные сообщества, охватывающие территории, на которых компактно⁶ проживают группы населения (п. 2 ст. 89). Следовательно, можно сделать вывод, что Конституция РК напрямую не связывает территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством. Определяющим фактором является наличие местного сообщества, в интересах которого и осуществляется местное самоуправление. Это означает, что Конституция при определении уровня, на котором создаются местные сообщества, учитывает, чтобы местное самоуправление, насколько возможно, максимально было приближено к населению и позволяло при его непосредственном участии решать весь комплекс вопросов обеспечения жизнедеятельности населения соответствующих территорий, способствовало развитию инициативы и самоорганизации граждан. Не случайно Европейская хартия местного самоуправления рассматривает именно этот признак в качестве одного из отличительных черт местного самоуправления (ст. 4)⁷. Закон 2001 г., напротив, увязывает территориальную основу местного самоуправления с существующей системой административно-территориального деления, определяя, что местное самоуправление осуществляется в пределах области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа (п. 1 ст. 2-1).

Таким образом, для местного государственного управления и местного самоуправления Законом определена единая территориальная основа, точнее, территория, на которую распространяется их юрисдикция, по сути, является административно-территориальной единицей, в рамках которой реализуются как задачи государственного управления, так и местного самоуправления. Между тем компактно проживает население только в городах, поселках, селах, аулах. Говорить о компактности проживания населения в таких административно-территориальных единицах РК, как область, район, аульный (сельский) округ, не приходится. Каждая из этих административно-территориальных единиц включает в себя несколько нижестоящих административно-территориальных единиц, которые могут находиться между собой на отдаленном расстоянии: область может состоять из нескольких районов, городов районного значения; район может включать в себя аульные (сельские) округа, а также поселки (села), города районного подчинения и иные населенные

пункты; в аульный (сельский) округ, как правило, входят несколько аулов и сел. К тому же низкая плотность населения областей на отдельных их территориях связана также с большими размерами территорий этих административно-территориальных единиц, отдаленными расстояниями между входящими в их состав единицами, наличием труднодоступных местностей и иных неблагоприятных для жизнедеятельности зон, неравномерным расселением населения и т.п. Что касается компактности проживания населения в Алматы и Астане – городах республиканского значения, то она выдерживается только в черте города. В пригородной же зоне этих городов (земли за пределами городской черты), входящей в территорию этих городов, и на территориях, находящихся между нею и основной зоной города, плотность населения бывает не всегда высокой.

Таким образом, в конституционно-правовом законодательстве РК нет однозначного подхода к вопросу о том, какую природу имеет местное самоуправление в Республике Казахстан. Между тем, как представляется, этот вопрос имеет важнейшее значение для построения оптимальной модели взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления. Серьезной проблемой остается вопрос о соотношении конституционной модели местного самоуправления и модели, которая построена на основе норм Закона 2001 г. Как было отмечено ранее, нормы Конституции сформулированы в духе концепции теории дуализма природы местного самоуправления: в нем одновременно признаются и общественные, и государственные начала. Закон 2001 г., наоборот, вышел за конституционно установленные принципы организации местного самоуправления и рамки его правового регулирования: вместо того чтобы обеспечить последовательную реализацию конституционных принципов о самостоятельности местного самоуправления, встраивает местное самоуправление в систему местной государственной власти. Однако далее Закон содержит внутренние противоречия: давая определение местному самоуправлению, он трактует его как нечто отдаленное от государства, результат инициативы населения на местах; по непонятной логике говорит о возможности взаимодействия маслихатов и акиматов с органами местного самоуправления, возлагает на них обязанность по созданию необходимых условий для становления и развития местного самоуправления, оказанию содействия населению в осуществлении права на местное самоуправление. Закон как бы дает понять, что в системе органов местного самоуправления кроме маслихатов и акиматов могут функционировать другие органы местного самоуправления.

Означает ли это, что на местном уровне могут одновременно функционировать два вида власти: местное государственное управление, представленное маслихатами и акиматами, и местное самоуправление, осуществляемое непосредственно населением местного сообщества либо через другие органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти Республики Казахстан? Видимо, нет, поскольку Закон 2001 г. не называет наименование, структуру, порядок формирования, предметы ведения и полномочия других органов местного самоуправления, не разграничивает компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иными словами, Закон не определяет, какие именно вопросы публичного характера решаются на уровне местного самоуправления, какими полномочиями наделяются его органы. Между тем для формирования законодательства о местном самоуправлении этот вопрос, как полагает Т.М. Бялкина, является важнейшим, поскольку, не определив компетенции местного самоуправления, невозможно ответить на другие

⁶ На вопрос о том, что следует понимать под компактностью проживания, не отвечают ни сама Конституция, ни Закон 2001 г., ни иной нормативный правовой акт Республики. В Толковом словаре русского языка слово “компактный” определяется как плотный, расположенный тесно, без промежутков (см.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1999). На наш взгляд, при определении компактности проживания населения следует руководствоваться таким критерием, как плотность населения (степень заселенности населения на определенной территории): если она высокая, то компактность проживания выдерживается, если низкая – нет.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

насущенные вопросы: какой вариант организационной структуры местного самоуправления в том или ином муниципальном образовании оптимален, чтобы эффективно справиться с установленными для него полномочиями; какой объем материальных и финансовых ресурсов необходим для их реализации; в чем может и должна состоять поддержка местного самоуправления со стороны государства и т.п.⁸

Наделив маслихаты и акиматы статусом органов местного самоуправления, Закон 2001 г. не учел еще одного обстоятельства. Дело в том, что создание маслихатов в таких низовых административно-территориальных единицах, как поселки, села (аулы), вообще не предусмотрено. Они осуществляют свою деятельность, начиная от уровня области, города республиканского значения и заканчивая районом (городом областного значения) Республики Казахстан. Создание акимата как коллегиального исполнительного органа в сельской (поселковой) местности также не предусмотрено, на территории данных административно-территориальных единиц функции государственного управления осуществляются единолично акимом. Поэтому, учитывая, что Закон не называет, кроме маслихатов и акиматов, другие виды органов местного самоуправления, на таком нижайшем уровне административно-территориального деления РК, как села и поселки, право населения на осуществление местного самоуправления через систему органов местного самоуправления не будет обеспечено. На этом уровне населению предоставлена единственная возможность непосредственного участия в решении вопросов местного значения – через собрание (сход) местного сообщества, которое может проводиться для обсуждения вопросов местного значения (ст. 39-3). При этом Закон жестко ограничивает инициативу населения местного сообщества на самостоятельное решение вопросов местного значения, поскольку относит определение порядка проведения собрания (схода) и принятия решений к компетенции областных (города республиканского значения и столицы) маслихатов (ч. 2 ст. 39-3). Между тем Конституция РК, в отличие от данного Закона, называет такие формы прямой демократии, как референдум (п. 2 ст. 3), выборы в органы местного самоуправления (п. 2 ст. 33), индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления (п. 1 ст. 33).

Воплощение в практику модели организации публичной власти на местном уровне, когда на одном уровне может одновременно существовать и местная, и государственная власть, представляется крайне нежелательным. Как показывает зарубежный опыт практики организации местного управления, создание параллельно действующих систем государственных органов и органов местного самоуправления, дублирование их функций повсеместно приводят к неэффективному расходованию средств в этой сфере, излишним материальным и финансовым затратам на осуществление указанных полномочий со стороны органов как государственной власти, так и местного самоуправления. Вместе с тем попытка реализации государственной теории местного самоуправления в РК может привести к негативным последствиям. Из анализа Закона 2001 г. следует, что закрепленная в нем государственная природа местного самоуправления в значительной степени нивелирует в последнем черты общественного института, поскольку лишает население местного сообщества конституционного права на осуществление самостоятельного в пределах закрепленных полномочий местного самоуправления. Это приводит к выводу о целесо-

образности внедрения в Республике Казахстан модели местного самоуправления, которая сочетала бы в себе государственные и общественные начала.

Как уже отмечалось ранее, Закон 2001 г. предлагает создавать местное самоуправление в административно-территориальных единицах РК, начиная от уровня области (города республиканского значения) и заканчивая селами (поселками). Республика Казахстан имеет трехуровневую систему административно-территориального деления. Области в территориальной организации государства занимают “верхнее” звено. Города республиканского значения ввиду того, что имеют особый статус и численность населения, как правило, более одного миллиона человек, приравниваются по своему статусу к областям. “Среднее” звено представлено единицами, непосредственно входящими в состав областей, – районы, города областного и районного значения. “Низовое” звено административно-территориальной структуры образуют аульские (сельские) округа, а также аулы (села). Правильным было бы “верхнее” звено административно-территориального деления республики относить к региональному уровню управления, а “среднее” и “низовое” звенья, в наибольшей степени приближенные к населению, – к местному. Включение в систему местного самоуправления областей и городов республиканского значения немыслимо по определению. Большая территория этих административно-территориальных единиц, которая по своим размерам зачастую превышает размеры территорий многих европейских стран и стран СНГ, численность населения, достигающая более одного миллиона человек, не позволяют говорить о сосредоточении на региональном уровне вопросов местного значения и приближенности местного самоуправления к населению. Местное самоуправление только тогда эффективно, когда оно максимально приближено к населению, т.е. когда как можно большее число жителей может реально и непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения. Необходимо учитывать, что региональный уровень управления населен не на решение повседневных нужд населения, а на реализацию прежде всего масштабных государственных задач социально-экономической политики государства. Вышеизложенное приводит к выводу: области и города республиканского значения РК не могут управляться как муниципальные образования. Они должны стать уровнями, на которых осуществляется государственное управление. Поэтому, на наш взгляд, сегодня можно говорить о формировании местного самоуправления на территории Казахстана ниже уровня области и города республиканского значения РК⁹. Подтверждением успешного функционирования на этом уровне местного самоуправления является зарубежный опыт, который свидетельствует, что данный демократический институт создает условия для приближения власти к населению, для гибкой системы управления на местах, хорошо приспособленной к местным особенностям.

В связи с тем что, как уже было подтверждено зарубежной (в частности, российской) практикой, невозможно разграничить на нижних уровнях осуществления публичной власти собственно местные и государственные нужды, самой оптимальной представляется идея территориально-разделения уровней власти. Иными словами, необходимо создать такую систему публичной власти на уровнях, находящихся ниже регионального уровня РК, при которой

⁸ См.: Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал рос. права. 2002. № 4.

⁹ Следует признать, что такой подход был избран и авторами проекта закона о местном самоуправлении, который был разработан еще до внесения изменений и дополнений в Конституцию РК.

возможным стало бы сочетание местного государственного управления и собственно местного самоуправления. Для этого необходимо пересмотреть всю концепцию законодательства о местном государственном управлении и самоуправлении в РК. Прежде всего на законодательном уровне следует разграничить региональный и местный уровни управления. Региональные представительные и исполнительные органы власти Республики Казахстан необходимо вывести из системы органов местного государственного управления и местного самоуправления. Надо признать, что на этом уровне наиболее полно осуществляется государственное региональное управление. Региональный и местный уровни управления должны регулироваться отдельными законами. Для успешного функционирования системы местных органов власти необходимо сохранить существующую систему административно-территориального деления республики, двойной статус представительных и исполнительных органов власти местного уровня, при котором они одновременно являются органами местного государственного управления и местного самоуправления. Все эти нововведения, безусловно, потребуют внесения изменений в Конституцию РК, переоценки тех принципов, на которых должно строиться взаимодействие государственной власти и местного самоуправления. В основу взаимодействия республиканских, региональных и местных органов власти должен быть положен принцип четкого разграничения функций и полномочий в соответствии с направлением государственной политики в сфере децентрализации государственных функций. Местный уровень власти должен иметь четко определенную сферу предметов ведения, ресурсы для решения вопросов, в нее входящих, и нести ответственность за недобросовестную реализацию своих задач. «Вопрос о том, относятся ли эти полномочия к вопросам государственного значения или местного, – справедливо отмечает Н.Л. Пешин, – в такой ситуации может представляться не настолько важным. Решение его должно определяться таким понятием, как “эффективность реализации”. Это означает, что тот или иной вопрос должен решаться на том уровне, на котором его решение является наиболее быстрым, наименее затратным и дающим максимально полезный результат»¹⁰.

Для повышения эффективности местного управления в РК необходимо в деятельности местных органов власти усилить общественные начала, обеспечить наиболее полное участие населения в решении вопросов местного значения. Влияние населения на местные органы власти должно возрасти, *во-первых*, путем введения выборности акимов местного уровня населением либо соответствующим маслихатом. Следует отметить, что в РК попытки проведения экспериментальных выборов сельских акимов уже предпринимались. Так, в 2001 г. на основании Указа Президента РК “О выборах акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел),

поселков” от 23 июня 2001 г. состоялись экспериментальные выборы сельских акимов сроком на два года. В целом, как показала практика, население проявило готовность к активному участию в этих выборах. Однако проведенные выборы не смогли оказать действенного влияния на степень участия населения в решении проблем на местном уровне, поскольку у сельских акимов нет реальных полномочий. Это связано с тем, что села и поселки не имеют собственного бюджета и иных источников финансирования. Распределение денежных средств этому уровню идет из районного бюджета. Акимы сельского (поселкового) уровня вынуждены выступать в роли “просителей”, обращаясь за финансовой поддержкой то в районный акимат, то к частному бизнесу. Кроме того, необходимо учитывать и то, что в селах и поселках не предусматривается создания маслихатов и акиматов, поэтому единоличному органу управления в лице акима тяжело одному решать социально-экономические проблемы. Поэтому предоставление сельскому (поселковому) уровню большей самостоятельности в решении местных проблем, создание на данном уровне полноценных органов власти, закрепление за ним собственного бюджета остаются одними из ключевых и наиболее актуальных на сегодняшний день вопросов.

В настоящее время акимы районов, городов областного значения, районов в городах в соответствии с Указом Президента РК “О порядке назначения акимов районов, городов областного значения, районов в городах” от 4 июня 2007 г. назначаются на должность акимами, соответственно, областей, городов Астаны и Алматы с согласия маслихата, соответственно, района области, города областного значения, городов Астаны и Алматы¹¹. Однако, как показала практика, роль маслихата в данном процессе сводится лишь к формальному согласованию представленной акимом региона кандидатуры на должность акима района (города областного значения, района в городе). Поэтому в качестве альтернативы можно перейти к выборам акимов этого уровня непосредственно населением либо через соответствующие маслихаты. *Во-вторых*, необходимо установить ответственность местных органов власти перед населением путем введения института императивного мандата: населению следует предоставить право отзыва неоправдавшего их доверия депутата маслихата или акима. Введение указанных мер будет способствовать сохранению постоянной связи местных органов власти с населением. *В-третьих*, реальное участие населения в управлении публичными делами на местах необходимо обеспечить с помощью закрепления на законодательном уровне дополнительных форм прямой демократии, таких как местный референдум, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и др. Представляется, что такие меры могли бы обеспечить эффективность местной власти и ее реальную ответственность перед населением.

¹⁰ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007.

¹¹ См.: САПП РК. 2007. № 18. Ст. 196.