



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

К. Т. Алин,

докторант Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан
(г. Астана, Республика Казахстан)

УДК 352 (574)

МЕХАНИЗМ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ФУНКЦИЙ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Анализируется наделения органов местного государственного управления функцией самоуправления. Исследуются нормы Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении» на предмет эффективности механизма разграничения государственных и самоуправленческих функций местных органов. Автор приходит к выводу, что в сформированной модели местного государственного управления отсутствует экономический механизм управления, отдельные элементы не взаимосвязаны, смежные зоны не разграничены.

Ключевые слова: местное государственное управление, местное самоуправление, экономический механизм, децентрализация.

Организация эффективного функционирования местной власти подразумевает наличие определенного механизма распределения и реализации властных полномочий государства по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию (в том числе преобразовательному) на местное общество и все его подсистемы. Именно действенный механизм позволяет местному государственному управлению эффективно управлять делами местной территории.

Важным шагом к децентрализации следует признать дополнение к ст. 89 Конституции Республики Казахстан, согласно которому органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций. Проблема состоит в отсутствии оснований и механизма такого делегирования. Из текста новой нормы не ясно, каким образом этот процесс будет регулироваться.

Проблемной остается организационно-экономическая составляющая отношений между местной и центральной властью, которые остаются зоной «конкуренции интересов», порождающей дисфункции в координации и разграничении полномочий и экономических ресурсов.

Таким образом, тема данной работы является актуальной для реалий Казахстана и необходимой для дальнейшего научного исследования.



Цель исследования: Провести анализ наделения органов местного государственного управления функцией самоуправления. Исследовать нормы Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» на предмет эффективности механизма разграничения государственных и самоуправленческих функций местных органов.

Теме исследования были посвящены работы таких ученых как, Т. Абдизжапаров [1], Л. Лян, Ж. Адилев, А. Ускурова [2], Д. Есембекова [3], В. Романюк [5] и других.

Свое развитие регулирование местного государственного управления и самоуправления получило в совершенствовании Закона «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». С 2009 года изменено его название «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [4], и введена глава 3–1 «Участие граждан в местном самоуправлении».

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 то же время норма ст. 39–3 Закона устанавливает зависимость местных сообществ от маслихатов в вопросе организации своей деятельности, что недопустимо. Согласно ей, порядок проведения собрания (схода) местного сообщества и принятия решений определяется областными (города республиканского значения и столицы) маслихатами. Это противоречит п. 3 ст. 89 Конституции РК о том, что «организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируется законом», в связи с чем недопустимо определение механизма реализации непосредственных форм осуществления местного самоуправления на подзаконном нормотворческом уровне.

Наделение маслихатов и акимов функциями органов местного самоуправления противоречит п. 4 ст. 89 Конституции РК о том, что «гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом».

Закрепление такого положения на конституционном уровне наводит на мысль о том, что законодатель снова решил вернуться к существующей ранее модели, когда Законом КазССР от 15 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» 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 конференции граждан по месту жительства.

С позиций экономического механизма двойственность функций местного государственного управления имеет и двоякую перспективу.

Такая норма:

1) может позволить местным представительным и исполнительным органам содействовать местным сообществам в вопросах разрешения проблем самоуправления;

2) может повлечь монополизацию функций местного самоуправления местными представительными и исполнительными органами за отсутствием



организованных местных сообществ или ограниченных ресурсов у немногочисленных местных сообществ.

В последнем случае функции самоуправления будут подменены функциями местного государственного управления.

Отсутствие разграничения финансирования может стать катализатором такой подмены. 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.

Кроме того, ни функции местного самоуправления, ни механизм реализации функций местного самоуправления через местные органы государственного управления не обозначены и не конкретизированы ни в полномочиях маслихатов, ни в полномочиях акиматов, что подтверждает некоторую декларативность участия местных органов государственной власти в вопросах самоуправления.

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 полномочия 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, так и органам местного самоуправления.

Следует отметить, что нормы новведенной главы «Участие граждан в местном самоуправлении» так же отличаются декларативностью и размытостью. Права и обязанности членов местного сообщества и органов местного самоуправления сведены к общим принципам деятельности, закрепленных в Конституции и других законодательных актах. Согласно ст. 39–6 закона органы местного самоуправления несут ответственность перед населением местного сообщества в соответствии с законами Республики Казахстан. Законов об ответственности перед населением местного сообщества и механизмов привлечения к такой ответственности не существует. В этой главе много ссылок на законы и иные нормативные акты, что подтверждает необходимость принятия самостоятельного закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Таким образом, в конституционном законодательстве Республики Казахстан 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 регулирования: вместо того, чтобы обеспечить последовательную реализацию конституционных принципов о самостоятельности местного самоуправления, встраивает местное самоуправление в систему местной государственной власти. Однако далее Закон 2001 г. содержит внутренние противоречия: определяя местное самоуправление, законодатель трактует его как нечто отделенное от государства, результат инициативы населения на местах; по непонятной логике изложена возможность взаимодействия маслихатов и акиматов



с органами местного самоуправления, возложена 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 В. Ф. Романюк, является важнейшим, поскольку, не определив компетенцию местного самоуправления, невозможно ответить на другие насущные вопросы; какой вариант организационной структуры местного самоуправления в том или ином муниципальном образовании наиболее 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. [5, с. 98].

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 то, что Закон 2001 г. не называет, кроме маслихатов и акиматов, другие виды органов местного самоуправления, на таком низжайшем уровне административно-территориального деления Казахстана, 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 (п. 2 ст. 39–3). Между тем, следует отметить, что Конституция РК, в отличие от данного Закона, называет такие формы прямой демократии как референдум (ч. 2 ст. 3), выборы в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 33), индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления (ч. 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. К тому же модель местного самоуправления в варианте его полного отделения от государственной власти не будет являться жизнеспособной в сложившихся в Казахстане современных социально-экономических условиях, поскольку Казахстан является централизованным унитарным государством с жестко выстроенной вертикалью власти. Вместе с тем попытка реализации теории государственной теории местного самоуправления в Казахстане 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. Как справедливо отмечает Д. Есембекова, «местный уровень государственного управления, безусловно, эффективен в решении задач, поставленных государством, но при этом мало будет учитывать интересы жителей отдельных территорий, что нивелирует саму специфику местного самоуправления. Огосударствление местной власти в конечном счете ведет к ее отрыву от населения и тем самым к снижению ее эффективности» [3]. Это приводит к выводу о целесообразности внедрения в Республике Казахстан модели местного самоуправления, которая сочетала бы в себе государственные и общественные начала.

Закон 2001 г. предлагает создавать местное самоуправление в административно-территориальных единицах Казахстана, 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 регионального уровня управления, представленного областями и городами республиканского значения, немыслимо по определению. Большая территория этих административно-территориальных единиц, численность населения, достигающая более одного миллиона человек, не позволяют говорить о сосредоточении на региональном уровне вопросов местного значения и его приближенности 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 нацелен не на решение повседневных нужд населения, а на реализацию, прежде всего, масштабных государственных задач социально-экономической политики государства. Кроме того, необходимость такого разделения вызвана тем, что региональный и местный уровни государственного управления, несмотря на то, что они формально объединены в один институт и названы «местным государственным управлением», фактически различаются своими особенностями, задачами, поставленной целью, формами



деятельности и т.д. Во-первых, как уже было сказано, по территориальному масштабу своей деятельности: если местный уровень управления осуществляется на территории села (поселка), района в городе, города районного и областного значения, района, то региональный уровень управления — на территории области и города республиканского значения. Кроме того, в ходе административно-территориальной реформы 1997 г. в Республике Казахстан начался процесс укрупнения областей, что привело к фактическому выделению (обособлению) регионального уровня управления. Во-вторых, они представлены органами власти, различными по своим формированию, устройству, структуре, предметам ведения и объему полномочий, ответственности и т.п. В Республике Казахстан организация государственной власти по вертикали строится на основе разграничения предметов ведения и полномочий между республиканскими, региональными и местными органами государственной власти. Так, в Законе 2001 г. по определенному кругу вопросов разграничивается компетенция областных (городов республиканского значения и столицы) и районных маслихатов (ст. 6). В нем есть также статьи, отдельно регулирующие вопросы образования, компетенции и организации деятельности областных (города республиканского значения, столицы) и районных (городов областного значения) акиматов (ст.ст. 26, 30). В-третьих, существенное различие этих уровней состоит в характере и формах взаимоотношений с республиканскими органами государственной власти: взаимодействие органов власти местного уровня с центральной властью осуществляется преимущественно через органы государственной власти регионального уровня. В этом качестве региональное управление можно определить как подсистему государственного управления, занимающую промежуточное положение между республиканским (центральным) и местным уровнями, выступая при этом в качестве проводника, на который ложится вся тяжесть и ответственность за проведение социально-экономической политики на территории региона. Следует также отметить, что выделение регионального уровня Республики Казахстан в настоящее время стало общепризнанным и во многих официальных документах. Поэтому, учитывая унитарное устройство Республики Казахстан, ее большую территорию, административно-территориальное деление, произведенное укрупнение областей и присоединенные к ним единицы, логичнее на данном этапе в системе организации публичной власти по вертикали выделить не два, а три уровня управления, образующие в совокупности единую систему организации публичной власти: республиканский (центральный уровень), региональный (уровень области, города республиканского значения и столицы) и местный (осуществляемый на территории села (поселка), района, района в городе, города).

Изложенное приводит к выводу: области и города республиканского значения не могут управляться как муниципальные образования, они должны стать уровнями, на которых осуществляется государственное управление. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно формировать местное самоуправление на территории Казахстана ниже уровня области и города республиканского значения. Следует признать, что такой подход был избран и авторами проекта Закона о местном самоуправлении, который был разработан еще до внесения изменений и дополнений от 21 мая 2007 г. в Конституцию РК. 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 территориального разделения уровней власти. То есть необходимо создать такую систему публичной власти на уровнях,



находящихся ниже регионального уровня Республики Казахстан, при которой 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 Республике Казахстан. Прежде всего на законодательном уровне следует разграничить региональный и местный уровни управления. Региональные представительные и исполнительные органы власти 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 организации и осуществления власти 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 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. Местное самоуправление, представляет собой децентрализованное государственное управление. Децентрализация, по справедливому замечанию Т. К. Абдижапарова, способствует более адекватному выражению местных интересов, усилению социализации населения, расширению обратных связей в политической системе, дифференциации потенциала государства по регулированию общественных конфликтов, перемещению центра принятия решений по вопросам местного значения на низовой уровень [1, с. 57]. Таким образом, развитие местного самоуправления должно связываться с задачей децентрализации управления, т.е. передачи на места тех вопросов, которые там могут решаться наиболее успешно. «Вопрос о том, относятся ли эти полномочия к вопросам государственного значения или местного, — справедливо отмечает Ж. М. Адилов, — 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» [2]. Местный уровень власти должен быть более автономен, то есть самостоятельно и беспрепятственно осуществлять свои полномочия, иметь четко определенную сферу предметов ведения, ресурсы для решения вопросов, в нее входящих, и нести ответственность за недобросовестную реализацию своих задач.

Обобщенный анализ действующей модели местного государственного управления в Казахстане позволяет сделать вывод о том, что весьма непросто адаптировать институты непосредственной демократии, в частности прямого волеизъявления, в практику, тем более, что основными субъектами местного самоуправления становятся местные органы государственной власти — маслихаты и акиматы. В сформированной модели отсутствует экономический механизм управления, отдельные элементы не взаимосвязаны, смежные зоны не разграничены.



Список использованных источников:

1. Абдижаппаров, Т. К. Формирование эффективной системы органов местного управления в Республике Казахстан [Текст] : дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Абдижаппаров Талгат Кайырбаевич. — Алматы, 2007. — 128 л.
2. Адилов, Ж. М. Устойчивое развитие как объект государственного управления [Текст] / Ж. М. Адилов, А. Е. Усуюрова // КазҰУ хабаршысы. Экономика сер. = Вестник КазНУ. Серия экономическая. — 2007. — № 3. — С. 57–59.
3. Есембекова, Д. Подходы к формированию современной системы государственного управления [Текст] / Д. Есембекова // Транзитная экономика. — 2007. — № 1. — С. 115–119.
4. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 г. № 148–II [Электронный ресурс] Правительство Республики Казахстан. — URL : http://ru.government.kz/docs/z010148_20081224-1.htm.
5. Романюк, В. Ф. Развитие децентрализации государственного управления Республики Казахстан [Текст] : дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Романюк Виктор Федорович. — Алматы, 2006. — 163 л.

Надійшла до редакції 01.02.2013

Алін К. Т. Механізм розмежування функцій місцевого державного управління Республіки Казахстан

Аналізується наділення органів місцевого державного управління функцією самоврядування. Досліджуються норми Закону “Про місцеве державне управління і самоврядування” на предмет ефективності механізму розмежування державних і самоврядних функцій місцевих органів. Автор приходить до висновку, що у сформованій моделі місцевого державного управління відсутній економічний механізм управління, окремі елементи не взаємопов’язані, суміжні зони не розмежовані.

Ключові слова: *місьцеве державне управління, місцева самоврядність, економічний механізм, децентралізація.*

Alin, K. Mechanism of Division of Local Administration’s Functions in the Republic of Kazakhstan

In this article the author gives an analysis on providing local authorities with a function of self-government. Also he examines the provisions of the Law “On local government and self-government” for the effectiveness of division of state and local government functions of local authorities. The author comes to the conclusion that there is no economic management mechanism in formed model of local government, the individual elements are not correlated, contiguous zones are not distinguished.

Keywords: *local administration, local self-government, economic mechanism, decentralization.*

