

КОНЦЕПЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ЕЁ ОРГАНИЗАЦИИ



КИРЕЕВА АНЕЛЬ АХМЕТОВНА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Институт экономики Комитета науки
Министерства образования и науки Республики Казахстан
E-mail: anele19@mail.ru

В статье обобщены и систематизированы сложившиеся в мировой практике концепции формирования системы местного самоуправления. На основе предложенных концептуальных основ были выделены как общедемократические, так и специальные общеуправленческие принципы организации системы местного самоуправления. В результате были определены отличительные характеристики системы местного самоуправления в Казахстане.

Концепции, местное самоуправление, принципы.

Организация системы местного самоуправления входит в круг фундаментальных проблем функционирования демократического государства, имеющих научную значимость.

Опыт реформ государственного управления в европейских странах показал, что пределы децентрализации обусловлены спецификой местного самоуправления, а общей тенденцией реформ является устранение обстоятельств, ограничивающих местное самоуправление. В мире существует множество моделей местного самоуправления, однако бесспорным остается тот факт, что локальные отношения в мире эволюционировали разными путями, а в современных условиях указанные отношения обретают новые черты.

В нашей стране данная проблема до настоящего времени была слабо разработана, что обусловлено низким уровнем развития институтов самоуправления. Такие специфичные факторы, как большая территория и унитарная форма государственного устройства в Казахстане, требуют выбора собственной модели формирования системы местного самоуправления на базе мирового опыта и с учётом местной специфики.

В связи с этим важность концепции формирования и принципов организации системы местного самоуправления в настоящее время постоянно возрастает. Слабая разработанность данной проблемы обусловлена, как уже было сказано, низким уровнем развития институтов самоуправления в Казахстане, а пото-

му назрела необходимость реализации «Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан», утверждённой президентом страны 28 ноября 2012 года и призванной «определить основные концептуальные направления дальнейшего развития системы местного самоуправления в Казахстане» [3].

Целью работы является исследование теоретических основ и институциональных границ формирования системы местного самоуправления и принципов её организации.

В соответствии с поставленной целью предусматривается решение следующих основных задач:

- изучить и обобщить зарубежные и отечественные теоретические концепции формирования системы местного самоуправления;

- выявить организационно-институциональные основы и предпосылки становления органов местного самоуправления в Казахстане;

- выявить принципы организации и отличительные характеристики системы местного самоуправления в Казахстане.

Главная задача развития теории и практики местного самоуправления сегодня заключается в создании эффективной и гибкой демократической системы управления и утверждении на деле авторитета местной региональной власти, что невозможно без решительного устранения командно-административной системы управления, без последовательной реализации принципов организации системы местного самоуправления.

При этом местное самоуправление Казахстана представляет собой важное явление объективной реальности организации региональной власти. Нынешнее его состояние в нашей стране обусловлено не только действующим в настоящее время законодательством, но и истоками местного самоуправления в Казахста-

не. Отсюда такая сложная проблема, как *структуризация концептуальных основ формирования системы* местного самоуправления.

Следует отметить, что «муниципальное образование» – территориальное звено местного самоуправления. При этом территориальная организация – один из самых сложных вопросов формирования системы местного самоуправления. Выбор оптимальных размеров территории, на которой оно должно осуществляться, зависит от многих факторов и принципов. Этот вопрос по-разному решался на отдельных этапах становления и развития системы местного самоуправления.

Различные подходы к природе и сущности местного самоуправления позволили создать различные концептуальные взгляды по формированию его системы. Нами были изучены отечественные и зарубежные учения о возникновении и эволюции местного самоуправления как децентрализованной формы [2].

Тема, затронутая в данной статье, пока недостаточно изучена в Казахстане, где, к сожалению, лишь немногие учёные занимаются вопросами местного самоуправления. Активно в этой области работают М. Махмутова, Е.А. Набиев, Н.К. Нурланова, Е.Б. Абдрасулова, Б. Ермагамбетова, Ж.С. Исмагамбетова и др. В свете разработки ряда законопроектов и внесения их на рассмотрение Парламента Республики Казахстан многие учёные, а также представители общественности активно выступают на конференциях, публикуют свои статьи, однако системного изучения данного вопроса не проводится.

Следует отметить, что у истоков концепции самоуправляемых общин стоял французский историк, социолог и политический деятель А. Токвиль. Центральная идея концепции А. Токвиля – мысль о том, что первоначальным источником власти в стране является отнюдь не госу-

дарство в лице своих представительных органов, а индивиды, добровольно объединяющиеся в общины и сами управляющие своими собственными делами. А. Токвиль, высоко оценивая общественные свободы, в своей книге «Демократия в Америке» писал, что «общинные институты играют для установления независимости ту же роль, что и начальные школы для науки: они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой. Без общинных институтов нация может сформировать свободное правительство, однако истинного духа свободы она так и не приобретёт. Скоропреходящие страсти, минутные интересы, случайные обстоятельства могут создать лишь видимость независимости, однако деспотизм, загнанный внутрь общественного организма, рано или поздно вновь появится на поверхности» [5, с. 234].

Г. Еллинек определял муниципальное управление как «государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами – управление, которое в противоположность государственно-бюрократическому есть управление через самих заинтересованных лиц» [7, с. 15]. Следовательно, местное управление должно осуществляться не профессиональными чиновниками, а почётными гражданами. Поэтому Г. Еллинека часто называют основоположником немецкой социологии права.

Б. Чичерин подчёркивал, что местное самоуправление должно согласовываться с центральным, поскольку государство требует единства действий, прежде всего, в ходе внутренних дел. Б. Чичерин объяснял необходимость выделения «чисто государственной сферы» из области деятельности частных союзов, т. е. видел в теории местного самоуправления присутствие двух начал – общественного и государственного. Дуализм, по мнению

Чичерина, проявляется в том, что признание и гарантии местного самоуправления в конституции позволяют рассматривать его как естественное и неотчуждаемое право населения. Органами местного самоуправления реализуются функции как публично-правового, так и частно-правового характера, а в деятельности сочетаются государственные (публично-властные) и общественные начала [6].

По нашему мнению, дуалистическая (смешанная или комбинированная) теория является одной из главных в рамках нашего исследования, поскольку понятие местного самоуправления в отечественной науке не имеет четкого и однозначного определения и дискуссии по этому вопросу продолжают до сих пор.

В современной международной практике институт местного самоуправления рассматривается как самостоятельный, автономный уровень публичной власти. Об этом свидетельствует и практика европейских стран. В соответствии со статьей 3 «Европейской хартии местного самоуправления» (на франц. *Charte européenne de l'autonomie locale*) от 18 октября 1985 года под «местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [8].

Современное местное самоуправление как специфическая форма власти одновременно содержит в себе два начала: общественное и государственное, что позволяет говорить о смешанном или комбинированном – общественно-государственном характере современной модели местного самоуправления в Казахстане.

Таким образом, казахстанская модель соответствует международной практике, так как для многих государств характер-

но наличие комбинированной или смешанной системы, соединяющей в себе общественное и государственное.

В нашей республике в первоначальной редакции статьи 1 первого казахстанского закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148 под местным самоуправлением понимается «деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность» [4]. Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций.

9 февраля 2009 года был принят закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного управления и самоуправления». В этом нормативно-правовом акте были заложены организационно-правовые основы формирования в стране местного самоуправления как социального института. Законом были закреплены:

- основания для участия граждан в местном самоуправлении;
- права и обязанности членов местного сообщества,
- собрание (сход) местного сообщества для обсуждения вопросов местного значения путём прямого волеизъявления.

С момента обретения Казахстаном суверенитета было осуществлено несколько попыток начать внедрение системы местного самоуправления. Периодически разрабатывались проекты соответствующих нормативных правовых актов. Проводились исследования с привлечением отечественных и зарубежных специалистов. Определённую работу в данном направлении проводили и проводят в на-

стоящее время донорские зарубежные организации, в число которых входят Фонд «Сорос – Казахстан», Фонд Евразия Центральной Азии и некоторые другие государственные и частные организации. По разным причинам принимаемые до настоящего времени инициативы в сфере местного самоуправления не получили своего развития. В утверждённой в ноябре 2012 года Указом Президента Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан по этому поводу отмечено следующее: основным недостатком попыток внедрения местного самоуправления в Казахстане явилось их фрагментарное осуществление без предварительной выработки целостной модели самоуправления. Сформированная в настоящее время нормативная правовая база в определённой степени устраняет отмеченный недостаток, однако не в полной мере.

В целом следует отметить, что институциональные предпосылки и основы для создания в Казахстане эффективной системы местного самоуправления существуют и являются достаточными, что же касается организационных, то они нуждаются в доработке. Для приведения действующей в настоящее время модели местного самоуправления в соответствие с требованиями Конституции Республики Казахстан, а также с проверенным мировой практикой положительным зарубежным опытом с учётом местных национальных и культурных особенностей – на втором этапе потребуется решить целый ряд методологических и организационных проблем. В число первоочередных входит выделение и чёткое определение территориальных границ местного самоуправления. Сложность проблемы заключается в наличии разнообразия в градостроительстве и расселении граждан даже в отдельных населённых пунктах. В первую очередь это касается больших городов республиканского и областного значения, в границах

которых расположены и многоэтажные застройки в «спальных районах», и большие городские территории, застроенные 1-2-этажными жилыми домами, которые имеют различного размера приусадебные участки. За этими районами сохранилось название «частный сектор». Следует отметить, что перечень вопросов, которые будут правомочны решать разные местные сообщества, соответственно, будет различным, и это необходимо учитывать.

Приведённая выше норма позволяет выделить несколько групп форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление в нашей стране:

- формы непосредственной демократии,
- формы опосредованного участия населения в местном самоуправлении через систему органов местного самоуправления.

Несмотря на различия в исходных моментах, определяющих становление и развитие системы организации местного самоуправления, в самих концепциях есть общее свойство, которое их объединяет и свидетельствует об общих закономерностях их развития.

Поэтому следует выработать синергетический подход к территориальной организации местного самоуправления, который устранил присущие ему недостатки и будет способствовать активизации социально-экономических процессов. Эта модель позволит решить двудединую задачу – выстроить эффективную систему взаимодействия местного самоуправления и с общественностью, и с органами государственной власти. В её рамках возможно определение чётких принципов организации местного самоуправления, создание действенных контрольных инструментов (как со стороны граждан, так и со стороны государства).

Принципы (на лат. *principium* – первоначало или основа) – важнейшая категория теории местного самоуправления,

одно из ее основополагающих начал. Они отражают сущность реальных процессов управления, подчиняющихся определённым законам. Поэтому они являются такими же объективными, как и законы, которые в них отражаются.

Под принципами местного самоуправления понимаются важнейшие руководящие правила, которым должны соответствовать организация, функционирование и развитие системы муниципального управления [1].

Обобщая имеющиеся концепции формирования системы местного самоуправления, отметим, что в его основе лежат как общедемократические, так и специальные общеправленческие принципы.

Общедемократическими принципами организации системы местного самоуправления необходимо считать основополагающие начала, обусловленные природой местного самоуправления, нашедшие закрепление в позитивном праве, лежащие в основе организации населения, деятельности населения по формированию органов местного самоуправления, взаимоотношений государства и местного самоуправления [1]. К общим принципам формирования системы местного самоуправления можно отнести:

- 1) принцип демократизма – нацеливает на необходимость широкого участия городского населения в принятии решений муниципального значения;
- 2) принцип законности – устанавливает необходимость осуществления местного самоуправления на основе закона и в рамках закона;
- 3) принцип гласности – означает открытый характер деятельности органов местного самоуправления, систематическое информирование о ней населения;
- 4) принцип обособленности – подразумевает исключение органов и должностных лиц местного самоуправления из системы органов государственной

власти, что находит своё проявление в недопустимости образования органов и назначения должностных лиц местного самоуправления государством, в запрещении осуществления местного самоуправления органами и должностными лицами государства, в исключении должностных лиц органов местного самоуправления из категории государственных служащих;

5) принцип ответственности – призван обеспечить эффективность осуществления местных задач, отнесённых к ведению муниципальных образований, учёт и защиту интересов населения муниципальных образований в деятельности органов местного самоуправления, тесную связь населения с органами и должностными лицами местного самоуправления.

Специальные общеуправленческие принципы объединены в другую группу, поскольку они характерны только для системы местного самоуправления и позволяют говорить о её единстве и уникальности. К специальным принципам формирования системы местного самоуправления относятся:

1) принцип самостоятельности – органы местного самоуправления имеют право обладать собственными и достаточными источниками доходов, которые для них устанавливает государство;

2) принцип комплементарности – предполагает установку на непрерывность в структуре власти, а также нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления; характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу;

3) принцип коллегиальности – форма обсуждения и принятия управленческих решений коллегией органов местного самоуправления с учётом общего мнения участвующих в обсуждении;

4) принцип субсидиарности – предполагает процедуру распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти;

5) принцип государственной поддержки – предполагает государственные гарантии и поддержку местного самоуправления.

Таким образом, проведённый обзор принципов организации системы местного самоуправления позволяет выдвинуть гипотезу о том, что существуют общественные и государственные начала, в которых находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. При этом правильное осознание особенностей механизма взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность.

Опыт Европейской хартии показывает, что органы местного самоуправления обладают свободой действий в пределах, установленных законом. Европейская хартия акцентирует на этом особое внимание. К примеру, во Франции структура органов местного самоуправления, их компетенция, порядок формирования жёстко заданы законом, но это не отрицает права населения на участие в самоуправлении. В Швеции Коммунальный закон самым подробнейшим образом регулирует структуру и порядок деятельности местных органов. Структура и принципы деятельности органов местного самоуправления Германии определяются законами земель, а не самими коммунами. При этом демократические принципы организации местной власти, закреплённые в законе, не отрицают, а, напротив, гарантируют права населения на полноценное местное самоуправление.

В сравнении с европейскими странами Казахстан унаследовал значительно асимметричную центр-периферийную органи-

зацию системы местного самоуправления, в которой резко преобладают столичные регионы или города-центры: г. Алматы и г. Астана. При этом столица Казахстана по параметрам городской среды, функциям и доходам явно уступает г. Алматы.

Так, г. Алматы как «полюс роста» выступает фокусом административных решений, влияющих на ход экономической жизни на тяготеющей к нему периферии. Как гласит теория, в отношениях центр – периферия экономическая инициатива исходит от центров [9]. Они выступают фокусами финансовых потоков, полюсами технологических инноваций, местами принятия коммерческих и административных решений, влияющих на ход экономической жизни на периферии.

Соотношение центров и периферии весьма инерционно. В развитых странах различия между центрами и периферией особо не выделены. При этом они ещё более стираются в ходе демократизации стран, повышения автономизации органов регионального и местного управления на основе принципа субсидиарности, бурного прогресса информационных технологий. Тем не менее эта проблема достаточно остро стоит и перед ними. В частности, на европейском пространстве выделяется протяжённая периферия, заметно отстающая от европейского ядра по многим социально-экономическим индикаторам. Но на национальном пространстве возвышение столичных регионов в развитых странах намного меньше, чем в Казахстане.

Таким образом, отличительными характеристиками казахстанского пространства местного самоуправления являются:

1) глубинность – большая часть экономического потенциала страны расположена в глубине евразийского материка;

2) разреженность – большая часть территории имеет крайне низкую плотность населения и экономической жизни, малую рыночную ёмкость;

3) рассредоточенность – территориальная структура состоит из нескольких крупных экономических районов и центров, разделённых протяжёнными экономическими пустотами;

4) периферийность – в казахстанском пространстве сложилось два мощных центра, которым противостоит огромная по площади периферия, сильно отстающая от центра по экономическому и образовательному уровню, инфраструктуре, инвестиционной привлекательности, потенциалу саморазвития.

При этом очень важно, что Казахстан является многонациональным государством, на пространстве которого сталкиваются разные культуры и ментальные особенности населения республики. Таким образом, общими процессами формирования системы местного самоуправления в Казахстане в ходе рыночных преобразований являются усиление межрегиональных различий, ускоренное развитие столичных и региональных центров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильев, А. А. Муниципальное управление [Текст] : конспект лекций / А. А. Васильев. – Н. Новгород : Издатель: Гладкова О. В., 2000. – 160 с.
2. Киреева, А. А. Концептуальные основы формирования системы местного самоуправления в Казахстане [Текст] / А. А. Киреева // Социально-гуманитарный Вестник Юга России. – 2013. – № 6 (37). – С. 99–103.
3. Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан [Текст]: указ от 28 ноября 2012 года № 438.
4. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан [Текст] : закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148.

5. Подсумкова, А. А. Муниципальное управление [Текст] : словарь-справочник / А. А. Подсумкова. – Саратов : Изд-во ПАГС, 2008. – 68 с.
6. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки [Текст] / Б. Н. Чичерин. – М., 1894. – 1479 с.
7. Шугрина, Е. С. Муниципальное право [Текст] / Е. С. Шугрина. – М. : Проспект, 2007. – 672 с.
8. Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15 octobre 1985.
9. Friedmann, J. A general theory of polarized development [Text] / J. Friedmann. – Santiago : Ford Foundation. Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, 1967. – 156 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Киреева Анель Ахметовна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник. Институт экономики Комитета науки Министерства образования и науки Республики Казахстан. Республика Казахстан, 050010, г. Алматы, ул. Курмангазы, 29. E-mail: anele19@mail.ru. Тел.: (727) 261-01-75.

Kireeva A.A.

THE CONCEPTS FOR THE FORMATION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM AND THE PRINCIPLES OF ITS ORGANIZATION

The article summarizes and systematizes the concepts for the formation of the local self-government system that exist in the world practice. The general democratic and special administrative principles of organizing the local self-government system are highlighted on the basis of suggested conceptual foundations. As a result, the distinctive characteristics of the local self-government system in Kazakhstan were defined.

Concept, local self-government, principles.

REFERENCES

1. Vasil'ev A. A. *Munitsipal'noe upravlenie: konspekt lektsii* [Municipal Administration: Lecture Notes]. Nizhny Novgorod: Publisher: O.V. Gladkova, 2000. 160 p.
2. Kireeva A. A. *Kontseptual'nye osnovy formirovaniya sistemy mestnogo samoupravleniya v Kazakhstane* [Conceptual Foundations for the Formation of the Local Self-Government System in Kazakhstan]. *Sotsial'no-gumanitarnyi Vestnik Yuga Rossii* [Socio-Humanitarian Herald of the South of Russia], 2013, no. 6(37), pp. 99-103.
3. *Kontseptsiya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazakhstan: ukaz ot 28 noyabrya 2012 goda № 438* [The Concept for the Development of Local Self-Government in the Republic of Kazakhstan: the Decree of November 28, 2012 No. 438].
4. *Omestnom gosudarstvennom upravlenii samoupravlenii v Respublike Kazakhstan: zakon Respubliki Kazakhstan ot 23 yanvarya 2001 goda № 148* [On Local Public Administration and Self-Government in the Republic of Kazakhstan: the Law of the Republic of Kazakhstan of January 23, 2001 No. 148.]
5. Podsumkova A. A. *Munitsipal'noe upravlenie: slovar'-spravochnik* [Municipal Administration: Reference Dictionary]. Saratov: Izd-vo PAGS, 2008. 68 p.
6. Chicherin B. N. *Kurs gosudarstvennoi nauki* [The Course of State Science]. Moscow, 1894. 1479 p.
7. Shugrina E. S. *Munitsipal'noe pravo* [Municipal Law]. Moscow: Prospekt, 2007. 672 p.
8. *Charte Européenne de L'autonomie Locale*. Strasbourg, 15 octobre 1985.
9. Friedmann J. *A General Theory of Polarized Development*. Santiago: Ford Foundation. Urban and Regional Development Advisory Program in Chile, 1967. 156 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTOR

Kireeva Anel' Akhmetovna – Ph.D. in Economics, Senior Research Associate. The Institute of Economics of the Committee for Science of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan. 29, Kurmangazy Street, Almaty, 050010, Kazakhstan. E-mail: anele19@mail.ru. Phone: +7(727) 261-01-75.