

Краткая история местного самоуправления

в Казахстане: традиции и тенденции

С.Л. Мидельский

Региональная Академия Менеджмента

(г. Павлодар, Казахстан)

История местного самоуправления на казахстанской земле насчитывает много столетий.

Его основы зародились в эпоху возникнове-ния родовых и племенных общин, когда складывался кочевой уклад жизни. Родовые старшины и племенные вожди выбирались на курултаях и сходах кочевников. Они наделялись полномочиями разбирать споры, формировать и командовать подразделениями воинов. При этом родовые общины обладали широкой автономией и значительным весом [1].

С возникновением в 1465 году на развалинах Золотой Орды Казахского ханства традиции степной демократии получили свое дальнейшее развитие. Впоследствии, при хане Тауке (1680 - 1718) они были юридически закреплены в знаменитом своде законов «Жеты Жаргы» («Семь правил», «Семь установлений») [2], что стало логическим развитием государственных реформ Тауке хана, направленных на достижение баланса всех ветвей власти: исполнительной (в лице султанов), представительной (советов – кенесов и народных собраний - курултаев) и судебной (биев – судей). «Жеты Жаргы» четко делили все сферы компетенции различных общественных и государственных институтов.

Именно Тауке хан создал ханский совет и совет биев в противовес наследственной аристократии, которая стремилась к фактической «приватизации» ими всей полноты власти. Советы биев превратились в важный государственный орган, осуществляющий прямые и обратные связи в системе властных отношений.

После распада в 1718 году Казахского ханства и поэтапного вхождения населенных казахами территорий в состав Российской империи царская администрация с целью эффективного управления краем в интересах центра пыталась распространить «вертикаль власти» на казахскую степь, над чем работали военно-бюрократические аппараты Оренбургского и Омского генерал-губернаторов. В результате реформы 1867-1868 гг. в Казахстане аулы, волости и округа стали административно-территориальными единицами Российской Империи, где «туземная администрация» была жестко интегрирована в управленческую «вертикаль». Однако, даже тогда насущные проблемы жизнеобеспечения населения Казахстана потребовали допустить элементы самоуправления в виде выборов из представителей знати ага-султанов окружных приказов и управителей областей, аульных старшин, а также судов биев с ограниченной юрисдикцией. С целью решения некоторых местных вопросов разрешались аульные и волостные сходы [3].

Таким образом, в XVIII, XIX и начале XX века, даже в условиях колониальной политики царского самодержавия в Казахстане существовала и развивалась степная демократия. Органы местного самоуправления были настолько влиятельными, что с их руководителями – ага-султанами – были вынуждены считаться даже царские чиновники. Выборы в самоуправление были чрезвычайно важными, победа в них – настолько принципиальным делом, что предвыборные баталии переходили порой в конфликты и порождали нездоровые страсти, столь красочно описанные, к примеру, в романе М. Ауэзова «Путь Абая». Однако, несмотря на вполне понятный недостаток цивилизованных методов политической борьбы среди кочевников-скотоводов, степное самоуправление сформировало именно демократический тип политической культуры,

нашедший позднее свое яркое отражение в программных документах «Алаш-Орды».

Наиболее оптимальной формой демократического самоуправления для казахского общества лидеры движения «Алаш» считали не Советы, а земство. Многолетняя борьба А. Букейхана за его введение в Степном крае увенчалась успехом лишь после свержения самодержавия. Но из-за организационной неразберихи, нарастающего кризиса в управленческих структурах власти, недостатка средств введение его в Казахстане затягивалось. В то же время, оно наталкивалось на сопротивление Советов на местах [4].

Подобное сопротивление было не случайным. Ведь в отличие от стремительно большевизирующихся (и, соответственно, - радикализирующихся) Советов, нацеленных на коренное переустройство общества на абстрактных принципах экономического детерминизма (марксизма), чуждых населению казахской степи, лидеры движения «Алаш» ставили куда более конкретные цели: повышение грамотности, развитие национальной школы, формирование современной общей и особенно политико-правовой культуры; включение элиты и широких масс в реальный политический процесс через представительные органы, политические партии и общественные организации, органы управления и самоуправления [5].

Большевистский переворот 1917 года прервал развитие демократических традиций. Советская власть, проведя административно-территориальное переустройство в Казахстане, преследовало ту же цель, что и царское правительство - эффективное управление из центра в соответствии с задачами и требованиями центра. Но, в отличие от военно-полицейской бюрократии Российской Империи, коммунистический режим не нуждался в помощниках и не позволял даже видимости самостоятельности «национальных окраин». С образованием Казахской ССР в 1936 г. статус союзной республики практически не изменил существующего централизованного, командно-административного управления.

В Конституции Казахской ССР 1937 г. о местных органах управления сказано: «Органами государственной власти в областях, районах, городах, поселках, селах и аулах являются Советы народных депутатов».

В статье 125 Конституции Казахской ССР 1978 г. определялось, что «органами государственной власти в областях, районах, городах, городских районах, поселках,

селах, аулах являются со-ответствующие Советы депута-тов трудящихся».

Конституции Казахской ССР не допускали наличия мест-ного само-управле-ния. Тоталитарное государство, жестко регла-ментировавшее обще-ственно-полити-ческую жизнь, не могло до-пустить разделения властных полномочий и функций с негосу-дарственными институтами, каковыми по своей природе явля-ются органы местного самоуправления.

В Основных Законах не были заложены основы обществен-ного харак-тера местного самоуправления, советы практически являлись фасадом для партийной бюрократии. Кроме того, в ус-ловиях полной унификации обще-ственной жизни, ко-гда боль-шинство граждан были государственными слу-жащими, местным коллек-тивам было достаточно сложно инициировать создание самостоятельных структур.

В условиях огосударствления собственности и однопартий-ной идеоло-гии почти не оставалось возможностей для сколько-нибудь автономной роли местной власти и самостоятельности на-селения. Даже сами Советы так и не стали реальной представительной властью.

Однако, те малые ростки местного самоуправления, кото-рые имелись, государ-ство стремилось подробнее регламентиро-вать. Положения о това-рищеских судах, о наблюдательных ко-миссиях при исполкомах районных, городских и обла-стных Со-ветов, комиссиях по борьбе с пьянством, Поло-жение о комис-сиях по де-лам несовершеннолетних и т.д. утверждались на уровне Президиума Верховного Совета Казахской ССР.

В 1979 г. был принят Закон «О поселковом, сельском, ауль-ном Совете народ-ных депутатов Казахской ССР». Раздел V главы III этого Закона назы-вается: «Уча-стие населения в работе посел-кового, сельского, аульного Со-вета народных депу-татов. Общие собрания граждан, сельские сходы». В этом разделе закрепля-лось право сельских сходов обсуждать и решать во-просы само-обложения населения, юридически допускалось возложение на общественный сельский комитет выпол-нение отдельных поруче-ний испол-кома сельского (аульного) Совета на территории насе-ленного пункта. Таким образом, элементы местного самоуправ-ления зарожда-лись и отрабаты-вались во многом благодаря ини-циативе и поддержке Совета на-родных депу-татов, а достигну-тый в этом отношении качественный уровень мест-ного само-управления

сводился к участию населения в работе Совета.

29 декабря 1982 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об утверждении Положения об общественных поселковых, сельских, аульных, участковых, уличных, квартальных и домовых комитетах».

20 февраля 1986 г. принят Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в Казахской ССР».

В апреле 1990 г. был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР».

Этот закон явился важным этапом создания базы для демократизации власти на местах. Им было устранено двойное подчинение Советов, а демократический централизм в деятельности Советов был заменен принципом самостоятельности и независимости Совета народных депутатов.

Весьма знаменательно, что на этом этапе намечалось установить договорные начала во взаимоотношениях между звеньями системы местного самоуправления (ст. 6 данного закона).

15 декабря 1990 г. был принят Закон «О собственности в Казахской ССР». В соответствии с принятым Законом собственность децентрализовывалась и могла выступать в трех видах собственности: общесоюзной, республиканской и местной (коммунальной). В статье 20 в качестве субъекта коммунальной собственности однозначно определялась административно-территориальная единица, от имени населения которой местные Советы осуществляли владение, пользование и распоряжение имуществом коммунальной собственности.

Кроме того, Советы на подведомственной территории должны были от имени Казахской ССР осуществлять владение, пользование и распоряжение имуществом, входящим в

республиканскую собственность.

Советы тем самым превращались в одну из централизованных политических арен борьбы нового со старым, за реформирование всего государственного строя.

15 февраля 1991 г. был принят Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советов народных депутатов Казахской ССР».

В нем конкретно говорилось о характере необходимой базы для развития в Казахстане местного самоуправления. Если в союзных началах она формировалась несколько обтекаемо, как соответствующая материальная и финансовая база, то в Законе «О местном самоуправлении и местных Советов народных депутатов Казахской ССР» прямо закреплялась их собственная материально-финансовая база, которая затем конкретизировалась в последующих разделах применительно к уровню самоуправления.

В статье 3 принятого Закона закреплялся принцип верховенства представительных органов, а председатель местного Совета становился одновременно председателем исполнительного комитета.

Статья 9 Закона устанавливала внесудебный порядок рассмотрения и разрешения разногласий, возникающих между местными Советами различных уровней, по вопросам их компетенции и принадлежности имущества, находящегося в коммунальной собственности, а также разграничения доходов между их бюджетами. Прерогатива рассматривать и решать такие вопросы была закреплена за вышестоящим Советом, несмотря на то, что этим же Законом допускались договорные отношения и отношения делегирования полномочий по взаимному согласию между Советами.

По существу, Закон «О местном самоуправлении и местных Советов народных депутатов Казахской ССР» был первым официальным государственным актом, учреждающим местное самоуправление в Казахстане, однако в нем нашла отражение советская практика государственного строительства: отсутствовала грань между местным государственным управлением и местным самоуправлением, а сами понятия порой подменялись.

Ясно, что в начале 1991 г. концепция местного самоуправления в Казахстане еще не могла исходить из другого понимания этого института, нежели к непрерывной системы, включающей, наряду с органами территориального общественного самоуправления, формами непосредственной демократии населения (местные референдумы, собрания, сходы, конференции граждан и др.), также и местные Советы народных депутатов.

Однако объективности ради необходимо отметить, что данный Закон внес определенную лепту в разрушение партийного господства, а Советы в некоторых вопросах стали приобретать широкие полномочия. Многие лидеры союзных республик в период соперничества с централизованной властью находили весомых союзников в лице Советов.

Тем не менее, все это были лишь временные полумеры. Лишь обретение в 1991 году Казахстаном суверенитета и государственной независимости открыло путь долгому, сложному и противоречивому процессу восстановления системы местного самоуправления на казахской земле.

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Казахстане являются Конституция РК (статья 89), Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с многочисленными корректировками, изменениями и дополнениями) и Указ Президента РК «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» от 28 ноября 2012 года № 438.

Одним из последних крупных шагов по развитию местного самоуправления стала кампания выборов акимов (глав местных администраций) в почти 2,5 тыс. городах районного значения, сельских округах, поселках и селах Казахстана. Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» был подписан в июне 2013 года и наделил акимов городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов дополнительными полномочиями по формированию доходных источников, утверждению планов поступлений и расходов денег местного самоуправления после голосования с собранием местного сообщества, открытию в уполномоченном органе по исполнению бюджета контрольного счета наличности, предоставлению переданного районного коммунального имущества в имущественный наем физическим лицам и негосударственным юридическим лицам без права выкупа [6].

Между тем, ряд ключевых проблем местного самоуправления к настоящему времени остается нерешенным. Это, в первую очередь:

1. Наделение малых городов, поселков, сел и сельских округов самостоятельными бюджетами и внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство, перераспределяющее направление налоговых поступлений по преимуществу в местные бюджеты.
2. Пересмотр перечня государственных функций, прав и полномочий в сторону их децентрализации.
3. Реформа избирательного законодательства.

Основными тенденциями и рисками местного самоуправления на сегодняшний день являются [7]:

1. Выработка баланса между доступными органам местного самоуправления финансовыми средствами, объемом делегируемой им ответственности и размерами их реальных властных полномочий. Не секрет, что при разграничении властных полномочий между областными, районными и местными органами власти верхние уровни будут крайне заинтересованы в максимальной концентрации организационно-распорядительных, разрешительных и контролирующих функций (и связанных с ними материально-финансовых ресурсов) на своем уровне, в то время как нижние уровни самоуправления будут нуждаться в большем количестве полномочий для оперативного управления на местах. Можно предположить, что в первую очередь это коснется земельных вопросов и вопросов распределения субвенций в регионах.
2. Неравномерность развития территорий. Если районы с развитым сельским хозяйством, действующими местными промыслами, богатые природными ресурсами, привлекательные туристскими достопримечательностями или санаторно-курортными возможностями, несомненно, быстро выиграют от введения подлинного местного самоуправления, то малонаселенные районы с суровым пустынным или полупустынным

климатом и депрессивным сельским хозяйством, без серьезных компенсаторных мер, несомненно, в краткосрочной перспективе проиграют. Соответственно, актуальной задачей является выработка мер выравнивания уровня жизни различных территорий, не сводящихся к централизованно-административному перераспределению ресурсов и не порождающих иждивенческо-патерналистских настроений.

3. Эффективный и прозрачный механизм выборности органов местного самоуправления. Основной проблемой здесь, скорее всего, является вопрос глубокой зависимости избирательного процесса в РК от исполнительной власти. Одними из наиболее часто встречающихся рекомендаций по преодолению этих проблем являются частая ротация назначаемых местных руководителей и активная информационная работа по популяризации идей местного самоуправления среди населения, информирования о роли населения в создании и надзоре за системой самоуправления. По всей видимости, в дополнение к ним необходимо также законодательное определение четких минимальных требований к кандидатурам, предлагаемым районным руководством к избранию акимами, а также проработка вопросов создания и квалификационной подготовки местных кадровых резервов. Существенным подспорьем станет грамотная и нешаблонная популяризация в СМИ реальных «историй успеха» самоуправляемых местных сообществ, призванная преодолеть доминирующую общественную пассивность и неверие населения в возможность что-либо изменить своими силами.

4. Подотчетность и оценка эффективности органов самоуправления. Система оценки работы органов местного самоуправления, по мнению экспертов, должна быть замкнута как на местные представительные органы, так и непосредственно на население. Помимо законодательно закрепленной процедуры отчетности органов местного самоуправления перед районными маслихатами (местными представительными органами) необходимо усилить процедуру их оценки непосредственно избирателями региона. Это могло бы осуществляться, к примеру, через введение системы рейтингов местных руководителей. Рейтинги должны формироваться на основе равного доступа избирателей к оценке деятельности руководителей, например, посредством проведения ежегодных опросов населения в рамках годовых планов работ районных или городских маслихатов.

Существенным требованием может явиться разработка механизмов, обеспечивающих прозрачность деятельности местных органов власти. Например, свободное участие граждан, представителей общественных организаций и представителей СМИ в заседаниях районных и местных акиматов (администраций), разработка механизмов информирования местного населения о проводимых заседаниях, их повестке и ознакомления заинтересованных лиц с принятыми на них решениями. И конечно, в случае законодательной формализации вопросов местного бюджетирования необходимы механизмы, которые бы устанавливали прозрачность параметров местных

бюджетов и бюджетных программ, мониторинг и подотчетность исполнения бюджетов органами самоуправления перед местным населением (по крайней мере – перед активной и заинтересованной его частью).

В заключение необходимо отметить, что успешность реформирования системы самоуправления в Казахстане зависит от того, насколько комплексно будут проработаны все вышеуказанные аспекты в совокупности. В случае недостаточной проработки хотя бы одного из этих аспектов, развитие самоуправления на местах будет остановлено либо приведет к нежелательным результатам.

Конечно, двигателем реформирования системы самоуправления не может служить исполнительная власть, которая будет заинтересована в делегировании наиболее трудоемких и затратных компетенций на нижние уровни, максимально удерживая при себе властные рычаги, полномочия и ресурсы.

Основной движущей силой развития самоуправления может стать та часть местного населения, которая в полной мере осознает новые возможности и личную ответственность за собственное будущее [8].

Следует согласиться с мнением ряда казахстанских ученых, в частности А.К. Бисембаева, считающего, что «отсутствие практического опыта самоорганизации и свободной реализации инициативы, а также психологической раскрепощенности населения является серьезным препятствием на пути развития местного самоуправления. Местное самоуправление в своем развитии должно опираться на институты гражданского общества, систему форм и методов гражданского участия» [9].

Список использованной литературы:

1. Жумадилова А. «Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан» // Правовая реформа в Казахстане. № 3, 2003.
2. Кляшторный С. Г., Султанов Т.И. Казахстан. Летопись трёх тысячелетий. СПб., 1992.
3. Мидельский С.Л. Становление местного самоуправления в Казахстане и мировой опыт. Павлодар: Павлодарский региональный центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих акимата Павлодарской области, 2007.
4. Жизнь и смерть лидера Алаш Орды / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/zhizn-i-smert-lidera-ash-ordy.html>
5. Д. Аманжолова Партия Алаш. Истоки национальной демократии / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/istoki-nacionalnoj-demokratii.html>
6. Избраны акимы в 2454 городах районного значения, сельских округах, поселках и селах Казахстана / [Электронный ресурс] Новости – Казахстан. Агентство международной информации: <http://www.newskaz.ru/regions/20130810/5418831.html>
7. Мусабеков Т. О концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Агентство по исследованию рентабельности инвестиций, Астана, 2013.
8. Мидельский С.Л. Местное самоуправление в Казахстане: традиции, проблемы и вызовы времени // Материалы I Межрегиональной научно-практической конференции «Развитие человеческого капитала в XXI веке: Психология. Педагогика. Управление» 29-30 октября 2013 года. Ассоциация образовательных учреждений «Международный Восточно-Европейский университет», Негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Восточно-Европейский институт», Ижевск, 2013 г.

9. Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и ментальность населения Казахстана // О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень № 4, Астана, 2000.