

## **Местное самоуправление в Турции и его значение для Казахстана**

**Сергей Людвигович Мидельский**

профессор, академик, Президент Региональной Академии Менеджмента

(г. Павлодар, Казахстан)

### **Резюме**

Статья содержит краткий обзор последних изменений в законодательстве Казахстана о местном самоуправлении. Для сравнения рассмотрены административное устройство и структура местного самоуправления Турции. Освещена типовая структура, цели и задачи муниципалитетов, деятельность сельских и поселковых старост.

Проанализированы механизмы взаимоотношения центральной (правительственной) администрации и муниципалитетов, в том числе право административной опеки и меры по недопущению сепаратизма.

**Ключевые слова:** Казахстан, Турция, Конституция, закон, местное самоуправление, центральная администрация, муниципалитет, староста, административная опека, сепаратизм

## **Abstract**

The article provides a brief overview of recent changes in the legislation of Kazakhstan on local self-government. For comparison, the administrative structure and structure of local government of the Republic of Turkey are considered. The typical structure, goals and objectives of municipalities, the activities of rural and township headmen are explained. The mechanisms of the relationship between the central (government) administration and municipalities are analyzed, including the right to administrative guardianship and measures to prevent separatism.

**Keywords:** Kazakhstan, Turkey, Constitution, law, local self-government, central administration, municipality, headman, administrative guardianship, separatism.

## **Введение**

Местное самоуправление является неперенным атрибутом любого современного демократического общества. Зарубежный муниципализм знает громадное количество разнообразных моделей и типов организации местного самоуправления. Различия в построении систем местного самоуправления зависят от многих факторов: политического режима, доминирующей в стране идеи организации власти и управления на местах, государственного устройства и административно-территориального деления государства, национальных традиций и т.д. [1].

## **Местное самоуправление в Казахстане**

Несмотря на богатое культурное наследие «степной демократии» [2, 3] в современном Казахстане процесс восстановления и совершенствования местного самоуправления развивается крайне медленно. Ни развитые в XVII-начале XX вв. традиции местного

самоуправления [4, 5], ни демократическое наследие «Алаш-Орды» [6, 7] так и не стали фактом общественного сознания или предметом широкой профессиональной дискуссии.

Различные социологические исследования, в том числе и проводимые социологической группой Региональной Академии Менеджмента под научным руководством проф. О.Е. Комарова [8, 9] показывают примерно схожие результаты: значительное большинство (около двух третей) опрошенных граждан считает, что деятельность местных представительных органов нужно совершенствовать в сторону большей демократизации и развития реального местного самоуправления, и лишь четвертая часть (около 25%) респондентов отмечает необходимость противоположной тенденции – необходимость большей централизации и строгого подчинения нижестоящих органов вышестоящим. При этом в реальности абсолютно доминирует и постоянно воспроизводится жесткая административно-бюрократическая патерналистская модель советского типа (только без присущего развитому СССР набора действенных социальных гарантий и преференций).

До сих пор происходит смешение понятий «местное государственное управление» и «местное самоуправление», которые фактически воспринимаются как синонимы. Это нашло свое отражение даже в названии Закона РК от 23 января 2001 года, который после многочисленных изменений стал называться «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Между тем, принципиальное различие этих двух понятий и скрывающихся за ними явлений давно отражено исследователями, в том числе и казахстанскими [10, 11].

## **Последние изменения в законодательстве Казахстана**

В настоящее время Казахстан продолжает продвигаться по пути создания эффективной системы местного самоуправления.

Одной из ключевых задач стало расширение финансовой и экономической самостоятельности нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения. В частности, акимам аулов (сел), поселков, городов районного значения предоставлено право формирования собственных источников финансовых поступлений. Это доходы от оказания платных услуг, добровольные и целевые сборы, взносы благотворительных фондов и спонсоров, сборы за торговлю в специально установленных местах, штрафы за нарушение правил благоустройства, за повреждение объектов инфраструктуры и

зеленых насаждений, за торговлю в неустановленных местах и т.д. Кроме того, им передана часть районной коммунальной собственности (клубы, библиотеки, детские сады и др.) с целью их эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения, а также получения дополнительных доходов.

В июне 2017 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления». Им предусмотрено внедрение самостоятельного бюджета, образование института коммунальной собственности объектов местного самоуправления, а также расширение полномочий органов местного самоуправления в бюджетном процессе и управлении коммунальной собственностью.

Бюджет местного самоуправления на уровне города районного значения, села, поселка, сельского округа с 2018 года был определен как четвертый уровень государственного бюджета в административных территориальных единицах с численностью населения свыше двух тысяч человек. С 2020 года такой бюджет будет внедрен повсеместно. Он формируется за счет ряда налоговых поступлений (индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источников выплаты; налог на имущество физических лиц; налог на транспорт с физических и юридических лиц; земельный налог с физических и юридических лиц на земли населенных пунктов; плата за размещение наружной рекламы в полосе отвода автомобильных дорог, проходящих через территории этих населенных пунктов. Также предусмотрены неналоговые поступления. Это доходы от имущественного найма (аренды) государственного имущества; добровольные сборы с физических и юридических лиц; штрафы, взимаемые за административные правонарушения; трансферты из районного бюджета.

Бюджет местного самоуправления подлежит утверждению районным маслихатом по итогам обсуждения, которое проводится на собрании местного сообщества, а его исполнение возлагается на аппарат акима села. Таким образом, предусмотрены механизмы, позволяющие планировать расходы бюджета с учетом интересов местного сообщества. Прежде всего, речь идет о решении насущных проблем жителей того или иного населенного пункта в сфере дошкольного воспитания и обучения, о благоустройстве и озеленении населенных пунктов, о строительстве, ремонте и содержании автодорог, об организации водоснабжения и т.д. [12, 13, 14].

**Нужно ли местное самоуправление в Азии: дискуссии продолжаются**

Тем не менее, темпы проводимых реформ продолжают оставаться недостаточными, в том числе, за счет упорного сопротивления государственного административного аппарата.

Сторонники сохранения высокоцентрализованной административной системы часто отвечают своим критикам, что сама идея местного самоуправления – это исключительно западноевропейская концепция, тесно связанная с историей именно этих государств (а также стран западноевропейской культуры – США, Канады, Австралии, Новой Зеландии и некоторых других).

Поэтому пример такого большей частью азиатского государства, как Турция, с преимущественно тюркским населением, исповедующим главным образом ислам, является особенно показательным.

Несмотря на все исторические, экономические и культурные различия, Турция и Казахстан имеют немало общих черт.

### **Административное устройство Турецкой Республики и органы местного самоуправления**

Как и Республика Казахстан, Турецкая Республика, согласно Конституции – унитарное государство [15].

В административно-территориальном отношении Турция разделена на 81 область (тур. il — «область» или «провинция»)

Государственное управление иля осуществляется губернатором — вали (тур. vali), которого назначает правительство. Резиденция губернатора называется вилайет (тур. vilayet), отсюда и прежний термин, обозначавший иль.

Каждая область подразделяется на районы - илче (тур. ilçe). В настоящее время 81 иль Турции делится на 957 илче. Административный центр иля расположен в его центральном районе — меркез илче (тур. merkez ilçe). Главой центрального района является назначаемый вице-губернатор, прочие районы возглавляются каймаками (тур. каукак — «наместник»).

В состав района может входить как городская территория, так и сельская местность, в зависимости от этого илче делятся на городские и сельские.

В каждом районе есть административный центр (тур. ilçe merkezi, илче меркези — «районный центр»), где находится резиденция соответствующего районного каймака, ответственного перед вали (губернатором) ила.

Каждый районный центр является муниципалитетом (тур. belediye, беледие), возглавляемым избираемым главой (тур. belediye başkanı, беледие башканы — «глава муниципалитета»). Муниципалитетами являются не только районные центры, но и другие городские поселения с населением от 2 до 20 тысяч человек. Такие поселения, в том числе и районные центры, называются белде (тур. belde — «городской округ», «городское поселение»). В административном плане белде подчиняются каймаку того района, в границах которого они находятся.

Нижней единицей административного деления района является село или деревня (тур. köy, кёй), во главе которой находится избираемый сельский староста (тур. köy muhtarı кёй мухтары), отвечающий за определённые административные вопросы (регистрация жителей и т. п.). Населённые пункты городского типа делятся на кварталы (тур. mahalle, махалле), здесь аналогичная должность называется «староста квартала» (тур. mahalle muhtarı, махалле мухтары).

Бывает, что белде становится крупнее районного центра того района, в границах которого он находится; бывает, что районный центр становится крупнее того центрального района, которому он подчиняется. Наконец, в больших агломерациях (типа Стамбула или Измира) вводится дополнительный уровень административного деления — избираемый глава, которому подчиняются другие мэры и муниципалитеты [16, 17].

## Структура местного самоуправления в Турции

В результате реформы местного самоуправления 2013 года муниципальное устройство Турции приобрело четырёхуровневую структуру:

1. Метропольные муниципалитеты (тур. Büyükşehir belediyeleri, Бюйюкшехир беледийелери — «Муниципалитеты великих городов») — муниципалитеты, существующие в границах 30-ти городов, которые являются административными центрами провинций (илей) с населением свыше 750 000 человек. Метропольные муниципалитеты существуют в Анкаре, Стамбуле, Измире, Анталье, Бурсе, Конье, Манисе, Мерсине, Эрзуруме и других крупнейших городах Турции. Во главе этих муниципальных образований стоят избираемые горожанами градоначальники (тур. Büyükşehir Belediye Başkanı, Бюйюкшехир беледийе башканы).

2. Провинциальные муниципалитеты — муниципалитеты, существующие в границах административных центров провинций (илей) с населением менее 750 000 человек.

3. Районные муниципалитеты — муниципалитеты, существующие в границах районов (в том числе - районов в больших городах).

4. Городские муниципалитеты — муниципалитеты, существующие в границах городов и городских поселений (тур. belde).

### Муниципалитеты

Во главе каждого муниципалитета (тур. belediye, беледийе) стоит избираемый жителями глава или мэр — беледийе башканы (тур. belediye başkanı) [16, 17].

Муниципалитеты оказывают на местном и коммунальном уровне услуги, связанные с городской инфраструктурой, географическими и городскими информационными

системами, охраной и сохранением окружающей среды, уборкой мусора и удалением твердых отходов, работой муниципальной полиции, противопожарной службы, служб спасения и скорой медицинской помощи, организацией дорожного движения, оказанием похоронных услуг, посадкой лесонасаждений, созданием парков и зон отдыха, жилищным строительством, развитием культуры и искусства, туризмом и его пропагандой, молодежью и спортом, оказанием социальных услуг и помощи, брачными услугами, профессиональной подготовкой, развитием экономики и торговли. Муниципалитеты могут создавать дошкольные детские заведения и все виды медицинских учреждений.

Каждый муниципалитет имеет в своем составе три основных органа:

- 1) муниципальный совет,
- 2) муниципальный исполнительный комитет,
- 3) аппарат мэра.

Муниципальный совет, уполномоченный принимать решения, состоит из членов, избираемых на пятилетний срок. Число членов совета зависит от численности населения муниципалитета. К числу главных функций муниципального совета относятся утверждение стратегического плана, инвестиционной программы и программы работы, оценка работы муниципалитета и установление критериев оценки эффективности работы его, а также утверждение планов развития муниципалитета. Муниципальный совет проводит свои заседания ежемесячно.

Муниципальный исполнительный комитет является как директивным, так и консультативным органом муниципалитета. В его состав входят мэр, руководители муниципальных служб и члены, избираемые муниципальным советом из своего состава. Члены комитета избираются сроком на один год.

Мэр является главой муниципальной администрации и ее законным представителем. Он

избирается на эту должность на пятилетний срок. Являясь высшим должностным лицом муниципалитета, мэр руководит его деятельностью и защищает его права и интересы. Мэр председательствует в муниципальном совете и муниципальном исполнительном комитете [18].

### **Низовой уровень самоуправления: села и городские кварталы**

Села (деревни, поселки, отдельные городские кварталы) являются самыми мелкими ячейками местного управления с числом жителей менее 2 000 человек. Все они имеют три основных органа:

- 1) старосту - мухтара (тур. muhtar),
- 2) исполнительный комитет,
- 3) сельский (поселковый, квартальный) совет.

Административной главой села и его законным представителем является староста. Избираясь сельским советом сроком на пять лет, он выполняет свои функции вместе с исполнительным комитетом.

Исполнительный комитет является органом, утверждающим необходимые на селе работы, организуя их проведения и осуществляющим надзор за ними. Работой исполнительного комитета руководит староста. Одни члены комитета избираются сельским советом на пятилетний срок, а другие входят в его состав в силу своего положения, как, например, директор местной школы и глава местной религиозной общины - имам. Исполнительный комитет еженедельно проводит свои совещания, на которых он утверждает программу работы, контролирует расходование средств старостой, утверждает бюджет и выступает посредником в спорах между сельскими жителями.

Сельский совет, в состав которого входят все жители села, представляет собой пример прямого самоуправления. Сельский совет не только избирает старосту и членов исполнительного комитета, но и имеет право принимать административные решения относительно улучшения жизни в селе [18].

### **Административная опека центральной администрации**

Органы местного самоуправления, их должностные лица и депутаты не являются бесконтрольными. Как и все прочие юридические и физические лица, они несут ответственность за соблюдение Конституции и всех норм действующего законодательства.

Кроме того, в соответствии со статьей 127 турецкой Конституции, «Центральная администрация имеет полномочие административной опеки над местными органами власти на основе принципов и порядка, установленных законом, и с целью обеспечения функционирования местных служб в соответствии с принципом централизованного управления, обеспечения единообразного коммунального обслуживания, защиты общественных интересов и решения местных нужд соответствующим способом».

На практике вмешательство центральной администрации в деятельность органов местного самоуправления происходит, как правило, в трех случаях:

1. Нарушение должностными лицами и органами местного самоуправления положений действующего законодательства.

Любой гражданин может подать в суд на местные власти, если он полагает, что ими нарушен закон, и при наличии весомых доказательств вполне может выиграть дело. Естественно, такие факты не могут оставаться без внимания со стороны правительственной администрации.

2. Низкое качество государственных услуг, предоставляемых местными властями.

Проблема также решается в судебном порядке на основании результатов профильных проверок или обращений граждан. Если факты подтверждаются – это служит основанием для организационных выводов.

### 3. Экономическая неэффективность деятельности местных властей.

В нормальных условиях естественным правилом жизни любого населенного пункта или региона является самоокупаемость. Если расходы муниципалитета хронически превышают его доходы, то есть территория постоянно является дотационной – это сигнал тревоги для правительства и основание для принятия комплексных (в том числе административных мер).

Во всех остальных случаях муниципалитеты абсолютно свободны в своей деятельности, подчиняясь лишь Конституции, действующему законодательству и воле своих избирателей.

### **Меры по недопущению сепаратизма**

Еще один аргумент сторонников сохранения централизованной административной вертикали состоит в предотвращении с её помощью опасности проявлений национального, регионального и иного сепаратизма.

В Турецкой Республике данный вопрос решен на конституционном уровне.

Статья 2 Конституции прямо определяет, что «Турецкая Республика - демократическое, светское и социальное государство, основанное на нормах права; опирающееся на концепцию общественного спокойствия, национальной солидарности и справедливости; уважающее права человека...».

Статья 3 Конституции устанавливает, что «Турецкое государство, его территория и нация - единое неделимое целое. Официальный язык – турецкий...».

И далее следует статья 4: «Положение статьи 1 Конституции, устанавливающей форму государства как Республику, положения статьи 2 о характеристиках Республики и положения статьи 3 **не могут быть исправлены, и при этом не могут вноситься предложения об их изменении**» [15].

Как и Казахстан, Турция – многонациональное и многоконфессиональное государство. Кроме собственно турок, его населяют греки, ассирийцы, евреи, армяне, крымские татары, народы Кавказа (черкесы, адыги, абазы, абхазы, ногайцы, карачаевцы, балкарцы, кумыки и другие дагестанские народы, ингуши, осетины, чеченцы), арабы, албанцы, грузины, азербайджанцы, узбеки, татары и представители множества других народов, в том числе славянских (болгары, украинцы, русские) [16]. Но наиболее крупным национальным меньшинством являются курды. Их около 17 млн. (примерно 20% населения страны), причем в юго-восточных регионах страны они составляют большинство населения.

И действительно, некоторые мэры городов, населенных по преимуществу курдами, порой явочным порядком пытаются создать на своей территории элементы курдской национально-культурной автономии, для чего принимают решения, ставящие курдское население в привилегированное положение.

Если это происходит – немедленно вступают в действие положения законодательства о защите конституционных принципов, предусматривающие уголовное наказание в виде нескольких лет лишения свободы и последующего запрета занимать выборные должности.

На основании статьи 127 Конституции Турецкой Республики «Процедуры, связанные с протестом в отношении избранных местных органов власти или их статуса, а также непризнанием их полномочий, определяются в судебном порядке. Однако в качестве временной меры, вплоть до принятия окончательного решения, министр внутренних дел может отстранить от исполнения обязанностей те органы местной администрации или ее членов, против которых было начато расследование или судебное разбирательство, связанное с правонарушениями при исполнении их обязанностей» [15].

Таким образом, даже малейшие поползновения к сепаратизму пресекаются быстро и жестко. При этом необходимость и целесообразность полновластного местного самоуправления (в том числе – в пограничных регионах, населенных преимущественно курдами) никем даже не ставится под сомнение.

## **Заключение**

Успешный многолетний опыт функционирования системы местного самоуправления в Турецкой Республике показывает, что самоуправление не является частью исключительно западноевропейской социально-политической практики. Азиатская по преимуществу страна с длительными традициями авторитарного правления, бывшая частью милитаризированной империи, многонациональная и многоконфессиональная, но с доминирующим тюркским населением, в основном исповедующим ислам, отлично восприняла этот механизм подлинного народовластия.

Система административной опеки со стороны центральной администрации позволяет в установленных законом случаях корректировать деятельность муниципалитетов, а совершенное конституционное законодательство и развитая правоприменительная практика служит надежной защитой от попыток сепаратизма.

## **Использованная литература:**

1. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМО-Университет, 2004. - 401 с.
2. Жумадилова А. Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан // Правовая реформа в Казахстане. № 3, 2003.
3. Кляшторный С.Г., Султанов Т.И. Казахстан. Летопись трёх тысячелетий. СПб., 1992.

4. 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.

5. Мидельский С.Л. [Краткая история местного самоуправления в Казахстане: традиции и тенденции](#) // "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the international scientific-practical conference. In three volumes. Volume I - Bogmallo Beach Resort, Павлодар: Региональная Академия Менеджмента, 2014.

6. Жизнь и смерть лидера Алаш Орды / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/zhizn-i-smert-lidera-alash-ordy.html>

7. Аманжолова Д. Партия Алаш. Истоки национальной демократии / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/istoki-nacionalnoj-demokratii.html>

8. Комаров О.Е. Социологический анализ роли местных представительных органов в жизни общества (на материалах Павлодарской области) // Вестник Евразийской академии административных наук. – Москва: НП «ЕААН», 2014. № 4.

9. Комаров О.Е. Роль представительных органов в жизни общества (опыт социологического исследования в Павлодарской области) // «Инновационный менеджмент и технологии в эпоху глобализации»: материалы международной научно-практической конференции. "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the international scientific-practical conference. In three volumes. Volume I - Bogmallo Beach Resort, Павлодар: Региональная Академия Менеджмента, 2014.

10. Комаров О.Е. Местное самоуправление: вопросы теории и методологии. Учебное пособие. - Павлодар, 2007 г.

11. Комаров О.Е. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества в Республике Казахстан: социологический анализ: автореф. ... канд. социол. наук: 22.00.04. – Алматы, 2010. – 28 с.
  
12. Мидельский С.Л. [Четверть века казахстанской независимости и местное самоуправление](#) / "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the III International scientific-practical conference. – Sharjah, UAE: Regional Academy of Management, 2016. – 645 p.
  
13. Кемел М., Бакирбекова А.М. Основные направления развития местного самоуправления в Казахстане / "The Europe and the Turkic World: Science, Engineering and Technology": materials of the II international scientific-practical conference. In two volumes. Volume II – Izmir, Turkey: Regional Academy of Management, 2017. – 248 p.
  
14. Мидельский С.Л. [Местное самоуправление в Казахстане: новый этап](#) / «Membership in the WTO: Prospects of Scientific Researches and International Technology Market»: materials of the international scientific-practical conference. In two volumes. Volume I – Bangkok, Thailand: Regional Academy of Management, 2016. – 391 p.
  
15. Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. / Конституции государств Европы. Издательство НОРМА, 2001 г.
  
16. Турция // Большая российская энциклопедия: [в 35 т.] / гл. ред. Ю.С. Осипов. — М.: Большая российская энциклопедия, 2004—2017.
  
17. Административные единицы государств, приведённые в словаре // Словарь географических названий зарубежных стран / Отв. ред. А.М. Комков. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Недра, 1986.
  
18. Доклад ООН по правам человека: Турция. OHCHR – UN Office of the High Commissioner for Human Rights. HRI/CORE/TUR/2007. 22 February 2007.

