

Ибраева А.С., Оразалиева А.М.,
Дюсебалиева С.С.

**Роль правовой культуры
в развитии местного
самоуправления: опыт
Республики Казахстан
и Польши**

В статье рассматриваются некоторые проблемы формирования правовой культуры и правосознания современного общества. Проводится взаимосвязь правовой культуры с правовыми ценностями как наиболее значимыми для государства, общества, личности положениями, нормами, идеями. Отмечается, что в ценностях воплощается сложившийся в современном обществе идеал представлений о справедливом, достойном, гуманном миропорядке.

Проводится анализ влияния правовой культуры на развитие системы местного самоуправления в Польше. Отмечается, что процесс внедрения новой политико-правовой реформы самоуправления на местах был решен с помощью независимой организации «Фонд развития местной демократии». Сделан вывод о том, что для развития правовой культуры в Казахстане необходимо развивать неправительственные организации и иные институты гражданского общества.

Ключевые слова: правовая культура, трансформации правосознания, правовые ценности, реформа местного самоуправления, самоорганизация граждан, баланс интересов государства и общества.

Ibrayeva A.S., Orazalyeva A.M.,
Dusebayeva S.S.

**The role of the legal culture
in the development of local
government: the experience of
the Republic of Kazakhstan and
Poland**

This article discusses some of the problems of formation of legal culture and consciousness of Kazakh society in modern times. Reveals the relationship of legal culture with the legal values. Legal values is the most important for the state, society and the individual regulations, rules and ideas. In legal values embodied ideal notions of fair, decent, humane world order. The article analyzes the impact of the legal culture in the development of the system of local government in Poland. It is noted that the process of implementing a new political and legal reform local government was resolved by an independent organization «Fund for the development of local democracy». «Concluded that Kazakhstan needs to develop non-governmental organizations and other civil society institutions.

Key words: legal culture, transformation of legal consciousness, legal values, the reform of local self-government, self-organization of citizens, the balance of interests of the state and society.

Ибраева А.С., Оразалиева А.М.,
Дюсебалиева С.С.

**Жергілікті өзін өзі басқару
дамуындағы құқықтық
мәдениеттің рөлі: Қазақстан
Республика және Польшаның
тәжірибесі**

Бұл мақалада қазіргі замандағы қоғамының құқықтық мәдениеті мен құқықтық сана қалыптастыру проблемалары талқыланады. Осы мақалада құқықтық мәдениетінің құқықтық құндылықтарымен байланысы ашылады. Құқықтық құндылықтар болып мемлекет, қоғам және тұлға үшін ең мәнді ережелер, нормалар, идеялар табылады. Құқықтық құндылықтар арқылы әділ, әділет, адамгершілік және де басқа талаптар көрініс табады.

Польша мемлекеттің жергілікті автономия жүйесінің дамуына құқықтық мәдениеттің әсері талданады. Польша мемлекетінде жаңа саяси-құқықтық реформаны енгізуінің үдерісіне мемлекеттік емес қоғамдық ұйымдар күшті әсер еткен. Қазақстанда үкіметтік емес ұйымдарды және азаматтың қоғамының өзге институттарын дамыту аса қажет деп қорытынды жасалады.

Түйін сөздер: құқықтық мәдениет, құқықтық сана, құқықтық құндылықтар, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалау, азаматтардың өзін-өзі ұйымдастыру, мемлекет пен қоғамның мүдделерін балансы.

РОЛЬ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ В РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ПОЛЬШИ

Введение

Правовая культура есть совокупность положительных явлений в правовой жизни общества, а также степень усвоения обществом правовых ценностей. От уровня правовой культуры общества зависит будущее гражданского общества. Формирование правовой культуры есть сложный процесс. В Республике Казахстан гражданское общество прошло первоначальный этап формирования.

В РК созданы правовые основы гражданского общества, приняты необходимые законы, на уровне правосознания прочно утверждается принцип верховенства закона. Проблема реализации принципа верховенства закона коренится, на наш взгляд, на уровне местных исполнительных органов и системы местного самоуправления. Именно поэтому вопросы правовой культуры имеют практический характер.

Основная часть

Специфика правовой культуры как правового явления

В настоящее время в нашем обществе растет понимание крайней необходимости существенного повышения уровня как общей культуры, так и правовой культуры в частности. Но для того чтобы выявить подлинное значение правовой культуры, основные направления повышения ее уровня в контексте формирования социального правового государства и правового гражданского общества необходимо принимать во внимание сущность специфики правовой культуры, исходить из целей и принципов гражданского общества и, конечно, учитывать значимость глобальных задач, стоящих перед государством и обществом.

Правовая культура имеет массу разноплановых качественных характеристик. На наш взгляд, необходимо рассматривать правовую культуру как систему воспроизводства правовых ценностей, выражающихся в адекватном устойчивом положительном правовом сознании, истинном восприятии и развитии правовых принципов и основанной на них системе законодательства и права, устанавливаемой и реализуемой в

соответствии с устоями правозаконности и правопорядка.

Правовая культура в гражданском обществе – это продукт осознанного включения личностями в реальность нормативно-ценностных параметров своей гражданской свободы. Правовая культура целого общества реализуется в конкретно-исторических показателях деятельности общества как субъекта правового освоения адекватной ему социальной реальности. В этом сложном и противоречивом процессе каждый из компонентов правовой культуры обладает относительной самостоятельностью, имеет свою степень актуализации, свои частные критерии оценки.

Значимость правовой культуры в процессе стабилизации социально-политических отношений, сложившихся в современном Казахстане, определяется нравственно-правовыми пределами, ограничивающими и вместе с тем гарантирующими свободу поведения субъектов общественных отношений. Такая оценка позволяет сделать вывод, что основной ценностной установкой правовой культуры является обеспечение баланса сил и интересов членов сообщества, который стабилизирует общественные отношения и создает условия для их эволюции. Достижение подобного рода баланса обусловлено системой правил поведения, регламентирующей отношение людей друг к другу и к окружающей естественной среде обитания. В таких правилах определяются масштабы возможного и должного (в том числе недопустимого) поведения. При этом наиболее важные для общества правила объявляются общезначимыми, а их реализация и охрана предполагают возможность принудительного обеспечения. Установление таких правил, по сути, означает появление права и правовых ценностей.

Правовые ценности

Правовые ценности как наиболее значимые для государства, общества, личности руководящие установки отражают перспективные цели правового воздействия. В ценностях воплощается сложившийся в современном обществе (на данном этапе исторического развития) идеал представлений о правильном, достойном, гуманном миропорядке, на нормальное функционирование которого и направлено правовое воздействие. Так, к ценностям, характерным для любой социальной организации белорусский исследователь Дробязко С. относит следующие: ценности геополитического характера: территориальная целостность; равноправное партнерство в

международных отношениях; реальная возможность влияния на международную политику; ценности социального характера: гармонизация социально-классовых и межнациональных отношений; ценности в правоохранительной сфере: локализация криминальных тенденций; установление приемлемого для социальной стабильности баланса между правомерными, теневыми и криминальными механизмами социального регулирования; достижение баланса между публичными интересами государства, корпоративными и частными интересами, сталкивающимися в процессе правоохранительной деятельности [1, с. 4]. Эти ценности значимы для любого демократического общества. Уровень восприятия этих ценностей общественным правосознанием характеризует в целом уровень правовой культуры.

Процесс формирования правовой культуры и правосознания есть глубинный, многослойный процесс, охватывающий и национальную культуру, и традиционализм, и менталитет. Это не только созидание, но и ломка устаревших стереотипов, отказ от веками складывавшихся устоев, обычаев, наработанных привычек мыслить и поступать по шаблону. Взаимодействие правовых культур возможно не на основе универсализации, нивелирования, а на основе обособленного сосуществования культур. Самостоятельность правовой культуры должна всегда выступать первичной по отношению к взаимовлиянию культур.

Правовая культура и вопросы местного самоуправления в РК

Современные казахстанские исследователи важное место в развитии казахстанской государственности отводят формированию в республике местного самоуправления. При этом подчеркивается, что местное самоуправление является неотъемлемым атрибутом демократического государства и непременным условием дальнейшего поступательного развития гражданского общества [2, с. 2].

Местное самоуправление закреплено конституционным законодательством практически всех развитых стран мира. Отметим существование Европейской хартии местного самоуправления. Данная хартия является основой для национального законодательства стран Европы.

Местное самоуправление как непосредственное выражение власти народа максимально приближено к населению, затрагивает инте-

ресы каждого гражданина, решает большинство его повседневных проблем. Важным моментом является то, что местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, одновременно выступает и формой самоорганизации граждан, без чего невозможно успешное формирование гражданского общества. Поэтому местное самоуправление позволяет гражданам сознательно участвовать в процессе создания достойных условий жизни на своей территории, формирует ответственность за решение местных проблем, повышает их социальную и гражданскую активность, служит реальным механизмом контроля населения за деятельностью органов управления [3, с. 2].

Правовой основой развития местного самоуправления в Казахстане являются нормы Конституции Республики Казахстан, Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» от 28 ноября 2012 года. В соответствии с законодательством органы государственной власти обязаны создать необходимые правовые, организационные и материально-финансовые условия для развития местного самоуправления для реализации конституционных прав казахстанского народа. Это является составной частью общей стратегии развития казахстанской государственности. Рассмотрение местного самоуправления как института гражданского общества позволяет вести речь о его особом социально-правовом статусе, определяя его как связующее звено между государственной властью и гражданским обществом, аккумулирующим и реализующим интересы граждан на местном уровне городских или районных образований. Таким образом, местное самоуправление понимается одновременно и как форма публичной власти, и как структурный элемент гражданского общества, предназначенный для реализации интересов населения посредством местных органов власти. В этом смысле интересно что, государственная власть в странах Европы и на постсоветском пространстве декларирует цель реализации гражданского участия в решении местных вопросов через специализированные местные институты власти, которыми и являются органы местного самоуправления. Но, как показывает практический опыт, если в странах Европы стабильность общества во многом зависит от степени гражданского участия в во-

просах управления, то на постсоветском пространстве данное правило не срабатывает, т.к. гражданская инициатива на местах еще не создана [4, с. 272].

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, которые в нашей стране сами находятся в зачаточном состоянии» [5, с. 8]. Также одной из особенностей восприятия местного самоуправления населением является, по мнению украинских исследователей, то, что местное самоуправление постсоветских реалий воспринимается властью и населением структурно и функционально как часть централизованного государственного управления [6, с. 1].

Развитие местного самоуправления в Польше

Большой интерес представляет опыт Республики Польша в области местного самоуправления. Польша провела эту реформу 22 года назад. Смысл реформы заключался в создании независимых местных органов на уровне воеводства, повета и гмины (в нашем случае, это область (город), район и аул).

Реформа самоуправления ввела разделение между правительством с его администрацией и единицами самоуправления. Таким образом, возникла сфера общественных дел, исключенная из компетенции правительства, была отключена иерархическая зависимость. Премьер-министр не мог давать поручений мэру. Безусловно, существует система контроля, но мэр остается независимым в своих решениях. На практике это означало преодоление концепции авторитарного государства, основанного именно на централизации. Была введена также судебная опека над автономией местных властей, дающая мэру право на обжалование решения центральной власти в суде, если она вмешивается в его компетенцию [7]. Согласно этой реформе органы местного самоуправления в Польше получили финансовую, юридическую, хозяйственную самостоятельность и были одной из главных вех экономического возрождения Польши.

Конечно, путь пореформенной Польши была далеко не безоблачен. Обратимся к мнению непосредственных ее участников. Так, польский ученый и практик Ежи Регульски отмечает следующее: «Главным противником была существующая администрация. Это были люди из партийного аппарата, которые знали, что в большинстве своем окажутся вне системы.меня как представителя правительства приглашали на эти встречи. Помню прощальную встречу с ними перед выборами самоуправления в 1990 г., когда я говорил им, как будет выглядеть новая система, как она будет замечательна и прекрасна. Я видел в глазах этих 49 людей такую ненависть, что был рад присутствию президентской охраны, так как боялся, что меня разорвут. Ведь я их всех, по сути, устранял из общественной жизни...против реформы были профсоюзы... профсоюзам следовало бы децентрализоваться, но децентрализация означала утрату их силы... Противниками были, конечно, все министерства, так как они теряли власть. Если даже министры сами объявляли о готовности сотрудничать, то им преграждали дорогу директора отделов...» [8].

И далее, Ежи Регульски отмечает, что в Польше идея автономности и отождествления себя с местностью, осознание себя членом данного сообщества и одновременно ответственность за его развитие продвигалось с трудом, очень медленно. И как очевидец и участник процесса реформации системы самоуправления он приходит к выводу: «...чтобы система заработала, недостаточно просто изменить законы. ...Если люди не понимают сущности реформ, закон наполняется совершенно иным содержанием либо вовсе остается мертвым. ...Это само по себе представляет собой большую проблему, проблему координации в момент изменения закона и приспособление его к ментальности людей... нам было ясно, что только сила общества может изменить систему... Должна быть поддержка политической силы, и этой политической силой была только гражданская активность общества. На противоположной стороне находилось организованное государство с целым аппаратом давления и контроля, которое нужно было реформировать, изменить» [8].

Самоуправление сыграло огромную роль в развитии Польши. Благодаря активности местных сил Польша изменилась в значительной мере. Такой прогресс не был бы возможным, если бы всем управляли министерские чиновники. Благодаря реформам возникло многочисленное и высокопрофессиональное сообщество

местных политиков и администраторов, способных управлять своими гминами и поветами. По оценкам многих исследователей, именно успешно состоявшаяся реформа системы местного самоуправления стала залогом дальнейшего успешного развития новой Польши и становления ее как развивающегося гражданского общества, признанного Европейским сообществом [9]. Естественно, что реформирование системы местного самоуправления – это длительный и подготовленный процесс (в самой Польше только подготовка и обсуждение законопроектов заняло 10 лет и еще 12 лет ушло на внедрение системы местного самоуправления), но в самом главном не должно ошибиться наше общество: в подготовке общественного менталитета и осознания им значимости и насущности таких реформ и их фундаментального значения в создании и наиболее четком функционировании таких институтов гражданского общества (местное самоуправление), которые смогли бы приблизить нас и к народной демократии и построению социального правового государства.

В Польше этот вопрос в процессе внедрения новой политико-правовой реформы самоуправления на местах был решен с помощью независимой организации, которая была названа «Фонд развития местной демократии». То есть деятельность, направленная на проведение реформы, потребовала работы по многим другим направлениям. Она была создана по инициативе пяти действующих парламентариев, связанных с идеей реформы: «...проблема заключалась в том, что парламент может изменить закон, правительство может перестроить институции, но человеческую ментальность (посредством образования, демонстрации положительного опыта) может изменить только неправительственная организация» [9]. Деятельность таких организаций была связана с проводимыми общественными консультациями, цель которых – создать дополнительный канал информации, чтобы люди могли делиться своими идеями, концепциями не только в период выборов, но и в промежуточное время между выборами. Участие в консультациях, по мнению организаторов, должно было сильнее связать жителей со своим регионом, чтобы они могли почувствовать, что совместно принимают решения и несут общую ответственность как жители того или иного региона, действовала также интернет-витрина, на которой представлялись наиболее продуктивные методики взаимодействия глав органов самоуправления и местной общественности.

Правительственная администрация, как отмечает Ежи Регульски, не в состоянии вводить новшества, поскольку администрация всегда консервативна, она стремится сохранить свою модель. В связи с этим правительственную администрацию, администрацию государства реформаторы посчитали нужным изменять посредством такой неправительственной организации. Именно работа таких неправительственных организаций, занимающихся подготовкой общественного сознания, должна предварять и сопровождать все важнейшие реформы и преобразования нашей казахстанской действительности, чтобы такие актуальные проблемы, как реформа местного самоуправления, находили поддержку и отклик в правосознании общества и личности, и помогали людям ощущать себя Гражданами своей страны.

Заключение

Таким образом, в процессе местного самоуправления большую роль играют правовые ценности, связанные с выражением граждан-

ского выбора личности, выявления их активной позиции как возможности деятельного участия в общественной и социально-экономической жизни своего района или региона, ощущения себя частью подлинно демократического общества, ответственного за выбор своего пути развития.

Планомерная и комплексная работа с преодолением постсоветских стереотипов о невозможности влияния на общественные и политические процессы даже на уровне своего района или области, преодоление апатии и маргинального восприятия ценностей демократического развития общества, при большой поддержке современных неправительственных организаций способствовала бы развитию институтов гражданского общества.

Полагаем, что опыт Польши может пригодиться и в нашей стране. Многие ученые отмечают низкий уровень правовой культуры и правовой активности казахстанских граждан. Поэтому необходимо развивать именно неправительственные организации и иные институты гражданского общества.

Литература

- 1 Дробязко, С.Г. Понятие правовой культуры и основные направления повышения ее уровня в условиях формирования социального правового государства и правового гражданского общества / С.Г. Дробязко // Проблемы формирования и развития правовой культуры белорусского общества: Материалы круглого стола, 3-5 февраля 2005 г. – Минск: МИТСО, 2005. – С. 10-15.
- 2 Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблем организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: автореф. дис. ...д-ра. юрид. наук: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право ; административное право... – Алматы, 2004. – С. 1-50.
- 3 Абдирайымова Г.С., Комаров О.Е. Перспективы формирования казахстанской модели местного самоуправления (теоретические аспекты исследования) // Вестник КазНУ. Серия юридическая. – 2009. – №2. – С. 56-59.
- 4 Мидельский С.Л. Проблемы и перспективы становления местного самоуправления в Казахстане // Региональная Академия Менеджмента. Павлодар, 2014 г. http://regionacadem.org/index.php?option=com_content&view
- 5 Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и ментальность населения Казахстана // О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень. – Астана, 2000. – № 4. – С. 13-20.
- 6 Koval Y. A. Local government as factor of stabilization of society: theoretical aspect. // Political Science Studies // University of Warsaw institute of political science- Warsaw 2014-№33 –Т3-С.263-279
- 7 Stanowi o tym/Artikul 169,1zd,S.8-14
- 8 Ежи Регульски. О самоуправлении в Польше // Новая Польша. – 2013. – №1. – С. 23-29.
- 9 Ura E. Wplyw wynikow wyborow samoradowych na status prawny prakownikow samorzadowych zatrudnionych w urse dach jednostek samorzadu terytorialnego//Samorzad Terytorialny. – 2014. – №7-8. – С. 69-73.

References

- 1 Drobjazko, S.G. Ponjatie pravovoj kul'tury i osnovnye napravlenija povyshenija ee urovnja v uslovijah formirovanija social'nogo pravovogo gosudarstva i pravovogo grazhdanskogo obshhestva / S.G. Drobjazko // Problemy formirovanija i razvitija pravovoj kul'tury belorusskogo obshhestva: Materialy kruglogo stola, 3-5 fevralja 2005 g. – Minsk: MITSO, 2005 . – S. 10-15.
- 2 Zhanuzakova L.T. Konstitucionno-pravovye problem organizacii i dejatel'nosti mestnyh predstavitel'nyh organov v Respublike Kazahstan: avtoref. dis. ...d-ra. jurid. nauk: 12.00.02 – konstitucionnoe pravo; municipal'noe pravo ; administrativnoe pravo... – Almaty, 2004. – S. 1-50.
- 3 Abdirajymova G.S., Komarov O.E. Perspektivy formirovanija kazahstanskoj modeli mestnogo samoupravlenija (teoreticheskie aspekty issledovanija) // Vestnik KazNU. Serija juridicheskaja. – 2009. – №2. – S. 56-59.
- 4 Midel'skij S.L. Problemy i perspektivy stanovlenija mestnogo samoupravlenija v Kazahstane // Regional'naja Akademija Menedzhmenta. Pavlodar, 2014 g. http://regionacadem.org/index.php?option=com_content&view
- 5 Bisenbaev A.K. Stanovlenie mestnogo samoupravlenija i mental'nost' naselenija Kazahstana // O mestnom samoupravlenii: realii, problemy, perspektivy. Informacionno-analiticheskij bjulleten'. – Astana, 2000. – № 4. – S. 13-20.
- 6 Koval Y. A. Local government as factor of stabilization of society: theoretical aspect. // Political Science Studies // University of Warsaw institute of political science- Warsaw 2014-№33 –T3-S.263-279
- 7 Stanowi o tym/Artikul 169, 1zd, S.8-14
- 8 Ezhi Regul'ski. O samoupravlenii v Pol'she // Novaja Pol'sha. – 2013. – №1. – S. 23-29.
- 9 Ura E. Wplyw wyników wyborów samorządowych na status prawny prakowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego // Samorzad Terytorialny. – 2014. – №7-8. – S. 69-73.