

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

А.А. Абикенов

ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Современное государство, ориентированное на формирование свободных рыночных отношений, создание правового и демократического государства, объективно заинтересовано в развитии непосредственных форм участия населения в решении вопросов общегосударственного и местного значения. Эта заинтересованность должна проявляться, прежде всего в принятии специальных нормативных правовых актов, государственных и правительственных программ, реализации специальных мероприятий в такой важной сфере как местное самоуправление.

Построение демократического и правового государства предполагает наличие эффективно функционирующей системы местного самоуправления. Местное самоуправление в данном контексте должно рассматриваться как один из важнейших институтов гражданского общества, который обеспечивает связь граждан с государством, возможность участия граждан в управлении государственными и общественными делами. Важно подчеркнуть, что самоуправление как участие граждан в управлении может успешно функционировать только в том случае, когда уже существуют элементы гражданского общества и самоорганизации.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года отмечается, что развитие «гражданской инициативы тесно связано с вопросами местного самоуправления. Этот институт, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития» [1].

Как известно, институт местного самоуправления закреплен на конституционном уровне. Однако наблюдается следующая тенденция: органам местного государственного управления законодатель отдает предпочтение, что выражается в наделении их дополнительными функциями и полномочиями, тогда как более конструктивным видится внедрение эффективной системы различных институтов местного самоуправления.

С момента принятия Конституции Республики Казахстан прошло более пятнадцати лет. Это достаточный срок для выявления пробелов, ошибок, недоработок, определения сложностей, препятствий и путей преодоления и формирования полноценных органов местного самоуправления. Вместе с тем, несмотря на принятие 9 февраля 2009 года новой редакции Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23 января 2001 года, а также наличие нескольких различных законопроектов и предложений по местному самоуправлению, тем не менее, законодательство республики не совсем четко определилось по многим вопросам местного самоуправления.

В Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» определено, что «местное самоуправление осуществляется отдельно в пределах области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа» [2].

Данный закон также устанавливает, что основными субъектами самоуправления являются:

- совокупность жителей (членов местного сообщества), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы, осуществляющие свою деятельность непосредственно;
- маслихат - выборный орган, избираемый населением области (города республиканского значения и столицы) или района (города областного значения), выражающий волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан, определяющий меры, необходимые для ее реализации, и контролирующий их осуществление;
- другие органы местного самоуправления;

- аким области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа, наряду с функциями государственного управления осуществляет функции органов местного самоуправления;

- собрания (сходы) местного сообщества.

В этом плане, одной из острых проблем на сегодня является непосредственное участие и контроль со стороны граждан в распределении местного бюджета, финансовых, материальных, кадровых и иных средств. При этом следует иметь в виду, что за маслихатами как органами местного самоуправления закреплены многие из этих полномочий, однако на местах, как показывает практика, они являются неэффективными при решении многих проблем местного значения.

Одним из существенных факторов, препятствующих дальнейшей практической реализации норм Конституции Республики Казахстан и законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления, на наш взгляд, является непонимание должностными лицами государственных органов роли и значения органов местного самоуправления. Безусловно, законодательство должно иметь максимальную ясность в своем содержании.

Как известно за прошедшие годы развитие местного самоуправления казахстанским законодателем осуществлялось в основном рамках модернизации и децентрализации системы центрального и местного государственного управления. Вместе с тем, становление действенной системы местного самоуправления в Казахстане возможно только с дальнейшим отделением и созданием автономных органов местного самоуправления.

В этой связи мы считаем, что следует принять два самостоятельных закона - «о местном государственном управлении» и «местном самоуправлении». Наличие двух законов усовершенствует правовое регулирование деятельности не только уже существующих в ряде регионов различных форм самоуправления граждан, созданных на основе Законов Республики Казахстан «Об общественных объединениях», «О жилищных отношениях», «О некоммерческих организациях» и т.д., но и создаст прочную базу для формирования полноценных органов местного самоуправления в низовых административно-территориальных образованиях.

Анализ опыта зарубежных государств показывает, что без развитых институтов местного самоуправления невозможно решить стоящие перед государством задачи укрепления стабильности на основе идеи казахстанского патриотизма и межнационального согласия, эффективной борьбы с коррупцией и преступностью, развития социальной сферы на селе, обеспечения безопасности государства и гражданина. Так, в государствах входящих в Европейский Союз, действует организационный и правовой принцип субсидиарности, который по своему содержанию родственен децентрализации и является одним из основных механизмов сдерживания централизации. Распределение полномочий между уровнями государственного управления осуществлено таким образом, чтобы эффективно решались общественно значимые задачи при обязательном соблюдении прав и свобод и законных интересов человека и членов местного сообщества. Государственная власть не вмешивается в дела местного самоуправления, когда органы на местах справляются со своей миссией. В то же время, если по каким-либо причинам органы власти какого-либо уровня не справляются с делами, не в состоянии обеспечить права и законные интересы граждан, то органы власти другого уровня, используя установленные правовыми нормами процедуры, в рамках своей компетенции и своих возможностей берут на себя решение необходимых задач. Таким образом, происходит взаимная дополняемость различных уровней власти в случае необходимости ради достижения общего блага, однако все это происходит в рамках, установленных правом, и не предполагает произвольного вмешательства одних органов власти в дела других органов, незаконного смешения компетенции.

Однако попытки прямого переноса и использования зарубежных моделей без учета комплекса объективных факторов и условий жизнедеятельности на территории соответствующего государства оказываются, как правило, неудачными. На степень предрасположенности и готовности каждой страны к перераспределению функций и полномочий между государственным управлением и самоуправлением влияет множество факторов. К примеру, размеры территории, национальные и демографические параметры, численность населения, степень урбанизации, структура местной экономики и наличие ресурсов также влияют на степень предрасположенности страны к функционированию эффективных механизмов децентрализации государственной власти, как один из вариантов решения местных проблем и запросов населения в странах, отличающихся высоким уровнем этнического разнообразия. Но в этом плане децентрализацию нужно рассматривать не как самоцель, а лишь как средство повышения эффективности государственного управления, применяемое в той мере, в какой это возможно и целесообразно на каждом этапе развития государства.

Несомненно, что для успешного функционирования различных форм местного самоуправления необходимы и такие составляющие, как достаточно высокий уровень самоорганизации населения, правового сознания, позволяющий гражданам определенного территориального образования организовываться в единое целое на основе общих интересов.

Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию РК в процессе конституционной реформы 2007 года, а также принятие 9 февраля 2009 года новой редакции Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23 января 2001 года закрепили положение о том, что местное самоуправление осуществляется населением также через маслихаты. На пространстве СНГ схожий «двойной» правовой статус местного представительного органа встречается в Республике Беларусь. Например, ст. 12 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» гласит, что «Советы являются представительными государственными органами на территории соответствующих административно-территориальных единиц Республики Беларусь и основным звеном системы местного самоуправления. Советы обеспечивают на своей территории согласованную деятельность органов территориального общественного самоуправления. Сельские, поселковые, городские, районные, областные Советы составляют систему Советов в Республике Беларусь, единство которой обеспечивается общностью правовых начал, принципов образования и деятельности, а также задач, которые они призваны решать в интересах населения, социального и экономического развития соответствующей территории» [3].

Следует отметить, что как в белорусском, так и в казахстанском варианте воплотилась советская идея механического соединения государственных управленческих начал и самоуправленческой инициативы местного сообщества, которая на практике не оправдала себя. Хотя по форме эти две составляющие близки, но различны по содержанию и значению. Причина: идея народовластия как института самостоятельного и способного взять под свою ответственность решение вопросов местного значения - осталась для большинства местного населения непонятной, патерналиское правосознание всё ещё остается преобладающим.

Зарубежная практика местного самоуправления и его взаимодействия с местным государственным управлением дает нам богатый и полезный для рецепции в нашу национальную правовую систему материал по формам организации местного самоуправления, а также организации управления на местах. Отдельные элементы, отдельные составляющие этих форм могут быть конструктивно востребованы, для приведения казахстанской модели самоуправления в соответствие с основными требованиями Европейской хартии местного самоуправления. Прежде всего - это выборность, подконтрольность исполнительных органов представительным, отсутствие вертикали представительных органов.

Можно констатировать, что сегодня местное самоуправление в Казахстане только формируется. Особенность становления местного самоуправления в Казахстане заключается в том, что его формы, темпы и направления его развития во многом определяются в рамках системы государственно-властных отношений, обязывающих местные органы действовать строго в контексте общегосударственной политики.

Вместе с тем, исходя из необходимости адаптации к быстро изменяющимся социально-экономическим условиям и новым функциональным потребностям, существует необходимость дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления, его правовых и экономических основ функционирования, а также перераспределения и разграничения предметов ведения и полномочий по уровням государственного управления. Так, в большинстве областей отмечается высокий уровень централизации финансовых ресурсов на областном уровне, или передача некоторых полномочий нижестоящим уровням без обеспечения их финансовыми ресурсами. В результате получается, что ответственность за реализацию законов по предоставлению населению государственных услуг остается за районным или городским уровнем, а финансирование, руководство и контроль за исполнением осуществляется из области. При этом естественно возникает система двойного подчинения, размывающая ответственность государственного управления за результат работы, что недопустимо.

Следует определиться и с коммунальной собственностью. На сегодня нет законодательного деления коммунальной собственности на областную, районную (городскую) и сельскую (сельского округа), в то время как собственность наряду с бюджетом является основой деятельности всех уровней государственного управления и, в первую очередь, местного самоуправления.

В целом, несмотря на практический и теоретический интерес со стороны научной общественности к вопросам правового регулирования местного самоуправления, на сегодняшний день у законодателя отсутствуют четкая стратегия дальнейшего развития иных форм становления и

развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Хотя эффективность всей государственной управленческой системы во многом зависит именно от деятельности местного самоуправления, которая близка людям и решению их жизненно важных проблем.

1 Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. – Алматы: OST – XXI век, 2010. – 48 с.

2 О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года №148-2 // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2001 - № 3. - ст. 17.

3 Закон Республики Беларусь от 20 февраля 1991 г. №617-ХП. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2004. – №189. – 2/1089.

In given article problems of local government and decentralization in Republic Kazakhstan are considered. The special attention is given by the author to questions of formation and specificity of development of local government in Republic Kazakhstan.

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару мәселесі және децентрализация осы мақалада қарастырылған. Автормен Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру және дамыту мәселесіне байланысты өзіндік ілтипатын білдіреді.

Г.Т. Байсалова

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

В теории и практике государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности проблема административной ответственности – одна из наиболее дискуссионных, имеющая важное научное и практическое значение в укреплении законности, дисциплины, повышения эффективности деятельности субъектов управленческой деятельности. На современном этапе модернизации казахстанского общества и государства эта проблема приобретает особое значение, так как её исследование способствует совершенствованию механизмов контроля и надзора, организационно-правовой деятельности органов исполнительных органов власти и должностных лиц.

Необходимость исследования сущности и содержания административной ответственности связана с тем, что современная рыночная экономика остро ставит вопрос о правовых основах управления в различных сферах общественных отношений государственно-правовую, особенно в условиях глобализации и интеграции Казахстана в мировое пространство.

Наибольшую опасность современному обществу представляет не только развивающаяся преступность, но и административная правонарушаемость, как преддверие этой преступности. С деликтологической точки зрения одной из особенностей административной правонарушаемости является то, что в большинстве случаев она носит латентный характер, что во многом затрудняет проведение организационно-правовых мероприятий борьбы с нею. В общей структуре совершаемых в стране противоправных деяний административные правонарушения характеризуются широкой распространенностью и масштабностью (ежегодно совершаются десятки тысяч правонарушений), совершением в различных отраслях и сферах деятельности, причинением существенного вреда правам, свободам и законным интересам личности, общества и государства.

Административная ответственность является необходимым стимулятором правомерного поведения, содействует воспитанию чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством, повышению общественно-политической активности каждого гражданина.

Ответственность несут и субъекты, и объекты управления. Она связана с задачами, функциями, правами и обязанностями каждого из них. Применительно к органам управления и должностным лицам она тесно связана с компетенцией. Когда принимается решение, должно быть совершенно ясно, кто несет за него ответственность. И точно также должно быть ясно, кто несет ответственность, если назревшее решение не принимается или затягивается. Эти положения приобрели еще большую актуальность в современных условиях, на крутом переломе в жизни страны, когда поставлена цель достичь качественно нового состояния общества.

Современное экономическое развитие Республики Казахстан, социальные противоречия, возникающие между нарождающимся классом предпринимателей и основной массой трудящихся, финансово-экономическая нестабильность накладывают определенный отпечаток на состояние правопорядка, ведут к росту количества правонарушений, порождают их новые виды. В таких условиях возрастает значение административно-правовых мер борьбы с правонарушениями. Поэтому сфера административного воздействия на правонарушителей должна расширяться.