



УДК 342.9

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НИЖНЕГО УРОВНЯ УКРАИНЫ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Карим ЕМЕЛЬЯНЕНКО,

аспирант кафедры международного права и сравнительного правоведения
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы формирования, развития и осуществления полномочий местными общинами и местными органами власти в современном Казахстане, а также проводится общий сравнительный анализ полномочий органов местного самоуправления нижнего уровня Казахстана и Украины. Осуществляется аналитическое сравнение проблем по реализации полномочий органами местного самоуправления, а также законодательного определения и восприятия местного самоуправления в двух странах посредством обработки украинских и казахстанских литературных и информационных источников. Обосновано, что законодательство Украины комплексно и определено регламентирует деятельность и полномочия местного самоуправления в Украине, тогда как в Республике Казахстан местное самоуправление и его полномочия определены и конституционно, и законодательно, однако фактически вмонтировано в местное государственное управление Казахстана и требует дальнейшего законодательного утверждения посредством принятия специального закона.

Ключевые слова: местное самоуправление, местное государственное управление, полномочия, маслихаты, акиматы.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS OF THE LOWEST LEVEL OF UKRAINE AND REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

K. Emelianenko,

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Summary

The article deals with the issues of formation, development and implementation of powers by local communities and local authorities in modern Kazakhstan, and a general comparative analysis of the powers of local governments of the lower level of Kazakhstan and Ukraine is conducted. Analytic comparison of problems on exercising powers by local self-government bodies, as well as legislative definition and perception of local self-government in the two countries, is carried out by means of processing of Ukrainian and Kazakh literary and information sources. It is substantiated that the legislation of Ukraine comprehensively and definitely regulates the activities and powers of local self-government in Ukraine, whereas in the Republic of Kazakhstan local self-government and its powers are determined both constitutionally and legally, but in fact it is built into the local state administration of Kazakhstan and requires further legislative approval through the adoption of a special law.

Key words: local government, local state administration, powers, maslikhats, akimats.

Постановка проблемы. Полномочия органов местного самоуправления нижнего уровня являются основой осуществления народовластия на местах, так как именно местная власть наиболее близка к жителю определенной территории во многих сферах жизнедеятельности. Однако в разных странах понимание местного самоуправления и местного государственного управления, а следовательно, и надлежащего законодательного определения, воспринимается по-разному. Очень отчетливо такие различия видны на примере полномочий местного самоуправления нижнего уровня Украины и Республики Казахстан, начиная с конституций и специальных законов двух стран.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что в настоящее время нет ни одной фундаментальной работы по сравнительному анализу осуществления полномочий органами местного самоуправления нижнего уровня Украины и Республики Казахстан.

Состояние исследования. Научный анализ проблем по осуществлению полномочий органами местного самоуправления осуществляется многими отечественными украинскими и казахстанскими учеными. Среди них следует отметить Бекмаханову Н.Е., Кузембайулы А.К., Кадырбаева А.Ш., Аверьянова В.Б., Алексеева В.Н., Рабиновича П.М., Ладыченко В.В. и др., которые стали фундаментальной

базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов. Целью и задачей статьи является исследование методом сравнительного анализа осуществления полномочий органами местного самоуправления нижнего уровня в Украине и Республике Казахстан, рассмотрение научных взглядов и разработок по данной проблеме.

Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать и сравнить как положительные, так и отрицательные стороны осуществляемых полномочий органами местного самоуправления нижнего уровня в Украине и Республике Казахстан.



Изложение основного материала. Местное самоуправление занимает одно из определяющих мест в государственном устройстве как Украины, так и многих европейских и развивающихся центральноазиатских государств. Общие основы местного самоуправления Украины определены в Разделе XI действующей Конституции Украины. Однако вопросы функционирования, полномочий, компетенций и развития местного самоуправления регулируются специальным Законом «О местном самоуправлении в Украине» [1] и Законом «О службе в органах местного самоуправления» [2]. Статья 143 Конституции Украины предусматривает, что территориальные общины села, поселка, города непосредственно либо через учрежденные ими органы местного самоуправления осуществляют управление имуществом, которое находится в коммунальной собственности; утверждают программы развития своих территорий; утверждают местные бюджеты и устанавливают местные налоги и сборы; решают другие вопросы местного значения, которые законом относятся к их компетенции. Общины, как первичные субъекты местного самоуправления, правомочны непосредственно рассматривать и решать вопросы, отнесенные к самоуправляющимся (собственным) полномочиям. Некоторые вопросы могут решаться непосредственно населением соответствующей общины, которой принадлежит право избирать представительские органы самоуправления, выражать свою волю на местном референдуме, общих собраниях граждан, реализовать свое право на местные инициативы, общественные слушания, осуществлять контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Однако большинство полномочий реализуется органами и должностными лицами местного самоуправления именно через Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине», которым отдельно определена компетенция представительных органов местного самоуправления – сельских, поселковых, городских советов и их исполнительных органов сельского, поселкового, городского головы.

Местное самоуправление провозглашается в качестве самостоятельной формы осуществления народом

принадлежащей ему власти на конституционном уровне многих современных цивилизованных стран. Например, Конституцией Республики Казахстан (ст. 3) закреплён принцип народовластия, из которого следует, что народ посредством реализации своего избирательного права, т.е. через свободные выборы в органы местного самоуправления, осуществляет принадлежащую ему власть. Аналогичные положения закреплены в Конституциях Армении (ст. 2), Кыргызстана (ст. 1), Украины (ст. 5). Вместе с тем Конституция Казахстана не определяет достаточно четко и однозначно роли и места местного самоуправления в системе государственного устройства. Отсюда проистекают и противоречия законодательства, регулирующего отдельные аспекты местного самоуправления. Так Конституция Казахстана в Разделе VIII «местное государственное управление и самоуправление» четко разграничивает понятия «местное государственное управление», осуществляемое представительными (маслихатами) и исполнительными (акиматами) органами (ст. 85), и «местное самоуправление», обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения (п. 1, ст. 89). Свое развитие и соответствующее регулирование местное государственное управление и самоуправление получило в Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [3]. Согласно п. 1 ст. 2-1 Закона 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. Субъектами местного самоуправления обозначены: члены местного сообщества, осуществляющие свою деятельность непосредственно; маслихаты, как органы, через «посредничество» которых местное самоуправление осуществляет свою деятельность; другие органы местного самоуправления (п. 1, ст. 2-1); аким области, района, города, района в городе, аульного (сельского) округа, поселка и аула (села), не входящего в состав аульного (сельского) округа (п. 2, ст. 2-1). Законом также дается понятие местного исполнительного органа – акимата, его статуса и

компетенции. В состав акимата могут входить: заместитель акима, руководитель аппарата акима, первые руководители исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета. Аким вправе ввести в состав акимата первых руководителей территориальных подразделений центральных исполнительных органов по согласованию с руководителями соответствующих центральных исполнительных органов. Можно сказать, что акимат представляет собой своеобразное «местное правительство». Таким образом, использованный подход позволил разграничить статус и компетенцию исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, как государственных учреждений, уполномоченных на осуществление отдельных функций местного государственного управления (областные департаменты здравоохранения, образования, финансов и т.д.): аппарат акимов области, города республиканского значения, столицы, района как учреждений, обеспечивающих деятельность акимов и акиматов, территориальных подразделений центральных исполнительных органов, осуществляющих в пределах соответствующей административно-территориальной единицы функции центрального исполнительного органа и финансируемых из средств республиканского бюджета. В законе подробно расписаны полномочия, сферы компетенции акимов и акиматов каждого уровня в соответствии с принципами разноразовного бюджетного финансирования. Сразу стоит отметить, что Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в целом представляет маслихатам довольно широкий круг полномочий: от утверждения планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета до генеральных планов застройки городов, поселков и аулов. Сегодня практически все принимаемые постановления акиматов утверждаются и согласуются с местными представительными органами. Полномочия местных представительных органов установлены не только Конституцией РК и Законом «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», но, главным образом, отраслевыми законами. Осо-



бенность их норм заключается в регулировании самых разнообразных сфер деятельности местных органов власти и разбросанности по всему законодательству в виде отдельных глав, статей и пунктов.

Однако п. 8 ст. 5 Закона закреплено, что маслихат не обладает правами юридического лица, в отличие от представительских органов власти в Украине – местных рад, которые все имеют такой статус.

Эффективность деятельности маслихатов во многом зависит от непосредственного руководства этими органами. Функции председателя сессии являются, на наш взгляд, формальными, так как секретарь маслихата фактически руководит и аппаратом маслихата, несмотря на предусмотренную должность руководителя маслихата. Для совершенствования возможностей маслихата в реализации им своих полномочий считаем необходимым перераспределить полномочия между секретарем маслихата, председателем сессии маслихата и руководителем аппарата маслихата. Полномочия между ними должны быть взаимно уравновешены. Место и роль депутата маслихата в представительной системе Республики Казахстан находит правовое опосредование в конституционно-правовом статусе депутата и обеспечении его реализации со стороны государства. Элементами такого статуса являются: место в обществе и государстве; условия возникновения депутатских полномочий; права и обязанности депутатов и формы их деятельности; гарантии депутатской деятельности и конституционно-правовая ответственность. Но Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в недостаточной мере регулирует правовой статус депутатов маслихата. Необходимо разработать и принять специальный закон «О статусе депутата местного представительного органа (маслихата) в Республике Казахстан», возможно, по примеру Закона Украины «О статусе депутатов местных рад» [4]. Правовая регламентация компетенции маслихатов тесным образом связана с задачей повышения эффективности государственного руководства на местах, поскольку для осуществления местными органами своих функций

особое значение имеет четкость закрепления их прав и обязанностей. Однако часто компетенция местных представительных и исполнительных органов по решению различных вопросов не разграничивается, что создает определенные неудобства и разнобой при реализации полномочий на местах. Необходимо провести законодательное разграничение полномочий местных представительных и исполнительных органов. Такая же проблема существует и в Украине, где, например, депутаты районной рады (представительского органа) делегируют часть своих полномочий местной районной администрации (местному органу исполнительной власти). Таким образом, происходит некоторое уравнивание функций ветвей власти на местах.

Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 2001 года в целом предоставляет местным представительным органам довольно широкий круг полномочий. Тем не менее, на практике они не всегда являются действенным инструментом местного управления. Причина такого положения в том, что у маслихатов нет четких механизмов воздействия на деятельность акимов и акиматов для того, чтобы повысить роль маслихатов – местных представительных органов в общественно-политической жизни Республики. Считаем необходимым также наделить маслихаты собственными финансовыми средствами и собственностью, расширить контрольные полномочия маслихатов по отношению к акимам и акиматам. Отчасти множество из перечисленных недостающих казахстанским маслихатам полномочий местного самоуправления успешно функционирует в Украине в принципе, хотя данный пример мы не считаем образцовым в практической плоскости. Собственные и делегированные государственные полномочия в императивном порядке включены в компетенцию органов местного самоуправления Украины.

По мнению украинских ученых [5], это является большим законодательным недостатком. Соглашаемся с мнением Сторожук И.П. в том, что уместнее было бы в статьях, которые закрепляют компетенцию органов местного самоуправления, включить только собственные полномочия, а те которые

могут быть делегированы, – выписать отдельной статьей. Тем самым предусмотреть право органов местного самоуправления отказаться от выполнения последними условий, когда они не в состоянии выполнять их должным образом (отсутствие достаточных финансовых ресурсов, опытных работников и др.). Такое недофинансирование органов местного самоуправления сказывается и на качестве административных услуг, которые предоставляет местное самоуправление первичного уровня, а в Украине – это села, поселки и города. Предоставление же органам местного самоуправления отдельных полномочий органов исполнительной власти должно осуществляться лишь при условии соответствующего финансового и материального обеспечения. С одной стороны, это гарантирование полной реализации предоставленных полномочий, с другой – непрепятствование их осуществлению. То есть государство, делегируя полномочия органам местного самоуправления при формировании бюджета, не передает им необходимые для этого средства. Важнейшие делегированные государством полномочия должны предоставляться всем общинам соответствующего уровня и закрепляться за ними на неограниченный срок. И хотя законодательство не выделяет «обязательных делегированных полномочий», такие полномочия непременно присутствуют в компетенции органов местного самоуправления. Целесообразность и необходимость очевидна при осуществлении особо важных общенациональных задач. Главой II Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» предусмотрено 68 собственных полномочий исполнительных комитетов местных советов и 78 делегированных.

Местное самоуправление нижнего уровня в Украине традиционно сформировалось как устоявшийся исторически институт местного управления, тогда как в Республике Казахстан этот институт развивается медленнее. В Республике Казахстан, на наш взгляд, местное самоуправление находится на переходной ступени развития, сохраняя в своем функциональном значении и полномочиях схожие черты проблем с Украиной, которые определяют его как реальный институт местной власти. В отличие от законодательного



обеспечения местного самоуправления в Украине, Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» утверждает и определяет местное самоуправление, тем самым оставляя его статус-кво в реальных полномочиях и компетенции этого института: 1) в Законе не определены четкие различия местного государственного управления и самоуправления, поскольку органы, через которые происходит осуществление или реализация местного государственного управления, совпадают; 2) остается нерешенным вопрос в отношении предметов ведения органов местного самоуправления и отдельно предметов ведения органов государственной власти на местах; отсутствие четкой грани между вопросами государства и вопросами местного сообщества, а также «раздвоение» в полномочиях акимов и маслихатов; 3) сформированные аппараты акимов аулов (сел), поселков, городов районного значения, районов в городах, которые не имеют самостоятельных бюджетов, но являются администраторами бюджетных программ. Такие расходы предусматриваются в составе бюджета района, города областного значения и утверждаются соответствующими маслихатами. К примеру, такие расходы направляются на осуществление дошкольного воспитания и обучения, оказания социальной помощи нуждающимся гражданам на дому, благоустройство и озеленение населенных пунктов, похозяйственный учет и т.д. За акимами аулов (сел), аульного (сельского) округа, поселка закреплена целый ряд функций, которые обеспечиваются финансами по остаточному принципу. Это очень похоже на ситуацию со «свободными остатками» в сельских и поселковых бюджетах в Украине, которые распределяются уже районной администрацией согласно программ местного развития; 4) Эффективность местного самоуправления во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих реальную правовую, организационную и экономическую самостоятельность муниципальных образований нижнего уровня, но и от действительной способности реализации населением права на местное самоуправление.

В Казахстане в целях преодоления назревающих проблем Указом Президента Республики Казахстан в 2012 году была утверждена «Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан» [6]. В Украине подобный документ был принят только в 2014 году Распоряжением Кабинета Министров Украины «Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» [7]. Результатом исполнения Концепции в Республике Казахстан в 2013 году прошли первые в истории республики выборы глав местных органов власти. На альтернативной основе маслихаты избрали акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел, не входящих в состав сельского округа. А это более 90% всех акимов Казахстана. Кроме того, местные акимы наделены дополнительными полномочиями в социальной сфере. Согласно новым законодательным изменениям за ними закрепляется уже 67 функциональных самоуправляющихся (собственных) полномочий. Такие шаги, на наш взгляд, несомненно, приведут к модернизации модели местного самоуправления, постепенной децентрализации полномочий местных органов власти, расширению практики участия населения в местном самоуправлении.

Украиной же после принятой Концепции активно внедрялась государственная политика по децентрализации. Это обусловило принятие Верховной Радой пакета законов, которыми уже переданы полномочия из ступеней профильных центральных органов власти (их региональных представительств/отделений) на местный уровень – сельского, поселкового, городского самоуправления, а также сельских, поселковых, городских, объединенных территориальных общин. Поэтому органы местного самоуправления теперь выполняют полномочия по предоставлению административных услуг в сфере государственной регистрации, государственного архитектурно-строительного контроля, государственных функций по геодезии, картографии, кадастра и земельных вопросов, а также государственной миграционной службы Украины. Так, согласно новым законодательным изменениям средства от предоставления

административных услуг будут идти не в Государственный бюджет, а будут оставаться на местах для наполнения сельских, поселковых, бюджетов объединенных территориальных общин. Относительно эффективного осуществления данных полномочий местным самоуправлением сельского и поселкового уровня наше соответствующее авторское видение по этому вопросу констатирует низкую активность с принятия на себя данных функций. Ведь среди самоуправления сельского уровня децентрализационным процессам еще предшествует длительный процесс объединения территориальных общин в Украине. Следует обратить внимание, что города и городские объединенные территориальные общины довольно быстро взялись реализовывать данные полномочия через созданные центры предоставления административных услуг. В целом децентрализация по предоставлению услуг в вышеозначенных сферах на местах вводится для удобства их получения концептуально. Государственные служащие-реализаторы новых полномочий уверены, что это должно значительно сэкономить время и средства получателей этих услуг, в частности крестьян, которым не нужно будет ехать в центры предоставления административных услуг, который находится в районном центре. То есть услугу можно будет получить, условно говоря, в сельском совете.

Сравнительный анализ и аспекты реализации полномочий местным самоуправлением двух стран определяют путь развития самоуправления для других стран в Восточной Европе и Центральной Азии. Есть уверенность, что для местного самоуправления нижнего уровня Украины этот путь является необратимым. Ведь Украина, ратифицируя в июле 1997 г. Европейскую Хартию местного самоуправления [8], приняла как ориентиры собственного развития европейские стандарты местного самоуправления. И на современном этапе развития реализуется общеевропейская тенденция в этой сфере именно за постепенный переход от систем управления общинами к системе «хорошего управления» («good governance») – демократического, эффективного, адекватного современным задачам, прозрачного, публичного и подотчетной обще-



ственности местного и регионального управления [9]. Как отметил казахстанский ученый Айтхожин К.К. [10, с.31], «в процессе разработки Государственной концепции местного самоуправления в Республике Казахстан необходимо постоянное осмысление зарубежного опыта в сфере функционирования местного самоуправления, как позитивного, так и отрицательного опыта».

Выводы. Сравнение полномочий органов местного самоуправления нижнего уровня в Украине и Республике Казахстан позволяет сделать вывод, что местное самоуправление, на наш взгляд, является индикатором демократичности народовластия осуществляемого местными сообществами на местах, а также посредством векторов и тенденций развития. И Украина в этом направлении сделала огромный шаг – Верховная Рада, ратифицируя Европейскую Хартию местного самоуправления, приняла за основу соответствующие европейские принципы относительно формирования, функционирования и развития местного самоуправления, а позже, закрепленные Конституцией и Законом «О местном самоуправлении в Украине» полномочия местного самоуправления, утвердили местные рады, как важнейший институт представительской власти на местах в Украине. Тогда как в Республике Казахстан местное самоуправление хотя закреплено конституционно и определено законодательно, однако, на наш взгляд, фактически вмонтировано в систему органов местного управления и имеет полномочия в большей степени местного представительского совещательного органа. Следует отметить необходимость ратификации обеими палатами Парламента Казахстана – Мажилисом и Сенатом, Европейской Хартии местного самоуправления, на основе которой разработать новый специальный законопроект «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Список использованной литературы:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97 –ВР [Електронний ресурс]. – Сайт Верховної Ради України. – Режим

доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

3. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 № 148 – II [Электронный ресурс]. – Сайт online.zakon.kz – Режим доступа : http://http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546.

4. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV [Електронний ресурс]. – Сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/93-15>.

5. Сторожук І.П. Поняття та принципи місцевого управління: питання теорії і практики / Сторожук І.П. – Хмельницький, 2013. – 211 с.

6. Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан от 28.11.2012 № 438 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31274380.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Сайт Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

8. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ Ради Європи від 15.10.1985, ратифікований Україною Законом України від 15.07.1997 – Сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

9. Реформа місцевого самоврядування в Україні: історія, стан, перспективи // Концепція, упорядкування та наукова редакція Сергія Панцира – К. : «Фонд Європа XXI» – 2011. – С. 36

10. Айтхожин К.К. Вопросы конституционно-правового обеспечения становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан / К.К. Айтхожин // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 18. – С. 30.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Емельяненко Карим Олегович – аспирант кафедры международного права и сравнительного правоведения Национального университета биоресурсов и природопользования Украины.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Emelianenko Karim Olegovich – Postgraduate Student at Department of International Law and Comparative Law of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine.

karimkiev@ukr.net