

Оригинальная статья/ Original article

## Правовой анализ формирования и развития местного самоуправления в Республике Казахстан

© К.В. ПИТУЛЬКО

**Питулько Ксения Викторовна**, Санкт-Петербургский институт, филиал Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) (Санкт-Петербург, Россия), lokhi@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-2090-6227

Местное самоуправление представляет собой фундамент национальной государственности. Именно на локальном уровне можно успешно решить многие задачи социально-экономического профиля и создать реальные условия для устойчивого роста благосостояния населения. Будучи социальным государством, Республика Казахстан обладает оригинальным опытом становления и развития системы муниципального управления, построенной со значительным участием представителей народа. Оценка особенностей ее становления позволит получить новые научные знания, которые могут быть использованы для совершенствования законодательства об основах местного самоуправления. Сравнение доктринальных позиций, представленных в казахстанской и зарубежной юридической печати, позволяет выявить общие проблемы в организации и деятельности органов местного самоуправления в различных государствах. Цель исследования – сформировать ряд научно обоснованных рекомендаций для разработки правовых актов в сфере местного самоуправления. На основе результатов, полученных экспериментальным путем, а также при использовании общенаучных и частно-научных методов, сделан вывод о возможности – в условиях конвергенции национальных правовых систем – создать общую концепцию организации местного самоуправления, которое заслужило бы доверие граждан и было бы основано на демократической выборной форме комплектования. В правовом государстве, все существенные признаки которого закреплены в Конституции Республики Казахстан и стали основой для деятельности органов государственной власти, именно такая модель местного самоуправления максимально эффективна.

**Ключевые слова:** правовое государство, государственная власть, местное самоуправление, выборы, народное представительство, Республика Казахстан, народовластие, устойчивое развитие

**Цитирование:** Питулько К.В. (2023) Правовой анализ формирования и развития местного самоуправления в Республике Казахстан // Общественные науки и современность. № 5. С. 110–122. DOI: 10.31857/S086904992305009X, EDN: MQSEGH.

# Legal Analysis of the Formation and Development of Local Self-government in the Republic of Kazakhstan

© K. PITULKO

**Ksenia V. Pitulko**, Saint Petersburg' Institute of the All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia) (Saint Petersburg, Russia), lokhi@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-2090-6227

**Abstract.** Local self-government is the foundation of national statehood. It is at the local level that many socio-economic problems can be successfully solved and real conditions created to ensure a sustainable growth in population welfare. Being a social state, the Republic of Kazakhstan has original experience in the formation and development of the municipal government system, built with a significant share of the people's representation. The assessment analysis of its features will allow to receive new scientific knowledge that can be used to improve legislation on the basics of local self-government. Comparing the doctrinal positions present in the Kazakh and foreign legal press, it was possible to identify the existence of common problems in the organization and activities of local governments in various states. The purpose of the study was to form a number of scientifically sound recommendations for the development of legal acts in the field of local self-government. Using the results obtained experimentally, as well as a combination of traditional general scientific and particular scientific methods, the conclusion is made that it is possible – in the conditions of convergence of national legal systems – to create a general concept of local self-government organization which would earn the trust of citizens and would be based on a democratic elective form of recruitment. In a state governed by the rule of law, all the essential features of which are enshrined in the Constitution of the Republic of Kazakhstan and have become the basis for the activities of state authorities, it is this model of local self-government that is most effective.

**Keywords:** constitutional state, government, local government, elections, popular representation, Republic of Kazakhstan, democracy, sustainable development

**Citation:** Pitulko K.V. (2023) Legal Analysis of the Formation and Development of Local Self-government in the Republic of Kazakhstan. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 5, pp. 110–122. DOI: 10.31857/S086904992305009X, EDN: MQSEGH.

Одновременно с развитием современной цивилизации и появлением различных форм общественного управления шло формирование элементов местного самоуправления. Еще в начале становления государственной организации общества родоплеменные отношения определяли особенности управления (на коллективной [Froese, Gershenson, Manzanilla 2014] или единоличной [Emery 2000] основе). Однако впоследствии его локальный уровень развивался относительно автономно от центрального. В исторических исследованиях этот феномен получил объяснение при изучении периода феодальной раздробленности [Kulke 1982; Matuszewski 2020; Юдина 2021], преодоление которой при переходе к централизованным государствам было сопряжено с различными проблемами. Развитие монархических форм правления обеспечило установление связей между всеми уровнями управления в стране. В то же время даже в условиях унитарного государства необходимо было создавать лояльную по отношению к верховной власти структуру регионального управления. В целях поддержания лояльности стало целесообразным обеспечить определенное народное представительство в данных структурах. Количество представителей и степень их участия определялись с учетом сословной организации общества, которая сопутствовала цивилизационному развитию большинства стран в период позднего Средневековья и Нового времени [Kaminsky 1993; Takett 1989].

В результате буржуазно-демократических революций завершилось формирование системы разделения государственной власти в ее классическом варианте, также окончательно легализовался принцип выборности органов законодательной власти. Данная «матрица» оказалась востребованной и на локальном уровне управления, на котором следовало регулировать социальные отношения на определенной территории.

На постсоветском пространстве сложился определенный стереотип госуправления, согласно которому действия властей часто направлены не на установление партнерства с гражданским обществом, а на мобилизацию поддержки населения для достижения целей государственной политики [Соловьев 2021]. Реформа местного самоуправления в Казахстане, которая продолжается в настоящее время, представляет исследовательский интерес как попытка изменить эту традицию. В данном контексте казахстанский опыт, безусловно, интересен для России, поскольку построение востребованной и работоспособной системы местного самоуправления было одной из задач конституционной реформы 2020 г. в России.

Исследование особенностей формирования и развития местного самоуправления в Республике Казахстан было бы недостаточно полным без краткого исторического анализа. Можно обобщить итоги эволюции местного самоуправления, охарактеризовав различные ее периоды. Традиционно в постсоветской историографии выделяются досоветский, советский и современный периоды. Каждый из них представляет самостоятельный интерес для исследования. В Республике Казахстан система органов местного самоуправления приобрела выраженные демократические черты после провозглашения государственного суверенитета. Предыдущие исторические отрезки времени были тесно связаны с открытой или скрытой экспансией и излишней централизацией власти органами государственного управления Российской империи, а впоследствии – СССР. В современный период в основе государственно-правовых преобразований лежат интересы многонационального народа Казахстана. Определенной трансформации подверглись принципы организации местного самоуправления, его роль в жизни общества, а также в обеспечении безопасности и благополучия граждан. Однако при формировании органов местного самоуправления оказались востребованными историко-правовые традиции.

Проблемное поле настоящего исследования не может получить серьезного научного осмысления без формально-логического метода. Он позволяет выявить генезис основных элементов механизма местного самоуправления в Республике Казахстан, а также прогнозировать их развитие.

С применением совокупности иных общенаучных методов проведена оценка эффективности формирования и деятельности органов местного самоуправления в Республике Казахстан.

### **Историческая преемственность элементов местного самоуправления в Республике Казахстан: краткий экскурс**

Формирование местного самоуправления в Республике Казахстан происходило в русле общемировых тенденций, но с учетом традиций «степной демократии», которые возникли после распада Золотой Орды Казахского ханства (1465 г.). Они были основаны на нормах обычного права, которые зародились в родовых общинах. Когда складывался кочевой уклад жизни, такие объединения были полностью автономны. Ими управляли родовые старшины и племенные вожди, которых выбирали на сходах (курултаях). Руководители выполняли и военно-управленческие, и квазисудебные функции [Мидельский 2019].

С вхождения Казахстана в состав Российской Империи в 1718 г. принцип «вертикали власти», который лег в основу управления отдаленными территориями, был адаптиро-

ван к уже сложившемуся в Казахстане административно-территориальному делению. Аулы, волости и округа были интегрированы в управленческую систему в 1867–1868 гг., однако при формировании органов местного самоуправления элементы выборного представительства учитывали потребности жизнедеятельности населения. Так, из представителей знати выбирали ага-султанов окружных приказов, аульных старшин и биев, которые были наделены полномочиями по урегулированию споров. Для решения ряда вопросов разрешались аульные и волостные сходы [Кляшторный, Султанов 1992]. Можно сделать вывод, что элемент народного представительства был имманентно присущ местному самоуправлению в Казахстане с его зарождения. Более того, в отличие от правил государства-метрополии, эта практика охватывала значительное количество взрослых жителей аулов. В России существовало более жесткое сословное разделение, а до 1861 г. – и крепостное право. В результате доступ части населения к организации самоуправления был затруднен или исключен вовсе, поскольку их правовой статус изначально не содержал таких правомочий.

Очевидно, что в условиях экспансии, которая сопутствовала формированию казахстанской государственности, сохранение народного участия в решении социальных и иных проблем локального уровня было значительным шагом для укрепления национальной идентичности. Часть населения Казахстана вела кочевой образ жизни, и такая структура позволяла поддерживать безопасность и правопорядок, обеспечивать относительно справедливое распределение материальных ресурсов, сохранять культурные традиции.

После свержения самодержавия в России на территории Казахстана могла быть институционализована одна из двух моделей организации местного самоуправления. Первая из них включала учреждение земств. Данная идея оказалась востребованной у части населения – сторонников движения «Алаш», которые выступали за установление национально-территориальной автономии на территории Казахстана [Аманжолова 1993]. Вторая модель была основана на создании выборных советов, опыт организации которых в европейской части России подразумевал широкое народное представительство, но – одновременно – достаточно жесткий контроль со стороны центральных органов исполнительной власти. В октябре 1917 г. утвердилась советская власть, и Казахстан в марте 1918 г. скопировал отдельные элементы советской системы управления. Два его региона (Сырдарьинская и Семиреченская области) стали частью Туркестанской автономии, созданной в составе РСФСР. 26 августа 1920 г. было принято постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании Киргизской Социалистической Советской республики», которое объединило большинство регионов Казахстана в пределах Советской федерации [Анисимова 2017]. В системе управления сохранялся принцип централизации. В частности, все финансово-хозяйственные республиканские наркоматы подчинялись непосредственно соответствующим народным комиссариатам РСФСР.

В то же время соблюдалась и национально-территориальная автономия. Республиканские органы управления обладали определенной автономностью, а Советы народных депутатов на местах комплектовались на выборной основе и были частично самостоятельны в решении вопросов местного значения. Адаптируя опыт советского государственного строительства с учетом национальной идентичности, руководители молодой республики констатировали, что «трудящееся население казахского края впервые получает в свои руки бразды правления своей страной на основе свободного национального самоопределения и имеет все благоприятные условия для полного культурного и экономического развития» [Мукашев 1982]. Можно заключить, что в условиях государственного и муниципального строительства по советской модели в Казахстане сохранились исторические традиции с опорой на существенную роль местного самоуправления в формировании

новых институтов гражданского общества. В результате в партийные и советские органы активно продвигали представителей коренной национальности. Данный шаг позволил учитывать на локальном уровне отношений с властью национальные обычаи, которые играли значительную роль в казахстанском этносе во все исторические периоды.

Впоследствии, когда основным вектором советской внутренней политики стала унификация государственного аппарата, элементы местного самоуправления были существенно ослаблены, а народное представительство в них утратило значение. В 30–50-е гг. XX в. население Казахстана подвергалось репрессиям, как и жители остальных частей Советского союза [Жумасултанова 1999]. Большая доля сельского населения оказалась жертвой политики коллективизации, связанной с ликвидацией зажиточных крестьянских хозяйств. Ее целью было «осереднячивание» деревни. Усилия по переводу скотоводов-кочевников и полукочевников к оседлому образу жизни привели к частичной деградации социальных институтов. Попытки сопротивления (например, в 1929–1932 гг. около 80 тыс. человек стали участниками крестьянских восстаний) жестоко подавляли [Калаишникова 2020]. В таких условиях было сложно сохранить локальный уровень управления, наиболее близкий к социальным потребностям граждан, и принцип выборности при его комплектовании. В Конституции Казахской ССР 1937 и 1978 гг. формально был закреплён статус органов местного самоуправления, но эти положения не имели инструментального наполнения. Обе нормы отражали административно-территориальное деление республики (области, районы, города, поселки, села, аулы) и властные полномочия в них советов народных депутатов (до 1977 г. – Советы депутатов трудящихся). Последние, по мнению ученых, представляли собой «фасад для партийной бюрократии».

Органы местного самоуправления в СССР не имели реальной власти, вследствие чего эта система частично деградировала. Имитационный характер их выборного комплектования привел к утрате общественного доверия и авторитета. Ошибки советского руководства усугубились в результате разрушительных последствий Второй мировой войны. Последующий восстановительный период улучшил социально-экономическую ситуацию, однако элементы народного представительства на локальном уровне в это время не развивались. При данных обстоятельствах потенциал органов местного самоуправления не был реализован. Фактически к середине 80-х гг. XX в. они представляли собой фиктивный атрибут, который иллюстрировал элементы демократии в социалистическом обществе.

### **Реставрация органов местного самоуправления в условиях суверенного Казахстана**

После распада СССР 15 бывших субъектов Советской федерации обрели самостоятельную государственность, но из-за общей правовой платформы они во многом сохранили идентичные приемы правового регулирования. Не стала исключением и Республика Казахстан [Jašina-Schäfer 2021]. Кроме того, вследствие тенденций евразийской экономической интеграции правовые системы Казахстана, Республики Беларусь и России сблизились. Эта тенденция затронула и принципы организации местного самоуправления.

Приоритет интересов казахстанского народа при признании верховенства права и политического плюрализма стал основой новой суверенной модели органов местного самоуправления в Республике Казахстан. Такая основа отражает историческую связь, прерванную в советский период [Нань 2017], но успешно восстановленную после провозглашения независимости в 1991 г.

С обретением государственного суверенитета конституционно-правовые установления Республики Казахстан неизменно содержали положения об органах местного самоуправ-

ления. Основы развития местного самоуправления в Казахстане заложил Закон «О местном самоуправлении и местных советах народных депутатов Казахской ССР»<sup>1</sup>. Тем не менее, он включал нормы, которые обеспечивали вертикальную иерархию представительных органов, что ослабляло их независимость. В местных исполнительных органах наличие единоначалия отражает вертикальное взаимодействие с более высокими уровнями государственного управления. Однако в условиях вертикальной подотчетности представительные органы функционировать не могут, поскольку они формируются в результате акта народовластия на выборах. Деятельность советских органов была приостановлена в 1992 г., когда местное самоуправление было фактически заменено единоначальными местными администрациями, которые подчинялись напрямую президенту Республики Казахстан. Такая конфигурация отчасти способствовала стабильному и быстрому проведению базовых экономических реформ централизованно и целенаправленно.

Согласно ст. 90 Конституции РК<sup>2</sup> 1993 г. местные представительные и исполнительные органы власти учреждались с учетом административно-территориального деления государства для решения вопросов местного значения. В то же время норма устанавливала, что местные представительные органы избирает население на пятилетний срок, тогда как местные исполнительные органы комплектовались посредством назначения. В соответствии с конституционными нормами была выстроена иерархия местных исполнительных органов, вертикаль которых частично замыкалась непосредственно на президенте республики. Соответственно, если решения этих институтов противоречили действующему законодательству, их могли отменять в судебном или в административном порядке. Напротив, решения местных представительных органов мог отменить только суд. Конституционные нормы имели во многом бланкетный характер, ориентируя правоприменителей на будущие нормотворческие решения. В то же время обеспечивалась относительная полнота именно представительной власти, полномочия которой ограничивались вопросами местного значения.

Разработанную модель перераспределения полномочий органов местного самоуправления можно назвать «переходной». Отчасти при ее создании использовалась структура советского государственного управления. Кроме того, возросла независимость именно выборных органов, хотя в своей деятельности они были ограничены только вопросами местного значения. Закон «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан»<sup>3</sup> завершил децентрализацию местного самоуправления, прямо закрепив, что маслихаты (местные представительные органы) не связаны отношениями соподчиненности и по вертикали (ст. 3). Таким образом, децентрализация местного самоуправления и подконтрольность исполнительных органов представительным способствовали разделению их функций и частично оптимизировали локальное управление в кризисный период.

После принятия действующей Конституции Республики Казахстан<sup>4</sup> в 1995 г. эта модель получила новые характеристики. Элементы представительной и исполнительной власти на местном уровне сохранились, но между ними сложился баланс. Самостоятельность органов местного самоуправления получила конституционные гарантии (ч. 4 ст. 89 Кон-

---

<sup>1</sup> Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных советах народных депутатов Казахской ССР» от 15 февраля 1991 г.

<sup>2</sup> Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 г.

<sup>3</sup> Закон Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» от 10 декабря 1993 г.

<sup>4</sup> Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г.

ституции РК). Было закреплено, что местное самоуправление осуществляет непосредственно население как посредством выборов, так и через выборные органы. Маслихаты получили право применять – с учетом общегосударственных интересов – меры, необходимые для исполнения воли населения. В то же время ч. 4 ст. 86 Конституции РК прямо устанавливала их распорядительные и контролирующие функции, благодаря чему маслихаты могли активно участвовать в планировании социально-экономического развития своих территорий. Местные исполнительные органы по-прежнему работали по принципу вертикали, что подразумевало назначение их глав (акимов) вышестоящими руководителями, в том числе и на высший пост. В то же время контроль за деятельностью маслихатов уменьшился. Маслихаты также наделили полномочиями выражать вотум недоверия акиму, причем в 2007 г. доля депутатов, которая имела право вынести такой вопрос на рассмотрение, сократилась с двух третей до одной пятой. Можно сделать вывод, что конституционно-правовой статус выборного органа (маслихата) изначально ориентировали на определенное сдерживание исполнительных органов, руководители которых могли единолично принимать решения. Данный факт доказывает приоритет выборного коллективного органа, формируемого непосредственно населением, над частью вертикали власти, представленной местными исполнительными органами.

Казахстан, в отличие от ряда сопредельных государств, избежал социальных конфликтов и боевых действий в ранний постсоветский период, что позволило обеспечивать гражданское согласие между различными социальными слоями общества. В 2001 г. был принят Закон «О местном и государственном управлении в Республике Казахстан»<sup>5</sup>, который утвердил схему управления административно-территориальными единицами. Он создал единую базу для последующей разработки стратегических приоритетов, формирование которых начинается с локального уровня управления. В юридической науке Казахстана существует суждение о том, что реальный контроль за деятельностью органов управления в полном объеме не сложился [Асаубаев 2016]. Соответственно, видение будущей системы местного самоуправления исходило из поэтапного наделения его органов полномочиями, а также формирования доверия к нему граждан страны. Вплоть до 2020 г. стимулировалось участие местного населения в принятии управленческих решений.

### **Современное состояние органов местного самоуправления в Республике Казахстан: новые вызовы и способы реагирования**

Ключевые институты государственного и муниципального управления связаны друг с другом, эти связи неоднократно выступали предметом научных исследований [Kuznetsova, Bezhikovnaya 2018; Liao, Shi 2022]. Развивая высказанные ранее суждения, можно заключить, что принцип делегирования полномочий, универсальный для организации местного самоуправления, оказался востребованным и в Республике Казахстан. Учитывая особенности государственного механизма и исторических традиций, в данном отношении наиболее перспективным для Казахстана оказался опыт таких стран, как Франция и Россия [Садырбаев 2017]. На основе его обобщения в стране эффективно сочетают управление и самоуправление на локальном уровне. Основная идея состояла в том, что нужно обеспечить непосредственное участие населения в управлении делами государства. Она нашла свое отражение в нормах действующего законодательства. Именно поэтому решение наи-

<sup>5</sup> Закон Республики Казахстан «О местном и государственном управлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148.

более важных вопросов местного значения начинается с волеизъявления, высказанного сходом местного сообщества.

Членом данного сообщества признают гражданина по наличию регистрации по месту жительства. На сегодняшний день можно утверждать, что каждый взрослый законопослушный гражданин в Казахстане участвует в определении приоритетов развития определенной местности. Сходу подотчетны акимы и маслихаты, которые обязаны представлять сведения о выполнении возложенных на них функций. Кроме того, избираемое им собрание местного сообщества согласует решения по управлению коммунальной собственностью, проект бюджета, а также проекты отчуждения коммунального имущества. В то же время избираемые населением маслихаты не имеют рычагов влияния на сходы и собрания местного сообщества. Их компетенция включает широкий перечень вопросов местного значения (земельные отношения, благоустройство, подготовка и проведение отопительного сезона). Кроме того, они формируют персональный состав акиматов (местных исполнительных органов) по представлению акима. В свою очередь, акима города районного значения/поселка/сельского округа/села выбирает население на прямых выборах. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются на должность с согласия соответствующего маслихата. Проблемы сельских территорий, из которых 20% имеет высокий потенциал развития [Aubakirova, Aimagambetova 2020], во многих случаях решают по итогам общего обсуждения жителями. Его результаты доводят до сведения акиматов и маслихатов.

На такую схему взаимоотношений непосредственно влияет волеизъявление жителей административно-территориальных единиц, что представляет собой механизм реального народовластия. Ни одно звено данного механизма не формируется без прямого (свободные выборы) или опосредованного (решения избранных народом представителей) участия жителей страны. В какой-то степени сложившаяся система превосходит по демократическому потенциалу французскую коммунальную модель, которая в 2001 г. была взята за основу при разработке казахстанской модели и адаптирована к национальным социально-правовым реалиям. Во Франции коммуны считаются основным территориальным образованием, но управляют ими избираемые населением муниципальные советы и мэры. Здесь основной акцент сделан на опосредованное народное волеизъявление через комплектование состава муниципальных советов на свободных выборах. Французский опыт получил как позитивные [Negrier 1999], так и негативные [Borraz 1999] научные оценки. Следует указать, что основные принципы формирования локального уровня управления во Франции сложились еще до принятия действующей Конституции 1959 г. [Chapman 1956], вследствие чего отчасти они представляют собой анахронизм. Применительно к казахстанским социально-правовым реалиям необходимо отметить, что в современный период правовое обеспечение локального управления продолжает динамично развиваться.

### **Перспективы совершенствования местного самоуправления в Республике Казахстан в условиях глобализации**

Новые вызовы, с которыми столкнулись практически все современные государства в условиях глобализации, имеют свою специфику. Она детерминирована социально-экономическим положением, интеграцией, внутри- и внешнеполитическими тенденциями. Локальное управление может иметь точечные отличия, сохраняя при этом общий фундамент – защиту интересов населения. Данный тезис ученые обосновали применительно к Германии [Kuhlmann 2009], Франции [Le Cacheux, Tourjansky 1992; Schmidt 1999], Канаде [Isin 1995], Польше [Kmak 2020], Великобритании [Bailey 1999] и Австралии [Dollery,

*Cruse, Johnson* 2001]. Опыт формирования органов местного самоуправления в отдельных штатах США был обобщен в научных исследованиях, опубликованных в начале XX в. [*Ford* 1901]. Анализ данных работ позволяет заключить, что существует исследовательский интерес к особенностям формирования органов местного самоуправления и перспективам расширения их полномочий. В частности, рассматриваются вопросы эксплуатации коммунального имущества, распределения бюджетных средств, принятия и исполнения решений в сфере социальной политики. Исследованный опыт относится к практике организации местного самоуправления в странах англосаксонской и романо-германской правовых семей, а также к постсоциалистическим государствам. Современное устройство таких государств может быть как унитарным (Франция, Великобритания, Польша), так и федеративным (Германия, Австралия, США, Канада). Однако очевиден общий социальный запрос на децентрализацию местного самоуправления и расширение полномочий на локальном управленческом уровне с учетом потребностей населения. В условиях конвергенции правовых систем возникает тенденция к определенной унификации местного самоуправления.

Казахстанский опыт в основном не был осмыслен в трудах зарубежных исследователей, однако фрагментарно освещен в работах ученых из России [*Сивицкий, Гюлумян* 2021] и Беларуси [*Василевич* 2020] во взаимосвязи с нормами Европейской хартии местного самоуправления<sup>6</sup>. Интерес можно объяснить как сходством правовой платформы, так и общими тенденциями евразийской интеграции.

В 2021 г. Президент Республики Казахстан утвердил Концепцию развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года<sup>7</sup>. В документе отмечено, что с 2013–2020 гг. в стране была сформирована и развивалась собственная модель местного самоуправления, основанная на участии граждан в решении вопросов местного значения. Одним из положительных результатов вовлечения граждан в обсуждение социально значимых территориальных проблем стала поэтапная передача полномочий по формированию бюджета (в том числе права расходования налоговых поступлений, уплаченных жителями поселений).

Основным приоритетом при совершенствовании местного самоуправления в Казахстане будет дальнейшая его децентрализация с повышением участия населения в формировании представительных институтов. Такой подход позволит включать в состав органов местного самоуправления жителей территорий, которые пользуются доверием граждан, а также рационально использовать бюджетные ассигнования.

Для значительной части населения индикатором эффективности деятельности органов местного самоуправления выступает повышение качества жизни. Все звенья управления должны работать в направлении повышения благосостояния людей. Именно маслихаты и акиматы имеют реальную возможность планировать и выполнять мероприятия в этой части. Выборный характер формирования маслихатов позволяет определить приоритеты, которые впоследствии будут воплощать в серии мероприятий: в организации культурно-просветительской работы, бесплатной транспортной перевозки жителей территории к удаленным объектам, помощи пожилым людям и др.

Весомым параметром эффективности местного самоуправления выступает и защищенность жителей территории от чрезвычайных ситуаций. Местные представительные и исполнительные органы не уполномочены самостоятельно решать правоохранительные

<sup>6</sup> Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15 октября 1985 г.

<sup>7</sup> Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» от 18 августа 2021 года № 639.

задачи, но наравне с государственной властью они могут участвовать в мероприятиях, направленных на предупреждение преступлений, повышение экологического благополучия населения, защиту от пожаров и иных экстремальных событий. Кроме того, опираясь на мнения граждан, высказанные на сходе местного сообщества, можно продвигать инициативы, направленные на усиление безопасности в различных ее аспектах (личном, техногенном, экологическом).

Названные параметры не были подробно отражены в Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Тем не менее они могут быть освещены в проектах законов, направленных на выполнение ее положений. В перспективе к 2025 г. на территории Казахстана будет сформирована единообразная децентрализованная модель местного самоуправления, зависящая от прямого волеизъявления народа и оснащенная системой сдержек и противовесов. Сближение населения и локального уровня управления – это общемировой тренд, который упрощает взаимодействие между ними и способствует повышению качества жизни, безопасности, свободной коммуникации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Аманжолова Д.А. (1993) Алаш: исторический смысл демократического выбора. Алматы: ИД «Таймас». 217 с.

Amanzholova D.A. (1993) *Alash: istoricheskij smysl demokraticeskogo vybora* [Alash: The Historical Meaning of Democratic Choice]. Almaty: ID «Taimas». 217 p. (In Russ.)

Анисимова И.В. (2017) Становление советской власти в Казахстане и реализация политики коренизации административного аппарата в 1920–1926 гг. // Известия Алтайского государственного университета. № 2. С. 21–27.

Anisimova I.V. (2017) *Stanovlenie sovetskoj vlasti v Kazahstane i realizaciya politiki korenizacii administrativnogo apparata v 1920–1926 gg.* [Formation of the Soviet Power in Kazakhstan and Realization of the Policy of Indigenization of Administrative Facilities in 1920–1926]. *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*. no. 2, pp. 21–27. DOI: 10.14258/izvasu(2017)2-02. (In Russ.)

Асаубаев Р. (2016) Местное самоуправление – потенциал развития и текущие проблемы. Астана: Фонд Сорос-Казахстан. 144 с.

Asaubayev R. (2016) *Mestnoe samoupravlenie – potencial razvitiya i tekushchie problemy* [Local Self-Government – Development Potential and Current Challenges]. Astana: Soros Foundation-Kazakhstan. 144 p. (In Russ.)

Василевич Г.А. (2020) Актуальные проблемы развития местного самоуправления в Республике Беларусь в контексте Европейской хартии местного самоуправления // Вести Национальной академии наук Беларуси. Серия «Гуманитарные науки». № 3. С. 355–366.

Vasilevich G.A. (2020) *Aktual'nye problemy razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Belarus' v kontekste Evropejskoj hartii mestnogo samoupravleniya* [Actual Problems of Development of Local Self-Government in the Republic of Belarus in the Context of the European Charter of Local Self-Government]. *Vesti Nacional'noj Akademii nauk Belarusi. Seriya "Gumanitarnye nauki"*. no. 3, pp. 355–366. (In Russ.)

Жумасултанова Г.А. (1999) Политические репрессии в Казахстане в условиях тоталитарного режима (20-е – начало 50-х годов). Караганда: Карагандинский государственный университет им. А.Е. Букетова. 198 с.

Zhumasulatanova G.A. (1999) *Politicheskie repressii v Kazahstane v usloviyah totalitarnogo rezhima (20-e – nachalo 50-h godov)* [The Political Repressions in Kazakhstan under the Totalitarian Regime (20th – Early 50th)]. Karaganda: Karaganda State University named after A.E. Buketov. 198 p. (In Russ.)

Кляшторный С.Г., Султанов Т.И. (1992) Казахстан: летопись трех тысячелетий. СПб: Rauan. 398 с.

Klyashpornyi S.G., Sultanov T.I. (1992) *Kazakhstan: letopis' trekh tysyacheletij* [Kazakhstan: A Chronicle of Three Millennia]. Saint Petersburg: Rauan. 398 p. (in Russ.)

Мидельский С.Л. (2010) Краткая история местного самоуправления в Казахстане: традиции и тенденции // В: Региональная Академия Менеджмента. Павлодар. ([https://www.regionacadem.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255&lang=ru](https://www.regionacadem.org/index.php?option=com_content&view=article&id=255&lang=ru))

Midelskiy S.L. (2010) *Kratkaya istoriya mestnogo samoupravleniya v Kazahstane: tradicii i tendencii* [A Brief History of Local Self-Government in Kazakhstan: Traditions and Trends]. In: *Regional'naya Akademiya Menedzhmenta*. Pavlodar. ([https://www.regionacadem.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=255&lang=ru](https://www.regionacadem.org/index.php?option=com_content&view=article&id=255&lang=ru)). (In Russ.)

Мукашев Р.Ж. (1982) Из истории укрепления советского государственного аппарата в Казахстане в 20-х годах // Известия Академии наук Казахской ССР. Серия общественных наук. № 1. С. 74–89.

Mukashev R.Zh. (1982) *Iz istorii ukrepleniya sovetskogo gosudarstvennogo apparata v Kazahstane v 20-h godah* [From the History of Strengthening the Soviet State Apparatus in Kazakhstan in the 1920th]. *Izvestiya Akademii nauk Kazahskoj SSR. Seriya obshchestvennyh nauk*. no. 1, pp. 74–89. (In Russ.)

Нань Ч. (2017) Движение «Алаш» – значение и влияние // Социально-политические науки. № 2. С. 169–171.

Nan Ch. (2017) *Dvizhenie "Alash" – znachenie i vliyanie* [The Movement "Alash" – Meaning and Influence]. *Social'no-politicheskie nauki*. no. 2, pp. 169–171. (In Russ.)

Пешин Н.Л. (2020) Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. № 11. С. 24–29. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-11-24-29

Peshin N.L. (2020) *Konstitucionnaya reforma mestnogo samoupravleniya: edinstvo publichnoy vlasti kak novyj vseobshchij princip organizacii mestnogo samoupravleniya* [The Constitutional Reform of Local Self-Government: The Unity of Public Government as a New Universal Principle of Arranging of Local Self-Government]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*. no. 11, pp. 24–29. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-11-24-29 (In Russ.)

Рысбекова С.Т. (2011) Казахское общество к 1920 г.: структура, социально-экономическое состояние и политико-правовая культура // В: СНГ: проблемы, поиск, решения. М.: Российский университет дружбы народов. С. 272–289.

Rysbekova S.T. (2011) *Kazahskoe obshchestvo k 1920 g.: struktura, social'no-ekonomicheskoe sostoyanie i politiko-pravovaya kul'tura* [Kazakh Society by 1920: Structure, Socio-Economic Condition and Political and Legal Culture]. In: *SNG: problemy, poisk, resheniya*, Moscow: Peoples' Friendship University of Russia. Pp. 272–289. (In Russ.)

Садырбаев Е.А. (2017) Современные тенденции в развитии местного самоуправления в Республике Казахстан // Вестник Карагандинского государственного университета. № 4. С. 138–144.

Sadyrbaev E.A. (2017) *Sovremennye tendencii v razvitiy mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazahstan* [The Modern Trends in the Development of Local Self-Government in the Republic of Kazakhstan]. *Vestnik Karagandinskogo gosudarstvennogo universiteta*. no. 4, pp. 138–144. (In Russ.)

Сивицкий В.А., Гюлумян В.В. (2021) Европейская хартия местного самоуправления как субсидиарная система гарантий местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. № 3. С. 13–20.

Sivitskiy V.A., Gylumyan V.V. (2021) *Evropejskaya hartiya mestnogo samoupravleniya kak subsidiarnaya sistema garantij mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii* [European Charter of Local Self-Government as a Subsidiary System of Local Self-Government Guarantees in the Russian Federation]. *Zhurnal konstitucionnogo pravosudiya*. no. 3, pp. 13–20. DOI: 10.18572/2072-4144-2021-3-13-20 (In Russ.)

Соловьев А.И. (2021) «Доказательная политика» и «политика доказательств»: дилемма постсоветских обществ // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. Т. 14. № 5. С. 61–80.

Soloviev A.I. (2021) “Dokazatel’naya politika” i “politika dokazatel’stv”: dilemma postsovetских obshchestv [“Evidence-based Policy” and “Policy of Evidence”: The Dilemma of Post-Soviet Societies]. *Kontury global’nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo*. vol. 14, no. 5, pp. 61–80. DOI: 10.23932/2542-0240-2021-14-5-3 (In Russ.)

Юдина Т.Ф. (2021) Международная правосубъектность русских земель в период феодальной раздробленности государства (XII–XVI вв.) // *Юридический Вестник Самарского университета*. № 1. С. 25–28.

Yudina T.F. (2021) Mezhdunarodnaya pravosub’ektnost’ russkikh zemel’ v period feodal’noj razdroblennosti gosudarstva (XII–XVI vv.) [International Legal Personality of Russian Lands During the Period of Feudal Fragmentation of the State (XII–XVI Centuries)]. *YUridicheskij Vestnik Samarskogo universiteta*. no. 1, pp. 25–28. DOI: 10.18287/2542-047X-2021-7-1-25-28 (In Russ.)

Aubakirova Z.B., Aimagambetova E.V. (2020) Problems of Local Self-Government Development in Kazakhstan // *Central Asian Economic Review*. No. 6. Pp. 46–57.

Bailey S.J. (1999) *Local Government Economics. Principles and Practice*. London: Macmillan Press. 109 p.

Borraz O. (1999) Reforming Local Government in France: The Case of Two Communautés Urbains // *Administrative Theory & Praxis*. No. 3. Pp. 252–264.

Chapman B. (1956) French Local Government // *The American Political Science Review*. No. 4. Pp. 1108–1110.

Dollery B., Crase L., Johnson A. (2001) *Australian Local Government Economics*. Sydney: University of New South Wales Press Ltd. Pp. 16–22.

Emery C.M. (2000) Tribal Government in North America: The Evolution of Tradition // *The Urban Lawyer*. No. 2. Pp. 315–347.

Ford J. (1901) Municipal Government in the United States // *The North American Review*. No. 534. Pp. 751–763.

Froese T., Gershenson C., Manzanilla L.R. (2014) Can Government Be Self-Organized? Mathematics Model of the Collective Social of Ancient Teotihuacan, Central Mexico // *Plos One*. No. 10. Pp. 3–4.

Isin E.F. (1995) Rethinking the Origins of Canadian Municipal Government // *Canadian Journal of Urban Research*. No. 1. Pp. 73–92.

Jašina-Schäfer A. (2021) Everyday Belonging in Post-Soviet Borderlands: Russian Speakers in Estonia and Kazakhstan. Lanham: Lexington Books. Pp. 41–44.

Kaminsky H. (1993) Estate, Nobility and Exhibition of Estate in the Later Middle Ages // *Speculum*. No. 3. Pp. 684–709.

Kmak M. (2020) The Municipal Council in the Polish Local Government // *Rocznik Administracji Publicznej*. No. 6. Pp. 128–143.

Kuhlmann S. (2009) Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impact // *German Politics*. No. 18. Pp. 226–245.

Kulke H. (1982) Fragmentation and Segmentation Versus Integration? Reflections on the Concepts of Indian Feudalism and the Segmentary State in Indian History // *Studies in History*. No. 2. Pp. 237–263.

Kuznetsova E., Bezikonnaya E. (2018) *Actual Problems of State and Local Government*. Hamburg: Bedey Media GMBX. 312 p.

Le Cacheux J., Tourjansky L. (1992) The French Decentralisation Ten Years On: Local Government Finances // *Local Government Studies*. No. 18. Pp. 28–38.

Liao L., Shi C. (2022) Multi-level Governance in Centralized State? Evidence from China after the Territorial Reform // *Lex Localis*. No. 1. Pp. 1–26.

Matuszewski J. (2020) The Reorganization of Public Administration in Overcoming Feudal Fragmentation in Poland // Studies and History of Polish State and Law. No. 1. Pp. 157–175.

Negrier E. (1999) The Changing Role of French Local Government // West European Politics. No. 4. Pp. 120–140.

Schmidt V.A. (1999) The Changing Dynamics of State-Society Relations in the Fifth Republic // Western European Politics. No. 4. Pp. 141–165.

Tackett T. (1989) Nobles and Third Estate in the Revolutionary Dynamic of the National Assembly, 1789-1790 // The American Historical Review. No. 2. Pp. 271–301.

### **Информация об авторе**

**Питулько Ксения Викторовна**, кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой уголовного права и процесса Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России). Адрес: 199034, Россия, Санкт-Петербург, 10-я линия Васильевского острова, д. 19-А. E-mail: lokhi@yandex.ru

### **About the author**

**Kseniia V. Pitulko**, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of the Department of Criminal Law and Criminal Procedure, Saint Petersburg' Institute of the All-Russian State University of Justice (Russian Law Academy of the Ministry of Justice of Russia). Address: 199034, Russia, Saint-Petersburg, 10 Line Vasilievskiy Island, 19-A. E-mail: lokhi@yandex.ru

Статья поступила в редакцию / Received: 20.06.2023

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 22.07.2023

Статья принята к публикации / Accepted: 30.10.2023