

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ИДЕЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



Е. К. НУРПЕИСОВ,
главный научный сотрудник Института истории государства
Комитета науки МОН РК, к.ю.н., доцент

В статье признается, что в Казахстане еще не создана целостная система местного самоуправления, хотя исходные позиции четко обозначены в Конституции. Текущее законодательство не всегда ясно различает местное государственное управление и местное самоуправление. Из-за этого, по мнению автора, искажается идея местного самоуправления и затрудняется процесс его внедрения в практику общественно-политической жизни страны.

Ключевые слова: публичная власть, местное государственное управление и самоуправление, поселенческий принцип, муниципалитет, акимы, территориальная организация самоуправления, населенный пункт и прилегающая территория его жизнеобеспечения, территориальные советы самоуправления, законы.

Любая страна, обладающая государственной независимостью, предстает в виде самоуправляющегося общества в том смысле, что внутренние отношения и сношения с внешним миром строятся в ней на основе волеизъявления всего народа. Это особенно характерно для демократических стран. Их конституции устанавливают порядок общенационального самоуправления посредством государства, сформированного и наделенного властью народом. В силу этого государство выступает в качестве легитимного и всеобщего органа самоуправления нации (народа), его деятельность распространяется на всю страну в целом с учетом ее административно-территориального деления. Создается, таким образом, публичная власть над всем обществом, которая призвана служить обеспечению общенациональных (общенародных) интересов.

Но у людей, проживающих в том или ином населенном пункте, могут быть особенные, местные интересы и проблемы, не совпадающие с общенациональными. Возлагать их решение на государственные органы не всегда разумно, во-первых, из-за их малозначительности в масштабах страны. Во-вторых, по причине возможного распыления средств государственного бюджета, необходимых для их решения и их не эффективного использования. В-третьих, из-за ограниченных организационных возможностей государственного менеджмента в этой сфере. Поэтому местные, частные проблемы должны решаться органами местного самоуправления. Иными словами, помимо публичной власти на уровне страны, должна функциони-

ровать публичная власть на уровне населенных пунктов (аул, село, город). Это подтверждается мировой практикой.

Решение проблемы формирования местного самоуправления, внятного для общества и соответствующего достигнутому уровню демократии, имеет для Казахстана принципиальное значение по нескольким соображениям.

Во-первых, Казахстан, как евроориентированная страна присоединился к Европейской Хартии о местном самоуправлении. А это ко многому обязывает в международно-правовом аспекте.

Во-вторых, подлинное местное самоуправление – это массовая школа обретения населением опыта цивилизованной политической деятельности.

В-третьих, институты местного самоуправления – это потенциальные носители публичной власти, передаваемой им в процессе децентрализации государственной власти.

В-четвертых, Местное самоуправление, постоянно находясь в институциональном контакте с территориальными органами государственной власти, способно оказывать на них позитивное воздействие.

Прекрасно осознавая это многие ученые полагая, что время местного самоуправления в Казахстане наступило, особенно, после принятия Конституции 1995 г., повысили активность в теоретическом анализе и практическом обосновании возможных путей его внедрения в политическую структуру общества.¹

В Казахстане советского периода, как впрочем, во всех остальных республиках, главным звеном местного самоуправления признава-

¹См.: Руководство по новаторской практике местных администраций в Центральной и Восточной Европе и в Центральной Азии. – Подготовил Роберт Дубински. Алматы, 1997. С. 69. Таранов А.А. Местное самоуправление. Алматы. 1997; Озганбаев О.О. Проблемы законодательного обеспечения государственного управления и самоуправления в Казахстане // Саясат, 1997 г. Июль. С. 13-20. Кучин И.А. Придет ли власть в наш дом // В сб. «О местном самоуправлении. Реалии, проблемы, перспективы». Алматы, 1997 г., сентябрь. С. 50-52; Нурпеисов Е.К. Конституция Республики Казахстан и проблемы местного государственного управления и самоуправления // В сб.: 5-летие Конституции и законодательный процесс в Республике Казахстан» Астана, 2000. С. 121-124; Чеботарев А. Пути реформирования системы местного управления в Казахстане // В сб. «Муниципальное управление». Алматы, 2000, вып. №18. С. 8-10; Баишев Ж. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы: «Жеті Жарғы», 2001. С. 176-186; Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. Алматы. 2003. С. 179; Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. Алматы: «Сага», 2003. С. 260-310.



лись Советы народных депутатов, хотя на деле таковыми они не были. Все решалось государственными органами. После принятия Конституции 1995 года интерес к этой проблеме со стороны государства возрос. Правительством в 1997 году был подготовлен проект закона «О местном государственном управлении и местном самоуправлении». А в 2000 году был подготовлен проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». Оба проекта, под разными предлогами были отклонены Парламентом, хотя по сравнению с ныне действующим Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в редакции от 2 ноября 2015 года, они были шагом вперед к формированию местного самоуправления с четко оформленной структурой и функциями. Если иметь в виду, что маслихаты согласно этому Закону признаются в качестве государственного органа, и одновременно органа местного самоуправления, то становится понятным, что исходная позиция в понимании сути местного самоуправления была неопределенной.

Исторически проблема с самого начала была запутана коммунистической идеологией и официальной юридической доктриной, утверждавшими, что Советы депутатов разных уровней являются институтами самоуправления районов, областей, населенных пунктов. То, что они вместе со своими исполкомами были встроены в систему тоталитарного советского государственного управления, тщательно замалчивалось. Инерция этой идеологии сохраняет свою, хотя и слабеющую, силу до сих пор. Некоторым она не дает возможности понять, что публичная власть в форме государственного управления отличается от публичной власти реализуемой местным самоуправлением. Это не уровни одной вертикально выстроенной публичной власти, а два ее вида.

Изначально публичная власть, как управляющая структура, формируется в рамках рода, аула, княжества, графства и т.д. Затем по мере усиления государства, представляющего из себя управляющую структуру в масштабах страны в целом, объем его публичной власти возрастает за счет подчинения разрозненных территорий с проживающим на ней населением, единой централизованной государственной власти. Пределы возможностей догосударственных управленческих структур (князь и его дружина, вождь племени, старейшина рода, судьи и т.д.) сужаются.²

В разных странах это происходит по различным сценариям. В большинстве из них, в той или иной мере, сохраняются прежние формы самоуправления родовых общин, графств, но с уменьшенным объемом

²Об историческом опыте местного самоуправления в Казахстане. См.: Буктугутова Р.С., Джаниева Р.М. Деятельность органов городского общественного самоуправления в уездных городах Степного края в конце XIX-начале XX в.в. // В сб.: «Вопросы конституционального строительства и роль Лидера нации». Астана. 2015. С. 147-150.

властных полномочий. А в деспотических, тоталитарных государствах они уничтожаются полностью. Наглядный тому пример из недалекой истории – это ликвидация институтов местного самоуправления населения в условиях советской власти, и активное вытеснение из исторического сознания казахстанцев представлений о самоуправлении в родовой и сельской общине, в городских управах.

Таким образом, в массовом сознании прошлое местного самоуправления было стерто. Его современный образ, хорошо представленный в цивилизованных странах как Европы, так и Азии, был скрыт от взора советских людей «железным занавесом», информационной самоблокадой СССР.³

Разумеется, при таких обстоятельствах, на заре независимости Казахстана можно было ставить вопрос о необходимости местного самоуправления, но решить его в начале девяностых годов прошлого столетия не представлялось возможным. Политический и экономический кризисы того времени (двукратное досрочное прекращение деятельности Верховного Совета, развал экономики, вызванный ее переходом от социализма к капитализму) объективно требовали жесткого централизованного государственного руководства страной. Идеи демократии, хотя и витали в общественном сознании, не могли в этих условиях стать приоритетным мотивом общественного развития. Главной задачей для народа было сохранить государственную независимость Казахстана, наладить разваленное производство и обеспечить людей работой.

Демократия, как способ руководства, всегда дает хорошие результаты в периоды стабильного и поступательного развития общества. Но она мало пригодна, либо вообще неприменима в условиях преодоления коренных, революционных потрясений общества. В таких случаях она затухает, превращаясь из активной преобразующей силы в пассивную идею, ожидающую своего времени для возрождения. Эта закономерность не обошла стороной Казахстан, оказавшийся в начальный период независимости в стихии уличной «митинговой» демократии и экономического хаоса.

В этих условиях никем не ставился вопрос о местном самоуправлении как об одном, выражаясь языком Европейской Хартии о местном самоуправлении, «из столпов демократии» (преамбула). По-видимому, исходя из понимания того, что его практическое решение в тот период было весьма проблематичным. Сложность состояла в том, что, во-первых, в массовом сознании контуры местного самоуправления представлялись весьма туманно.

³См. напр.: О местном самоуправлении. Реалии, проблемы, перспективы // Информационно-аналитический бюллетень №4 Центра содействия демократии. Алматы, 1997, сентябрь. С.1-81; Руководство по новаторской практике местных администраций в Центральной и Восточной Европе и в Центральной Азии». Подготовлено Робертом Дубински, 1997. С. 1-69.

Во-вторых, возможности проведения свободных выборов в органы местного самоуправления, надлежащего финансового и материально-технического обеспечения их деятельности также были существенно ограничены.

Не случайно, поэтому в законодательных актах Республики Казахстан до 1995 года, даже включая Конституцию Республики Казахстан 1993 года, нет упоминания о местном самоуправлении.

Лишь Конституция Республики Казахстан 1995 г. содержит специальную статью, посвященную местному самоуправлению. Как один из членов Экспертно-консультационного Совета по проекту Конституции 1995 года, могу засвидетельствовать, что все члены Совета понимали, что одной статьи для такого серьезного вопроса явно маловато. Но и детально расписывать статус, полномочия, порядок формирования такого важного института демократии, каковым является местное самоуправление, было бы преждевременным, не располагая выверенным прогнозом политических ожиданий и политического творчества народа.

Эти сомнения были озвучены на последнем заседании Совета под председательством Президента Н.А. Назарбаева перед опубликованием окончательного варианта проекта Конституции для всенародного голосования. Глава государства, согласившись с мнением членов Экспертно-консультационного Совета, подчеркнул, что в Конституции должны быть отражены территориальные пределы местного самоуправления – населенные пункты и его самостоятельность, гарантированная государством. Далее он отметил, что другие вопросы местного самоуправления можно будет урегулировать в текущем законодательстве в порядке конкретизации этих конституционных положений с учетом обстоятельств, которые будут складываться в политической и экономической жизни страны.

Впоследствии эта принципиальная, отвечающая мировым образцам местного самоуправления, позиция нашла отражение в Конституции 1995 года в виде следующей формулировки: «Местное самоуправление осуществляется населением путем выборов, а также через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских и городских местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения». Данная статья, предусматривая свободу при установлении порядка организации и деятельности органов местного самоуправления, гарантирует их самостоятельность в пределах полномочий установленных законом (п. 3, 4 ст. 89).

Таким образом, Конституция предельно четко установила предназначение, суть и территориальные границы местного самоуправления. Иными словами, местное самоуправление – это публичная власть, решающая вопросы местного значения (п. 1. ст. 89) непосредственно самим населением или его выборными органами, действующими на территории населенного пункта. В этом его принципиальное отличие от государства, реализующего публичную власть на территории страны в целом. Местное самоуправление не государственный управленческий институт и поэтому не может встраиваться ни в вертикальную, ни в горизонтальную структуру государственной власти. Здесь я солидарен с К.Б. Берентаевым, считающим, что «местное самоуправление должно рассматриваться как особый институт, не входящий в систему органов государственной власти, а активно взаимодействующий с ними при решении местных проблем сообщества».⁴

⁴Берентаев К.Б. Особенности становления местного самоуправления в Республике Казахстан // В сб. Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. Алматы. 2003.

Предлагая обратное, политики и ученые, разработчики законопроектов о местном самоуправлении впадают в заблуждение, вследствие которого вопросы формирования самоуправления запутываются, и перспективы его развития задаются в неверном направлении.

Так, например, после принятия Конституции 1995 года, когда вопросы создания центральных, республиканских органов управления нового государства в целом были успешно решены, наступило время решения проблем местного управления. При этом акцент был сделан в сторону выстраивания местного государственного управления. Об этом свидетельствует Закон РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года и действовавший до него Закон РК «О местных представительных и исполнительных органах» от 10 декабря 1993 года, в которых вопросы местного самоуправления не рассматривались. Маслихаты разных уровней были отнесены к числу представительных органов государственной власти на местах.

Между тем, Правительство Республики Казахстан своими Постановлениями от 9 июля 1997 г., 29 июня 1999 г. и 9 августа 2000 г. направляло в Мажилис три законопроекта о местном самоуправлении. Но все они были отклонены по причине, как считалось тогда, политической незрелости населения и экономической отсталости большинства населенных пунктов.

Таким образом, населению Казахстана было отказано в праве иметь структуры местного самоуправления. Вполне возможно, что позиция Мажилиса того времени была в некоторой степени обоснованной. Депутаты, видимо, считали, что с вопросами местного значения вполне могут справиться маслихаты, как представительные органы на местах, но выполняющие наряду с акимами функции местного государственного управления. Это установлено ст.1. Закона «О местном государственном управлении» от 23 января 2001 года. С изменениями и дополнениями, внесенными в 2009, 2013, 2014, 2015 годах, этот закон действует и ныне. В нем маслихаты сохраняют статус государственного органа на местах.

Одним из принципиальных изменений, внесенных в закон является новая редакция его названия, которое после 2009 года излагается следующим образом: «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Но самым одиозным, с юридической точки зрения дополнением является формулировка п. 2 ст. 2-1 данного закона. Во избежание недоразумений приведу его полностью.

П. 2 ст. 2-1: «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». Возникает вопрос – в каком качестве аким осуществляет эти функции? В качестве рядового члена органа местного самоуправления? Это вряд ли. В качестве его руководителя?

Тоже сомнительно. Руководить одновременно системой местной государственной власти и обособленной от нее системой муниципальной власти практически невозможно без ущерба для одной из них, ввиду отсутствия физических возможностей акима выполнять такой большой объем управленческой деятельности одновременно. Это во-первых. Во-вторых, при конфликте общегосударственных и местных интересов выбор акима безусловно будет определен в пользу государственных интересов, а местные сообщества теряют вследствие этого средства правовой защиты своих интересов.

Дуализм властей вполне возможен. Истории известны случаи дуумвирата и триумвирата, когда лидеры страны, согласовывая позицию, достигали общих целей. Но дуализм совмещенный в одном



лице, вопросы не решает, а запутывает. В последние годы советского периода Казахстана такой дуализм короткое время существовал в виде совмещения должностей первых секретарей райкомов, обкомов КПСС и председателей Советов народных депутатов. Чем это закончилось – всем хорошо известно.

Кроме рациональной стороны невозможности совмещения в одном лице исполнения функций местного государственного управления и местного самоуправления, есть еще правовой, конституционный аспект проблемы. Указанная статья, чем бы она не обосновывалась, прямо противоречит ст. 89 Конституции Республики Казахстан.

Такой двойственный статус акима ставит его над органами местного самоуправления, а не внутри них. Это проявляется в его взаимоотношениях с населением, собравшимся на сход или собрание, считающимися по данному закону органами самоуправления. Во-первых, они открываются акимами. Во-вторых, сход или собрание местного общества может созываться по инициативе районного акима самостоятельно, либо с его разрешения. В-третьих, аким вправе не согласиться с решениями местного сообщества. Тогда вопрос рассматривается повторно. В-четвертых, решения собрания или схода подлежат исполнению только в том случае, если они одобрены акимом (п. 4, 5, 7, 10, 11, 12 ст. 39-3 Закона).

Такую деятельность акима нельзя считать осуществлением функции органов местного самоуправления, а напротив, ее нужно расценивать как прямое вмешательство в их деятельность со стороны государства. Между тем смысл учреждения местного самоуправления состоит как раз в обратном, в самостоятельном решении населением местных вопросов на территории своего компактного проживания. Это общепризнанная мировая практика.

На ней основывалась и Конституция 1995 года, признавая, что местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения, параллельно с государственным управлением, осуществляемым местными представительными (маслихатами) и исполнительными (акиматами) органами, ответственными за состояние дел на соответствующей территории (ст. 85 Конституции РК). Это положение Конституции логически предполагало создание в Казахстане местного самоуправления по модели муниципалитетов, сформированных по поселенческому принципу, согласно которому территория местного самоуправления ограничена границами населенного пункта и земельными участками, необходимыми для жизнеобеспечения данного населенного пункта – аула, села, города.

Не спасают положения и территориальные советы самоуправления, создаваемые при акимах в соответствии со ст. 39-7 обсуждаемого зако-

на, введенной в качестве дополнения от 2 ноября 2015 года. Они создаются на основе решения маслихата, в составе, предложенном акимом. Это дополнение, пожалуй, запутало вопрос еще больше, чем предыдущие дополнения. В политической конкуренции между собранием населения и территориальным советом самоуправления в выигрыше, безусловно, окажется последний, опирающийся на административный ресурс акима. А это неизбежно приведет к исчезновению сходок и собраний населения.

Но главный вопрос состоит в том, что эти и другие дополнения в Закон о местном государственном управлении и самоуправлении не соответствуют Основному Закону страны. Видимо, желание создать оригинальную, казахстанскую модель местного самоуправления многократно перевесило уважение к Конституции и отдалило Казахстан от внедрения успешно действующей модели самоуправления, получившей широкое применение в мировом масштабе.

Можно понять отсутствие системного самоуправления в Казахстане в начальный период его независимого развития, но не на двадцать пятом году суверенного развития Казахстана.

Ведь не секрет, что по многим, длительные время не решаемым житейским вопросам в своем ауле, селе, городе, человек вынужден обращаться к представителю государственной власти. А там бюрократия, волокита, намеки и требования незаконного вознаграждения. Убрать с улицы снег, отловить бродячих собак, устранить перебои с электро-водо-газоснабжением, и по многим другим вопросам люди обращаются к чиновникам. Другой власти нет. Такие разрозненные частные обращения малоэффективны. Сходы и собрания, проводимые от случая к случаю, да еще с разрешения акима, также мало что дают в плане системного решения актуальных повседневных вопросов жизнеобеспечения населенного пункта.

В этих условиях нужна местная организация публичной власти, действующая постоянно, самостоятельно и сформированная, на основе Конституции и других законов, населением аула, села, города. Другой вопрос когда и как его внедрить: начнем это делать с сельских населенных пунктов и малых городов или же, тщательно подготовившись, особенно в вопросах его финансового и материально-технического обеспечения, введем его во всех населенных пунктах без исключения.

В любом случае это потребует принятия отдельного закона о местном самоуправлении. Может быть, стоит вернуть на новое рассмотрение отклоненные в свое время правительственные варианты законопроектов по данному вопросу. Кроме того, нужно будет внести изменения и дополнения в действующее законодательство по вопросам коммунальной собственности, так как то, что

сейчас называется коммунальной собственностью, не является таковой. Она – государственная, управляемая акимами. А коммунальная собственность должна принадлежать населенному пункту, то есть коммуне, если выражаться французским языком.

Принципиальные изменения и дополнения нужно будет вводить в налоговое законодательство, особенно по вопросам взимания налогов для местной казны, отчисления в нее от общереспубликанских налогов. При этом на законодательном уровне потребуются решить проблему взимания подоходных налогов с физических лиц по месту жительства, а не по месту работы, а с юридических лиц, наоборот, по месту их деятельности, а не по местонахождению головного офиса. Эти вопросы особенно важны для пригородных населенных пунктов, жители которого работают в городах, для работающих вахтовым методом, но пользующихся социально-бытовой инфраструктурой по месту жительства. Не облагаемые сейчас подоходными налогами, так называемые «самозанятые», также могут вносить свой «налоговый» вклад в развитие местного самоуправления при введении налога с продаж.

Круг вопросов, требующих законодательного регулирования местного самоуправления, разумеется, намного шире, чем обозначен здесь. Если будет выражена согласованная воля населения и органов государственной власти о создании подлинного муниципального (в переводе с латинского – самоуправляющейся общины) управления, то подготовить пакет соответствующих законопроектов будет несложно. Главное не терять из вида исходные конституционные ориентиры, содержащиеся в ст. 89 Конституции 1995 года. Это – во-первых, поселенческий принцип организации местного самоуправления, то есть его «привязка» к сельским и городским населенным пунктам с прилегающей территорией, необходимой для их жизнеобеспечения. Во-вторых, гарантируемая государством самостоятельность органов самоуправления при решении вопросов местного значения. В-третьих, гражданская активность и инициатива населения при создании органов местного самоуправления, основанных на Конституции и текущем законодательстве.

При неукоснительном соблюдении этих конституционных норм местное самоуправление обретет реальную муниципальную форму и будет представлено в виде избранных гражданами населенного пункта (аула, села, города) советов (кенесов), дело не в названии, и подчиненных им исполнительных органов. Разумеется, здесь на первых порах могут возникнуть организационные проблемы при выборах руководящих органов местного сообщества, особенно в небольших по численности населенных пунктах. Есть опасения, что граждане, руководствуясь родоплеменными и этническими мотивами, могут отдавать предпочтение представителям своего рода или этноса. Через это надо пройти. Не войдя в воду, не научишься плавать.

В преодолении такой возможной ситуации свой достойный вклад могли бы внести политические партии, смещая свою политическую деятельность от крупных городов в сторону регионов, особенно сельских, активно выдвигая своих кандидатов, проживающих в соответствующих населенных пунктах.

В связи с тем, что создание системы подлинного местного самоуправления дело ближайшего будущего, в целях постепенного перехода к нему было бы целесообразно вводить его поэтапно. На первом этапе сформировать систему местного самоуправления в сельских населенных пунктах и малых городах. На втором этапе вводить местное самоуправление в крупных городах (областные центры, столица и Алматы).

Что даст введение местного самоуправления?

Во-первых. В порядке укрепления демократических основ государства будет происходить деконцентрация (деэтизация) государственной власти о необходимости которых Президент Н.А. Назарбаев постоянно напоминает на протяжении последних десяти лет.

Во-вторых. Население, удаленное от районных и областных центров избавится, наконец, от необходимости «челом бить» перед начальством в лице государственных чиновников, сокращая тем самым базу для коррупции. Все их нужды, чаяния будут решаться доступными им структурами местного самоуправления. То, что не подвластно или вне пределов экономических возможностей этих органов, они могут выносить на рассмотрение соответствующих государственных органов.

В-третьих. Большие массы людей, вовлекаясь в процессы формирования органов местного самоуправления и контроля за их деятельностью, обретут бесценный опыт политической и организационной деятельности, что особенно важно для молодежи.

В-четвертых. Переход многих функций местного государственного управления к местному самоуправлению существенно сократит госаппарат, уменьшая тем самым нагрузку на государственный бюджет.

В-пятых. Постепенно избавит население от патерналистских настроений, когда ожидание помощи от государства преобладает над стремлением людей самим решать социальные и бытовые проблемы места своего проживания. Повысит социальную активность человека во благо себя и своих соседей и гражданскую ответственность за благоприятные условия жизни будущих поколений. Это, пожалуй, самое главное.

Е.К. Нурпеисов: Заңнама және жергілікті өзін-өзі басқару идеясы.

Мақалада Конституцияда негізгі бағдарлары көрсетілгенімен, Қазақстанда әлі де болса жергілікті өзін-өзі басқарудың біркелкі жүйесі құрылмағандығы айтылады. Қазіргі заңнама жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы айырмашылықты нақты анықтамайды. Осы себептен, автордың пікірі бойынша, өзін-өзі басқару идеясы бұрмаланып, оны еліміздің қоғамдық-саяси өміріне енгізу үдерісі қиындауда.

Түйінді сөздер: көпшілік билігі, жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару, қоныстану принципі, муниципалитет, әкімдер, өзін-өзі басқаруды аймақ бойынша ұйымдастыру, елді мекен және оның тіршілігін қамтамасыз ететін іргелес аймақ, өзін-өзі басқарудың аймақтық кеңесі, заңдар.

E. Nurpeisov: Legislation and the idea of local government.

The article states that Kazakhstan has not yet established an integrated system of local government, although their starting positions clearly marked in the Constitution. Current legislation does not clearly distinguish local public administration and local self-government. In the authors opinion the idea of local self-government is distorted because of this and hampers the process of reduction to practice of the social and political life of the country.

Keywords: public authorities, local government and self-government, settlement principle, municipality, city administration (Akimat), the territorial organization of self-government, town and surrounding area of his life support, territorial self-government councils, laws.