

Краткий обзор местного самоуправления в Турции: полезные примеры для Казахстана

Сергей Людвигович Мидельский

профессор, академик, Президент Региональной Академии Менеджмента

(г. Павлодар, Казахстан)

В общественном сознании жителей постсоветского пространства распространено представление о том, что местное самоуправление – это специфическое локальное западноевропейское явление, неприменимое (да и не нужное) в других частях света. Опыт ряда динамично развивающихся неевропейских стран показывает ошибочность подобного взгляда. Пример Турции, пожалуй, будет наиболее показательным для Казахстана [1].

Современная система местного самоуправления в Турции была сформирована в самом начале существования республиканского строя этой страны (1923 г.). Уже в 1924 г. был принят Закон о деревнях, а 6 лет спустя – городское право. В современной Турции основные принципы функционирования системы государственного управления и местного самоуправления содержатся в Конституции этого государства, в статьях 126 и 127. Частные вопросы регулируются отдельными законами [2].

Местное государственное управление в Турции отличается дуализмом. Он заключается в том, что на каждом уровне административно-территориального деления местные власти, имея собственные сферы полномочий и ответственности, одновременно реализуют на своей территории политику Президента и правительства. При этом местные органы власти автономны и не входят в структуру центральной администрации. Их цель – служить интересам местных сообществ [3].

В соответствии со статьей 127 турецкой Конституции, «Центральная администрация имеет полномочие **административной опеки** над местными органами власти на основе принципов и порядка, установленных законом, и с целью обеспечения функционирования местных служб в соответствии с принципом централизованного управления, обеспечения единообразного коммунального обслуживания, защиты общественных интересов и решения местных нужд соответствующим способом» [2].

Принцип дуализма прослеживается и в бюджетной сфере: для реализации местных задач органы власти используют средства местного бюджета соответствующего уровня, а для выполнения заданий, поставленных центральной администрацией, - получают от неё соответствующие дотации.

Как и Республика Казахстан, Турецкая Республика, согласно Конституции – унитарное государство. Статья 3 Конституции гласит: «Турецкое государство, его территория и нация - единое неделимое целое», а статья 4 прямо запрещает изменение данного положения в будущем [2].

Административно-территориальное деление Турции имеет 3 основных уровня:

- верхний уровень – иль (тур. il — «область» или «провинция»). Сейчас их 81.

- средний уровень - ильче (тур. ilçe — «район»);

- низовой уровень – села (деревни) (тур. köy, кёй) и города (belde, şehir, kasaba).

Есть и дополнительные (вспомогательные) уровни. Так, например, некоторые районы делятся на волости (буджаки), населённые пункты городского типа делятся на кварталы (тур. mahalle, махалле). Отдельно выделяются поселки (в том числе курортные) и другие городские поселения с населением от 2 до 20 тысяч человек (тур. belde, белде — «городок» или «городской округ»).

В результате реформы местного самоуправления 2013 года муниципальное устройство Турции приобрело четырёхуровневую структуру:

1. Метропольные муниципалитеты (тур. Büyükşehir belediyeleri — «Муниципалитеты больших городов») — муниципалитеты, существующие в границах 30-ти городов, которые являются административными центрами провинций (илей) с населением более 750 000 человек. Метропольные муниципалитеты существуют в Анкаре, Стамбуле, Измире, Анталье, Бурсе, Конье, Манисе, Мерсине, Эрзуруме и других крупнейших городах Турции. Во главе этих муниципальных образований стоят избираемые горожанами градоначальники (тур. Büyükşehir Belediye Başkanı, Бюйюкшехир беледийе башканы).

2. Столичные муниципалитеты — муниципалитеты, существующие в границах административных центров провинций (илей) с населением менее 750 000 человек.

3. Районные муниципалитеты — муниципалитеты, существующие в границах районов и районов в больших городах.

4. Городские муниципалитеты — муниципалитеты, существующие в границах городов и городских поселений (тур. *belde*).

Во главе муниципалитета (тур. *belediye*, беледийе) стоит избираемый жителями глава — беледийе башканы (тур. *belediye başkanı*) [4, 5, 6].

Органы государственной власти всех уровней и все муниципалитеты являются отдельными юридическими лицами, все они имеют отдельный бюджет и право взимать налоги. Все они находятся под демократическим контролем граждан. Порядок избрания и назначения, структуру, сферу полномочий и зону ответственности местных властей на каждом уровне регулирует соответствующий закон [7].

Права, обязанности, полномочия и сфера ответственности руководства области (провинции) перечислены в Законе о специальной провинциальной администрации от 2005 г., который заменил аналогичный Закон от 1987 г. В основном это вопросы здравоохранения и социальной защиты населения, образования и культуры, экономики, сельского хозяйства и общественных работ. Областными органами управления являются: губернатор, областной (провинциальный) совет и областное (провинциальное) собрание.

Во главе провинции стоит губернатор - вали (тур. *vali*), который одновременно является представителем центральной администрации. Как правило, это — член правящей партии. Губернатор назначается Президентом по рекомендации Совета министров (кабинета) из числа кандидатур, предложенных Министерством внутренних дел (МВД).

Основной обязанностью губернатора, как представителя центральной администрации на территории провинции, является управление местными органами государственного управления и координация их работы. Ему подчиняются все должностные лица и все нижестоящие административные единицы на территории провинции (за исключением судебной системы и военных). В обязанности губернатора провинции входит назначение, контроль деятельности и увольнение должностных лиц (кроме директоров департаментов), а также подготовка проекта бюджета, отчеты о его исполнении и деятельность по привлечению инвестиций.

Поскольку губернатор одновременно является руководителем органов местного самоуправления на областном уровне, он также обязан заботиться об интересах вверенного ему региона и представлять его во внешних контактах. Он реализует решения совета провинции и провинциального собрания, а также контролирует их выполнение другими органами местного самоуправления.

Губернатор может потребовать повторного рассмотрения уже принятых провинциальным советом решений, если есть весомые основания полагать, что они противоречат решениям провинциального собрания или общенационального законодательства. Если совет настаивает на своем решении – губернатор может приостановить его исполнение и в 10-тидневный срок направляет соответствующий запрос в Государственный совет, который должен рассмотреть данный запрос в 60-тидневный срок. Решение, принятое Государственным советом, является окончательным.

Наряду с губернатором, высшим органом исполнительной власти на областном уровне является совет провинции (тур. il encümeni), состоящий из 10 человек. Пятеро из них избираются тайным голосованием из числа депутатов провинциального собрания, а ещё пятеро (директора департаментов) – назначаются губернатором. Срок полномочий всех членов совета – 1 год, после чего возможно переизбрание (для избираемых членов) или повторное назначение (для директоров департаментов). Естественно, подобный порядок стимулирует членов совета на быстрое принятие эффективных управленческих решений в интересах большинства населения своей провинции.

Повестку дня заседания провинциального совета готовит губернатор, который обычно и председательствует на нем. В случае невозможности для губернатора участвовать в заседании, его функции выполняет генеральный секретарь провинции.

Основными задачами совета провинции являются изучение состояния дел и внесение провинциальному собранию предложений по вопросам:

- разработки и реализации стратегических планов и целевых программ развития региона;

- формирования бюджета провинции и контроля за его выполнением.

Кроме того, в сфере ответственности совета провинции – вопросы отчуждения частных землевладений для государственных нужд и выплаты соответствующей компенсации их владельцам, а также предоставление субсидий, дотаций и субвенций для территорий, затронутых стихийными бедствиями или иными чрезвычайными ситуациями [3, 7, 8, 9].

Высшим органом представительной власти на областном уровне является провинциальное собрание (тур. il genel meclisi). Его депутаты избираются сроком на пять лет на всеобщих выборах. Количество членов собрания зависит от численности населения данной провинции и составляет от 9 чел. (в Байбурте) до 211 (в Стамбуле).

Среди главных задач провинциального собрания - утверждение бюджета и контроль за его исполнением. Этот орган также решает вопросы, связанные со стратегическими планами развития региона, целевыми программами (особенно – в области инвестиций и занятости), контролем за деятельностью государственных и бюджетных служащих. Кроме того, собрание несет ответственность за избрание членов совета провинции и членов специальных комиссий (например, бюджетных). Собрание также принимает решения относительно установления сотрудничества с другими административно-территориальными образованиями (в том числе – международного сотрудничества), а также изменения границ между административно-территориальными образованиями, их слияния или выделения новых административных единиц.

В состав турецких провинций входят административные единицы более низкого уровня. В основании этой пирамиды находятся города и села.

Города бывают трех типов:

- обычные города (тур. belediye), правовой статус которых определяет Закон № 5393 «О городах»;

- столичные города — административные центры провинций с населением менее 750 000

человек.

- мегаполисы или метрополии (тур. büyükşehir belediyesi), к которым применяется Закон № 5216 «О метрополиях». В настоящее время (после реформы местного самоуправления 2013 года) таких городов, которые являются административными центрами провинций с населением более 750 000 человек, насчитывается 30.

Во всех случаях структура органов городской власти одинакова. Органом представительной власти является городской (столичный, метропольный) совет, а исполнительную власть возглавляют мэр и исполнительный комитет. Каждый город представляет собой единый избирательный округ, жители которого выбирают всех депутатов [3, 7, 8, 9].

Городской совет (тур. belediye / büyükşehir belediye meclisi) избирается сроком на 5 лет по пропорциональной избирательной системе. Избирательный порог составляет 10%. Количество членов совета зависит от численности населения города и составляет от 9 до 55 человек. В задачи совета входит разработка и принятие городского бюджета, а также контроль за его исполнением. Этот орган также принимает решения относительно инвестиций в объекты городской инфраструктуры (дороги и тротуары, канализация, водопровод, электрические сети и газоснабжение). Кроме того, он определяет размер местных налогов и ставки арендной платы за жилье, а также принимает планы пространственного развития города.

Исполнительный комитет города (тур. belediye encümeni) - орган исполнительной власти, в который входят некоторые депутаты городского совета, мэр и руководители некоторых департаментов. Срок его полномочий - один год. Члены исполкома имеют право на переизбрание или повторное назначение по результатам своей работы. Таким образом, на городском уровне действует тот же принцип, что и на уровне провинции.

Количество членов горисполкома – всегда нечетное (с учетом мэра). Оно зависит от численности населения города и чаще всего составляет от 5 до 11 человек. Половина из них (от 2 до 5 человек соответственно) избирается тайным голосованием из числа депутатов горсовета. Другая половина назначается мэром из числа руководителей департаментов (в том числе обязательно включая руководителя департамента финансов).

Среди обязанностей горисполкома – предварительный анализ проекта бюджета города, проверка и утверждение ежемесячных отчетов о доходах и расходах города, а также принятие решений о непредвиденных расходах. Он также принимает решения об отчуждении частных землевладений для городских нужд и выплате соответствующей компенсации их владельцам. По запросу мэра города городской исполком также имеет право оценивать работу государственных служащих и принимать решения о найме новых сотрудников в городские учреждения [3, 7, 8, 9].

Мэр (тур. belediye başkanı) избирается прямым голосованием на пятилетний срок, в течение которого он выполняет решения совета и исполкома, издавая постановления и решая местные проблемы, особенно - в сфере инфраструктуры, здравоохранения и государственных закупок.

Городской совет не может непосредственно уволить мэра. Тем не менее, он может инициировать процедуру отстранения мэра от должности, поскольку именно он рассматривает ежегодные отчеты о деятельности мэра. Если горсовет квалифицированным большинством в $\frac{3}{4}$ голосов отвергает такой отчет, то он немедленно ставит об этом в известность губернатора провинции (как представителя центральной администрации). Губернатор пересылает отвергнутый отчет (с собственным заключением) в Государственный совет. Если Госсовет подтверждает факт некомпетентности мэра, он отстраняется от должности. В подобной ситуации городской совет должен тайным голосованием избрать временного мэра, который будет работать до очередных выборов.

В соответствии с действующим законодательством, если численность населения какого-либо села превышает 2000 человек, сельский староста (или же не менее половины населения села, имеющие право голоса) могут подать губернатору провинции прошение о предоставлении данному селу статуса города и соответствующих прав. Окончательное решение принимает Государственный совет, который вместе с Министерством внутренних дел и Президентом Турецкой Республики издает указ о предоставлении данному поселению муниципальных прав [3, 7, 8, 9].

Согласно турецкому законодательству, **метрополия** — это город, в состав которого входит не менее трех районов. Из этого определения логично вытекает двухступенчатая структура управления метрополией, в которой верхний уровень – это администрация собственно метрополии, а нижний уровень – администрации входящих в неё районов.

Районные муниципальные власти управляют своими частями метрополии, в то время как городской муниципалитет метрополии контролирует и координирует их усилия. Городской муниципалитет может делегировать районам часть своих полномочий или реализовывать их совместно.

При наличии стабильно положительных результатов социально-экономического развития города, являющегося столицей провинции, он может получить статус метрополии. Обязательное условие: необходимо, чтобы в его границах (и в радиусе не менее 10 км. от них) постоянно проживало не менее 750 тыс. человек.

Как и в обычном городе, административными органами метрополии являются совет, мэр и исполнительный комитет [3, 7, 8, 9].

Представительную власть на уровне метрополии осуществляет **совет метрополии** (тур. büyükşehir belediye meclisi). В него входят по 20% депутатов (набравших максимальное количество голосов на всеобщих выборах) от каждого района, из которых складывается метрополия.

Исполнительным органом метрополии является **исполнительный комитет** (тур. büyükşehir belediye encümeni). Он состоит из 12 человек. 5 из них выбирается тайным голосованием среди депутатов совета метрополии, ещё 5 назначает мэр из числа руководителей департаментов. Остальные двое – это директор департамента финансов и генеральный секретарь метрополии. Генеральный секретарь назначается министром внутренних дел по представлению мэра метрополии, его задача – контроль за соблюдением законодательства государственными служащими, особенно – при проведении конкурсных процедур, тендеров, госзакупок, выдаче лицензий и разрешений, сделках с недвижимостью и иных потенциально наиболее коррупциогенных процедурах. В остальном задачи исполкома метрополии аналогичны задачам исполкома обычного города [3, 7, 8, 9].

Деревни / села (тур. köy) - исторически самые старые и в то же время самые маленькие территориальные сообщества в Турции. В настоящее время их – почти 35,5 тыс. Село – это отдельный населенный пункт с традиционно сложившимся населением, обычно насчитывающим не более чем 2 000 человек (хотя на практике порой встречаются сельские поселения, насчитывающие более 2 000 жителей). На этом административном уровне можно выделить три органа: сход / собрание жителей села (тур. köy derneği),

совет старейшин (тур. köy meclisi) и старосту (тур. muhtar).

Собрание / сход жителей села на практике является формой прямой демократии. Участниками схода являются все жители села, обладающие избирательными правами и проживающие в данном селе не менее 6 месяцев. Они выбирают членов совета старейшин и старосту.

Совет старейшин – это сельский аналог городского исполнительного комитета. Так же, как и исполком, он частично избирается, а частично состоит из постоянных членов. Количество избираемых членов совета старейшин обычно колеблется от 8 до 12 (при численности населения менее 1 000 чел. – 8 членов; от 1 000 до 2 000 – 10; свыше 2 000 чел. – 12 членов). Постоянными членами совета старейшин являются учитель (или директор) сельской школы, а также имам местной мечети (согласно действующему законодательству Турецкой Республики, все служители религиозного культа всех конфессий являются государственными служащими и получают зарплату из госбюджета) [3, 7, 8, 9].

В свою очередь, староста села избирается общим собранием / сходом жителей сроком на 5 лет на мажоритарных выборах (т.е. для избрания достаточно простое большинство голосов, и избиратели принимают решение, основываясь на личных качествах кандидата, а не его партийной принадлежности). Более того, политическим партиям прямо запрещено участвовать в избирательных кампаниях на сельском уровне, чтобы избежать идеологической поляризации деревенского электората и не провоцировать излишних конфликтов между местными избирателями, обладающими чаще всего невысокой политической культурой [3, 9].

В соответствии с Конституцией и действующим законодательством, сельская администрация – это орган местного самоуправления, являющийся самостоятельным юридическим лицом. На практике порой бывает, что бюджет села является дефицитным. У сельской администрации в таком случае не остается средств на оплату труда служащих и даже самого старосты. Тогда на помощь приходит государство. В соответствии с уже упоминавшимися принципом дуализма и правом административной опеки, из государственного бюджета выделяются средства на заработную плату сотрудникам сельской администрации. Разумеется, в подобном случае самостоятельность и независимость подобного органа местного самоуправления оказывается сильно ограничена. Фактически, администрация убыточного населенного пункта начинает действовать, как представители центральной администрации [3, 7, 8, 9].

Правила организации выборов на местном уровне регулируются Конституцией. Обычно они проводятся каждые 5 лет. Исключение составляют случаи, когда они должны пройти за год до или после очередных или внеочередных парламентских выборов. В этом случае выборы проводятся одновременно.

Активным избирательным правом (правом избирать) обладают все граждане, достигшие на день голосования 18-летнего возраста, за исключением: военнослужащих срочной воинской службы, курсантов военных училищ и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

Пассивным избирательным правом (правом быть избранными) обладают граждане, достигшие в день выборов 25-летнего возраста [2].

Основная нагрузка по реализации задач местного самоуправления в Турции лежит на муниципалитетах городов и метрополий. Это связано с меняющейся структурой общества. В 1924 году городское население составляло 24% населения страны. В сельской местности тогда же проживало 76% населения. К концу XX века эта пропорция полностью изменилась. В 2000 году 65% турок проживало в городах, тогда как в сельской местности – только 35%. В 2007 году эта доля составляла 70% городских жителей по сравнению с 29% сельских [3, 10, 11].

Кроме того, высокая явка избирателей на местных выборах, например, мэров городов, делает эти выборы важным элементом стратегии основных турецких политических партий. С одной стороны, местные выборы являются проверкой степени поддержки населением тех или иных политических сил, а с другой, вместе с постоянным ростом значения муниципалитетов, они становятся лучшей площадкой для политической конкуренции [3, 10, 11].

Использованная литература:

1. Мидельский С.Л. [Местное самоуправление в Турции и его значение для Казахстана](#) // «Membership in the WTO: Prospects of Scientific Researches and International Technology Market»: Materials of the IV International Scientific-Practical Conference. In two volumes. Volume I – Vancouver, Canada: Regional Academy of Management, 2019.
2. Конституция Турецкой Республики от 7 ноября 1982 г. / Конституции государств Европы. Издательство НОРМА, 2001 г.
3. Bieniek K., Węglarz B. Turcja. Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica IV, 2010.
4. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМО-Университет, 2004. - 401 с.
5. Турция // Большая российская энциклопедия: [в 35 т.] / гл. ред. Ю.С. Осипов. — М.: Большая российская энциклопедия, 2004—2017.
6. Административные единицы государств, приведённые в словаре // Словарь географических названий зарубежных стран / отв. ред. А.М. Комков. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Недра, 1986.
7. Heper M. Turkey // V. Subramaniam (red.), Public Administration in Third World. Westport, 1990.
8. Ulusoy A., Akdemir T. Mahalli İdareler – Teori, Uygulama, Maliye. Ankara, 2007,
9. İncioğlu N. Local Elections and Electoral Behavior // S. Sayarı, Y. Esmer (red.) Politics, Parties and Elections in Turkey. London, 2002.

10. Коваленко Н.Е. Местное самоуправление как форма демократии: Учебное пособие. СПб, СПбГУЭФ, 2008.

11. Polatoglu A. Turkish Local Government: The Need for Reform // Middle Eastern Studies. - L., 2000. - V. 36, N. 4. - P. 156-171.