Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

Andrzej Bisztyga

Terenowa administracja rządowa oraz samorząd terytorialny w Republice Kazachstanu. Aspekt konstytucyjny

Local government administration and local authority in the Republic of Kazakhstan. The constitutional aspect

I

Poradzieckie państwa Azji Centralnej z różnych powodów nie stanowiły dotąd przedmiotu naszych poszerzonych i pogłębionych badań ustrojowych. Nie są to bowiem państwa o długiej i utwierdzonej tradycji państwowej. W innym czasie i w odmienny sposób, niż miało to miejsce w państwach europejskich, przebiegały tam także procesy formowania się narodów i społeczeństw.

W gronie tych państw szczególne zainteresowanie może budzić Republika Kazachstanu (RK). Za moment uzyskania statusu suwerennego państwa przez Kazachstan poczytuje sie ogłoszenie deklaracji suwerenności 25 października 1995 r., natomiast ustawa konstytucyjna o niepodległości państwowej Kazachstanu została przyjęta 16 grudnia 1991 r. W dniu 21 grudnia 1991 r. Republika Kazachstanu przystąpiła do Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Tydzień później, to jest 26 grudnia 1991 r., niepodległość Kazachstanu została uznana przez ówczesny Związek Radziecki.[1] Zatem niepodległość Kazachstanu została

[1] Mniej więcej w tym samym czasie własne deklaracje suwerenności i niepodległości ogłosiły wszystkie pozostałe poradzieckie republiki środkowoazjatyckie: Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Ponadto wszystkie one – wraz z Kazachstanem – przystąpiły do Wspólnoty Niepodległych Państw właśnie 21 grudnia 1991, a następnie niepodległość wszystkich tych państw została uznana przez Związek Radziecki 26 grudnia tego samego roku.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

uznana przez Związek Radziecki dopiero po przystąpieniu przez Kazachstan do WNP. Obecnie Kazachstan pozostaje pełnoprawnym podmiotem prawa międzynarodowego publicznego.[2]

Z jednej strony wciąż trudno stwierdzić, czy państwo to wkracza na ścieżkę respektowania zachodnich standardów rządów prawa, demokracji i praw człowieka, a z drugiej strony – porównując je z pozostałymi państwami regionu – to właśnie w nim można zaobserwować próby wdrażania demokratycznych reform. Starania te są przedmiotem zainteresowania europejskich środowisk politycznych i naukowych również z tego tytułu, że Kazachstan deklaruje nawiązywanie w swych politycznoustrojowych reformach do wzorców europejskich. Świadectwem rosnącego w naszym kraju zainteresowania Kazachstanem i jego sprawami jest wzrost liczby publikacji tego państwa dotyczących, w tym publikacji naukowych. Obecnie wśród tych ostatnich dominują opracowania o charakterze politologicznym. Jest to zrozumiałe, zważywszy na dokonujący się w tym państwie proces politycznej transformacji. Znacząca dynamika przemian politycznoekonomicznych i związana z tym przebudowa stosunków społecznych sprzyja ujmowaniu tych procesów właśnie w kategoriach politologicznych. Tym materialnym przemianom towarzyszą jednak określone zmiany ustrojowe, rozumiane jako zmiany w obowiązującym systemie prawnym, w tym zmiany o charakterze konstytucyjnym.

Kazachstański konstytucjonalizm jest konstytucjonalizmem relatywnie młodym i, co się z tym wiąże, poszukującym optymalnych dla siebie wzorców i kierunków rozwoju. Praktycznie jedynymi rodzimymi wzorcami ustrojowymi dla odrodzonego Kazachstanu były wzorce radzieckie i przedradzieckie, w tym żuzowo-trybalne. Tym bardziej za wartościowsze należy uznać deklaracje i próby nawiązywania przez współczesny Kazachstan do europejskich tradycji ustrojowych. Kazachstański konstytucjonalizm znajduje się dopiero w fazie zmian i rozwoju. Z tym większym zainteresowaniem wypada zatem monitorować proces kształtowania się systemu rządów, który przynajmniej w założeniu zmierza ku kanonom demokracji.

Po części jest to kwestia zmian prawnych, zwłaszcza zmian w konstytucji, a po części kwestia zmian społecznych, szczególnie przeobrażeń w społecznej mentalności. Jest to zagadnienie doniosłe w kontekście realizacji postulatu zgodności konstytucji formalnej z konstytucją rzeczywistą. Innymi słowy, postanowienia aktu o najwyższej mocy prawnej, jakim jest konstytucja, powinny uwzględniać rzeczywisty układ sił politycznych, społecznych i ekonomicznych. Konstytucja formalna powinna nadążać za konstytucją rzeczywistą. Wiemy, że jeżeli konsty-

[2] Stosunki dyplomatyczne między Republiką Kazachstanu a Rzeczpospolitą Polską zostały nawiązane 6 kwietnia 1992 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

tucja formalna śmiałością swych rozwiązań znacząco wyprzedzi konstytucję rzeczywistą, stworzy to zagrożenie jej fikcyjności. W związku z tym istotne znaczenie ma stymulowanie w duchu demokracji rzeczywistych przemian politycznych, społecznych i ekonomicznych. Z drugiej strony fakt obowiązywania określonych, w tym śmiałych, wybiegających w przyszłość, rozwiązań konstytucyjnych zawsze oddziałuje na regulowane nimi stosunki polityczne, społeczne i ekonomiczne. Stąd w procesie pokojowego, ewolucyjnego zmierzania ku systemowi demokratycznemu istotne jest zachowanie subtelnej równowagi między konstytucją formalną a konstytucją rzeczywistą, zwłaszcza w sytuacji stymulowania tego procesu przez określony ośrodek władzy, na przykład ośrodek prezydencki – jak to ma miejsce w przypadku Republiki Kazachstanu. I rzeczywiście, jak dotąd, zmiany konstytucji w poradzieckich republikach centralnej Azji dokonywały się relatywnie często. Ewolucja systemu ustrojowego dotyczy poszczególnych jego elementów, takich jak aksjologia systemu rządów, wyznaczona przez zasady konstytucyjne, system organów władzy państwowej, zakres wolności i praw jednostki itp.

Z perspektywy powyższych uwag, w tym dotyczących konstytucji rzeczywistej, doniosłe znaczenie ma lokalny ustrój państwa. Struktura, zasady organizacji i funkcjonowania administracji lokalnej, a zwłaszcza samorządu terytorialnego, stanowią czynniki bezpośrednio wpływające na proces budowy i kondycji społeczeństwa obywatelskiego, stanowiącego ważny punkt odniesienia w rozważaniach o demokracji. Trudno byłoby bowiem budować demokrację, pomijając jej lokalny wymiar. Kwestia ram prawnych oraz obraz praktycznego funkcjonowania lokalnej demokracji przedstawiają się jako kwestie doniosłe w scenariuszu budowy demokratycznego systemu rządów i społeczeństwa obywatelskiego.

W tym kontekście za interesujące i spektakularne zdarzenie należy uznać podpisanie 25 lipca 2006 r. przez Prezydenta Republiki Kazachstanu dekretu zatwierdzającego projekt koncepcji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast 30 września tego samego roku rząd przyjął postanowienie o zatwierdzeniu planu realizacji tej koncepcji.[3] Dokument ten, stanowiący formalny przejaw przywództwa transformacyjnego[4], zakładał między innymi rozbudowę bazy normatywno-

[3] T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 96, a za nimi: Ukaz Prezidienta Riespubliki Kazachstan ot 25 ijulia 2006 goda Nr 15 „O koncepcii razwitija graždanskowo obszcziestwa w Riespublikie Kazachstan", http://www.kazpravda.kz; Postanowlienije prawitielstwa Riespubliki Kazachstan ot 30 sientiabria 2006 goda Nr 953 „Ob utwierždieni Plana mieroprijatij po riealizacii Koncepcii razwitija graždanskowo obszcziestwa w Riespublikie Kazachstan na 2006 – 2011 gody", http://www.zakon.kz/our/news/.

[4] Patrz uwagi o roli przywódcy w kreacji modelu modernizacji adaptacyjnej wyrażone w: P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Nauk Politycznych, Zakład Badań Wschodnich, Warszawa 2006, s. 153.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

-instytucjonalnej społeczeństwa obywatelskiego, umocnienie partnerskich relacji władz i społeczeństwa oraz obywatelskiej kontroli nad działalnością organów władzy państwowej, zwiększenie roli instytucji obywatelskich w życiu publicznym, a także wskazywał i podkreślał znaczenie ewolucyjnego charakteru tych przemian.[5] Realizacja takich założeń jest uwarunkowana między innymi legislacyjną ingerencją w obszar administracji lokalnej i samorządu terytorialnego. Tym bardziej uzasadnione wydaje się podjęcie próby monitorowania dokonań w tym zakresie.

II

Dyskusja nad nowym, potencjalnym kształtem terenowej administracji rządowej oraz nad potrzebą ustanowienia samorządu terytorialnego w zasadzie datuje się od ustanowienia niepodległości Republiki Kazachstanu. O ile od początku istniała pewna wizja co do kształtu i zasad funkcjonowania administracji rządowej w terenie, o tyle forma samorządu terytorialnego relatywnie długo pozostawała i w zasadzie pozostaje niewiadoma. Podejmowane na początku lat 90. minionego wieku próby ustanowienia samorządu terytorialnego nie powiodły się. W zasadniczym stopniu przyczyną tych niepowodzeń było niezrozumienie natury samorządu terytorialnego, którego rozwój zakłada aktywne uczestnictwo mieszkańców w rozstrzyganiu kwestii o charakterze lokalnym. Pojawiały się projekty ustaw o samorządzie terytorialnym, które jednak nie były finalizowane.[6]

Co się tyczy wcześniejszych, radzieckich, doświadczeń z tego zakresu, to przedmiotowe kwestie były regulowane prawem Kazachstańskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, zwłaszcza ustawą o samorządzie lokalnym i lokalnych Radach Deputatów Ludowych Kazachstańskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 15 lutego 1991 r.[7] Należy zaznaczyć, że w obliczu braku mocniejszego oddziaływania innych wzorców ustawa ta wciąż stanowi punkt odniesienia w dyskusji o kształcie kazachstańskiego samorządu terytorialnego.

Przedmiotem opracowania jest próba zbadania i prześledzenia ewolucji ustrojowego aspektu funkcjonowania kazachstańskiej rządowej administracji terytorialnej oraz tworu na kazachstańskim gruncie nowego, to jest samorządu terytorialnego. W tym celu analizie zostaną poddane zarówno odpowiednie normy Konstytucji Republiki Kazachstanu, jak i normy ustawowe. Mówiąc o normach konstytucyjnych, mam na myśli odpowiednie normy Konstytucji Republiki Ka-

[5] *Ibidem*.

[6] „Kazachstanskaja Prawda" z 12 oktjabria 2006 goda.

[7] Zakon o miestnom samouprawlienii i Miestnych Sowietach Narodnych Dieputatow Kazachskoj SSR, Wiedomosti Wierchownowo Sowieta Kazachskoj Socjaliticzieskoj Sowietskoj Riespubliki 1991, nr 9, art. 118.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

zachstanu, przyjętej w referendum ogólnokrajowym 30 sierpnia 1995 r.[8], oraz ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kazachstanu z 21 maja 2007 r. Zmiany te objęły również terenową administrację rządową i samorząd terytorialny. Zagadnienia dotyczące wyborów lokalnych są regulowane ustawą konstytucyjną o wyborach w Republice Kazachstanu.[9] Pozostałe nowelizacje Konstytucji, tzn. z 7 października 1998 r. oraz z 2 lutego 2011 r., nie dotyczyły terenowej administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego albo dotyczyły ich pośrednio. Natomiast co do ustawodawstwa odnoszącego się do przedmiotowych materii, to kluczowe znaczenie ma ustawa o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do niektórych aktów ustawodawczych Republiki Kazachstanu dotyczących terenowej administracji państwowej i samorządu z 9 lutego 2009 r.[10] Za sprawą tej ustawy pewnemu rozszerzeniu uległa kazachstańska prawna reglamentacja samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o podział administracyjny Republiki Kazachstanu, to dzieli się ona na czternaście obwodów (*obłasti*)[11] oraz dwa miasta wydzielone: Ałmata i Astana.[12] Obwody są w praktyce traktowane jak odpowiedniki polskich województw.[13] Kazachstan liczy osiemdziesiąt cztery miasta, w tym czterdzieści o statusie miast republikańskich i obwodowych. Dalej kraj dzieli się na 160 rejo-

[8] Konstytucja ta weszła w życie w dniu opublikowania wyników referendalnych, to jest 5 września 1995 r. Natomiast dzień przeprowadzenia referendum, to jest 30 sierpnia, jest obchodzony w Kazachstanie jako święto państwowe – Dzień Konstytucji.

[9] Konstitucionnyj zakon Riespubliki Kazachstan o wyborach w Riespublikie Kazachstan – tytuł ustawy w brzmieniu ustalonym ustawą konstytucyjną z 6 maja 1999 r. (No 375-1). Co szczególnie interesujące, jest to dekret Prezydenta Republiki, mający moc ustawy konstytucyjnej „O wyborach w Republice Kazachstan z 28 września 1995 r., później zmieniony w ustawę konstytucyjną o wyborach w Republice Kazachstan". Patrz: S. K. Amandykowa, *Prawo wyborcze i systemy wyborcze w Republice Kazachstanu*, tłum. K. Skotnicki, „Studia Wyborcze", t. VIII (2009), Łódzkie Towarzystwo Naukowe, s. 137–138.

[10] Zakon o wniesienii izmienienij i dopołnienij w niekotoryje zakonodatielnyje akty Riespubliki Kazachstan po woprosam miestnowo gasudarstwiennowo uprawlienija i samouprawlienija ot 9 fiewrała 2009 goda. Patrz: E. B. Ajtkazinow, *Miestnoje samouprawlienije w Riespublikie Kazachstan: sostojanie, tiendencii, pierspektiwy*, „Gosudarstwo i Prawo" 2010, nr 8, s. 106.

[11] Są to następujące obwody wraz ze stolicami: Akmoliński (Kokszetau), Aktiubiński (Aktobe), Ałmatyński (Tałdy Kurgan), Atyrauski (Atyrau), Karagandyjski (Karaganda), Kustanajski (Kostanaj), Kyzyłordyński (Kyzyłorda), Mangystauski (Aktau), Pawłodarski (Pawłodar), Południowokazachstański (Szymkent), Północnokazachstański (Petropawł), Wschodniokazachstański (Oskemen), Zachodniokazachstański (Orał) oraz Żambylski (Taraz).

[12] Na podstawie dekretu Prezydenta RK, w grudniu 1997 r. stolicę kraju przeniesiono z Ałmaty do Astany. Astana w języku kazachskim oznacza stolicę. *Informator ekonomiczny o krajach świata. Kazachstan*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, s. 1.

[13] Przykładowo można wskazać na zawarcie przez województwo wielkopolskie (RP) porozumienia o współpracy z obwodem południowokazachstańskim z 4 kwietnia 2003 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

nów, 10 rejonów miejskich, 195 mniejszych miast oraz 2150 okręgów wiejskich (aułów).[14]

III

Administracji rządowej[15] i samorządowi terytorialnemu został poświęcony rozdział VIII Konstytucji Republiki Kazachstanu z 1995 r., znowelizowanej w 2007 r. Na rozdział ten składa się pięć w większości rozbudowanych artykułów (od 85 do 89). Ich treść i praktyczna interpretacja jest w moim odczuciu w poważnym stopniu zdeterminowana przez dwie zasady ogólne Konstytucji Republiki Kazachstanu – przez zasadę prezydenckiej formy rządów[16] oraz zasadę jednolitości (jedności) władzy państwowej.[17] Zasada ta została wyrażona w Konstytucji RK w łączności z zasadą unitarności państwa, co pozwala domniemywać, że prezydencka forma rządów ma w założeniu stanowić gwarancję jednolitości państwa i zapobiegać potencjalnym tendencjom odśrodkowym w zróżnicowanej narodowościowo i wyznaniowo młodej republice. Tak więc urząd Prezydenta RK jest postrzegany jako gwarant stabilności państwa, a także jako arbiter i najwyższa instancja w strukturach władzy wykonawczej, w tym jej wymiaru terytorialnego. Konstytucyjna zasada prezydenckiej formy rządów w praktyce skutkuje na płaszczyźnie normatywnej oraz stosowania prawa ustrojową dominacją Prezydenta zarówno w centralnym, jak i w lokalnym wymiarze sprawowania władzy publicznej.[18] Dominująca pozycja ustrojowa Prezydenta jest zjawiskiem typowym dla wszystkich państw Azji Centralnej, przy czym stopień prezydencjalizacji systemu rządów w tych państwach jest zróżnicowany.[19]

Jeżeli chodzi o konstytucyjną zasadę jednolitości władzy państwowej, to pozostaje ona w korespondencji z przyjętą i praktycznie realizowaną zasadą prezydenckiej formy rządów. W redakcji art. 3 ust. 4 Konstytucji RK dostrzegalna jest

[14] *Informator ekonomiczny*…, s.2.

[15] Korzystam z tłumaczenia Konstytucji Republiki Kazachstanu P. Załęskiego, zamieszczonego w: T. Bodio, T. Mołdawa, *op. cit*., s. 111–161 i s. 18. Konsekwentnie za nim używam pojęcia „administracja rządowa" (s. 145). Zaznaczam jednak, że biorąc pod uwagę praktyczny wydźwięk odpowiednich regulacji konstytucyjnych i ustawowych, nie mniej uzasadnione byłoby użycie pojęcia „administracja państwowa".

[16] Art. 2 ust. 1 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

[17] Art. 3 ust. 4 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

[18] W świetle analizy odpowiednich norm Konstytucji RK formalne i faktyczne centrum dyspozycji politycznej skupia się w rękach Prezydenta RK. Por. *Przewodnik po kazachstańskim rynku*, Polsko-Kazachstańska Izba Handlowo-Przemysłowa, Warszawa 2009, s. 8.

[19] J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „Studia Prawnicze", Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Prawnych 2008, zeszyt nr 2(176), s. 13. Patrz także: N. Nazarbajew, *U progu XXI wieku*, Warszawa 1997, s. 127.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

próba pogodzenia zasady jednolitości władzy państwowej z zasadą trójpodziału władz. Artykuł ten stanowi, że władza państwowa w Republice Kazachstanu jest jednolita i sprawowana na podstawie konstytucji i ustaw, zgodnie z zasadą jej podziału na władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, przy założeniu ich współdziałania, powstrzymywania i równoważenia. Na europejskim gruncie przyjmujemy, że zasady te nie są ze sobą spójne, gdyż przyjęcie zasady jednolitości władzy publicznej zakłada nadrzędność jednego z ośrodków władzy, co z kolei skutkuje sprowadzeniem zasady trójpodziału władzy i równowagi władz do czysto technicznego wymiaru.[20] W przypadku Kazachstanu, w założeniu zmierzającego ku standardom państwa prawa, na uwagę zasługuje sama konstytucyjna sygnalizacja zasady trójpodziału władzy i równowagi władz. W konstytucyjnym założeniu władze te mają ze sobą współdziałać oraz wzajemnie powstrzymywać się i równoważyć, co dowodzi znajomości ustrojowych celów jej obowiązywania. Należy wziąć pod uwagę i to, że nadanie zasadom prezydenckiej formy rządów oraz jednolitości władzy państwowej rangi konstytucyjnej stanowi wyraz rodzimych doświadczeń ustrojowych Kazachstanu.

Na władze lokalne w Republice Kazachstanu składają się trzy rodzaje organów: 1) maslichaty – organy o złożonym, z jednej strony, przedstawicielskim i samorządowym charakterze, a z drugiej – o charakterze wykonawczym, 2) akimowie kierujący akimatami – organy wykonawcze o wyjątkowej, jednoczesnej, podwójnej zależności, to jest zależności od rządu i od Prezydenta oraz 3) inne organy samorządu terytorialnego – dotąd bliżej prawnie niesprecyzowana kategoria organów.

IV

Otwierający rozdział VIII artykuł 85 stanowi, że administracja rządowa jest wykonywana przez terenowe organy przedstawicielskie i wykonawcze, które ponoszą odpowiedzialność za stan rzeczy na podległym im obszarze działania. Co znamienne, w normie tej nie został określony podmiot, przed którym odpowiedzialność ta jest ponoszona. Jak słusznie zauważa J. Szymanek, w Kazachstanie status terenowych organów administracji rządowej został przyznany nie tylko podmiotom egzekutywy, ale również organom przedstawicielskim.[21] Te terenowe organy przedstawicielskie to tzw. maslichaty. Posiadają one zakotwiczenie konstytucyjne i ustawowe i w tych aktach są również określone ich kompetencje.

Skład maslichatów jest kształtowany w drodze wyborów, których zasady i tryb określa wspomniana wyżej ustawa konstytucyjna o wyborach w Republi-

[20] Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *op. cit*., s. 99.

[21] J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2013, s. 207.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

ce Kazachstanu". *Nota bene* ustawa ta reguluje nie tylko zagadnienia wyborów lokalnych, ale posiada znacznie szerszy zakres podmiotowy i wykazuje cechy republikańskiego kodeksu wyborczego. Ustawa ta reguluje bowiem stosunki powstałe w trakcie przygotowywania i przeprowadzania wyborów Prezydenta, deputowanych Senatu i Mażilisu[22], maslichatów i członków innych organów samorządu terytorialnego Republiki Kazachstanu, jak również ustanawia gwarancje zabezpieczające wolność wyrażania woli przez obywateli Republiki.[23] Wybory maslichatów oraz członków innych organów samorządu terytorialnego Republiki ustawa opatruje następującymi przymiotnikami: powszechne, równe i bezpośrednie, głosowanie natomiast jest tajne.[24] Przymiotniki te dotyczą maslichatów obwodu, rejonu i miasta, z wyjątkiem rejonu w mieście i miasta o znaczeniu rejonowym.[25]

Nowelizacja Konstytucji RK z 2007 r. określiła długość kadencji maslichatu na pięć lat.[26] Kadencja maslichatu może zostać skrócona przez Prezydenta Republiki.[27] Jest to istotna zmiana stanu prawnego w porównaniu z poprzednim, który kompetencje skrócenia kadencji maslichatu powierzał Senatowi, to jest izbie drugiej Parlamentu. Tym samym więzi łączące Senat z maslichatami zostały rozluźnione na rzecz wzmocnienia kompetencji Prezydenta.[28] Maslichat może również podjąć decyzję o samorozwiązaniu.[29]

Prawo wyborcze, tak bierne, jak czynne, przysługuje jedynie obywatelom Republiki. Szczególnie istotne jest to, że ustawa wyraźnie stanowi o prawie obywatela do bycia wybieranym do maslichatów lub na członka innego organu samorządu terytorialnego (*miestnowo samouprawlienija*).[30] Jednocześnie ustawa ta nie wymienia z nazwy żadnego „innego organu samorządu terytorialnego", co oceniam jako nietypowe. Interpretuję to w ten sposób, że ustawa dopuszcza istnienie „innych organów samorządu terytorialnego", ale *de iure* nie zostały one jeszcze ustanowione, a fakt użycia frazy „inny organ samorządu terytorialnego" może być

[22] Izba pierwsza Parlamentu Republiki Kazachstanu.

[23] Na podstawie art. 1 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu w brzmieniu ustalonym nowelizującą ustawą konstytucyjną z 19 czerwca 2007 r., No 268-III.

[24] Art. 3 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu w brzmieniu ustalonym nowelizującą ustawą konstytucyjną z 19 czerwca 2007 r., No 268-III.

[25] Z. T. Abdukarimowa, *Konstitucionnoje prawo Riespubliki Kazachstan*, Taraz 2010, s. 87.

[26] Art. 1, pkt 36.1 ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kazachstanu z 21 maja 2007 r., [w:] T. Bodio, T. Mołdawa, *op. cit*., s. 159. Kadencja ta uległa wydłużeniu, gdyż w poprzednim stanie prawnym wynosiła cztery lata.

[27] *Ibidem*, art. 1, pkt 36.2.

[28] Por. J. Szymanek, *op. cit*., s. 208.

[29] Art. 1, pkt 36.2 ustawy o wniesieniu zmian….

[30] Art. 4 ust. 2 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu w brzmieniu ustalonym nowelizującymi ustawami konstytucyjnymi: z 14 kwietnia 2004 r., No 545-II, z 15 marca 2005 r., No 44-III, z 19 czerwca 2007 r., No 268-III oraz z 9 lutego 2009 r., No 124-IV.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

traktowany jako zapowiedź i oczekiwanie ustawodawcy na ustanowienie takich organów.

Udział w wyborach jest dobrowolny, żaden obywatel nie może być przymuszany do uczestniczenia lub nieuczestniczenia w nich, jak również nie można ograniczać jego swobody wyrażania woli.[31] Obywatele RK mogą uczestniczyć w wyborach, w tym do maslichatów i do innych organów samorządu terytorialnego, niezależnie od ich pochodzenia, pozycji społecznej, zawodowej i majątkowej, płci, rasy, narodowości, języka, stosunku do religii, przekonań, miejsca zamieszkania i innych warunków.[32] Czynne prawo wyborcze do maslichatów służy obywatelom RK, który ukończyli osiemanaście lat, a bierne – obywatelom, którzy ukończyli dwadzieścia lat. Można być deputowanym tylko jednego maslichatu.[33] Ograniczenia prawa wyborczego dotyczą obywateli, którzy zostaną ubezwłasnowolnieni przez sąd oraz obywateli zatrzymanych w miejscach pozbawienia wolności na mocy wyroku sądu. Takie osoby nie mają prawa uczestniczenia w wyborach i nie mogą zostać wybrane na stanowiska obsadzane w drodze wyborów.[34]

Karty do głosowania są drukowane w językach kazachskim oraz rosyjskim, jak również w języku większości ludności zamieszkującej w zwartej grupie na terytorium okręgu. O czasie i miejscu głosowania obwodowa komisja wyborcza zawiadamia wyborców nie później niż na dziesięć dni przed wyborami.[35] Wyniki wyborów na deputowanych maslichatów i członków organów samorządu terytorialnego ustala terytorialna komisja wyborcza.[36] Zarówno wybory na deputowanych maslichatów, jak i wybory na członków innych organów samorządu terytorialnego oparte są na systemie większości zwykłej.[37] Dodajmy, że dwóch deputowanych każdego z czternastu maslichatów obwodowych, miasta na prawach obwodu i stolicy kraju w drodze wyborów zasila skład Senatu. Jest to cecha upodabniająca kazachstański Senat do Senatu państwa federalnego. Natomiast

[31] Art. 3 ust. 3 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu w brzmieniu ustalonym nowelizującą ustawą konstytucyjną z 19 czerwca 2007 roku, No 268-III.

[32] Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu w brzmieniu ustalonym nowelizującymi ustawami konstytucyjnymi: z 14 kwietnia 2004 r., No 545-II, z 15 marca 2005 r., No 44-III, z 19 czerwca 2007 r., No 268-III oraz z 9 lutego 2009 r., No 124-IV.

[33] Z. T. Abdukarimowa, *op. cit*., s. 87.

[34] *Pamiatka dlia kandidatow w dieputaty maslichatow Riespubliki Kazachstan i ich dowierienych lic*, Astana 2011, s. 26.

[35] S. Amandykowa, *op. cit.*, s. 145.

[36] *Ibidem*, s. 146.

[37] Art. 9 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy konstytucyjnej o wyborach w Republice Kazachstanu w brzmieniu ustalonym nowelizującymi ustawami konstytucyjnymi z 14 kwietnia 2004 r., No 545-II oraz z 19 czerwca 2007 r., No 268-III. Patrz także: *Pamiatka dlia kandidatow*… , s. 31.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

w warunkach państwa unitarnego rozwiązanie to sprzyja wzmocnieniu jednolitości władzy.

Maslichaty jako organy, których skład jest wyłaniany w drodze wyborów mieszkańców danej jednostki podziału administracyjnego państwa, cieszą się demokratyczną legitymacją do sprawowania władzy. Tymczasem – jak ustaliliśmy wcześniej – przychodzi im pełnić nie tylko funkcję przedstawicielskiego organu samorządu terytorialnego, ale również funkcję organu wykonawczego. W ujęciu konstytucyjnym maslichaty – jako terenowe organy przedstawicielskie – pełnią dwojakie zadanie. Po pierwsze, wyrażają wolę mieszkańców poszczególnych jednostek administracyjno-terytorialnych. Po drugie, uwzględniając ogólnopaństwowy interes, określają środki niezbędne do jej realizacji oraz kontrolują wykonanie.[38]

Do kompetencji (*pełnomoczij*) maslichatów zaliczamy: 1) ustanowienie organów wykonawczych maslichatu, zapewnienie możliwości funkcjonowania maslichatu, jego organów i deputowanych, 2) zatwierdzanie planów, programów rozwoju gospodarczego i społecznego oraz budżetu lokalnego i sprawozdania z jego wykonania, 3) rozstrzyganie objętych ich kompetencją problemów lokalnego ustroju administracyjno-terytorialnego, 4) rozpatrywanie sprawozdań kierowników lokalnych organów wykonawczych w sprawach ustawowo objętych kompetencją maslichatów, 5) realizację innych uprawnień określonych ustawodawstwem Republiki Kazachstanu z zakresu praw i interesów prawnych obywateli.[39]

Maslichaty realizują swoje kompetencje w drodze wydawania decyzji (*rieszenij*), jednak podlegają pewnym ograniczeniom w sytuacji, gdy ich decyzje w założeniu przewidują zmniejszenie dochodów lokalnych albo zwiększenie lokalnych wydatków budżetów. Projekty takich decyzji maslichatów mogą być poddane rozpatrzeniu wyłącznie po pozytywnym zaopiniowaniu ich przez akima. Decyzje maslichatów podlegają – w trybie sądowym – kontroli pod kątem ich konstytucyjności i legalności.[40]

V

Lokalny organ wykonawczy kierowany jest przez akima danej jednostki administracyjno-terytorialnej[41], który stoi na czele akimatu. Akimowie i akimaty tworzą jednolity, zhierarchizowany system terenowej administracji rządowej. Zasadniczym zadaniem akimów jest czuwanie nad realizacją ogólnopaństwowej polityki władzy wykonawczej w połączeniu z interesami i potrzebami rozwoju danej

[38] Art. 86 ust. 1 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

[39] Na podstawie art. 86 ust. 4 Konstytucji Republiki Kazachstanu oraz pracy Z. T. Abdukarimowej, *op. cit.*, s. 87.

[40] Art. 88 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

[41] Art. 87 ust. 3 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

jednostki terytorialnej. Akimów cechuje szczególna pozycja ustrojowa, zdeterminowana trybem ich powoływania, odwoływania oraz zasadami określającymi ich odpowiedzialność.

Akimowie wyższych szczebli: obwodów, miast o znaczeniu republikańskim oraz stolicy państwa, są powoływani przez Prezydenta RK, za zgodą maslichatu odpowiedniego obwodu, miasta znaczenia republikańskiego albo stolicy państwa.[42] Jeżeli zaś chodzi o akimów pozostałych, niższych jednostek administracyjno-terytorialnych, czyli rejonów składających się na obwody, to kompetencja określenia trybu ich powołania lub wyboru została konstytucyjnie przyznana Prezydentowi Republiki. I tak akimowie niższych szczebli są wybierani przez odpowiednie maslichaty, niemniej Prezydent RK dysponuje dyskrecjonalnym uprawnieniem zdymisjonowania każdego akima.[43] To bardzo znaczące uprawnienie Prezydenta RK, otwierające przed nim szerokie możliwości kontroli polityki kadrowej w organach administracji oraz bieżącego personalnego nadzoru nad działalnością akimów.

W konsekwencji akimów cechuje podwójne podporządkowanie – rządowi i Prezydentowi RK. Akimowie są zatem przedstawicielami zarówno rządu, jak i Prezydenta w terenie. U podstaw takiego rozwiązania tkwi doktrynalne przekonanie o spójności założeń i działań podejmowanych przez oba te ośrodki władzy. Przyjęte rozwiązanie stanowi efekt szerokiej interpretacji konstytucyjnych zasad: prezydenckiej formy rządów oraz jednolitości władzy państwowej, a także ich silnego, praktycznego oddziaływania. Opierając się na interpretacji samych postanowień Konstytucji RK, a zwłaszcza na interpretacji jej postanowień dotyczących administracji rządowej, można wywieść tezę o rysującej się asymetrii w zakresie podporządkowania akimów rządowi i Prezydentowi RK. Otóż w wymiarze konstytucyjnym podporządkowanie akimów Prezydentowi RK przedstawia się jako dominujące. Wydaje się także, że rzeczywista polityczna pozycja akimów jest bardziej wynikiem osobistego zaufania i poparcia okazywanego im przez Prezydenta niż przez rząd, a także ich poczucia reprezentowania przez nich w pierwszej kolejności właśnie Prezydenta RK. W konsekwencji w konstytucyjnym aspekcie administracja terenowa w Republice Kazachstanu przedstawia się jako bardziej prezydencka niż rządowa.

Należy również wskazać na istnienie konstytucyjnego mechanizmu powiązania akima danego szczebla z odpowiednim organem przedstawicielskim, to jest z maslichatem. Mechanizm ten to procedura dotycząca odpowiedzialności akimów, w której uczestniczy również – z głosem rozstrzygającym – Prezydent RK. Odpowiedni maslichat, działając z inicjatywy jednej piątej liczby jego człon-

[42] Art. 87 ust. 4 Konstytucji Republiki Kazachstanu.
[43] *Ibidem*.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

ków, może większością ich głosów[44] uchwalić wotum nieufności (*niedowierije*) dla akima. W razie uchwalenia wotum nieufności akimowi wyższego szczebla, tj. obwodu, miasta wydzielonego albo stolicy państwa, maslichat może wnioskować do Prezydenta RK o jego zdymisjonowanie.[45] Natomiast jeżeli wotum nieufności dotyczy akima niższego szczebla, to jest akima rejonu, to wniosek o odwołanie jest adresowany do akima wyższego w hierarchii, tj. do akima odpowiedniego obwodu. Adresat wniosku, to jest Prezydent RK albo akim obwodu, nie jest jednak takim wnioskiem związany. Z przedstawionej tu konstytucyjnej konstrukcji wynikają następujące wnioski. Po pierwsze, maslichat nie dysponuje kompetencją uchwalenia akimowi wotum nieufności. Tym samym akim nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed maslichatem. Maslichat może jedynie inicjować postępowanie w tej sprawie. Dowodzi to systemowej dominacji akima nad maslichatem w lokalnym układzie władzy. Po drugie, niezwiązanie adresata wniosku (Prezydenta RK, akima obwodu) treścią wniosku wzmacnia dyskrecjonalność adresata w kształtowaniu polityki kadrowej w administracji terenowej, także w sytuacji konfliktu między akimem a maslichatem. Po trzecie, przyjęte rozwiązanie nie stawia adresata wniosku (Prezydenta RK, akima obwodu) w pozycji wykonawcy wniosku maslichatu, ale w roli czy to sędziego rozstrzygającego konflikt między akimem a maslichatem, czy rozjemcy podejmującego działania na rzecz rozwiązania takiego konfliktu. W takim przypadku organ samorządowy i przedstawicielski, to znaczy maslichat, jest tylko stroną konfliktu, nie jest natomiast podmiotem rozstrzygającym ten konflikt.

Obrazu pozycji ustrojowej akimów wyższych szczebli administracyjnego podziału Kazachstanu, to jest akimów obwodów, miast znaczenia republikańskiego i stolicy państwa, dopełnia jeszcze jedno konstytucyjne rozwiązanie, które klasyfikuję jako w konstytucjonalizmie niespotykane. Otóż kompetencje wyżej wymienionych akimów wygasają z momentem objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta Republiki.[46] Przyjęte rozwiązanie świadczy o intensywności związków zachodzących nie tyle między urzędem Prezydenta RK a akimem – urzędnikiem administracji, co dowodzi intensywności związków i znaczenia czynnika osobistego zaufania w relacji między konkretną osobą sprawującą urząd Prezydenta RK a konkretną osobą sprawującą urząd akima wyższego szczebla. Na tej podstawie można wnioskować, że konstrukcja reprezentowania Prezydenta RK przez akima wyższego szczebla w terenie opiera się na instytucji pełnomocnictwa Prezydenta RK. To konstytucyjne rozwiązanie potwierdza tezę o kluczowym

[44] W poprzednim stanie prawnym, to jest przed nowelizacją Konstytucji Republiki Kazachstanu w 2007 r., wymagana była większość dwóch trzecich ogólnej liczby członków maslichatu.

[45] Art. 87 ust. 5 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

[46] *Ibidem*, zdanie ostatnie. Brzmienie tego zdania zostało ustalone ustawą o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kazachstanu z 21 maja 2007 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

znaczeniu konkretnej osoby sprawującej urząd Prezydenta RK dla składu korpusu akimów wyższego szczebla. Określenie terminu wygaśnięcia kompetencji tych akimów – jako momentu objęcia urzędu przez nowego Prezydenta RK, a nie jako momentu wygaśnięcia mandatu Prezydenta RK – wynika z poszanowania dla zasady ciągłości władzy wykonawczej, aczkolwiek specyficznie, bo bardzo personalnie i „kadrowo" rozumianej.

Do kompetencji lokalnych organów władzy wykonawczej należy: 1) opracowywanie planów i programów społeczno-gospodarczego rozwoju, budżetu lokalnego oraz zapewnienie ich wykonania, 2) zarządzanie własnością komunalną, 3) powoływanie i odwoływanie kierowników lokalnych organów wykonawczych oraz podejmowanie decyzji w innych sprawach związanych z organizacją pracy lokalnych organów władzy wykonawczej oraz 4) realizacja, w interesie administracji rządowej w terenie, innych kompetencji ustawowo przekazanych lokalnym organom wykonawczym, 5) organizacja własnych struktur.[47]

W ramach akimatów funkcjonują wydziały. W każdym akimacie, czy to obwodowym, czy rejonowym – istnieją wydziały gospodarcze.[48]

Swoje kompetencje akimowie wykonują w drodze wydawania decyzji (*rieszenij*) oraz zarządzeń (*rasporjażienij*). Akty te podlegają dwojakiego rodzaju kontroli. Po pierwsze, jest to kontrola w trybie sądowym, to znaczy realizowana przez sąd powszechny, który może uchylić akty wydane przez akima. Po drugie, jest to kontrola w trybie administracyjnym realizowana przez organy wyższych szczebli administracji rządowej, czyli przez akima wyższego szczebla oraz rząd Republiki. Organy te również mogą uchylić decyzje i zarządzenia akimów. Oczywiście akt pochodzący od każdego akima może również zostać uchylony przez Prezydenta RK[49], który mimo iż formalnie sytuowany jest poza strukturami władzy wykonawczej jest najwyższą instancją w jej strukturach.

VI

Konstytucja Republiki Kazachstanu dopuszcza i uznaje istnienie samorządu terytorialnego, który w założeniu ma pozwalać mieszkańcom na samodzielne rozstrzyganie spraw o znaczeniu lokalnym. Samodzielność samorządu terytorialnego w granicach ustawowo określonych jest w Kazachstanie konstytucyjnie gwarantowana. Kazachstański samorząd terytorialny jest w konstytucyjnym założeniu urzeczywistniany w dwóch formach: 1) bezpośredniej, rozumianej jako wybory do maslichatów, oraz 2) pośredniej, rozumianej jako istnienie i działal-

[47] Na podstawie art. 87 ust. 2 Konstytucji Republiki Kazachstanu oraz *Informatora ekonomicznego o krajach świata*…, s. 2.

[48] *Przewodnik po kazachstańskim rynku*…, s. 9.

[49] Art. 88 ust. 4 Konstytucji Republiki Kazachstanu.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

ność maslichatów, jak również innych organów samorządu terytorialnego w społecznościach lokalnych, obejmujących terytoria zwarcie zamieszkane przez grupy ludności.[50]

Lokalne organy wykonawcze mogą wspomagać rozwój samorządu terytorialnego i w tym celu mają prawo przekazywania mu niektórych kompetencji, mienia oraz pomocy finansowej.[51]

Praktycznie w obecnym stanie rzeczy funkcja organów samorządu terytorialnego została konstytucyjnie powierzona maslichatom, które – jak wskazano – są zarazem organami wykonawczymi, co jest efektem obowiązywania konstytucyjnej zasady jednolitości władzy państwowej. Pomimo dwoistej natury maslichatów, która skutkuje osłabieniem ich samorządowego charakteru, nieco paradoksalnie, o maslichatach możemy powiedzieć więcej niż o „innych organach samorządu terytorialnego", których nazwy własnej Konstytucja RK nie wymienia. Nie wiadomo zatem, o jakie organy miałoby chodzić, możemy jednak przyjąć, że w założeniu miałyby one mieć czysto samorządowy charakter.

Ustrojowy kształt terytorialnej samorządności w Kazachstanie pozostaje konstytucyjnie niedookreślony, plastyczny, a ustawowe regulacje dotyczące samorządu terytorialnego nie wyjaśniają nasuwających się pytań i wątpliwości, co z kolei opóźnia moment praktycznego wdrażania idei samorządu terytorialnego w życie. Konsekwencją zmian konstytucyjnej regulacji odnoszącej sie do samorządu terytorialnego z 2007 r. było przyjęcie wspomnianej ustawy o wprowadzeniu zmian i uzupełnień do niektórych aktów ustawodawczych Republiki Kazachstanu dotyczących terenowej administracji państwowej i samorządu z 9 lutego 2009 r.[52] Wejście w życie tej ustawy skutkowało zmianą wcześniejszej ustawy z 23 stycznia 2001 r., regulującej zagadnienia terenowej administracji państwowej, poprzez dodanie w jej tytule frazy – „i samorządzie". Ponadto zmianie uległa treść Preambuły ustawy z 2001 r. i odtąd ustawa ta miała regulować już nie tylko stosunki władzy wykonawczej z zakresu administracji terenowej, ale także z zakresu samorządu. W konsekwencji samorządowi terytorialnemu został w ustawie poświęcony jeden krótki, bo złożony zaledwie z sześciu artykułów, rozdział noszący tytuł „Udział obywateli w samorządzie terytorialnym".[53]

Obowiązująca ustawowa regulacja z 2001 r., znowelizowana w 2009 r., posługuje się pojęciami „terenowa administracja rządowa (państwowa)" oraz „sa-

[50] Art. 89 ust. 2 Konstytucji Republiki Kazachstanu w brzmieniu ustalonym przez ustawę konstytucyjną o wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji Republiki Kazachstanu z 21 maja 2007 r.

[51] Z. T. Abdukarimowa, *op. cit*., s. 88.

[52] Zakon o wniesienii izmienienij i dopołnienij w niekotoryje zakonodatielnyje akty Riespubliki Kazachstan po woprosam miestnowo gasudarstwiennowo uprawlienija i samouprawlienija ot 9 fiewrała 2009 goda.

[53] Gława 3–1 „Uczastije graždan w miestnom samouprawlienii".

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

morząd terytorialny". Terytorialna administracja rządowa (państwowa) to działalność realizowana przez lokalne organy przedstawicielskie i wykonawcze w celu realizacji polityki państwowej na odpowiednim terenie, sprzyjającej jego rozwojowi w ramach ustawowo określonych kompetencji.[54] Natomiast samorząd terytorialny to działalność realizowana bezpośrednio przez społeczeństwo, jak również przez maslichaty i inne organy samorządu terytorialnego, ukierunkowana na samodzielne i na własną odpowiedzialność rozstrzyganie spraw lokalnych w ramach ustawowo określonych kompetencji.[55]

Podejmując, na podstawie przedstawionych ustawowych definicji, teoretyczną próbę rozgraniczenia między terenową administracją rządową (państwową) a samorządem terytorialnym, należy wskazać różnice dotyczące podmiotowego i przedmiotowego aspektu działania obu struktur. Po pierwsze, administracja terenowa jest wykonywana przez lokalne organy przedstawicielskie i wykonawcze, natomiast samorząd terytorialny jest wykonywany przez społeczeństwo oraz przez organy samorządu terytorialnego (aspekt podmiotowy). Po drugie, przedmiotem działania administracji terenowej są sprawy o znaczeniu państwowym, natomiast przedmiotem działania samorządu terytorialnego są sprawy o znaczeniu lokalnym[56] (aspekt przedmiotowy). Są to ustawowe założenia koncepcyjne trudne do pogodzenia z konstytucyjną zasadą jednolitości władzy państwowej w jej lokalnym wymiarze. W konsekwencji podmioty terenowej administracji rządowej (państwowej) oraz podmioty samorządu terytorialnego przenikają się, a powierznone im przedmioty działania w praktyce są trudne do rozróżnienia.

Jak krytycznie ocenia badacz tego zagadnienia E. B. Ajtkazinow, nowelizacja ta została stworzona w pośpiechu, w sposób mechniczny, ma więc charakter skrótowy, jest niespójna i niedopracowana.[57] Nowa ustawowa regulacja samorządu terytorialnego w Republice Kazachstanu wydaje się nie oddawać istoty samorządu terytorialnego, którą jest niezależność samorządu i jego organów, w tym niezależność i strukturalna odrębność od organów administracji rządowej oraz innych organów. Otóż zarówno Konstytucja RK, jak i przedmiotowa ustawa stanowią o „samorządzie terytorialnym", wyróżniając go i traktując jako twór oddzielny od terenowej administracji rządowej (państwowej), ale nie znajduje to odzwierciedlenia w organizacji samorządu terytorialnego. Akty te bowiem nie określają zasad organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, stapiając go z organami terenowej administracji rządowej (państwowej). Otóż na poziomie konstytucyjnym samorząd terytorialny zostaje sprzęgnięty z maslichatami posia-

[54] Na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z 2001 r. w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2009 r.

[55] *Ibidem*, na podstawie art. 9 pkt 1.

[56] E. B. Ajtkazinow, *op. cit.*, s. 108.

[57] *Ibidem*, s. 106.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

dającymi status organów wykonawczych, natomiast na poziomie ustawowym – również z akimatami i akimami wszystkich szczebli. Z punktu widzenia zasad organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwach europejskich rozwiązanie to przedstawia się jako niezrozumiałe. Otóż tym czysto wykonawczym organom władzy lokalnej o rządowo-państwowym statusie, to jest akimatom i akimom, ustawa przypisuje funkcje samorządu terytorialnego.[58] Tego rodzaju zabiegi *de iure* i *de facto* prowadzą do umieszczenia organów samorządu terytorialnego w już istniejącym systemie organów terenowej administracji rządowej (państwowej). W konsekwencji samorząd terytorialny został tu ujęty i potraktowany jako kontynuacja władzy państwowej na poziomie lokalnym i w obecnym stanie prawnym nie jest on konstrukcją niezależną, samodzielną i strukturalnie wyodrębnioną, lecz stanowi element struktury państwowej.

W zasadzie przeprowadzona w 2009 r. nowelizacja ustawy, która w założeniu miała upodmiotowić samorząd terytorialny, w rzeczywistości ograniczyła się do zmian z zakresu nomenklatury. Otóż w statusie maslichatów i akimatów, poza nazwaniem ich organami samorządu terytorialnego, nie dokonały się żadne zmiany. Nie uległ zmianie tryb ich wyborów i powoływania, organizacja i charakter działalności, zadania i kompetencje, zasady odpowiedzialności itd. Przy formalnym uznaniu obecności „spraw o znaczeniu lokalnym" (*woprosow miestnowo znaczienija*), należących do kompetencji organów samorządu terytorialnego, niejasne jest jednak, co należy przez to pojęcie rozumieć, ponieważ ustawa nie rozgranicza kompetencji tak maslichatów, jak akimatów w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym od ich kompetencji w wykonywaniu funkcji państwowych. Nie wiadomo, kiedy maslichat i akimat działają jako organy władzy samorządowej, a kiedy jako organy władzy państwowej (wykonawczej). A zatem brak wyraźnego rozgraniczenia kompetencji na kompetencje „samorządowe" oraz „państwowo-wykonawcze".

W praktyce to maslichaty i akimaty są organami samorządu terytorialnego.[59] Jednak konstytucja oraz ustawodawstwo RK dotyczące samorządu terytorialnego posługuje się również kategorią „inne organy samorządu terytorialnego", nie wskazując przy tym ich nazewnictwa, struktury, przedmiotu ich dzialalności czy kompetencji itd. Przykładowo ustawa z 2001 r. między innymi stanowi, że akimat obwodu (miasta o znaczeniu republikańskim, stolicy państwa) koordynuje pracę rejonowych (miast o znaczeniu obwodowym) akimatów, akimów rejonów miejskich, mającą na celu tworzenie prawnych i organizacyjnych warunków sprzyjających powoływaniu i rozwojowi samorządu terytorialnego.[60] Można też podać inny ustawowy przykład: deputowany maslichatu ma prawo do przeprowadzania

[58] Art. 2–1 ustawy z 2001 r.
[59] E. B. Ajtkazinow, *op. cit.*, s. 107.
[60] Art. 27 ustawy z 2001 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

spotkań i zebrań z wyborcami swojego okręgu, jak również z organami samorządu terytorialnego i organizacjami.[61] Norm ustawy mówiących o bliżej nieokreślonych organach samorządu terytorialnego jest znacznie więcej.[62] Ten stan niedookreślenia kategorii „innych organów samorządu terytorialnego", z którymi inne podmioty mają ustawowe prawo wchodzenia w różnego rodzaju relacje, nie spełnia wymogu wynikającego z zasady określoności prawa. Innymi słowy, normy prawne powinny być redagowane w sposób klarowny, czytelny i, na ile to możliwe, niebudzący znaczeniowych wątpliwości po stronie adresata. W konsekwencji mamy tu bardziej do czynienia z ustawową zachętą i deklaracją działań na rzecz budowy samorządu terytorialnego niż z normatywną realizacją jego klarownej i spójnej koncepcji. Bez nazwania – określenia w precyzyjny sposób organów samorządu terytorialnego i ich kompetencji, praktycznie nie wyjdzie się poza obszar deklaracji i życzeń jego ustanowienia. Jeśli nie określi się kompetencji samorządu terytorialnego, nie będzie możliwe uzyskanie odpowiedzi na pytania o to, jaki strukturalno-organizacyjny model samorządu terytorialnego byłby optymalny dla efektywnej realizacji jego zadań oraz jakie środki materialne i finansowe będą niezbędne do realizacji tych zadań, jak również w jakich formach powinno ujawniać się wsparcie okazywane organom samorządu terytorialnego ze strony państwa.[63]

W stosunku do kazachstańskiej ustawowej regulacji dotyczącej samorządu terytorialnego można przytoczyć jeszcze jedną uwagę, której istotą jest zaniechanie prawodawcy. Otóż regulacja ta nie zakłada ustanowienia jakiejkolwiek formy samorządu terytorialnego w najniższych jednostkach terytorialnej organizacji państwa, tzn. na wsiach (*siełach – aułach*) oraz w osiedlach (*posiełkach*). W tych jednostkach nie funkcjonują ani maslichaty, ani kolegialno-wykonawcze akimaty, ani też nie przewiduje się ich utworzenia w tych jednostkach. Rozwiązanie to, czy raczej brak należytego rozwiązania, pozostaje w sprzeczności z doktrynalnym założeniem sytuowania organów samorządu terytorialnego możliwie najbliżej mieszkańców.

Na obszarach wiejskich władza administracyjna jest sprawowana jednoosobowo przez akima, co rzeczywiście może być klasyfikowane jako nawiązanie do starych, stepowych form sprawowania władzy, ale jest niespójne z koncepcją współczesnego samorządu terytorialnego. Co więcej, jeżeli na tych poziomach terytorialnej struktury państwa nie funkcjonują maslichaty i akimaty, to trudno mówić o pełnej gwarancji prawa mieszkańców tych jednostek do korzystania z samorządu terytorialnego. Jedyną formą bezpośredniego uczestnic-

[61] *Ibidem*, art. 21 pkt 1.4.

[62] *Ibidem*, przykładowo, artykuły: 19, pkt 3,2 9 pkt 7.1, 33 pkt 1.

[63] T. M. Białkina, *O sistiemnosti zakonodatielnowo riegulirowania miestnowo samouprawlieniaja*, „Żurnał Rossijskowo Prawa" 2002, nr 4.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

twa mieszkańców tych jednostek w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym jest zebranie (*zjazd*, *schod*) lokalnej społeczności. Należy jednak zaznaczyć, że inicjatywa lokalnej społeczności dotycząca samodzielnego rozstrzygania spraw o charakterze lokalnym jest poważnie ograniczona wskutek ustawowego powierzenia kompetencji ustalenia porządku obrad takiego zebrania maslichatowi obwodu, to jest kolegialnemu organowi wykonawczo-samorządowemu wysokiego szczebla.

Ponadto ustawa regulująca samorządowe materie nie rozwija konstytucyjnych instytucji referendum[64], wyborów do organów samorządu terytorialnego[65] czy zbiorczego zwrócenia się przez obywateli do organów samorządu terytorialnego.[66] Można to odczytać jako istotne zaniechanie ustawodawcy, który określając ustawowy status samorządu terytorialnego, z nieznanych przyczyn: 1) nie podjął próby nadania ustawowego kształtu instytucji lokalnego referendum, 2) nie doprecyzował postanowień ustawy o wyborach w Republice Kazachstanu odnośnie do wyborów organów samorządu terytorialnego, jak również 3) nie określił procedury zbiorczego wystąpienia mieszkańców do organów samorządu terytorialnego. Warunkiem efektywności samorządu terytorialnego jest otwartość procedur samorządowych na społeczności mieszkańców. Chodzi o to, aby możliwie największa liczba mieszkańców mogła realnie i bezpośrednio uczestniczyć w rozstrzyganiu spraw o znaczeniu lokalnym. W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że wymienione procedury nie uległy normatywizacji i w konsekwencji nie zostały uruchomione.

Można także wskazać, że kazachstańska ustawowa regulacja samorządu terytorialnego nie wprowadza rozróżnienia między wymiarem regionalnym a wymiarem lokalnym samorządu terytorialnego. Rozróżnienie to stanowi powszechnie uznany element doktryny samorządu terytorialnego, wprowadzenie tego zagadnienia do potencjalnej dyskusji o założeniach kolejnej – w moim odczuciu koniecznej – nowelizacji ustawy służyłoby podniesieniu jakości legislacji z tego zakresu. Z dużym prawdopodobieństwem można wskazać, że obwód powinien pretendować do podjęcia zadań właściwych regionowi, podczas gdy jednostki administracyjne niższych szczebli byłyby klasyfikowane jako jednostki samorządu lokalnego.

VII

Realizacja wymogu stworzenia realnych możliwości aktywności obywateli Republiki Kazachstanu w ramach terenowej administracji i samorządu terytorial-

[64] Art. 3 ust. 2 Konstytucji Republiki Kazachstanu.
[65] *Ibidem*, art. 33 ust. 2.
[66] *Ibidem*, art. 33 ust. 1.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

nego stanowiłaby przesłankę budowy społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju. Ustanowienie konstytucyjnych podwalin samorządności terytorialnej może być interpretowane jako wstęp do dalszego rozwoju ustawodawstwa z tego zakresu w Kazachstanie. Rodzima kazachstańska doktryna prawa konstytucyjnego co najmniej sygnalizuje potrzebę kontynuowania prac nad doskonaleniem regulacji prawnych i form aktywności samorządu terytorialnego.[67] Tym samym stanu prawnego z zakresu administracji terenowej i samorządu terytorialnego RK nie należy klasyfikować jako ostatecznie ukształtowanego. W świetle powyższych spostrzeżeń należy przyjąć, że proces kształtowania samorządu terytorialnego w Republice Kazachstanu dopiero się rozpoczyna i że powinien jeszcze ewoluować, jeżeli celem nadal pozostaje zbliżenie go do któregoś z modeli samorządu terytorialnego właściwego stabilnym demokracjom. Sytuacja wydaje się dynamiczna, stąd potrzeba monitorowania zmian w ustawodawstwie z tego zakresu. Jeżeli Kazachstan nadal będzie deklarował wolę wdrażania demokratycznych standardów sprawowania władzy, włączywszy w to jej lokalny wymiar, to kolejne konstytucyjne reformy wydają się nieuniknione.[68]

Podsumowując, można uznać, że Kazachstan – starając się podtrzymywać proeuropejski „kurs" – znajduje się na etapie ustanawiania standardów (*standard setting*) w obszarze administracji terenowej i samorządu terytorialnego. Etap ten nie jest ukończony. Jednocześnie stawia to ustrój tego kraju w obliczu poważnego wyzwania, jakim będzie praktyczne wdrażanie tych standardów (*standard implementation*). W gestii samych władz RK będzie leżała decyzja o intensywności tych działań oraz ich zgodności z oczekiwaniami lokalnych społeczności. Nie jest to zadanie łatwe w sytuacji, gdy obywatele często nie postrzegają siebie jako podmiotów polityki.[69] Ponadto ustanowienie rzeczywistego samorządu terytorialnego jest równoznaczne z decentralizacją władzy publicznej, co jest zabiegiem co najmniej niekorespondującym z centralizacją władzy i tendencją do skupiania jej w jednym ośrodku. Pomimo to nie brakuje ocen, że w państwach regionu, w tym w Kazachstanie, istnieje potrzeba liberalizacji i demokratyzacji stosunków społecznych[70], którym rozwój samorządności terytorialnej by sprzyjał.

W doktrynie konstytucyjnej ustrojowa kondycja lokalnej społeczności i samorządu terytorialnego stanowi – obok działalności związków zawodowych,

[67] S. K. Amandykowa, K. K. Sadykowa, *Osobiennosti izbiratielnowo prociessa pri wyborach dieputatow maslichatow w Riespublikie Kazachstan*, „Wiestnik Karagandskowo Uniwiersitieta imieni akadiemika E. A. Bukietova", No 1(69)/2013 (70) / 2013, s. 12.

[68] Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *op. cit*., s. 97.

[69] T. Bodio, P. Załęski, *Tradycyjne społeczeństwo nieobywatelskie w postradzieckiej Azji Centralnej*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne", Wyższa Szkoła imienia Aleksandra Gieysztora, Wydział Nauk Politycznych 2005, nr 1 (2), Pułtusk, s. 125.

[70] I. Zwjagielskaja, *Stanowlienije gosudartstw Cientralnoj Azjii.Politiczieskije prociessy*, Moskowskij gosudarstwiennyj institut mieżdunarodnych otnoszienij (Uniwiersitiet) MID Rossii, Institut wostokowiedienija RAN, Moskwa 2009, s. 59.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 22/11/2026 02:44:14

samorządów zawodowych i organizacji samorządowych – jedną z determinant kondycji społeczeństwa obywatelskiego. Z wielu przyczyn pozostaje nam z życzliwością monitorować działania, które w założeniu mają służyć budowie społeczeństwa obywatelskiego w Kazachstanie. Wskażę dwie z nich. Jako przyczynę i zarazem przesłankę większą logicznego rozumowania klasyfikuję fakt, że obiektywnym powodem satysfakcji jest rozprzestrzenianie się idei demokratycznych oraz rozwiązań prawnych sprzyjających ich ustrojowemu zakotwiczeniu i petryfikacji. Za przesłankę mniejszą rozumowania uznaję natomiast to, że historycznie społeczeństwa Polski i Kazachstanu łączyły i łączą więzy wzajemnych sympatii i zrozumienia.[71] Wnioskując z tych przesłanek, należy stwierdzić, że każda ustrojowa modyfikacja kazachstańskiego prawa konstytucyjnego, wzmacniająca proces demokratyzacji tego państwa, jest warta naszej uwagi i wsparcia. Dotyczy to również reformy terenowej administracji i samorządu terytorialnego.

Dodatkowym bodźcem do podejmowania studiów nad prawem Republiki Kazachstanu jest fakt, że Polacy mają w tym zakresie warte kontynuowania tradycje. Przykładem może być osoba jednego z najwybitniejszych polskich zesłańców w Kraju Stepowym[72], jakim był Seweryn Gross.[73] Ten wybitny polski XIX-wieczny badacz zapoczątkował studia nad kazachskim prawem, co prawda zwyczajowym, zawierając efekty swych studiów w rozprawie *Materiały do studiów nad kirgiskim prawem zwyczajowym* wydanej w 1888 r.[74]

SUMMARY

In the group of Central Asian countries, the Republic of Kazakhstan appears to be scientifically best communicated with Europe. Thus it has raised an increasingly strong interest – also on the part of comparative law researchers. The subject matter of this article is an attempt to reform territorial administration and to establish territorial self-government in Kazakhstan. The reforms have not been implemented without any resistance or mistakes, it is important, however, that the need to change and modernize local government structures is discerned. The debate over the constitutional reform of the local political system favours the construction of social awareness of the fact that a clear distinction between the territorial government administration and territorial self-government as well as the latter's independence, determines the construction of civil society and democratization of social life.

[71] Por. wypowiedź Ambasadora Nadzwyczajnego i Pełnomocnego Republiki Kazachstanu w Rzeczypospolitej Polskiej Yerika Utembayeva, www.kazachstan.pl.

[72] R. Badowski, *op. cit.*, s. 84–85.

[73] Książkę tej wybitnej postaci poświęciła A. Milewska-Młynik, *Seweryn Gross wśród badaczy kazachskiego prawa zwyczajowego*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 2012.

[74] S. Gross, *Matieriały dlia izuczienija juridiczieskich obyczajew Kirgizow*, b.m.w. 1888.