

2 Самарин Ю.А. Очерки психологии ума. – М., 1962. – С. 353-354.

3 Әбдіғұлова Б. Қосымша материалдарды тиімді пайдалану // «Қазақ тарихы». – №5. – 53-54 б.

### *Резюме*

*В данной статье автор описывает формы и методы проведения СРСП на занятиях по истории Казахстана.*

### *Conclusion*

*In this article the author describes some forms and methods of work at the lessons IWST on History of Kazakhstan.*

## **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ВЛАСТИ КАК ГАРАНТ СТАБИЛЬНОСТИ И ПРОЦВЕТЕНИЯ ГОСУДАРСТВА**

**Джұлдыбаева Г.Ж., Петухова Ю.В.**

В Республике Казахстан сегодня актуально стоит вопрос об эффективном функционировании институтов государственной власти, в том числе о совершенствовании организации деятельности представительных и исполнительных органов на местах, расширении их полномочий, модернизации государственного управления, способного обеспечивать согласно современным потребностям исполнение и реализацию интересов общества. В настоящее время ведется поиск оптимальной модели реформирования местных органов власти, на стадии становления и развития находится процесс формирования политико-правовых и экономических основ децентрализации. Необходимость осуществления политико-административных и конституционных реформ, отвечающих требованиям современной концепции развития местной государственной власти в контексте вхождения в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных государств мира, обозначил Президент РК Н.А. Назарбаев в качестве одного из важнейших приоритетов развития Казахстана: «Уже в ближайшее время политическая система Казахстана испытает серьезные новации, связанные с повышением роли и полномочий представительной ветви власти. Это касается как деятельности Парламента, так и работы маслихатов. Это большая и ответственная работа. Законы должны быть тщательно рассмотрены через призму устойчивости государства, главная ценность которого – стабильность и благосостояние народа. Демократические процессы в Казахстане должны ориентироваться на собственный

путь развития с учетом особенностей страны и менталитета граждан, но каждый шаг в выбранном направлении нужно тщательно выверять. Ведь речь идет о судьбах граждан и о судьбах Родины. Здесь любая ошибка может стоить очень и очень дорого» [1]. Как показывает мировой опыт, реформы в этой сфере только тогда бывают успешными, когда в них принимают участие самые широкие слои населения, при этом одним из базовых условий устойчивого развития, эффективности государственного управления является политическая модернизация.

В современных условиях большая часть политических и социально-экономических проблем, которые необходимо решать с участием государства и общества, фокусируются в системе местных органов государственной власти. Поэтому дальнейшие перспективы политической модернизации в Республике Казахстан, формирование в стране гражданского общества напрямую связаны с решением проблем и противоречий в системе местных органов власти. Осознание значения и роли местных представительных органов власти как основ местного самоуправления, формирование и принятие гражданами либеральных и демократических ценностей и принципов, их активная социальная и экономическая позиция позволят выявить механизм обеспечения жизнедеятельности и стабильности общества. Для современного Казахстана необходимым является изучение и рациональное исследование практического опыта развитых стран, имеющих богатые и глубокие традиции в сфере гражданского общества и местного

управления, с учетом специфики нашего государства как унитарного, целью которого является организация единого на всей территории республики политического и административного управления, последовательное перераспределение полномочий в пользу местных властей.

До настоящего времени местные органы государственной власти в лице акимов – исполнительных органов власти – представителей президентской вертикали и маслихаты, избранные населением, являясь представительными органами власти [2], проводя в жизнь государственную политику, порой не всегда в состоянии учесть местные интересы, вследствие чего снижаются качество и необходимый объем предоставляемых услуг населению. Это, прежде всего, ежедневные, насущные проблемы граждан: водоснабжение, ремонт и содержание дорог, благоустройство и освещение улиц населенных пунктов, телефонная связь, медицинское обслуживание и многие другие услуги.

Республика Казахстан – независимое унитарное государство с президентской формой правления – имеет ряд особенностей в структуре государственного управления. В первую очередь, это жесткая вертикаль исполнительной власти в лице акимов всех уровней. Однако, в связи с дальнейшей демократизацией общества и модернизацией всей политической системы, существующие формы правления сдерживают дальнейшее экономическое развитие регионов и административных образований местного уровня, не укрепляют достаточно связь с населением и государственными структурами [3].

Сравнивая возможности установления местного управления в республике с принципами Европейской хартии местного самоуправления, можно прийти к выводу, что ближе всего к основам создания органов местного управления у нас находятся маслихаты, поскольку они напрямую избираются населением, а основными условиями Европейской хартии местного самоуправления являются [4]:

- местные выборные органы;
- избираемые главы исполнительных органов;

- местные органы принимают собственный бюджет;
- четкое обозначение расходных полномочий;
- право заимствования;
- право правительства осуществлять контрольные функции.

Если рассматривать существующую модель местного государственного управления, основные полномочия акимов и маслихатов, то при этом возникают зачастую проблемы и несогласованность между местными выборными органами и избираемыми главами исполнительных органов.

В связи с общей стратегией реформирования местного управления эволюционного перехода к местному самоуправлению, на наш взгляд, на начальном этапе становления местного самоуправления возможна объединенная форма, сочетающая местное государственное управление и местное самоуправление.

Как известно, местное самоуправление затрагивает интересы жителей низовых уровней управления (районов в городе, городов и сельских аульных округов), которые нуждаются в помощи и услугах государства. Но множество проблем жителей административных образований низшего уровня (район, сельский округ) государство вынуждено решать из центра, что, естественно, снижает качество при реализации решений на местах. Как свидетельствует практика многих стран, такие вопросы должны решаться на местном уровне, с помощью обеспечения местных органов власти необходимыми ресурсами для предоставления населению всех необходимых услуг с участием самого населения.

Для предоставления качественных услуг местному населению и эффективной работы органов местного самоуправления необходимо создать в первую очередь экономическую основу: собственность, ресурсы и самостоятельный бюджет.

Для существования местного самоуправления необходима экономическая основа, заключающаяся в наличии:

- 1) собственности местного самоуправления;

2) имущества, находившегося в государственной собственности и переданного в пользование органам местного самоуправления;

3) иной собственности, в соответствии с действующим законодательством, способной удовлетворять потребности местного сообщества жителей.

На наш взгляд, целесообразно было бы применение варианта с предоставлением самоуправления на самом нижнем уровне в границах существующих сельских административных округов с их селами, но при этом определив нормативную базу, с учетом количества населения в местные выборные органы на уровне сельского округа. Необходимо, чтобы был избран маслихат сельского округа с числом депутатов от 7 до 11 человек, в зависимости от численности населения округа на всеобщих выборах. Мнение о том, что в маслихатах всех уровней функции председателя сессии и секретаря маслихата должны быть объединены в освобожденную должность председателя маслихата, касается и сельского маслихата. Исходя из этого, считаем, что депутаты сельского маслихата по представлению районного акима избирают своего председателя (торага), подотчетного сельскому маслихату, и как депутата, подотчетного населению. Сельский маслихат во главе с его председателем имеет свой управленческий аппарат, собственность, бюджет, местные налоги и сборы, право на пользование государственными субсидиями и трансфертами для развития соответствующей территории. Сельский маслихат является юридическим лицом. Таким образом, вертикаль государственной исполнительной власти заканчивается на уровне района, при этом упраздняются должность акима и аппарат акима на уровне сельского округа, все государственные услуги обеспечивает аппарат сельского маслихата. Эти положения соответствуют нормам ныне действующей Конституции Республики Казахстан.

На районном уровне децентрализация и децентрализация государственной исполнительной власти должна осуществляться поэтапно.

**I-этап.** Аким района назначается вышестоящим акимом с согласия районного маслихата, при этом маслихат должен быть наделен законодательным правом отклонять предложенную кандидатуру и вносить по предложению большинства депутатов партийной фракции «Нур Отан» свою кандидатуру на должность акима района. Может быть приемлем и такой вариант, когда районный маслихат избирает акима района из кандидатур, предложенных вышестоящим акимом и депутатской партийной фракцией «Нур Отан», закрытым (тайным) голосованием. На данном этапе необходимо законодательное усиление роли маслихатов и его депутатов.

**II-этап.** Аким района, города избирается депутатами маслихата на альтернативной основе из двух или более кандидатур по предложениям депутатских партийных фракций. Аким и председатель районного маслихата избираются в одном лице из числа избранных депутатов и ответственны за состояние экономического развития района, города перед маслихатом. При этом районный, городской маслихат имеет право отзыва председателя маслихата. Представительные и исполнительно-распорядительные функции передаются председателю маслихата.

На областном уровне система государственной власти сохраняется и остается прежней. Аким области назначается Президентом РК с согласия депутатов областного маслихата.

Взаимодействие государственной исполнительной власти и местного самоуправления имеет прочное объективное основание: местная власть должна быть единой, обе системы управления призваны решать вопросы и проблемы исключительно местного значения. На I этапе предлагаемой концепции местные вопросы решают на городском, районном уровне органы местного государственного управления, а именно только местные представительные и исполнительные органы, а в низовом звене – так называемые самоуправленческие органы. Население, при определенной поддержке государства, самостоятельно решает вопросы территории, поселка, аула, села и т.д. В этом случае функции управления сельскими

и городскими сообществами осуществляют «посредством самого населения», а это и есть самое настоящее самоуправление. После стабильной, устойчивой работы механизма взаимодействия всех ветвей власти и готовности населения можно перейти к реализации второго этапа развития местного самоуправления на уровне районов, городов с выборами председателей маслихатов с полномочиями представительного и исполнительно-распорядительного характера, с выполнением всех государственных услуг населению, упразднив структуры в лице акимов и акиматов на уровне районов, городов, передав все их функции маслихатам как органам местного самоуправления. Для Республики Казахстан, которая является унитарным государством, модернизация и суверенизация регионов, передача части властных полномочий от центра на места, разделение властей в аспекте «центр – регионы» являются крайне сложным и внутренним противоречивым процессом с учетом огромной территории страны, неравномерным экономическим развитием и многонациональным характером молодого независимого государства. Для того чтобы не допустить сепаратистских настроений на областном уровне, есть необходимость оставить существующие органы управления.

Согласно статье 3 пункта 3 Конституции РК, Президент и Парламент являются институтами представительной демократии, избираются народом Казахстана и имеют право выступать от его имени, также установлено: «Парламент является высшим представительным органом РК, осуществляющим законодательные функции») [5].

В.Е. Чиркин выделяет следующие признаки государственной власти в форме представительной демократии:

- представительные органы по своему составу и характеру деятельности выражают, с одной стороны, совпадающие интересы всего народа, а с другой стороны – интересы различных слоев населения;

- эти органы занимают решающее место в системе органов государства;

- они обсуждают и решают вопросы на началах коллегиальности, равенства прав ее членов как участников этой коллегии;

- избранные представители народа, территориального коллектива пользуются уважением со стороны других органов государства, избравшего их населения и поддерживают другие государственные органы [6].

Из вышесказанного следует, что маслихаты на данном этапе являются составной частью народа Казахстана, единственным местным представительным институтом, отражающим интересы и волю населения, отдельных административно-территориальных единиц, и обозначаются как местные представительные органы.

Можно обозначить следующие признаки местных представительных органов, позволяющие выделить их в самостоятельный конституционный институт: представительный характер, свободный мандат депутатов, наличие своих вспомогательных рабочих органов и руководящих должностных лиц, обладающих организационными полномочиями, свои организационные формы деятельности (сессии, публичные слушания), возможность досрочного роспуска в случаях, установленных Конституцией и Законом «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», а также наличие самостоятельной компетенции, ее общий характер для всех звеньев местных представительных органов, включая право принятия решения по вопросам местного значения, реализация которых возложена на органы исполнительной власти, право утверждения местного бюджета, из которого финансируются местные государственные расходы, участие в согласовании акимов областей, районов, городов областного подчинения при их назначении и наиболее важные – это участие в выборах депутатов Сената Парламента РК, утверждение составов выборных комиссий (территориальные, участковые, окружные).

Модернизационные процессы в стране носят во многом пока мобилизационный характер, исполнительная вертикаль власти доминирует, а представительная демократия еще далека от фазы консолидации и влияния на власть.

Прежде всего, необходимо усилить контрольные и организационно-кадровые полномочия местных представительных

органов в отношении местных исполнительных органов, с установлением конкретных форм ответственности акимов и акиматов перед маслихатами [7]:

– предоставить маслихатам право выражать недоверие также заместителям акима и руководителям местных органов управления;

– назначение руководителей наиболее важных исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, прежде всего тех, чья деятельность наиболее тесным образом связана с социальным обеспечением и защитой прав граждан, по результатам конкурса, но с получением согласия маслихатов, освобождать их от должности в таком же порядке;

– наделить секретаря маслихата правом вносить представление в соответствующие органы за невыполнение законов, указов Президента, постановлений Правительства, решений маслихата, предоставление постоянным комиссиям заведомо ложной информации, а также в случае неоднократного игнорирования законных требований депутатов.

– председателей постоянных комиссии для усиления контрольных функций необходимо сделать освобожденными.

Местное самоуправление – это тоже власть, но власть совершенно особого вида – власть народа, которая имеет гораздо более широкие возможности для собственной самоорганизации, власть, в отношении которой нет жестких нормативов, определяющих ее организационные формы на государственном уровне, и которая должна ориентироваться на конкретные проблемы данного муниципального образования.

Местное самоуправление, основанное на принципах децентрализации, разукрупнения, разграничения полномочий, подконтрольности и участия в нем граждан, станет

одним из главных направлений повышения благосостояния казахстанцев, становления Казахстана как сильного конкурентоспособного государства в мировом сообществе.

Местное самоуправление – это уже не будущее, это необходимость настоящего времени.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Новый Казахстан в новом мире: Послание Президента РК Н.А. Назарбаева к народу Казахстана, 2007. – С. 10-12.

2 О местном государственном управлении в Республике Казахстан: Закон РК от 23 января 2001 года.

3. Мацупа Л.В. Маслихаты. Институционализация: Десять лет становления и развития. – Костанай, 2004. – С. 32-35.

4 Европейская хартия местного самоуправления, 1985. – С. 5-7.

5 Конституция Республики Казахстан (с изменениями, внесенными Законом РК от 07.10.1998 и 18.05.2007): Принята 30 августа 1995 г.

6 Васильев А.А. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: принципы, направления и формы. – С. 54-61.

7 Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: Монография. – Алматы, 2004. – С. 6-10, 267-270.

#### Түйін

*Мақала авторлары қазіргі кездегі әкімшілік ұйымдарының билік жүйесіндегі қызметкерлерінің өзін-өзі басқарудағы қызметтері деректер негізінде қарастырылған.*

#### Conclusion

*In this article the authors reviewed the development of local government authorities at the present stage.*

### ҚАЗАҚ ҚОҒАМЫНДАҒЫ ШАРУАЛАРДЫҢ РӨЛІ