

**Z. K. Ayupova<sup>1</sup>, D. U. Kussainov<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Kazakh national agrarian university, Almaty, Kazakhstan.

<sup>2</sup>Kazakh national pedagogical university named after Abai, Almaty, Kazakhstan.

E-mail: zaure567@yandex.ru

## **IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION ABOUT THE LOCAL REPRESENTATIVE BODIES – THE DEMOCRATIZATION CONDITION**

**Abstract.** During the years of independence Kazakhstan has specified numerous measures on the state construction, institutes of presidency, two-chambers parliament were created, the reform of the system of legislative, executive and judicial bodies were carried out, considerable changes have undergone means of the legal regulation and influence. Improvement of state and legal institute of the system of local state bodies is caused by the economic, social, political and ideological changes in the republic. Regulation of these questions is elaborated by the legislative way. The legislation on local public administration is one of mobile components, capable to carry out interrelation of the local management with all system of public administration. The legislation about the local public administration, its status must to be optimum and become the component of the strategy of formation and development of Kazakhstan, assumes the decision in the sphere of economy of the number of problems, active participation of local state bodies in the policy of reforms in our society.

**Keywords:** constitution, constitutional reform, legislation, management, public administration, local government, maslikhats, legal mechanisms, central power, local government.

УДК 341.89

**З. К. Аюпова<sup>1</sup>, Д. У. Кусаннов<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>КазНАУ, кафедра права, Алматы, Казахстан.

<sup>2</sup>КазНПУ им. Абая, общеуниверситетская кафедра политологии и социально-философских дисциплин, Алматы, Казахстан

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ – УСЛОВИЕ УГЛУБЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ**

**Аннотация.** С обретением за годы независимости Казахстаном статуса независимого государства приведен большой объем работ по государственному строительству, сформированы институты президентства, и двухпалатного парламента, осуществлена реформа системы исполнительных, судебных и иных органов, значительные изменения претерпели средства правового регулирования и воздействия. Совершенствование государственно-правового института системы местных органов государственного управления обусловлено экономическими, социальными, политическими и идеологическими изменениями, происходящими в республике. Регулирование этих вопросов осуществляется законодательным путем. Законодательство о местном государственном управлении является одним из подвижных компонентов способных осуществлять взаимосвязь местного управления со всей системой государственного управления.

Законодательство о местном государственном управлении, его статусе, должно быть оптимально, и входить составной частью в стратегию становления и развития Казахстана, что предполагает решение в сфере экономики ряда задач, которые без активного участия местных органов государственного управления будет решать проблематично.

**Ключевые слова:** конституция, конституционная реформа, законодательство, управление, государственное управление, местное самоуправление, маслихаты, правовые механизмы, центральная власть, местная власть.

В Конституции Республики Казахстан закреплено, что местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Местные представительные органы - маслихаты - выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление.

25 января 2017 года в своем Специальном обращении народу Казахстана Президент Н.А. Назарбаев подчеркнул: «Следует передать значительную часть установленных законом полномочий Президента по регулированию социально-экономических процессов Правительству и другим исполнительным органам. За данную сферу в полном объеме должны отвечать Правительство, министерства и акиматы» [1].

В статье 1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» установлено, что местный представительный орган (маслихат) - выборный орган, избираемый населением области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения), выражающий волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан определяющий меры, необходимые для ее реализации, и контролирующий их осуществление.

Таким образом, система местных представительных органов включает в себя: областные, районные, городские, районные в городах маслихаты [2]. Всего в Республике Казахстан насчитывается 212 Маслихатов, в том числе: областных, города республиканского значения, столицы - 16, городских - 38, районных маслихатов - 158. Законом на них возложено обеспечение следующих задач:

обеспечение выполнения программ социального и экономического развития соответствующей территории;

исполнение на местах Конституции, законов Республики Казахстан, постановлений парламента, актов Президента и правительства Республики Казахстан, решений вышестоящих маслихатов и акимов, принятых в пределах их компетенции;

связь между республиканскими и местными органами власти;

привлечение населения к управлению местными делами.

Маслихаты избираются населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. Полномочия маслихата могут быть прекращены досрочно сенатом по основаниям, предусмотренным законом, или в результате самороспуска.

Депутатом маслихата может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший 20-ти лет. Гражданин республики может быть депутатом только одного маслихата (пп. 2,3 ст. 86 Конституции Республики Казахстан). В выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (п.2 ст.35 Конституции).

Число депутатов соответствующего маслихата определяется Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан в следующих пределах: в областном маслихате, маслихатах городов Астаны и Алматы - до пятидесяти; городском маслихате - до тридцати; в районном маслихате - до двадцати пяти. По республике во все звенья маслихатов было избрано 4968 депутатов [3, с.7].

Маслихат считается правомочным при условии избрания не менее трех четвертей от общего числа его депутатов, определенного Центральной избирательной комиссией Республики Казахстан. Выборы депутатов маслихатов регламентируются законодательством Республики Казахстан о выборах. Полномочия маслихата начинаются с момента открытия первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии маслихата нового созыва.

В случае реорганизации (присоединения, слияния, преобразования, выделения или разделения) административно-территориальной единицы депутаты маслихата сохраняют свои полномочия и являются депутатами реорганизованных маслихатов, в состав которых вошла большая часть его избирателей, до начала работы сессии вновь избранного маслихата. В случае ликвидации административно-территориальной единицы соответствующий маслихат ликвидируется. Маслихат не обладает правами юридического лица

Местные представительные органы для осуществления своих функций создают аппарат, который осуществляет организационное, правовое, материально-техническое и иное обеспечение маслихата и его органов, оказывает помощь депутатам в осуществлении их полномочий. Деятельность государственных служащих аппарата маслихата осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Лимит штатной численности государственных служащих аппарата маслихата устанавливается, исходя из численности депутатов соответствующих маслихатов, в соотношении один работник к семи депутатам, но не менее трех. Так, численность аппарата Алматинского городского Маслихата, при численности депутатов - 37 человек, составляет 5 человек. Руководит аппаратом маслихата секретарь.

Секретарь маслихата является должностным лицом, работающим на постоянной основе. Он избирается из числа депутатов открытым или тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов и освобождается от должности маслихатом на сессии. Секретарь маслихата избирается на срок полномочий маслихата.

Кандидатуры на должность секретаря маслихата выдвигаются депутатами маслихата на сессии маслихата.

Секретарь маслихата:

- организует подготовку сессии маслихата и вопросов, вносимых на ее рассмотрение, обеспечивает составление протокола и вместе с председателем сессии подписывает решения, иные документы, принятые или утвержденные на сессии маслихата;

- содействует депутатам маслихата в осуществлении ими своих полномочий, обеспечивает их необходимой информацией, рассматривает вопросы, связанные с освобождением депутатов от выполнения служебных обязанностей для участия в сессиях маслихата, в работе его постоянных комиссий и иных органов, и в избирательных округах;

- контролирует рассмотрение запросов депутатов и депутатских обращений;

- руководит деятельностью аппарата маслихата, назначает на должность и освобождает от должности его служащих;

- регулярно представляет в маслихат информацию об обращениях избирателей и о принятых по ним мерах;

- организует взаимодействие маслихата с органами местного самоуправления;

- по вопросам своей компетенции издает распоряжения;

- координирует деятельность постоянных комиссий и иных органов маслихата, и депутатских групп;

- представляет маслихат в отношениях с государственными органами, организациями, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

- обеспечивает опубликование решений маслихата, определяет меры по контролю за их исполнением;

- выполняет по решению маслихата иные функции.

Секретарь маслихата не вправе состоять в постоянных комиссиях маслихата.

При отсутствии секретаря маслихата по решению председателя сессии маслихата его полномочия временно осуществляются председателем одной из постоянных комиссий маслихата.

Центральное место в структуре аппарата маслихата занимает организационный отдел. Основными направлениями его деятельности являются: 1) организационное обеспечение четкой и правильной работы маслихата, его постоянных комиссий и депутатов, улучшение состояния всей организационно-массовой работы маслихата; 2) содействие руководству данного маслихата нижестоящим маслихатам и их органами, оказание им помощи в организационной работе; 3) изучение, накопление и обобщение передового опыта государственного строительства, организационно-массовой работы, его пропаганда и распространение; 4) помощь в развитии общественного само-

управления; 5) участие в подготовке выборов в маслихаты и парламент, в подготовке вопросов административно-территориального деления, выполнение функций, связанных с изучением, постановкой и повышением квалификации кадров [4, с.58].

Таким образом, роль структурных подразделений аппарата маслихата в его функционировании весьма важна и значительна. Его строение зависит от объема и характера задач маслихатов. Аппарат обладает следующими отличительными особенностями. Во-первых, его участие в осуществлении задач и полномочий местных представительных органов носит функциональный характер; он содействует организационно-методической и организационно-массовой работе, контролю за законностью и проверке исполнения принятых решений; на него возложено юридическое, организационно-техническое, хозяйственное обслуживание маслихатов. Во-вторых, звенья этого аппарата не пользуются правом издания обязательных правовых актов в адрес органов маслихата, предприятий, учреждений и граждан. В-третьих, служебный характер такого аппарата определяет его подчинение только «по горизонтали» - секретарю соответствующего маслихата.

Важное значение в деятельности маслихата отводится постоянным комиссиям, которые маслихат образует на срок своих полномочий. Их число не должно превышать семи. Так, в Алматинском городском Маслихате образованы следующие постоянные комиссии:

- по экономике и вопросам развития производства;
- по вопросам науки и образования;
- по экологии и вопросам ЧС;
- по вопросам общественного согласия и духовного развития;
- по вопросам законности, правопорядка и местного самоуправления;
- по социальным вопросам и здравоохранению;
- ревизионная комиссия.

Для контроля за исполнением местного бюджета маслихат избирает на срок своих полномочий ревизионную комиссию. Число членов ревизионной комиссии определяется маслихатом. Председатель ревизионной комиссии избирается маслихатом из числа депутатов. Председатель ревизионной комиссии областного (города республиканского значения и столицы), районного (городского) маслихатов осуществляет свои функции на освобожденной основе. К работе ревизионной комиссии могут привлекаться и лица на договорной основе, не являющиеся депутатами маслихата.

Ревизии могут проводиться по решению маслихата, ревизионной комиссии либо секретаря маслихата по требованию не менее одной трети от числа избранных депутатов маслихата, а также в иных случаях, определенных законодательством Республики Казахстан. По результатам ревизии ревизионная комиссия составляет акт, о котором информирует маслихат и акимат. Ревизии проводятся не реже одного раза в год.

Полномочия и порядок работы ревизионной комиссии определяются регламентом маслихата.

Для Республики Казахстан актуальным вопросом дня является дальнейшее совершенствование законодательства о местном государственном управлении, что позволит внедрять конкретные модели местного государственного управления и местного самоуправления, являющиеся важным звеном продолжения демократических и рыночных реформ в Казахстане.

Сегодняшнее состояние власти в Казахстане позволяет сделать однозначный вывод, что Казахстан централизованное унитарное государство, в котором функции власти на местах осуществляют назначенные вышестоящими органами представители [5, с.41].

Существование на местах выборных органов в лице маслихатов, не обладающих реальными полномочиями в сфере налогообложения, управления собственностью, в вопросах финансирования делает акиматы более значительными в вопросах управления, которые в свою очередь находятся под жестким контролем центральных органов власти. Отличную от этой системы местного государственного управления, полноценного местного самоуправления систему можно создать на основе стратегических приоритетов, одним из которых является децентрализация власти, преимущества системы местной власти в этих условиях заключаются в том, что передача тех или иных властных полномочий местным органам позволяет избежать излишней концентрации власти на центральном уровне, перегрузки центрального правительства сугубо местными делами. Кроме того, местное управление предоставляет населению дополнительные возможности участия в политическом процессе.

Местные органы в большей степени приближены к населению, чем центральные, их деятельность непосредственно затрагивает многие насущные проблемы местных жителей и обычно представляется последним более понятной, чем деятельность центральных властей.

Интервал между принимаемыми решениями и их исполнением на местном уровне короче, чем на национальном, и результаты зачастую более ощутимы для местных властей.

Местное самоуправление в общепризнанном понимании, как форма самоорганизации населения административно-территориального образования для самостоятельного под свою ответственность решения вопросов местного значения с гарантированной правовыми государственными актами организационной, функциональной, управленческой и финансовой самостоятельностью в границах региона и населенного пункта любой категории в Казахстане невозможно [5, с. 42].

С учетом существующей нормативно-правовой базы, ограниченное самоуправление, по сути, будет общественным территориальным самоуправлением по решению вопросов общего характера для жителей группы домов, микрорайона, улицы, других составных частей населенного пункта.

В заключение отметим, что учету практического опыта в нормотворческой деятельности депутатов Парламента Республики Казахстан помогают и регулярные встречи с депутатами Алматинского городского Маслихата. Сложившаяся практика взаимодействия депутатов Парламента Республики Казахстан с депутатами Алматинского городского Маслихата являет собой классический пример того, как на практике проверить жизнеспособность принимаемых законов и совершенствования в целом законодательства о местных представительных органах.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Специальное обращение Н.А. Назарбаева народу Казахстана //24.kz/ru/news/.../160313-spetsialnoe-obrashchenie-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan.
- [2] «Мәңгілік ел»- national idea of Kazakh people. – Message of the President of the Republic of Kazakhstan N.A.Nazarbayev to the people of Kazakhstan. – 17 January 2014 //bnews.kz/.../mangilik\_el\_kazak\_halkinin\_ulttik\_ideyasi\_n.
- [3] Омаров Н.С. Становление системы местного самоуправления Республики Казахстан (политологический анализ): Автореф. дис... канд. полит.наук. – Алматы, 2010. – 24 с.
- [4] Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. – Алматы: «СаГа», 2013. – 340 с.
- [5] Канаев С., Нурмагамбетов А. Некоторые вопросы реформирования государственного управления // Саясат-Policy. – 2015. – № 4. – С.41-46.

#### REFERENCES

- [1] Nazarbayev N.A. Special appeal to the people of Kazakhstan.25 January 2017 24.kz/ru/news/.../160313-spetsialnoe-obrashchenie-n-nazarbaeva-narodu-kazakhstan (in Rus.).
- [2] «Мәңгілік ел»- national idea of Kazakh people. – Message of the President of the Republic of Kazakhstan N.A.Nazarbayev to the people of Kazakhstan. – 17 January 2014 //bnews.kz/.../mangilik\_el\_kazak\_halkinin\_ulttik\_ideyasi\_n. (in Rus.).
- [3] Omarov N.S. Creation of the system of local self-government in the Republic of Kazakhstan (politological analysis): Manuscript PhD diss. in political sciences. – Almaty, 2010. – 24 p.(in Rus.).
- [4] Zhanuzakova L.T. Constitutional and legal problems of the organization and activity of the local representative organs in the Republic of Kazakhstan. – Almaty: «SaGa», 2013. – 340 p. (in Rus.).
- [5] Kanayev S., Nurmagambetov A. Some questions of the reforming of the state government // Sayasat-Policy.–2015.– № 4.–P.41-46(in Rus.).

### З. К. Аюпова, Д. Ө. Құсайынов

<sup>1</sup>Қазақ ұлттық аграрлық университеті, Алматы, Қазақстан,

<sup>2</sup>Абай атындағы Қазақ ұлттық педагогикалық университеті, Алматы, Қазақстан

#### ЖЕРГІЛІКТІ ӨКІЛЕТТІ ҰЙЫМДАР ТУРАЛЫ ЗАҢНАМАНЫ ЖЕТІЛДІРУ ДЕМОКРАТИЯЛАНУДЫ ТЕРЕНДЕТУДІҢ ШАРТЫ

**Аннотация.** Егемендікке қол жеткізіп Тәуелсіз мемлекет болғаннан кейін Қазақстан құрылысында телегей теңіз еңбектер жасап, мемлекеттігімізді нығайта түсті. Яғни, Президенттік билік институтын, қоспалаталы Парламент, атқарушы билік жүйесіндегі, сот билігіндегі және тағы да басқа мемлекеттік қызмет

түрлерін, қалыптастырып олардың іс-қимылдарын құқықтық реттеуді жүзеге асырады. Сонымен қатар мемлекеттік-құқықтық институттар, жергілікті мемлекеттік басқару жүйелері экономикалық, әлеуметтік, саяси, идеологиялық жағдайларға байланысты, республика қажеттіктеріне сай өзгертілді. Бұл процесстерді реттеу заңнамалар арқылы жүзеге асырылуда. Осы бағытта жергілікті мемлекеттік билік туралы заңнама мемлекеттік басқаруда жергілікті билік пен орталықты байланыстыратын тиімді құралға айналмақ. Жергілікті мемлекеттік басқару туралы заңнама, оның статусы арқашанда оптимальді болуы керек, сонымен қатар ол Қазақстан Республикасының стратегиялық дамуы мен қалыптасуы бағытын қамтамасыз етіп, алда тұрған экономикалық даму концепцияларын жүзеге асыруды жергілікті мемлекеттік басқару механизмдерін нақты іске айналдыру керек. Жергілікті мемлекеттік басқару ісі дұрыс жолға қойылмаса бұл жоспарлар іске асуы мүмкін емес.

**Түйін сөздер:** конституция, конституциялық реформа, заңнама, басқару, мемлекеттік басқару, жергілікті өзін-өзі басқару, маслихаттар, құқықтық механизмдер, орталық билік, жергілікті билік.

**Information about authors:**

Ayupova Z.K. – doctor of juridical sciences, professor, chair of law, Kazakh national agrarian university, Kazakhstan, Almaty

Kussainov D.U. – doctor of philosophy sciences, professor, interuniversity chair of politology and socio-philosophy disciplines