
ПРАВО

УДК 342.5 (575.2)

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

¹Музапар Д.Ж.,
магистр ю. н., преподаватель специальных дисциплин,
аспирант
²Рахимбаев Э.Н.,
председатель Народного Конгресса
местных сообществ Казахстана, д.ю.н., профессор
кафедры конституционного, международного права и
таможенного дела

**КАЗАКСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮН- ӨЗҮ
БАШКАРУУНУН ӨНҮГҮҮСҮНҮН КОНЦЕПТУАЛДЫК НЕГИЗИ**

Музапар Дж.,
магистр, аспирант
Кыргыз Республикасынын Улуттук илимдер академиясы,
Мамлекет жана укук институту
Рахимбаев Э.Н.
ю. и. д., профессор,
Конституциялык, эл аралык укук жана бажы иштери бөлүмү,
Казакстандын жергиликтүү коомчулугунун элдик конгрессинин председатели

**CONCEPTUAL FOUNDATIONS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN KAZAKHSTAN**

Muzapar D.Zh.
post-graduate student of the National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic
Rakimbayev E.N.
doctor of law, professor,
chairman of the People's Congress of Local Communities of Kazakhstan

¹Евразийский технико-экономический колледж
lecturer at the Eurasian Technological College, National Academy of Sciences of the Kyrgyz Republic

²Университета им. Кунаева, Казакстан
Department of Constitutional, International Law and Customs Affairs university Kunayev Kazakhstan

Аннотация. В Послании Главы государства Касым-Жомарта Токаева 16 марта 2022 г. народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» было озвучено, что перед страной стоят амбициозные цели, которые станут фактически основой построения нового Казахстана. Президент особо отметил, что систе-

ма управления, ориентированная на сверхконцентрацию полномочий, уже утратила свою эффективность. Она не способна консолидировать гражданское общество с его многообразием взглядов и убеждений. Поэтому, отметил Президент, нам нужны уверенные шаги по переустройству политической модели развития Казахстана. Эти же задачи были озвучены Токаевым К.Ж. 1 сентября 2023 года. В статье рассмотрены проблемы становления и развития системы местного самоуправления в Казахстане, поскольку, как отметил Президент РК К.Ж. Токаев, необходимо «осуществить реальную децентрализацию местного самоуправления». В Конституции РК прописаны нормы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, однако на практике эти конституционные нормы не были реализованы. Глава государства отметил, что «присутствовала имитация, а не местное самоуправление». Президент РК Токаев К.Ж. особо отметил, что «сегодня органы местного самоуправления имеют гибридную природу, являясь одновременно институтом местного государственного управления и местного самоуправления. Поэтому необходимо четко обозначить полномочия как маслихатов, так и акиматов на законодательной основе. Необходимо четко определить их функции и полномочия и обеспечить всем необходимым материально-технической базой и достаточными финансовыми средствами.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, органы государственного управления, органы местного самоуправления, народный курултай, Европейская Хартия местного самоуправления, модернизация.

Аннотация. Мамлекет башчысы Касым-Жомарт Токаевдин 2022-жылдын 16-мартындагы “Жаңы Казакстан: жаңылануу жана жаңылануу жолу” аттуу Казакстан элине кайрылуусунда өлкөнүн алдында иш жүзүндө боло турган амбициялуу максаттар турат деп жарыяланган. Алар иш жүзүндө жаңы Казакстанды курууга негиз болот. Президент өзгөчө белгилегендей, ыйгарым укуктарды ашыкча топтоштурууга багытталган башкаруу системасы эбак эле өзүнүн натыйжалуулугун жоготкон. Көз караштары жана ишенимдери ар түрдүүлүгү менен жарандык коомду консолидациялай албайт. Президент Казакстандын өнүгүүсүнүн саясий моделин кайра түзүү боюнча текшерилген кадамдар керектигин белгилеген. Макалада Казакстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун чыныгы системасын түзүү жана өнүктүрүү проблемалары каралат, анткени, Казакстан Республикасынын Президенти К.Ж. Токаев “жергиликтүү өз алдынча башкарууну реалдуу децентралдаштырууну ишке ашыруу керек” деп белгилеген. Казакстан Республикасынын Конституциясында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишин жөнгө салуучу ченемдер жазылган, бирок иш жүзүндө бул конституциялык нормалар аткарылган эмес. Мамлекет башчысы «жергиликтүү өз алдынча башкаруу эмес, имитация болгон» деп айткан. Казакстан Республикасынын Президенти К.Ж. Токаев бул тармак боюнча мындайча белгилеген: «бүгүнкү күндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бир эле учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун институту болуу менен гибридик мүнөзгө ээ. Ошондуктан мыйзамдык негизде маслихаттын да, акимчиликтин да ыйгарым укуктарын так аныктоо зарыл. Алардын функцияларын жана полномочиелерин так аныктап, зарыл болгон нерселердин бардыгы менен — материалдык-техникалык база жана жетиштүү финансылык ресурстар менен камсыз кылуу зарыл».

Негизги сөздөр: аткаруу бийлиги, мамлекеттик башкаруу, мамлекеттик органдар, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, элдик курултай, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун европалык хартиясы, модернизация.

Abstract. In the Message of the Head of State Kassym-Jomart Tokayev on March 16, 2022 to the people of Kazakhstan “New Kazakhstan: the path of renewal and modernization”, it was announced that the country faces ambitious goals that will actually become the basis for building a New Kazakhstan. The President emphasized that the management system focused on over-concentration of powers has already lost its effectiveness. It is not capable of consolidating civil society with its diversity of views and beliefs. Therefore, the President noted, we need verified steps to restructure the political model of Kazakhstan’s development.”

The article deals with the problems of formation and development of a true system of local self-government in Kazakhstan, since, as the President of the Republic of Kazakhstan K.Zh. Tokayev noted, it is necessary to “implement a real decentralization of local self-government”. The Constitution of the Republic of Kazakhstan prescribes norms regulating the activities of local self-government bodies, but in practice these constitutional norms have not been implemented. The Head of State noted that “there was an imitation, not local self-government.” President of the Republic of Kazakhstan Tokayev K.Zh. emphasized that “today local self-government bodies have a hybrid nature, being at the same time an institution of local public administration and local self-government. Therefore, it is necessary to clearly define the powers of both maslikhats and akimats on a legislative basis. It is necessary to clearly define their functions and powers and provide them with everything necessary - material and technical base and sufficient financial resources.

Key words: executive power, public administration, public administration bodies, local

self-government bodies, European Charter of Local Self-Government, modernization.

В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций. Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом (Ст. 89) [1].

В Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438, отмечалось, что «Развитие

системы местного самоуправления является одним из неперемennых условий экономического процветания, социального благополучия и формирования гражданского общества. Становление местного самоуправления в Республике Казахстан – это многоэтапный и динамичный процесс, связанный с развитием институтов государства и гражданского общества, общим уровнем социально-экономического развития страны, другими факторами и условиями, которые непосредственно влияют на жизнь местного населения» [2]. В данной Концепции развития местного самоуправления, также фиксируется, что «На нынешнем этапе развития государства такая задача встала перед Казахстаном. Повышение эффективности и конкурентоспособности системы государственного управления требует передачи ряда функций непосредственного обеспечения жизнедеятельности местных сообществ в сферу регулирования местного самоуправления. Однако этот процесс сдерживается нерешенностью многих вопросов и недо-

статочным законодательным регулированием. Основным недостатком попыток внедрения местного самоуправления в Казахстане явилось их фрагментарное осуществление без предварительной выработки целостной модели местного самоуправления» [2].

В свою очередь, в Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639, зафиксировано, что «В Республике Казахстан сформирована и развивается собственная модель местного самоуправления, основанная на: 1) совмещении региональными, местными представительными и исполнительными органами власти функций и полномочий государственного управления и самоуправления; 2) участии граждан как членов местных сообществ в решении наиболее важных вопросов местного значения непосредственно или через выборные органы» [3]. Что, на наш взгляд, было непростительной ошибкой – «совмещении региональными, местными представительными и исполнительными органами власти функций и полномочий государственного управления и самоуправления».

В Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели - «Люди прежде всего», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 [4], отмечалось, что «На сегодняшний день весь мир вступил в эпоху турбулентности, возрастающей волатильности, неопределенности социального, экономического и политического развития. В ходе преодоления странами масштабных вызовов особую важность приобретает вопрос общественного доверия к государству, его готовности к изменениям. Устойчиво формируется запрос на более эффективное государственное управление, участие граждан в приня-

тии управленческих решений. Вместе с тем действующая модель государственного управления, основанная на административно-контрольной форме взаимодействия государства и населения, не в полной мере отвечает ожиданиям населения. Вследствие чего назрела необходимость формирования сервисной и «человекоцентричной» модели государственного управления, в которой главными ценностями являются граждане и их благополучие» [4].

В статье «Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе» Л.Т. Жанузаковой [8] рассматриваются вопросы правового обеспечения местного самоуправления на современном этапе в связи с принятием Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 г. Так, Л.Т. Жанузаковой был проведен анализ основных положений Концепции, направленных на решение ключевых проблем, препятствующих развитию местного самоуправления в стране. На основе изучения мнений ученых по данным проблемам, критического осмысления норм действующего законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления в Казахстане, Л.Т. Жанузаковой предложен: «комплекс мер по совершенствованию правового обеспечения развития данного института: обоснована необходимость определения двойного статуса маслихатов, акиматов и акимов, четкого разграничения функций местного государственного управления и местного самоуправления не только на сельском, но и на районном, городском уровне, введения двойной ответственности местных представительных и исполнительных органов по вертикали (перед вышестоящими органами власти) и по горизонтали (перед населением): особое внимание уделено усилению независимости сельских акимов как глав местного самоуправления, пре-

доставив право выдвигать кандидатов в акимы общественным объединениям, собраниям или сходам граждан, лишив районного акима право выдвигать кандидатов в сельские акимы; предложено прямые выборы акимов населением распространить постепенно на акимов всех уровней; поднимаются также вопросы введения смешанной системы формирования маслихатов, избирая половину депутатов по мажоритарной системе из числа независимых кандидатов, снижения заградительного барьера для участия партий в распределении мандатов депутатов маслихатов, избранных по партийным спискам, усиления контрольных полномочий маслихатов и др.» [8].

Вызывают определенный интерес 14 результатов и положений развития МСУ в стране, представленные Л.Т. Жанузаковой в статье «Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе» [8]. Л.Т. Жанузакова рассмотрела целый ряд вопросов и проблем, представила соответствующие рекомендации по их решению в части: «новой структуры исполнительного органа – администрации местного самоуправления; взаимодействия акима сельского округа с акимом района; фискальной децентрализации; развития МСУ в городах; повышения активности работы маслихатов всех уровней; усиления деятельности ревизионных комиссий; совершенствования административно-территориального устройства». Л.Т. Жанузакова считает, что «Реализация указанных мероприятий позволит обеспечить успешную преемственность в дальнейшем развитии местного самоуправления, вывести рассмотрение и решение вопросов местного значения на качественно новый уровень» [8, с.16].

В Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели – «Люди прежде всего»

определены соответствующие задачи, в их числе **«Задача 7. Дальнейшее совершенствование местного самоуправления»**. В ней определено, что «В целях улучшения качества жизни граждан критически важно принимать решения на местах при тесном взаимодействии с местными жителями. Это значительно улучшит деятельность местных исполнительных органов, а также повысит уровень взаимодействия государства с гражданами. [4].

Вызывают определенный интерес суждения С. Терещенко. В статье «Исполнительная власть: роль в строительстве казахстанской государственности» С. Терещенко рассуждает: «Как известно, самое трудное искусство – это искусство управлять. А о гармоничном сочетании субъектов политики и элементов жизни еще в начале XIX века замечательно сказал немецкий публицист Карл Бёрне: «Правительство - паруса, народ - ветер, государство - корабль, время - море». В современных условиях от институтов власти зависит успех или крах страны. Не все институциональные системы одинаковы и равны, некоторые способствуют развитию личности, бизнеса, процветанию страны, другие ведут к бедности, болезням, насилию и нищете. Построение эффективной системы институтов государственности не является простой задачей, особенно для развивающихся государств. Еще сложнее она для государств, ранее не имевших самостоятельных государственных институтов» [5]. Раскрывая архитектуру демократии С. Терещенко подчеркивает, что «На старте нового «казахстанского проекта» многим казалось, что политическая модернизация для нас невозможна.

В наследство от советского периода республике досталась жестко централизованная и гипербюрократизированная государственно-административная система.

С одной стороны, она характеризу-

валась **высокой степенью регулирования**, налагаемого на частный сектор. С другой, отсутствием отработанных подходов к эффективному **разграничению компетенции** между уровнями государственного управления» [5].

В статье «Вовлечение местного сообщества в процесс местного самоуправления на сельском уровне» С. Худяков [6] обозначил важные, на наш взгляд, барьеры на пути развития местного самоуправления. С. Худяков считает, что «Уровень доверия населения к государственной власти во многом зависит от доверия населения к органам местного самоуправления, которые решают повседневные проблемы граждан. Будучи связующим звеном между обществом и государством, выступающим органической частью системы сдержек и противовесов (работающих не только по горизонтали, но и по вертикали), местное самоуправление является необходимым этапом в строительстве правового государства. Сегодня в Казахстане **существуют барьеры для эффективного развития местного самоуправления**, в частности: недостаток политической воли для более серьезных преобразований; низкая правовая грамотность и пассивность населения; отсутствие достаточных финансовых средств, которые могли бы составить базу для развития местного самоуправления; огромная территория страны, малое количество населения и, как правило, значительное расстояние между компактно проживающими группами населения, которые могли бы быть основой местных сообществ с местным самоуправлением, что требует ускоренного внедрения современных информационных технологий связи и управления; «подчиненность» задач и функций местного самоуправления органам местного государственного управления; отсутствие четкого разграничения функций и институциональных границ местного государственного управления

и местного самоуправления, а также четкого определения вопросов местного значения (обязательных для выполнения и добровольных); недостаток в кадрах; отсутствие представительных органов на сельском уровне; отсутствие четкого определения границ и пределов местного самоуправления в условиях унитарного государства» [6, с. 13].

Заслуживают определенного интереса пять периодов становления и развития МСУ в Казахстане, которые представила Нуржанова Ш.С. в своей диссертации «Становление и развитие местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан: сравнительный анализ» [9].

На наш взгляд, заслуживает внимания статья И. Тасмагамбетов «Трансформация местного государственного управления и самоуправления: власть и ресурсы от центра – на места, от государства – обществу» [10]. В данной статье И. Тасмагамбетова отмечает, что «С момента обретения государственной независимости одной из ключевых задач становления Казахстана, как суверенного государства, стало создание эффективных систем местного государственного управления и самоуправления. Она выступает неизменным условием эффективности государственной политики в целом, так как именно на системах местного государственного управления и самоуправления лежит основной груз реализации политики государства в регионах во всех сферах. В Казахстане местное государственное управление реализуется местными представительными и исполнительными органами власти. Местным представительным органом народа является маслихат. Местным исполнительным органом являются акиматы. Процесс становления и развития системы местного государственного управления и самоуправления условно можно разделить на несколько этапов. В целом для Казахстана характерна сме-

шанная модель, которая включает в себя как элементы централизации, так и движение в сторону расширения возможностей местных общин самостоятельно решать локальные вопросы. Она находится в состоянии эволюции» [10]. Также, считает И. Тасмагамбетов, «В настоящее время в системе местного государственного управления и самоуправления существует ряд барьеров, препятствующих эффективному функционированию местного самоуправления. **Одним из основных является низкая активность населения**, что обусловлено рядом причин. **Вторым барьером** на пути развития местного государственного управления и самоуправления можно назвать **дисбаланс в системе взаимоотношений между представительными и исполнительными органами и институтами местного самоуправления** с перевесом в сторону первой [10].

Необходимо отметить, что в Мажилисе Парламента РК 6 апреля 2023 года состоялась презентация проекта закона «О местном самоуправлении». Законопроект, регламентирующий создание органов местного самоуправления – Кенесов, представил депутатам вице-министр национальной экономики Б. Омарбеков. Также был разработан и рассмотрен депутатами Мажилиса (Парламента РК) Консультативный документ регуляторной политики к проекту Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». Консультативный документ состоял из основания разработки, описания проблемы, предлагаемых путей решения, целевых групп, анализа текущей ситуации [7].

Итак, в целом в данном исследовании мы рассмотрели конституционно-правовые основы организации местного самоуправления; теоретические и методологические основы правового регулирования МСУ; зарубежный опыт нормативно-правового обеспечения МСУ. Следует отметить, что становление и развитие МСУ в

странах Центральной Азии и Казахстане проходит неоднозначно. В Казахстане фактически все еще не созданы истинное местное самоуправление и соответствующая правовая база. На наш взгляд, положительный опыт развития местного самоуправления наблюдается в Узбекистане, Туркменистане и Кыргызстане. Считаем необходимым использовать их опыт при построении эффективного местного самоуправления в Казахстане. Это прежде всего касается законодательных норм, которые обеспечивают формирование реальных органов местного самоуправления (представительных и исполнительных) и их эффективную деятельность в этих странах. Полагаем, что в законах Казахстана, которые будут приняты в будущем, необходимо прописать следующие нормы: местное самоуправление не входит в систему органов государственного управления исполнительной ветви государственной власти; четко прописать компетенции, функции и полномочия как органов местного государственного управления, так и органов местного самоуправления; отчетность перед населением по надлежащему исполнению компетенций, функций и полномочий органов местного самоуправления; нормы, позволяющие осуществлять эффективную финансово-экономическую деятельность, владение необходимой муниципальной собственностью; нормы, касающиеся социальной мобилизации членов местных сообществ и превентивного развития; подготовка компетентных муниципальных служащих, повышение квалификации, переподготовка и их непрерывное образование и др.

Полагаем, что в этой связи необходимо Правительству РК разработать проект Национальной стратегии и План децентрализации органов государственного управления и развития местного самоуправления в Казахстане на период с 2025 по 2030 годы, а также разработать

следующие законопроекты: «О местном самоуправлении»; «О муниципальной собственности органом местного самоуправления на имущество»; «О финансово-экономических основах органов местного самоуправления»; «О муниципальной службе и кадровой работе органов местного самоуправления»; «О социальной мобилизации членов местных сообществ»; «О превентивном развитии местных сообществ» и др.

Таким образом, мы полагаем, что необходимо, прежде всего, как рекомендовал Президент Республики Казахстан К.Ж. Токаев, ратифицировать Европейскую Хартию местного самоуправления, и на основе ее базовых норм сформировать реальное местное самоуправление, которое, на наш взгляд, до настоящего времени все еще не сформировано в стране.

Литература:

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года). Внесены изменения законом Республики Казахстан от 8 июня 2022 года (принят на республиканском референдуме 5 июня 2022 года, официальное сообщение о результатах опубликовано 8 июня 2022 года).
2. Указ Президента РК от 28 ноября 2012 года № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан». – ИПС Әділет.
3. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. – ИПС Әділет.
4. Указом Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 «О Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели - «Люди прежде всего». – ИПС Әділет.
5. *Терещенко С.* Исполнительная власть: роль в строительстве казахстанской государственности. Становление и развитие современной казахстанской государственности (из первых рук). – 2019.- 358 с.
6. *Худяков С.* Вовлечение местного сообщества в процесс местного самоуправления на сельском уровне». Отдельные вопросы местного самоуправления в Казахстане. Политика на местном уровне - актуальные и проблемные вопросы. Рекомендательное пособие для субъектов местного управления в Казахстане. Нур-Султан: Типография «IndigoPrint», 2020. - 288 с.
7. *Капарова М.* Развитие местного самоуправления. 04.08.2022, [Elorda Apparat. Elorda.info](http://ElordaApparat.Elorda.info).
8. *Жанузакова Л.Т.* Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе Вестник Института законодательства и правовой информации РК № 4 (67) - 2021. С. 21-30.
9. *Нуржанова Ш. С.* Становление и развитие местного самоуправления Кыргызской Республики и Республики Казахстан: сравнительный анализ. Автореф. диссер. доктора философии (PhD) по направлению «политология». 2019. – 31 с.
10. *Тасмагамбетов И.* Трансформация местного государственного управления и самоуправления: власть и ресурсы от центра – на места, от государства – обществу. Становление и развитие современной казахстанской государственности (из первых рук). Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре РГП «Дирекция административных зданий Администрации Президента и Правительства Республики Казахстан» Управления Делами Президента Республики Казахстан» на праве хозяйственного ведения, г. Нур-Султан, пр. Республики, 2019. - 360 с.