

Теоретические аспекты становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан

Амандыкова Л.К.

Карагандинский университет «Болашақ»

Мақалада Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құрылуының теориялық-құқықтық негіздері талқыланады. Автор жергілікті өзін-өзі басқарудың түсінігін, жергілікті өзін-өзі басқарудың түрлі теорияларын, Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуын зерттейді. 2007 жылғы 21 мамырдағы Қазақстан Республикасының Конституциясына енгізілген өзгерістер негізінде жергілікті өзін-өзі басқарудың анықтамасын береді.

Theoretical and juridical principles of the local self — government's formation in the Republic Kazakhstan analyses in this article. The author explores the conception of the local self — government, different theories of the local self — government, development of the local self — government in the Republic Kazakhstan. The definition of the local self — government is given on a basis of the amendments to the Constitution of the Republic Kazakhstan, the may 21st, 2007.

Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии местного самоуправления, составляет одну из основ любого демократического строя, а принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в ее конституции. Местное самоуправление позволяет демократизировать систему управления и решать местные вопросы с гораздо меньшей степенью бюрократизации и большей эффективностью по сравнению с централизованной системой управления.

Европейская Хартия местного самоуправления в ст. 3 определяет понятие местного самоуправления как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного самоуправления [1].

Теоретические основы учения о местном самоуправлении были заложены в XIX в. Конституционное движение, толчок которому дали Американская и Великая французская революции, привело не только к появлению новых форм организации центральной власти, но и поставило задачу преобразования местного управления на началах, свободных от сильной опеки.

Широкое распространение получили взгляды Т. Джефферсона на самоуправление небольших общин как на идеальную форму государственности. Кроме этого, одним из первых исследователей этой проблемы был Алексис Де Токвиль. В своем трактате «Демократия в Америке» он писал: «Общинные институты открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой, наслаждаться ее мирным характером». Одной из главных идей является его утверждение о том, что первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединившиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами. Именно в таких условиях у людей формируется истинное гражданское самосознание, чувство ответственности, способность соизмерять свои интересы с интересами ближних и согласовывать их.

В первой половине XIX в. большим влиянием пользовалась теория свободной общины. Ее сторонники доказывали, что право общины заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека. Государство должно уважать свободу общинного управления, потому что общины возникли раньше, и из этого положения выводились следующие основные признаки самоуправления: управление общинными делами по существу своему отличается от государственного управления; должностные лица общинного управления являются органами не государства, а общины; общины являются отдельными от государства юридическими лицами, всякое незаконное вмешательство государства в дела общины — нарушение ее прав [1; 1010]. Сущностное наполнение местного самоуправления в большой степени зависит от приверженности той или иной теории его становления. В процессе многовекового становления этого института развивающаяся научная мысль знала немало противоречивых теорий.

Теория свободной общины [2], например, возникла в начале XIX в., когда общинными делами, общинным имуществом заведовали казенные, государственные чиновники. Эта система привела

общинное хозяйство к полному его упадку. Поэтому требовалось научно обосновать необходимость ограничения вмешательства бюрократического центра в общинную систему ведения хозяйства. Эту задачу и была призвана решить теория свободной общины, основные начала которой немецкие ученые заимствовали из французского и бельгийского права.

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

а) избираемость органов местного самоуправления членами общины;

б) положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, поручаемые государством;

в) местное самоуправление — это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;

г) органы местного самоуправления — органы общин, а не государства;

д) государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины.

Они лишь следят за тем, чтобы община не выходила за рамки своей компетенции.

Одним словом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы «государство в государстве» [3].

Теория свободной общины оказала определенное влияние на развитие законодательства первой половины XIX в., найдя свое отражение и в положениях Бельгийской Конституции 1831 г. об особой «общинной» власти, а также в разработанной Франкфуртским Национальным собранием Конституции 1849 г., содержащей статьи об особых основных правах общин. Хотя данная Конституция так и не приобрела реальной силы, оставшись всего лишь историческим документом.

Хозяйственная теория [4] возникла после крушения теории свободной общины и сделала попытку опереться не только на признание самоуправляющейся общины отличным от государства субъектом прав, но и на самосодержание коммунальной деятельности. Согласно данной теории, имеющей несколько уклонов, самоуправление есть заведование делами не государственного управления, а собственными делами общины. Одни авторы стремятся отождествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, а другие относят общинную деятельность к публично-правовым, но не государственным делам. Таким образом, оправдывается полная самостоятельность коммуны и разрушается принцип правительственного надзора над местным самоуправлением. Эта теория получила гораздо большее распространение, чем первая. Однако и она явно не соответствует тому местному самоуправлению, которое реально и конкретно осуществляется на деле. Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться только общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес с точки зрения не только местного населения, но и государства.

Большое распространение получила и другая — юридическая теория [5], или теория «самоуправляющихся единиц как юридических лиц». Согласно этой теории органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городской и сельской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы — субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права предоставлены государством названным единицам в полное обладание. Раз государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведывание делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда необходимость выборных коммунальных органов, в противоположность органам, назначаемым от правительства. В этой теории, имеющей строго логический характер с точки зрения профессиональной юридической казуистики, однако, совсем отсутствует социальная точка зрения.

Все изложенные теории противопоставляли в той или иной степени и в различных толкованиях начало коммунального началу государственному. Государственная теория, наоборот, видит в мест-

ном самоуправлении часть государства. Самоуправление, согласно этой теории, сводится к возложению на местное общество или, точнее, на выборные его органы осуществление задач государственного управления. С этой точки зрения всякое управление публичного характера есть дело государственное и, следовательно, тот, кто несет обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Не обособление местного общества от государства, а, напротив, призыв этого общества к службе государственным интересам и целям составляет главный смысл местного самоуправления. Государственная теория впервые была сформулирована ещё Л.Штейном [6] и Р.Гнейстом.

Однако Л.Штейн и Р.Гнейст в нахождении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования в рамках общей государственной теории самоуправления двух основных направлений — политического (Гнейст) и юридического (Штейн).

Рудольф Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальности местного самоуправления, его самостоятельности. Зависимость любого чиновника, по мнению Гнейста, обусловлена тем, что служба для него — источник средств для существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей, Гнейст и его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.

Большинство ученых поддерживали позицию Лоренца Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

Л.Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения [6].

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников в дореволюционной России, осуществившей в XIX в. земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили свое обоснование в работах В.Н.Пешкова и А.И.Васильчикова. В.Н.Пешков, видный славянофил, основываясь на идеях о самобытности русской общины и ее неотъемлемых правах, выступал за независимость местного самоуправления от государства, за необходимость равного участия в выборах всех членов земств, потому что они связаны одинаковыми общественными, земскими интересами. А.И.Васильчиков, противопоставляя местное самоуправление бюрократическому государственному порядку управления, приходил к выводу, что местное самоуправление чуждо политике: оно имеет свою особую цель и особую сферу деятельности. Государственная теория самоуправления получила свое развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А.Д.Градовский, В.Н.Безобразов, Н.И.Лазаревский.

К государственной теории, с соответствующими важнейшими классовыми поправками, примкнули и советские теоретики, которые советское самоуправление с его своеобразием объясняли лишь на основе последней теории.

Представители теории дуализма муниципального самоуправления пытались найти компромисс между сторонниками двух крайних точек зрения на природу местного самоуправления как составной части государственной системы. П.Стучка выдвигает наряду с приведенными теориями еще «органическую теорию» самоуправления как направление, переходное к теории государственной. «Эта теория, — отмечал Стучка, — приравнивает все государство к живому организму. Государство — это сложная личность. Низшая организация — это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публично-правовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму» [7].

С конца XIX в. стали развиваться социал-реформистские концепции местного самоуправления. Их развитие было связано с противостоянием социал-демократического и социалистического

движений, с одной стороны, и коммунистического — с другой. Стратегической установке последних на мировую социалистическую революцию теоретики социал-реформизма противопоставляли программу постепенных реформ, направленных на улучшение политического и социально-экономического положения трудящихся, значительную роль в которых могли бы сыграть органы местного самоуправления. Эта теория не только стала основой муниципальной политики социал-демократических и социалистических партий, но и оказала заметное воздействие на политику коммунистических партий таких стран, как Италия и Франция, которые результативно участвовали в муниципальных выборах в послевоенные годы.

От принятой законодателями теории местного самоуправления зависят сущностные наполнение системы самоуправления в различных странах и ее особенности. Однако при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, по нашему мнению, можно отметить и некоторые свойственные ему существенные признаки, отличающие его от центральной правительственной власти.

Во-первых, это различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления — власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью.

Во-вторых, это разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т.е. определение круга дел, предоставленных местному самоуправлению. В той или иной форме это разграничение проводится повсеместно. Обычно к ведению местного самоуправления отнесены дела местного хозяйства и создаваемого им благоустройства плюс те из общегосударственных дел, которые государство по закону возлагает на него.

В-третьих, это более или менее самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав по государственному управлению, если ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства для осуществления своих задач (местное обложение и т.п.).

В-четвертых, нельзя не указать и на территориально-ограниченный выборный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению, хотя этот признак часто свойствен и центральной верховной власти (государственное самоуправление), и в связи с этим не может служить для разграничения двух понятий.

Характер, направление и степень успешности деятельности городского управления, наравне с существующей избирательной системой, его организацией, правительственным надзором, определяются компетенцией, правами и обязанностями названного самоуправления.

Направление действий муниципальных органов еще отнюдь не предрешает объема их компетенции, прав и обязанностей, т.е. круга их ведомства и пределов власти. Между тем от упомянутого объема напрямую зависят значительность роли городского хозяйства и степень его реальной охватывающей силы, одним словом, его размах в осуществлении городского благоустройства в узком и широком смысле этого понятия.

Объем компетенции, прав и обязанностей городского самоуправления определяется: 1) действующим законодательством; 2) обычным правом и 3) инициативой муниципальных органов.

Термин «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения. В разных странах и разными авторами он понимается различно. При этом понятие городского самоуправления входит в понятие местного самоуправления, а последнее — в понятие самоуправления в широком смысле этого слова, как вид в род. Одним словом, городское самоуправление является лишь частным случаем местного самоуправления, включающего как городские, так и сельские общины, а равно более обширные административные единицы (край, область, округ, губернию, уезд, графство и т.п.) вместе с городами. Таким образом, принципиального различия между городскими и негородскими самоуправлениями не существует.

Понятие «самоуправление» понимается двояко: в широком и узком смысле. В первом случае государство, располагающее представительными органами власти, можно рассматривать в качестве самоуправляющейся организации, в структуре которой парламент является органом самоуправления. Гораздо чаще в современной научной литературе термин «самоуправление» употребляется в узком смысле, выступая синонимом местного самоуправления. В данном случае подразумевается, что хозяйственными и иными делами какой-либо административно-территориальной единицы заведуют ее жители, а не центральные органы власти. Лишь в

этом смысле самоуправление выступает в качестве самостоятельного института конституционного права. Таким образом, можно утверждать, что самоуправление возникает там, где местные дела противопоставляются общегосударственным, и на этом основании предполагается не только разграничение сфер компетенции центральных и местных органов власти, не только самостоятельность последних, но и их взаимная независимость. При этом, без сомнения, правительство остается носителем государственного суверенитета, институты же самоуправления действуют в порядке и в направлениях, определяемых верховной властью.

Отмеченные выше особенности позволяют говорить, что в первом случае речь идет о верховной власти, а во втором — о подзаконной. С принципиальной точки зрения это различие чрезвычайно важно, поскольку указывает на противоположность этих институтов. Вместе с тем на практике сферы компетенции и сам государственно-правовой статус институтов самоуправления так причудливо сочетаются со сферой компетенции государства в лице его органов власти, самоуправление принимает столь разнообразные формы, что данное противопоставление утрачивает свое значение.

Определяют самоуправление также различно. К наиболее распространенным в европейской литературе принадлежит определение известного германского ученого Г.Еллинека: «Самоуправление — это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц» [5; 8]. В дореволюционных земских кругах распространенным было следующее определение Н.Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением» [8; 87].

Наконец, одни из самых известных зарубежных теоретиков местного самоуправления Р.Редлих и П.Ашлей определяют местное самоуправление как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву (common law) [9].

С точки зрения теоретиков марксизма, местное самоуправление определялось как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения [10; 86].

Одним из новых направлений в процессе демократизации политической системы и общественной науки в Республике Казахстан является реформа местного государственного управления и самоуправления.

Наиболее «узким» местом государственного строительства остаются вопросы введения в стране местного самоуправления, а также взаимодействия его с органами местного государственного управления. Последние изменения в Конституции Республики Казахстан, констатирующие, что маслихаты являются одним из органов местного самоуправления, внесенные по предложению Главы государства, «оживляют» положения ст. 89 Основного Закона, принятого в 1995 г. [11]. При этом следует обратить внимание на несколько основных моментов.

Необходимо отметить, что государство определяет степень свободы деятельности местных органов управления. В данном случае стремление государства, его центрального правительства создать реально функционирующую систему местного самоуправления играет решающую роль. При определении полномочий органов местного самоуправления, примерной их организационной структуры оказание поддержки инициативам в этом направлении либо, напротив, противодействие со стороны правительства играют решающую роль.

Далее, следует определить последовательность реализации мероприятий по передаче полномочий. Это потребует внесения значительных изменений в законодательство и структуры системы государственного управления.

В пункте 1 ст. 86 Конституции Республики Казахстан говорится, что «местные представительные органы — маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц». В соответствии с Законом «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» [12] в систему административно-территориального устройства РК входят административно-территориальные единицы: поселок, аульский (сельский) округ, район в городе, город, район, область. Если административно-территориальная единица не ограничивается районом, то, думается, что маслихаты должны создаваться не только в районах. Таким образом, Конституция Рес-

публики Казахстан не запрещает, а допускает возможность образования маслихатов в таких административно-территориальных единицах, как сельский округ.

Именно в этом направлении идет формирование местного самоуправления в Республике Казахстан. Изменения и дополнения в Конституции Республики Казахстан, продолжающееся реформирование политической системы в Казахстане, способствующие демократизации общества, касаются организации местного самоуправления.

Жизненно важным для деятельности местных органов власти является их правовая и административная обособленность и защищенность от вышестоящих уровней. И наконец, одним из самых сложных и настолько же важных вопросов является предоставление финансовых полномочий. В Послании народу Казахстана от 6 марта 2009 г. Глава государства особо остановился на необходимости повышения бюджетной результативности. Он подчеркнул, что должны внедряться бюджетные программы, «ориентированные на результат ...» [13].

Изменения и дополнения в Конституции Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. внесли определенность в концепцию формирования местного самоуправления как целостной системы, способной решать основные вопросы на местах [14].

Усиление роли местных представительных органов и предоставление им дополнительных полномочий — один из первых шагов по формированию самоуправления на местах. Следует отметить, что предпосылки для создания четкой структуры местного самоуправления на территории городов и районов в Казахстане уже имеются. Такими органами являются маслихаты, избранные на основе свободного, тайного, прямого всеобщего голосования. Необходимо учитывать, что местное самоуправление в значительной степени является продолжением государственной власти, в то же время оно осуществляется с участием местного населения, поэтому имеет и общественную природу. Следовательно, органы местного самоуправления выполняют двойные функции — государственную и негосударственную.

Наиболее приемлем вариант, когда органы, как и местное самоуправление в целом, являются элементами государственного устройства, выполняют свою часть задач в общегосударственной системе сдержек и противовесов.

Кроме того, местное самоуправление должно опираться на экономическую основу (переданные, выкупленные объекты собственности, движимое и недвижимое имущество, природные ресурсы).

К органам местного самоуправления можно отнести известные практике комитеты общественного самоуправления, товарищеские суды, добровольные народные дружины, уличные, домовые и квартальные комитеты и другие самостоятельные организации населения. Формами местного самоуправления могут выступать местные опросы населения, сходы и собрания, профессиональные и другие волеизъявления населения по месту жительства.

Неоднократно в средствах массовой информации публиковались проекты законов «О местном самоуправлении», в которых предлагались разные модели организации местного самоуправления в Республике Казахстан. Так, в проекте закона 2000 г. были предложены в качестве органов самоуправления кенес, жамият и жетекши. Кенес — это местный представительный орган местного самоуправления, жамият — исполнительный орган местного самоуправления, жетекши — глава исполнительного органа местного самоуправления [15].

На рассмотрение Мажилиса Парламента 29.06.2006 г. был внесен проект закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» [16]. Проектом закона органом местного самоуправления был представлен кенес, который должен был состоять из избираемых членов местного сообщества. Кенес, в свою очередь, должен был избирать тор-ага — лицо, осуществляющее организацию исполнения решений, принятых кенесом и собранием местного сообщества (ст. 8). Однако проект был отозван из Парламента в 2007 г. [17].

Следует отметить, что в Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 2001 г. внесены соответствующие изменения, которые закрепили наконец-то положения о местном самоуправлении, как того требует ст. 89 Конституции Республики Казахстан. В основе поправок в этот Закон положена предложенная Президентом Республики Казахстан и поддержанная законодателем концепция, согласно которой основу местного самоуправления составляют маслихаты — местные представительные органы. И мы полагаем, что придание маслихатам статуса органов самоуправления поднимает на новый уровень местные представительные органы, позволяет им решать задачи, стоящие перед местным сообществом, более качественно, с привлечением населения соответствующей административно-территориальной единицы.

В условиях кардинальных экономических и политических реформ вопрос о соотношении государственного управления и местного (территориального) самоуправления обретает особую значимость.

Самостоятельность и независимость органов местного самоуправления от государства условны, ибо граждане и территория, на которой они проживают, неотделимы от государства. Более того, все дела местного значения хотя и решаются самостоятельно, но в русле государственной политики, сочетая интересы своего региона, своего населенного пункта с интересами государства. Территориальное и местное самоуправление обретает характер общей мировой проблемы. Разграничение полномочий, сферы ответственности, круга решаемых задач между органами государственного управления и местного самоуправления — это в значительной мере компромисс, достигаемый во имя устранения противоречий между делами, общими для государства, и делами местного характера.

Региональное (местное) самоуправление основывается на праве граждан решать вопросы своего жизнеустройства самостоятельно на местном уровне, используя весь потенциал — интеллектуальный, организационный, информационный, любые ресурсы, позволяющие на подлинно демократических принципах обеспечить нормальные условия жизни [18].

Местное самоуправление по всей своей природе является властью, наиболее приближенной к населению. Это форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Но развитие самоуправления происходит в соответствии с законами государства, при поддержке государства и государственных гарантиях.

Местное самоуправление — понятие многогранное. Если дела местного значения финансируются и осуществляются за счет местных налогоплательщиков, то можно говорить о непосредственных (или местных) формах управления. Однако зачастую многие вопросы затрагивают интересы не только местных жителей, но и всего государства. Это касается вопросов налогообложения, начисления и выплаты пенсий, медицинского обслуживания населения, сектора образования, защиты экологии и др. Поэтому правомерно говорить о государственном управлении, когда в конкретном регионе переплетаются интересы государства в целом и местного населения. Местное самоуправление представляет собой власть, напрямую связанную с народом, без каких-либо передаточных звеньев. Если возникает необходимость оказать воздействие на деятельность, поведение людей, то происходит это всегда открыто. За прошедшие годы принят ряд важнейших законодательных актов, способствующих поступательному развитию государственных и общественных институтов, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие Казахстана.

Первое десятилетие XXI в. ознаменовалось в Казахстане новым этапом конституционного строительства. Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г. провозглашены принципиально важные для страны новеллы [14]. При этом в основном сохранились параметры казахстанской модели государственного устройства, выдержавшей проверку временем. В рамках данной модели в ходе конституционной реформы была осуществлена модернизация системы властных отношений, повысившая роль и влияние палат Парламента, которые отныне несут еще большую ответственность за состояние дел в государстве. Благодаря курсу на всестороннее развитие институтов гражданского общества, гармонизацию отношений государства и общества, сняты конституционные запреты и ограничения на более активное взаимодействие государственных и общественных институтов, модернизирована система местного самоуправления, сегодня полностью отвечающая внутренним условиям и потребностям нашей страны.

Развитие гражданской инициативы тесно связано с вопросами местного самоуправления. Этот институт, находящийся на стыке государства и гражданского общества, также требует своего укрепления и развития. В частности, необходимо с учетом накопленного опыта не только проводить разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, но и широко привлекать органы местного самоуправления к участию в реализации государственных функций, имеющих местное значение. При этом в целях построения эффективной системы государственного управления и самоуправления данную работу необходимо проводить одновременно с дальнейшим разграничением сфер деятельности, функций и ответственности между различными уровнями государственной власти.

Список литературы

1. Муниципальное право: Учебник для высш. учебн. завед. — 3-е изд., перераб., доп. / Под ред. Ю.А.Дмитриева. — М.: Изд-во «Эксмо», 2005. — С. 1113.
2. Редлих Р. Английское местное управление. — СПб., 1908.
3. Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства: Пер. с нем. Р.Сементковского. — СПб., 1871.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. — СПб., 1909. — Т. 2. — С. 489.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве, право современного государства. — 2-е изд. — СПб., 1908. — С.108.
6. Штейн Л. Учение об управлении и правонарушении: Пер. с нем. — СПб., 1874.
7. Стучка П. Учение о государстве и конституции РСФСР. — М., 1923.
8. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица. — СПб., 1903–1904. — С. 87.
9. Ашлей Перси Местное и центральное управление: Пер. с англ. / Под ред. В.Дерюжинского. — СПб., 1910. — С.3; Редлих Р. Английское местное управление. — СПб., 1908.
10. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. — Т. 32. — С. 268.
11. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 (с изменениями и дополнениями от 07.10.1998, 21.05.2007 г.) // www.pavlodar.com/zakon/index.html
12. Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» от 8.12.1993 № 2572-ХІІ (с изменениями и дополнениями на 4.06.2006 г.).
13. Назарбаев Н.А. Через кризис к обновлению и развитию: Послание Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева народу Казахстана. 6 марта 2009 г. // Страна и мир. — 2009. — (№ 9) 9 марта. — С. 1, 4, 5.
14. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 21 мая 2007 г. // Казахстанская правда. — 2007. — 22 мая.
15. Проект закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» // Индустриальная Караганда. — 2000. — 20 сент.
16. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29.06.2006 г. № 594 «О проекте Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».
17. Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 марта 2007 г. № 188 // Об отзыве проекта закона РК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».
18. Толковый словарь Конституции Республики Казахстан. — Алматы: Жеты Жарғы, 1996. — 368 с.

ӘОЖ 342.314(574)

Көші-қон үрдісін реттейтін заңдардың қалыптасуы

Божқараұлы А.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

Проблема миграции в Казахстане характеризуется особой сложностью, так как в ней переплетены не только правовые вопросы, но и вопросы социологии, демографии, политической экономии, этногеографии, трудовых ресурсов в экономике. Среди них юридический аспект занимает особое место, поскольку от надлежащего правового обеспечения, регулирования и организации процессов миграции зависит решение других вопросов, имеющих существенное значение для жизнедеятельности общества.

The problem of migration is characterizing with special complexity, as it covers not only legal aspects, but also the problems of sociology, demography, political economy, ethnogeography, the problems of labor resources in the economics. The legal aspect have the special important place, because the migration is closely connected with the legal security, regulation and organization of migration processes, from which depends other problems of essential value for living conditions of the society.

Қазақстанның тәуелсіздігін жариялағанына тарихи өлшем мен онша көп уақыт өте қоймаса да жаңа мемлекеттің конституциялық дамуының кейбір қорытындыларын шығаруға айтарлықтай негіз бар. Бұл мемлекеттік маңызды болғандықтан, мемлекеттану ғылымы үшін де мемлекет құрылыс тәжірибесі үшін барлық уақытта маңызды мәселе.

1990 жылы 25 қазанда қабылданған Қазақ КСР-ның мемлекеттік егемендігі туралы Декларациясы осы кезеңнің де конституциялық сипаттағы маңызды актісі болып табылады. Бұл