



№ 3 (31) 2013

Меншік иесі және баспагер:
«Қазақстан Республикасының
Заң шығару институты» ММ

2006 жылдан бастап шығады
Журналдың материалдары
<http://www.izgk.kz> сайтында
орналастырылған

Заң ғылымдары бойынша
диссертацияларының негізгі ғылыми
нәтижелерін жариялауға арналған
басылымдар тізіліміне енгізілген
(ҚР БҒМ БҒСБК 30.05.2013 ж.
№894 бұйрығы)

Редакциялық кеңес:
Б.М. Имашев (Төраға)
З.Х. Баймолдина
А.А. Смағұлов
И.Ш. Борчашвили
М.Ш. Қоғамов

Редакциялық алқа:
Н.М. Әбдіров
З.С. Байниязова (Саратов қ., РФ)
Б.М. Бишманов
С.Ф. Бычкова
М.Т. Ғабдуәлиев
Д. Досмырза
А.Д. Жүсіпов
Т.Е. Қаудыров
В.Т. Қоныс
Ж.О. Құлжабаева
А.М. Нұрмағамбетов
Р.Т. Нұртаев
С.М. Рахметов
А.Ж. Сағидан
Ә.Г. Сақтағанов
Т.С. Сафарова
М.А. Сәрсембаев
Т.Ә. Серікбаев
У. Шапақ

Қазақстан Республикасы Мәдениет
және ақпарат министрлігі
Ақпарат және мұрағат комитетінің
БАҚ есепке қою туралы куәлік
№ 11219-Ж 15.11.2010 ж.

Мекен-жайы:
Қазақстан Республикасы,
010000, Астана қ.,
Орынбор к., 8 үй
тел.: 8(7172)74-02-06; факс: 8(7172)74-14-43
E-mail: instzak-kz@mail.ru

Қазақстан Республикасы Заң шығару Институтының Жаршысы

ҒЫЛЫМИ-ҚҰҚЫҚТЫҚ ЖУРНАЛ

МАЗМҰНЫ

Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының 20 жылдығына
арналған «Жаңа саяси бағыт жағдайларында Қазақстан Республикасының
заңнамасын жетілдірудің өзекті проблемалары» тақырыбындағы
халықаралық ғылыми-практикалық конференциядағы Қазақстан
Республикасының Әділет министрі Б.М. ИМАШЕВТЫҢ құттықтау
сөзі, Астана қ., «Radisson Astana» отелі, 2013 жылғы 31 мамыр 7

А.А. СМАҒҰЛОВ
Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының қалыптасуы мен
дамуы 10

Конституциялық және әкімшілік құқық 14

Л.Т. ЖАНҰЗАҚОВА
Әкімдерді сайлау - Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі
басқару жүйесін қалыптастыруға қарай шынайы қадам 14
А.Д. ЖҮСІПОВ

«Банк операциясы» және «банк мәмілесі» ұғымдардың арақа-
тынасы 19

Н.А. БИЕКЕНОВ
Қоғамдық тәртіпті полиция қызметінің санаты ретінде ұғынудың
теориялық мәселелері 25

Ә.Ә. ДӘУЛЕТХАНОВА
Қазақстан Республикасының Конституциясы – заң ғылымын дамыту
мен қоғамды реформалаудың негізі 30

Азаматтық, азаматтық іс жүргізу құқығы 35

М.К. СҮЛЕЙМЕНОВ
Қазақстанда соттан тыс дауларды реттеу: теория және практика
проблемалары 35

А.А. МҰҚАШЕВА
Су заңнамасының жүйесі: жай-күйі және перспективалары 42

Д.А. БРАТУСЬ
Авторлық құқықтағы новеллалар (I-бөлім) 48

Қылмыстық құқық және қылмыстық іс жүргізу 56

С.М. РАХМЕТОВ
Сот төрелігін жүзеге асыруға немесе алдын ала тергеу іс жүргізуіне
байланысты қауіп-қатер немесе зорлық әрекеттері үшін жауапкершілік
туралы заңнаманы жетілдіру мәселелері 56

Н.А. САРТАЕВА
Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі: уақыт призмасынан
қарағанда (2004-2007 жж.) 62

Т.Ә. СЕРІКБАЕВ, М.Н БАРАНОВ	
Кәмелетке толмағандар мен жастар арасындағы қылмыстылықтың алдын алу.....	68
Халықаралық құқық және салыстырмалы құқықтану.....	72
М.А. СӨРСЕМБАЕВ	
КО (БЭК) құқығы мен қазақстандық құқықтың арақатынасы және республиканың егемендігін сақтау проблемалары	72
А.Ж. САҒИДАН	
Еуропалық Одақ заңнамасын үндестірудегі «жұмсақ құқықтың» рөлі	80
Құқықтық мониторинг және қолданыстағы НҚА-ға сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама.....	84
З.Ғ. ҚАЗИЕВ.	
Әлеуметтік саладағы мониторинг: басым бағыттарды және заңнаманы талдау акценттерін айқындау.....	84
Ә.Ғ. ҚАЗБАЕВА	
Ойын бизнесі мәселелері бойынша Қазақстан Республикасы заңнамасының практикалық жүзеге асырылуының өзекті мәселелері.....	89
Ш.Ж. ТАУКЕБАЕВА	
Қолданыстағы заңнаманы жетілдірудің тиімді тетігі.....	94
Мемлекеттік тілде заң шығару тәжірибесінен	97
Е. САҒУАНИ	
Терминнің нормативтік жүктемесі.....	97
М.Б. АСЫЛБАЕВ, Т.Е. МҰШАНОВ	
Қазақстан Республикасының заң шығару қызметіндегі ғылыми лингвистикалық сараптаманың рөлі.....	100
Шетелдік тәжірибе	104
Б.М. МАГОМЕДОВ (Махачкала қ., РФ)	
Әкімшілік-делікттік атқарушылық заңнаманы жетілдіру: тарихи аспекті.....	104
Е.Н. ТОГУЗАЕВА (Саратов қ.)	
Әлеуметтік, нәсілдік, ұлттық немесе діни өшпенділік пен араздықты қоздыратын насихатқа немесе үгітке тыйым салуды бекітудің халықаралық тәжірибесі.....	112
И.Э. МАРТЫНЕНКО (Гродно қ., Беларусь Республикасы)	
Қазақстан Республикасының заңнамасы бойынша тарихи-мәдени мұраға қарсы жасалған қылмыстар үшін қылмыстық жауаптылық.....	117
С.В. ПРИЛУЦКИЙ (Киев қ.)	
Жаңа тұжырымдамалық мазмұнды іздену жағдайындағы Украина прокуратурасы.....	124
М.В. ДЕНИСЮК (Киев қ.)	
Роман-германдық құқық тобындағы азаматтық қоғам институттары.....	132
Д.Е. ВЕРГЕЛЕС (Киев қ.)	
Заңнаманы кодификациялау негіздері.....	137
В.Д. НЕДЫБАЛЮК (Киев қ.)	
Украина Конституциясына сәйкес «абырой» мен «қадір-қасиет» ұғымдарының арақатынасы жоғарғы әлеуметтік құндылықтар ретінде.....	142
Т.Н. АЛФЕРОВА (Днепропетровск қ.)	
Қоғамдық бақылау жол қауіпсіздігін қамтамасыз ету құралы ретінде	149
Л.В. МЕЖЕВСКАЯ (Днепропетровск қ.)	
Мемлекеттік қызметшілерді жұмыстан шеттетуді құқықтық реттеу (Ресей Федерациясы мен Украинаның еңбек заңнамасына салыстырмалы-құқықтық талдау)	157
Құқық қолдану тәжірибе	162
М.Е. ҚАЛМҰРЗАЕВА	
Атқарушылық іс жүргізу туралы Қазақстан Республикасының заңнамасын жетілдірудің кейбір мәселелері туралы.....	162

Жас ғалым мінбері	165
Р.Е. ЖАҚЫПОВ, Д.М. ҚАЛКЕНОВА (Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының 20 жылдығына арналған жас ғалымдар байқауының жеңімпаздары)	
Ұлттық ғылым жүйесін құқықтық реттеу аспектілері туралы.....	165
М.С. АБАҚАСОВ	
Соттық бақылаудың заңи табиғаты: мәні және нысаны.....	170
М.Е. ЖҰМАБАЕВА	
Еуразия кеңістігіндегі интеграциялық процестер.....	177
Р.Е. ЖАҚЫПОВ	
Шоғырландырылған заң мәселесіне орай.....	181
Б.К. НАҒАШБАЕВА	
«Қазақстан Республикасында мүгедектерді әлеуметтік қорғау туралы» 2005 жылғы 13 сәуірдегі Қазақстан Республикасының № 39-ІІІ Заңына талдау.....	184
Ә.С. НӘБИЕВА	
Мемлекеттік әлеуметтік тапсырыстың кейбір мәселелері.....	189
А.Қ. СҰЛТАНОВА	
Мемлекеттік басқарудағы саясат пен құқықтың рөлі.....	192
А.А. ШАРАПАТОВ	
Қылмыстылық детерминациясы.....	197
А.Б. КОЧУБАЕВ	
Сот бақылауы.....	200
А.Т. БЕРТАЕВА	
Халықаралық құқықтағы мемлекеттердің аумақтық тұтастығы мен халықтардың өзін-өзі билеу қағидаттарының ара қатынасы туралы мәселеге орай	204
А.С. АСЫЛБАЕВА	
Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісі.....	209
Г.Б. ҚАРЖАСОВА	
Нарықтық экономика жағдайындағы салықты төлеуден жалтару қылмысын құқықтық реттеудің қажеттіліктері.....	215
Ақпараттық хабарламалар	220
2013 ж. 23-26 сәуірде Екатеринбург қ. өткен халықаралық ғылыми практикалық форум туралы ақпараттық хабарлама.....	220
2013 ж. 31 мамырда Астана қ. өткен «Жаңа саяси бағыт аясындағы Қазақстан Республикасы заңнамасын жетілдірудің өзекті мәселелері» атты Қазақстан Республикасы Заң шығару институтының 20 жылдық мерейтойына арналған халықаралық ғылыми-практикалық конференция туралы ақпараттық хабарлама	222
Даналық ойлар	226
Мерейтой	227
Профессор Д.Н. Бахрахтың өмір жолы мен заң ғылымындағы кезеңдері (80 жылдық мерейтойына орай)	227
Ардақты ұстаз (Профессор Р.Б. Құлжақаеваның мерейтойына орай).....	233
Ұстазымыз мәңгі есімізде (Белгілі ғалым – академик Ғ. Сапарғалиевтің туған күніне орай).....	240
Жақып Қажманұлы Асановтың туғанына 50 жыл.....	244



**№ 3 (31)
2013**

Собственник и издатель:

ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан»

Издается с 2006 года

Все материалы журнала
размещаются на сайте
<http://www.izrk.kz>

Включен в перечень изданий
для публикации основных
научных результатов диссертаций
по юридическим наукам
(Приказ ККСОН МОН РК №894
от 30.05.2013 г.)

Редакционный совет:

Б.М. Имашев (Председатель)
З.Х. Баймолдина
А.А. Смагулов
И.Ш. Борчашвили
М.Ч. Когамов

Редакционная коллегия:

Н.М. Абдиров
З.С. Байниязова (г. Саратов, РФ)
Б.М. Бишманов
С.Ф. Бычкова
М.Т. Габдуалиев
Д. Досмырза
А.Д. Жусупов
Т.Е. Каудыров
В.Т. Конусова
Ж.О. Кулжабаева
А.М. Нурмагамбетов
Р.Т. Нуртаев
С.М. Рахметов
А.Ж. Сагидан
А.Г. Сактаганов
М.А. Сарсембаев
Т.С. Сафарова
Т.А. Серикбаев
У. Шапак

Свидетельство о постановке
на учет СМИ № 11219-Ж
от 15.11.2010 г. Комитета информации
и архивов Министерства культуры
и информации Республики Казахстан

Адрес:

Республика Казахстан,
010000, г. Астана,
ул. Орынбор, д. 8,
тел.: 8(7172) 74-02-06; факс: 8(7172) 74-14-43
E-mail: instzak-kz@mail.ru

Вестник Института Законодательства Республики Казахстан научно-правовой журнал

СОДЕРЖАНИЕ

Приветственное слово Министра юстиции Республики Казахстан ИМАШЕВА Б.М. на международной научно-практической конференции, посвященной 20-летию Института законодательства Республики Казахстан на тему: «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан в условиях нового политического курса», г. Астана, отель «Radisson Astana», 31 мая 2013 года.....	8
А.А. СМАГУЛОВ Становление и развитие Института законодательства Республики Казахстан.....	12
<i>Конституционное и административное право</i>	14
Л.Т. ЖАНУЗАКОВА Выборы акимов – реальный шаг к формированию системы местного самоуправления в Республике Казахстан.	14
А.Д. ЖУСУПОВ Соотношение понятий «банковская операция» и «банковская сделка»....	19
Н.А. БИЕКЕНОВ Теоретические проблемы понимания общественного порядка как полицейской категории.	25
А.А. ДАУЛЕТХАНОВА Конституция Республики Казахстан – основа реформирования общества и развития юридической науки.	30
<i>Гражданское и гражданско-процессуальное право</i>	35
М.К. СУЛЕЙМЕНОВ Внесудебное урегулирование споров в Казахстане: проблемы теории и практики.	35
А.А. МУКАШЕВА Система водного законодательства: состояние и перспективы.....	42
Д.А. БРАТУСЬ Новеллы в авторском праве (часть I).	48
<i>Уголовное право и уголовный процесс</i>	56
С.М. РАХМЕТОВ Вопросы совершенствования законодательства об ответственности за угрозу или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования.....	56
Н.А. САРТАЕВА Уголовный кодекс Республики Казахстан: через призму времени (2004- 2007 годы).....	62

Т.А. СЕРИКБАЕВ, М.Н. БАРАНОВ	
Предупреждение преступности среди несовершеннолетних и молодежи.....	68
Международное право и сравнительное правоведение	72
М.А. САРСЕМБАЕВ	
Проблемы соотношения права ТС (ЕЭП) и казахстанского права и сохранения суверенитета республики.....	72
А.Ж. САГИДАН	
Роль «мягкого права» в гармонизации законодательства Европейского Союза.....	80
Правовой мониторинг и антикоррупционная экспертиза действующих НПА.....	84
З.Г. КАЗИЕВ	
Мониторинг в социальной сфере: определение приоритетных направлений и акцентов анализа законодательства	84
А.Г. КАЗБАЕВА	
Актуальные вопросы практической реализации законодательства Республики Казахстан по вопросам игорного бизнеса.....	89
Ш.Ж. ТАУКИБАЕВА	
Эффективный механизм совершенствования действующего законодательства.....	94
Из практики законотворчества на государственном языке	97
Е. САФУАНИ	
Нормативная нагрузка термина.....	97
М.Б. АСЫЛБАЕВ, Т.Е. МУШАНОВ	
Роль научно-лингвистической экспертизы в законотворческой деятельности Республики Казахстан.....	100
Зарубежный опыт	104
Б.М. МАГОМЕДОВ (г. Махачкала, РФ)	
Совершенствование административно-деликтного исполнительного законодательства: исторический аспект	104
Е.Н. ТОГУЗАЕВА (г. Саратов)	
Международный опыт закрепления запрета пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду.....	112
И.Э. МАРТЫНЕНКО (г. Гродно, Республика Беларусь)	
Уголовная ответственность по законодательству Республики Казахстан за преступления против историко-культурного наследия.....	117
С.В. ПРИЛУЦКИЙ (г. Киев)	
Прокуратура Украины в условиях поиска нового концептуального содержания.....	124
М.В. ДЕНИСЮК (г. Киев)	
Институты гражданского общества в романо-германской правовой семье.....	132
Д.Е. ВЕРГЕЛЕС (г. Киев)	
Основы кодификации законодательства.....	137
В.Д. НЕДЫБАЛЮК (г. Киев)	
Соотношение понятий «честь» и «достоинство», как наивысших социальных ценностей, согласно Конституции Украины.....	142
Т.Н. АЛФЕРОВА (г. Днепропетровск)	
Общественный контроль как средство обеспечения безопасности дорожного движения	149
Л.В. МЕЖЕВСКАЯ (г. Днепропетровск)	
Правовое регулирование отстранения государственных служащих от работы (сравнительно-правовой анализ трудового законодательства РФ и Украины).....	157
Правоприменительная практика.....	162
М.Е. КАЛМУРЗАЕВА	
О некоторых вопросах совершенствования законодательства Республики Казахстан об исполнительном производстве.....	162

Трибуна молодого ученого.....	165
Р.Е. ЖАКУПОВ, Д.М. КАЛКЕНОВА (Победители конкурса молодых ученых, посвященного 20-летию Института законодательства Республики Казахстан)	
Об аспектах правового регулирования национальной научной системы.....	165
М.С. АБАКАСОВ	
Юридическая природа судебного контроля: сущность и формы.....	170
М.Е. ЖУМАБАЕВА	
Интеграционные процессы на евразийском пространстве.....	177
Р.Е. ЖАКУПОВ	
К вопросу о консолидированном законе.....	181
Б.К. НАГАШБАЕВА	
К анализу Закона Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года № 39-III.....	184
А.С. НАБИЕВА	
Некоторые вопросы государственного социального заказа.....	189
А.К. СУЛТАНОВА	
Роль политики и права в государственном управлении.....	192
А.А. ШАРАПАТОВ	
Детерминация преступности.....	197
А.Б. КОЧУБАЕВ	
Судебный контроль.....	200
А.Т. БЕРТАЕВА	
К вопросу о соотношении принципов территориальной целостности государств и самоопределения народов в международном праве.....	204
А.С. АСЫЛБАЕВА	
Новая модель государственной службы.....	209
Г.Б. КАРЖАСОВА	
Необходимость правового регулирования преступлений, связанных с уклонением от уплаты налогов, в условиях рыночной экономики.....	215
Информационные сообщения	220
Информационное сообщение о международном научно-практическом форуме 23-26 апреля 2013 года в г. Екатеринбурге.....	221
Информационное сообщение о международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан в условиях нового политического курса», посвященной 20-летию Института законодательства Республики Казахстан, г. Астана, 31 мая 2013 года.....	222
Мудрые мысли	226
Юбилеи	227
Этапы большого пути в жизни и юридической науке профессора Д.Н. Бахраха (К 80-летию со Дня рождения)	227
Досточтимый учитель (К юбилею профессора Р.Б. Кульжакаевой).....	236
Памяти Учителя (Ко дню рождения великого ученого – академика Г.С. Сапаргалиева).....	240
Асанову Жакипу Кажмановичу – 50 лет.....	244



Жанузакова Лейла Тельмановна,
главный научный сотрудник отдела конституционного,
административного законодательства и государственного
управления Института законодательства РК,
доктор юридических наук, профессор

ВЫБОРЫ АКИМОВ – РЕАЛЬНЫЙ ШАГ К ФОРМИРОВАНИЮ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Конституционная реформа 2007 года сдвинула с «мертвой» точки вопрос о местном самоуправлении в Казахстане. В 2009 г. в Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» были внесены изменения и дополнения, направленные на создание системы местного самоуправления. Закон был дополнен главой 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении», маслихаты были признаны в качестве органов самоуправления. Новшество выразилось и в изменении названия данного законодательного акта [1]. Акимы и акиматы были наделены функциями местного самоуправления.

В то же время, несмотря на некоторые положительные новеллы, Закон пока не привел к созданию реалистичной, жизнеспособной модели местного самоуправления.

Как известно, основные параметры и стандарты местного самоуправления закреплены в Европейской хартии местного самоуправления [2]. Они предусматривают четкое определение предметов ведения местного сообщества и круга полномочий его органов, наличие собственной экономической и финансовой базы, организационную самостоятельность органов местного самоуправления, их подконтрольность населению. При этом Хартия допускает потенциальное разнообразие моделей местного самоуправления, касающееся форм его осуществления, порядка создания и деятельности муниципальных органов, их статуса и полномочий и т.д.

Одним из базовых принципов формирования местного самоуправления является выборность его органов. Этот принцип очень важен, поскольку обеспечивает взаимосвязь органов

самоуправления с населением, наделяет их волей жителей местного сообщества. Наверное, поэтому в течение всего периода действия Конституции Республики Казахстан 1995 года многими учеными, специалистами, политиками неоднократно поднимался вопрос о выборности акимов. Предлагались и разные варианты таких выборов.

Элементы выборности акимов в Казахстане внедряются уже с 2001 года, хотя законодательное решение данного вопроса было дано еще в 1998 году, когда в Конституцию страны были внесены изменения и дополнения, которые изменили порядок наделения полномочиями акимов районов, городов областного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов, которые стали назначаться или избираться на должность в порядке, определяемом Президентом. Эта норма сохранилась в Основном Законе и после конституционных поправок от 21 мая 2007 года [3]. По сути, такой порядок дает возможность маневрировать при определении модели местного управления, в том числе при решении вопроса о наделении главы местной исполнительной власти полномочиями, не меняя при этом конституционную норму.

Правилами проведения выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков, утвержденными Указом Президента РК от 23 июня 2001 г. №633, было впервые предусмотрено избрание акимов низового уровня путем косвенного голосования - коллегиями выборщиков в соответствующих административно-территориальных единицах сроком на два года [4]. Выборщиками могли быть граждане, достигшие 18 лет и старше, постоянно проживающие на территории соответствующего аульного (сельского) округа, аула (села), поселка

и обладающие активным избирательным правом. Для избрания выборщиков на соответствующей территории должны были проводиться собрания (сходы) граждан по месту жительства.

Выборы поселковых, аульных и сельских акимов проведены 20 октября 2001 г. в порядке эксперимента в отдельных административно-территориальных единицах [5].

Последующие годы также ознаменовались тенденцией к внедрению выборности этих должностных лиц. Президентом РК в 2004–2006 гг. был издан ряд указов, предусматривавших избрание районных и городских (городов областного значения) акимов маслихатами по представлению областных акимов, а акимов поселков, аулов, сел, аульных (сельских) округов – населением или выборщиками [6]. На основании данных указов в 2006 г. были проведены выборы акимов среднего звена в отдельных административно-территориальных единицах. В то же время сохранили свои полномочия назначенные акимы в тех районах и городах, где выборы не проводились. Однако выборы акимов низового уровня были отложены до введения в действие законов по вопросам дальнейшей децентрализации государственного управления и введения местного самоуправления [7].

Но с 2007 г. опять наметилась тенденция к вертикальному назначению акимов, причем не только областного уровня, но и нижестоящих звеньев территориального управления. Акимы районов, городов (областного значения) и районов в городах стали назначаться акимами областей, городов республиканского значения и столицы с согласия районных и городских маслихатов [8]. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы, в соответствии с Конституцией, назначаются на должность Президентом с согласия соответствующих маслихатов. Такой порядок был обусловлен в связи с признанием маслихатов в качестве органов местного самоуправления.

В 2011 г. издается новый президентский акт, сохранивший вышеназванный порядок для акимов областей, городов республиканского значения и столицы, районов, городов (областного значения) и районов в городах. Акимы городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов стали назначаться на должность, прекращать полномочия и освобождаться от должности акимами районов областей с согласия акимов областей в установленном законодательством порядке [9]. Указы 2004 и 2007 гг. были отменены.

28 ноября 2012 года Президент утвердил Концепцию развития местного самоуправления в Республике Казахстан [10]. Развитие местного самоуправления в Казахстане предполагается осуществлять в два этапа.

Первый этап (2013–2014 годы) – расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления.

Второй этап (2015–2020 годы) – дальнейшее развитие местного самоуправления.

На первом этапе, наряду с мерами по повышению роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения, созданию и развитию механизмов активного вовлечения городского населения в процесс принятия управленческих решений, укреплению финансовой базы нижних уровней управления, предполагается введение выборности акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа маслихатами районов (городов) по представлению акимов районов (городов) на альтернативной основе. Освобождение от должности акимов нижних уровней должно осуществляться только по решению акима района (города).

Выборные акимы будут сочетать в себе функции как исполнительного, так и представительного органа без образования отдельного представительного органа местного самоуправления в ауле (селе) и городе районного значения.

Таким образом, Концепция делает упор именно на создание системы местного самоуправления именно в низовых административно-территориальных единицах нижнего уровня, где население проживает компактно.

В реализацию Концепции Президентом 24 апреля 2013 г. издан новый Указ, которым утверждены Правила избрания на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа [11].

В качестве коллегии выборщиков выступают депутаты районных и городских маслихатов. Акимы будут избираться сроком на 4 года.

Для кандидатов в акимы установлены следующие требования: наличие гражданства Республики Казахстан, достижение возраста 25 лет, обладание активным избирательным

правом, соответствие требованиям, предъявляемым к ним Законом РК «О государственной службе», высшее образование и проживание на территории соответствующей области.

Сама процедура выборов во многом напоминает порядок выборов депутатов Сената Парламента, которые избираются депутатами маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы, закрепленный Конституционным законом РК от 28 сентября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан».

Предстоящее проведение выборов акимов низового звена обоснованно ставит вопрос о статусе избранных акимов. Безусловно, они останутся представителями центральной администрации. Вместе с тем, отсутствие на данном уровне представительных структур и предполагаемое Концепцией сочетание в деятельности избранных акимов функций исполнительного и представительного органа, позволяет говорить о том, что они тем самым получают статус глав местного самоуправления.

Однако сама процедура избрания данных должностных лиц не в полной мере отвечает общепризнанным стандартам, в том числе установленным и Европейской хартией местного самоуправления. Дело в том, что хотя акимы и избираются на альтернативной основе депутатами маслихатов – выборщиками населения, но кандидатуры представляет только вышестоящий аким.

Необходимо подчеркнуть, что в отличие от предыдущих указов, новый акт предусматривает, что выдвижение кандидатов осуществляется после консультаций с местным сообществом. Это положительный момент, направленный на учет мнения населения. Однако каким образом и в какой форме будут осуществляться подобные консультации, Указ не закрепляет. По сути, это дает возможность районному, городскому акиму самостоятельно определять формы подобных консультаций, круг представителей местных сообществ, с которыми он будет консультироваться, что фактически может сделать данную норму чисто формальной. Глава местной администрации будет проводить встречи с делегатами той общественности, которая лояльно отнесется к представляемым им кандидатурам. Поэтому было бы желательно указанную норму прописать законодательно либо внести соответствующие дополнения в Указ Президента, а также конкретизировать ее в части установления форм консультаций, определения круга субъектов, с которыми

проводятся консультации. В числе них должны быть представители всех зарегистрированных политических партий, заинтересованных общественных объединений, КСК.

Другой возможный путь учета мнения населения местных сообществ – это предоставление самому населению, общественным объединениям либо самим маслихатам права выдвигать дополнительные кандидатуры. Возможно, даже стоит подумать и о допустимости самовыдвижения. Но для того, чтобы избежать излишнего ажиотажа в этом вопросе и не превратить выборы в карикатуру, необходимо для таких кандидатов установить поддержку жителей в виде определенного процентного минимума. Другими словами, кандидат в акимы, выдвигаемый населением, должен собрать в свою поддержку соответствующее количество подписей. Подобный порядок установлен даже в отношении кандидатов в Президенты и депутаты Сената.

Наделение акимов всех уровней и акиматов функциями не только государственного управления, но и местного самоуправления, придает им, как и маслихатам, двойной статус. Законодатель, к сожалению, на этот вопрос четко не ответил. Не произведено и разграничение функций государственного управления и местного самоуправления, хотя акцент на осуществление отдельно таких функций сделан.

Это не позволяет решить вопрос о формах ответственности местных органов и их должностных лиц. Несмотря на декларирование Законом нормы об ответственности органов местного самоуправления перед населением, на сегодня какой-либо механизм такой ответственности не предусмотрен. Полномочия маслихатов могут досрочно прекращаться Президентом. Этот вопрос является его дискреционным полномочием. Прежние основания из Закона исключены, что снижает уровень правовых гарантий местных представительных органов, ибо переводит решение этого вопроса из сферы законодательного регулирования в сферу подзаконного регулирования. С учетом этого необходимо порядок и основания досрочного прекращения полномочий маслихатов закрепить указом Президента, обеспечить участия населения в этом процессе, путем выдвижения инициативы от соответствующего количества граждан и направления ее на имя главы государства.

Должностные лица и служащие аппарата

местных исполнительных органов несут ответственность по подчиненности: перед акимом, вышестоящим акимом, Президентом и Правительством. Это закономерно, когда речь идет об осуществлении функций государственного управления. Однако за осуществление функций местного самоуправления ответственность должна наступать перед населением или перед представительными органами.

У маслихатов есть определенные рычаги воздействия на акимов через механизм выражения ему недоверия и поставки вопроса о его освобождении от должности перед Президентом либо вышестоящим акимом. Основанием для рассмотрения данного вопроса является двукратное неутверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета. Здесь речь идет скорее о реализации контрольных полномочий местного представительного органа, поскольку основания для выражения недоверия ограничены. Однако решение вопроса об освобождении в любом случае остается прерогативой Президента в отношении акимов областей, городов республиканского значения и столицы, а в отношении остальных глав местных исполнительных органов – прерогативой вышестоящих акимов.

Полагаем, что при решении данного вопроса соответствующие должностные лица подойдут со здоровых позиций, однако не стоит исключать и возможный конфликт представительного органа с главой исполнительной власти на соответствующей территории. При этом мнение первого, представляющего, между тем,

население соответствующей административно-территориальной единицы, мягко говоря, законом игнорируется, хотя на назначение акимов требуется их согласие.

Думается, что, даже сохранив вертикальный порядок освобождения акимов от должности, следует предусмотреть участие маслихатов в этой процедуре. В частности, ввести порядок, согласно которому в случае двукратного выражения недоверия акиму маслихатом Президент или вышестоящий аким должен освободить его от должности. Кстати, аналогичный порядок действует применительно к членам Правительства, в отношении которых повторно, по истечении шести месяцев со дня первого обращения, ставится вопрос перед Президентом об освобождении от должности (пп.6) ст.57 Конституции РК).

На наш взгляд, закрепление такого же порядка в отношении акимов, которым повторно за срок полномочий соответствующих маслихатов выражается недоверие и ставится вопрос об их освобождении от должности, усилит ответственность руководителей местных исполнительных органов, заставит их при осуществлении своей деятельности прислушиваться к мнению депутатов и общественности, искать совместные подходы для решения местных проблем.

Таким образом, введение выборности акимов – это пока только первый шаг к формированию системы местного самоуправления в Казахстане. Предстоит еще комплекс законодательных, организационных, финансовых и иных мер по ее дальнейшему развитию.

Список литературы

1. Закон РК от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» с изменениями и дополнениями //Ведомости Парламента РК. – 2001. - № 3. – Ст.17; Казахстанская правда. - 2009. – 13 февраля.
2. Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. Народный депутат. – 1993. - № 2. – С.57-59.
3. Конституция Республики Казахстан Принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями, внесенными законами РК от 7 октября 1998 г., от 21 мая 2007 г. и от 2 февраля 2011 г. – Алматы: Юрист, 2011
4. Указ Президента РК от 23 июня 2001 г. «О выборах акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков» //Собрание актов Президента и Правительства РК. - 2001. - № 21. - Ст.259.
5. Постановление Центральной избирательной комиссии РК от 18 сентября 2001 г. «О назначении в порядке эксперимента выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков» // Текущий архив Центральной избирательной комиссии РК.
6. Указы Президента РК от 6 декабря 2004 г. № 1484 «О проведении выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан» и № 1485 «О проведении

эксперимента выборов акимов отдельных районов Республики Казахстан» //САПП РК. – 2004. - № 48. – Ст.595; Указ Президента РК от 6 июня 2006 г. № 130 «О проведении выборов акимов районов, городов областного значения Республики Казахстан» //САПП РК. – 2006. - № 22. - Ст. 212.

7. Указ Президента РК от 8 июля 2005 г. № 1613 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2004 года № 1484» // САПП РК. – 2005. - № 30. - Ст. 37.

8. Указ Президента РК от 6 июня 2007 г. № 339 «О порядке назначения акимов районов, городов областного значения, районов в городах» //Казахстанская правда. – 2007. – 7 июня, 12 июня.

9. Указ Президента РК от 19 мая 2011 года № 86 «О порядке назначения на должность, прекращения полномочий и освобождения от должности акимов городов областного, районного значения и районов областей, районов в городах областного значения, районов в городе республиканского значения и столицы, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов».

10. Указ Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» // Казахстанская правда. – 2012. – 29 ноября.

11. Указ Президента РК от 24 апреля 2013 года № 555 «О некоторых вопросах проведения выборов акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики Казахстан, не входящих в состав сельского округа» //adilet.minjust.kz.



Мақалада Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастырудың, әкімдерінің сайлануы проблемалары қарастырылған. Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы және Президенттің жарлықтары талдау жасалынған. Зан шығармашылықты жетілдіруге ұсыныстар енгізілген. Тағыда заң жинағының жетілдіру ұсыныстары берілген.

Түйін сөздер: өзін- өзі басқару, әкім, сайлаулары.

В статье рассмотрены проблемы формирования местного самоуправления в Казахстане, выборов акимов. Проанализированы Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан и указы Президента. Внесены предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: местное самоуправление, аким, выборы.

In article problems of local self-government formation in Kazakhstan and heads of local administrations elections are considered. Concept of local government development in the Republic of Kazakhstan and decrees of President are analyzed. Legislation suggestions for improvement are made.

Keywords: local self-government, elections, head of local administration.

Лейла Тельманқызы Жанұзакова,

ҚР Заң шығару институты конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару бөлімінің бас ғылыми қызметкері, з.ғ.д., профессор

Әкімдерді сайлау - Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптастыруға қарай шынайы қадам

Жанузакова Лейла Тельмановна,

главный научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства РК, д.ю.н., профессор

Выборы акимов – реальный шаг к формированию системы местного самоуправления в Республике Казахстан

Zhanuzakova Leila Telmanovna,

chief research fellow of Department of the constitutional, administrative legislation and public administration of the Institute of legislation of the Republic of Kazakhstan, d.j.s., professor

Elections of akims is a real step towards the formation of the system of local self-government in the Republic of Kazakhstan