

ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Тебаев Дидар Болатович

Научный сотрудник отдела конституционного, административного законодательства и государственного управления Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, кандидат юридических наук, г. Астана, Республика Казахстан, e-mail: tebdidar@gmail.com

Аннотация. Автор в своем исследовании отмечает, что с 1993 по 1995 годы была сформирована новая системы местного управления, были выделены местные исполнительные и представительные органы. В отношении формирования и деятельности местных исполнительных органов глава государства играл ключевую роль, система строилась на основе вертикальной подчиненности. Одновременно с этим, местные представительные органы получили определенную самостоятельность.

В статье автор рассматривает историю формирования и развития институт местных органов управления, развитие отношений между главой государства и территориальными органами. Предметом исследования являются правовые акты Республики Казахстан, сформулированные в них правовые нормы и практика их реализации, программные документы. Целями работы являются выявление проблем в системе отношений между Президентом и местными органами.

В ходе исследования автор рассматривает процессы централизации и децентрализации. Так, в рамках конституционной реформы развития местного управления и самоуправления введение прямых выборов руководства административно-территориальных единиц некоторых видов сохраняется система вертикали власти и подчинения. Более того, в статье показана некоторая непоследовательность проводимых реформ местного управления, нивелирование повышения статуса местных органов за счет других норм и правил. В работе показано, что после конституционной реформы 2022 года Президент Республики Казахстан сохраняет за собой всю полноту власти в отношении местных органов управления (с учетом наличие некоторых элементов самостоятельности территориальных органов управления). В статье и в заключение дана оценка некоторым положениям правовых актов Казахстана.

Ключевые слова: Конституция, закон, Президент, глава государства, полномочия.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ПРЕЗИДЕНТІ ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ ОРГАНДАР: ТАРИХИ-ҚҰҚЫҚТЫҚ АСПЕКТ

Дидар Болатович Тебаев

Қазақстан Республикасы Заңнама құқықтық және ақпарат институтының конституциялық, әкімшілік заңнама және мемлекеттік басқару ғылыми қызметкер, заң ғылымдарының кандидаты, Астана қ., Қазақстан Республикасы, e-mail: tebdidar@gmail.com

Аннотация. Автор өз зерттеуінде 1993-1995 жылдар аралығында жергілікті басқарудың жаңа жүйесі құрылғанын, жергілікті атқарушы және өкілді органдар бөлінгенін атап өтті. Жергілікті атқарушы органдардың қалыптасуы мен қызметіне қатысты Мемлекет басшысы шешуші рөл атқарды, жүйе тік бағыныштылық негізінде құрылды. Сонымен қатар, жергілікті өкілді органдар белгілі бір дербестікке ие болды.

Мақалада автор жергілікті басқару органдары институтының қалыптасу және даму тарихын, Мемлекет басшысы мен аумақтық органдар арасындағы қатынастардың да-

муын қарастырады. Зерттеу пәні Қазақстан Республикасының құқықтық актілері, оларда тұжырымдалған құқықтық нормалар мен оларды іске асыру практикасы, бағдарламалық құжаттар болып табылады. Жұмыстың мақсаты Президент пен жергілікті органдар арасындағы қатынастар жүйесіндегі проблемаларды анықтау болып табылады.

Зерттеу барысында автор орталықтандыру және орталықсыздандыру процестерін қарастырады. Мәселен, жергілікті басқару мен өзін-өзі басқаруды дамытудың конституциялық реформасы шеңберінде кейбір түрлердің әкімшілік-аумақтық бірліктері басылылығының тікелей сайлауын енгізу билік пен бағыныштылықтың вертикаль жүйесі сақталып отыр. Сонымен қатар, мақалада жергілікті басқару реформаларының кейбір сәйкессіздігі, басқа нормалар мен ережелер арқылы жергілікті органдардың мәртебесін көтеруді теңестіру көрсетілген. Жұмыста 2022 жылғы конституциялық реформадан кейін Қазақстан Республикасының Президенті жергілікті басқару органдарына қатысты биліктің толықтығын (аумақтық басқару органдары дербестігінің кейбір элементтерінің болуын ескере отырып) сақтайтыны көрсетілген. Мақалада және қорытындыда Қазақстанның құқықтық актілерінің кейбір ережелеріне баға берілді.

Түйінді сөздер: Конституция, заң, Президент, мемлекет басшысы, өкілеттіктер.

THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND LOCAL AUTHORITIES: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

Tebayev Didar Bolatovich

Researcher of Department of constitutional, administrative legislation and public administration, Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan, Doctor of Philosophy in Law, Republic of Kazakhstan, Astana, e-mail: tebdidar@gmail.com

Abstract. *The author notes in his research that from 1993 to 1995 a new system of local government was formed, local executive and representative bodies were allocated. With regard to the formation and activities of local executive bodies, the head of state played a key role, the system was based on vertical subordination. At the same time, local representative bodies have gained some independence.*

In the article, the author examines the history of the formation and development of the institution of local authorities, the development of relations between the head of state and territorial authorities. The subject of the study is the legal acts of the Republic of Kazakhstan, the legal norms formulated in them and the practice of their implementation, program documents. The objectives of the work are to identify problems in the system of relations between the President and local authorities.

In the course of the study, the author examines the processes of centralization and decentralization. Thus, within the framework of the constitutional reform of the development of local authorities and self-government, the introduction of direct elections of the leadership of administrative-territorial units of some types, the system of vertical power and subordination is maintained. Moreover, the article shows some inconsistency in the ongoing reforms of local government, leveling the increase in the status of local authorities at the expense of other norms and rules. The paper shows that after the constitutional reform of 2022, the President of the Republic of Kazakhstan retains full authority over local governments (taking into account the presence of some elements of independence of territorial governments). The article and in conclusion assesses some provisions of the legal acts of Kazakhstan.

Keywords: *Constitution, law, President, head of state, powers.*

Введение

На 2023 год членами Организации Объединённых Наций¹ (далее - ООН) являются 193 государства. Члены-государства ООН имеют разную форму территориального устройства. По опыту многих государств его территориальное устройство оказывает существенное влияние на характер отношений между главой государства и местными органами управления.

Согласно Конституции, Казахстан является унитарным государством (с делением только на административно-территориальные единицы). На текущий момент в Республике Казахстан количество крупных административно-территориальных единиц составляет 20 (17 областей и 3 города республиканского значения, в том числе столица Республики²).

Материалы и методы

Материалами для данной работы стали результаты исследования ученых по вопросам деятельности территориальных органов, полномочий главы государств в отношении этих органов, нормы конституций и законов Республики Казахстан и зарубежных стран, регулирующие указанные вопросы. В ходе исследования использован комплекс общенаучных методов и специальные методы юридической науки (формально-догматический, сравнительно-правовой методы, метод толкования).

Результаты и обсуждение

До 1993 года на территории Казахстана функционировала советская система местного управления. В соответствии со статьями 78 и 125 Конституции Казахской ССР и другими правовыми актами органами государственной власти в соответствующих территориальных образованиях («в областях, районах, городах, районах в городах, поселках, селах, аулах») являлись Советы

народных депутатов³, и они входили в единую систему органов государственной власти. Местными исполнительными органами являлись исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов. При этом указанные местные исполнительные органы имели двойную подотчетность – Совету, который их избрал из числа депутатов, и вышестоящему исполнительному комитету. Введение в Конституцию Казахской ССР положения о высшем должностном лице явилось одним из факторов начала реформирования местного управления (например, все Советы народных депутатов теперь составили «единую систему представительных органов государственной власти Республики. «Работу областных, городских, районных в городах Советов» организовывали «их президиумы, возглавляемые председателями Советов»⁴).

После введения должности Президента, повышения его роли в системе органов государственной власти, а также утверждения принципа разделения государственной власти сформировались все условия по кардинальному реформированию местных органов управления. В 1993 году после принятия первой Конституции независимого Казахстана была введена новая система местного управления, в которой одну из ключевых ролей играл глава государства. В частности, согласно Конституции 1993 года назначение и освобождение от должности главы местного исполнительного органа, который осуществлял функции государственного управления в соответствующей административно-территориальной единице, входило в компетенцию главы государства или главы вышестоящего местного исполнительного органа⁵.

В конце 1993 года был принят специальный закон Республики о местном управлении⁶, который определил порядок организации и деятельности местных пред-

¹ См.: Члены Организации Объединенных Наций // сайт. URL: <https://www.un.org/ru/about-us/member-states> (дата обращения: 17.03.2023).

² См.: Официальный сайт Президента Республики Казахстан // сайт. URL: https://www.akorda.kz/ru/republic_of_kazakhstan/kazakhstan (дата обращения: 09.03.2023).

³ См.: Закон Казахской Советской Социалистической Республики от 13 ноября 1990 года «О статусе народных депутатов в Казахской ССР» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900006000> (дата обращения 18.03.2023).

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1989. № 4141-ХІ. Ст. 336.

⁵ См.: Конституция Республики Казахстан от 28 января 1993 года // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000> (дата обращения 19.03.2023).

⁶ См.: Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 года «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004100> (дата обращения 19.03.2023).

ставительных и исполнительных органов. В законе было указано, что глава администрации является исполнительным органом соответствующей территории. Хотя в Конституции 1993 года упоминалось о главе местного исполнительного органа.

По Конституции 1993 года в соответствующей административно-территориальной единице Республики (кроме города районного подчинения и района в городе, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа) местным представительным органом являлся Маслихат – Собрание депутатов. В отличие от местных администраций, которые входят в единую систему государственной исполнительной власти Республики (а главой исполнительной власти по Конституции 1993 года являлся Президент) и в отличие от существовавших ранее местных Советов народных депутатов [1, с. 405] Маслихаты стали осуществлять свою компетенцию самостоятельно и была прекращена система подчинения вышестоящего представительного органа нижестоящему (однако в определенных случаях полномочия местного представительного органа могли быть прекращены Верховным Советом Республики).

С момента принятия второй и ныне действующей Конституции система органов государственной власти существенно изменилась, включая уровень местного управления. Однако в отличие от первого периода для принятия нового специализированного закона о местном управлении потребовалось пять лет.

Согласно закону о местном управлении в административно-территориальных единицах Республики, за исключением села, поселка, сельского округа, района в городе⁷ и в городе районного значения⁸, существуют два основных органа управления – местный исполнительный орган (акимат) (по Конституции 1993 года администрация существо-

вала в каждом территориальной единице), возглавляемый акимом, и местный представительный орган (маслихат).

Согласно законодательству о местном управлении, территориальные органы в лице маслихатов и акиматов в своей деятельности не должны допускать принятия решений, которые не соответствуют основным направлениям внутренней и внешней политики, которые в свою очередь определяет высшее должностное лицо государства. Президент непосредственно взаимодействует с акимами и маслихатами областей и/или городов республиканского значения, в том числе столицы Республики.

Исходя из нормативного определения акима⁹, ясен характер взаимоотношений, который сводился и отчасти сводится к системе «власти и подчинения». Полномочия главы государства в отношении акимов породили два проблемы: во-первых, вызывает вопрос определение акима как представителя Президента и Правительства, во-вторых, полномочие главы государства по освобождению акима от должности [2, с. 213]. По первому вопросу автор отмечает возникновение «конкурирующей подчиненности» перед Президентом и Правительством. Контроль со стороны Президента осуществляет его Администрация в лице государственных инспекторов. Г.С. Сапарагалиев подчеркивает, что подобная система отношений не имеет положительного эффекта. Он рекомендует систему отношений, при которой акимы «должны представлять Правительство», а оно должно отвечать перед главой государства за деятельность акимов [2, с. 214]. По второму вопросу автор ставит под сомнение формировку «вправе по своему усмотрению освобождать от должностей акимов». Автор отмечает неудачность словосочетания «по своему усмотрению», так как фактически глава государства освобождает акима по

⁷ См.: Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z930004200> (дата обращения 13.03.2023).

⁸ Районные в городе республиканского значения (столице), городские районного значения, поселковые, сельские, сельские окружные акиматы не образуются (Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения 17.03.2023)).

⁹ Аким – представитель Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий местный исполнительный орган (в случае его создания) и обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета, наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления в соответствии с законодательством Республики, ответственный за состояние социально-экономического развития соответствующей территории (Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения 15.03.2023)).

конкретным причинам. Указанное словосочетание несет в себе определенные угрозы употребления данного полномочия в личных целях.

В первоначальной редакции Конституционного закона о Президенте Республики глава государства назначал акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики без согласования с маслихатами [3, с. 33]. Однако в ходе реформирования роль местных представительных органов в этой процедуре возросла.

Согласно изменениям и дополнениям, внесенным в 2007 году¹⁰ в Конституционный закон о Президенте, для назначения названных должностных лиц требуется согласие маслихата соответствующей административно-территориальной единицы. Помимо этого, с 2022 года¹¹ для назначения акимов административно-территориальных единиц указанных видов Президент должен предлагать не менее двух кандидатов на каждую должность. Кандидат на должность акима, который получил большее число голосов депутатов маслихата, принявших участие в голосовании, считается лицом, получившим согласие. Для освобождения от должности акима указанных административно-территориальных единиц не требуется согласие маслихата. Президент принимает это решение по своему усмотрению или в случае повторного выражения вотума недоверия акиму маслихатом.

В 2022 году в рамках конституционной реформы для повышения роли местных органов управления было исключено положение о полномочии Президента отме-

нять или приостанавливать полностью или в части действие актов акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Однако это нивелируется тремя обстоятельствами. Во-первых, все правовые акты как акима, так и акимата издаются на основе и во исполнение в том числе актов Президента¹². Во-вторых, глава государства дает поручение напрямую акимам указанных территориальных единиц. В-третьих, согласно правовым актам Республики, местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики¹³. Вхождение всех местных исполнительных органов в единую систему подразумевает прямое и опосредованное подчинение высшему должностному лицу государства. Кроме того, работники местных государственных органов являются государственными служащими, ключевое влияние на деятельность которых оказывает Президент¹⁴.

Одновременно с этим, идет процесс децентрализации местных исполнительных (введение выборности акимов административно-территориальных единиц определенных видов). До принятия закона о местном управлении постепенно вводились некоторые элементы избирательной системы [4] в отношении акимов соответствующих административно-территориальных единиц¹⁵. После принятия закона о местном управлении соответственно была подготовлена нормативная правовая база: 23 июня 2001 года Указом Президента были утверждены Правила проведения выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков,

¹⁰ См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 19 июня 2007 года № 265 «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О Президенте Республики Казахстан"» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000265> (дата обращения: 13.03.2023).

¹¹ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 8 июня 2022 года № 912 «Об утверждении Правил дачи согласия депутатами маслихатов, расположенных на территории области, или маслихатов городов республиканского значения и столицы на назначение на должность акима области, города республиканского значения и столицы» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000912> (дата обращения: 13.03.2023).

¹² См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 1 сентября 2021 года № 590 «О некоторых вопросах организации деятельности государственных органов и их структурных подразделений» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000590#z104> (дата обращения 13.03.2023).

¹³ См.: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148> (дата обращения 14.03.2023).

¹⁴ См.: Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗПК «О государственной службе Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения 13.03.2023); Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000150> (дата обращения 13.03.2023).

¹⁵ 23 апреля 1999 года Центризбирком принял постановление № 8/187 «Об эксперименте по организации и проведению выборов акима Чемолганского сельского округа Карасайского района Алматинской области» (Информационный сборник о выборах и республиканских референдумах, состоявшихся в Республике Казахстан в период с 25 марта 1990 года по 16 января 2012 года. I том // Сайт. URL: https://www.election.gov.kz/upload/docs/inform_sbornik_rus.pdf (дата обращения 20.03.2023)).

которыми были предусмотрены косвенные выборы¹⁶ (через выборщиков).

В 2004 году были утверждены новые правила, согласно которым выборы акимов должны были в определенных случаях проводиться на основе прямого или косвенного избирательного права¹⁷. Однако указом Президента выборы запланировано было провести после введение в действие законов «по вопросам дальнейшей децентрализации государственного управления и введения местного самоуправления»¹⁸.

В 2006 году был утверждены Правила проведения выборов акимов районов, городов областного значения Республики¹⁹, согласно которым были проведены косвенные выборы в 49 районах и 10 городах (54 избранных акимов принадлежали к политической партии «Отан», главой которой являлся первый Президент Республики).

В 2007 году указом Президента была вновь возвращена процедура назначения акимов районов областей и городов областного значения, а также районов в городах Астане и Алматы (однако теперь – с согласия маслихата)²⁰, с 2011 года назначаются

акимы всех административно-территориальных единиц Республики Казахстан²¹.

После утверждения Концепции развития местного самоуправления Республики²² указом Президента в 2013 году вновь была возвращена процедура косвенного избрания акимов городов районного значения, сельских округов, поселков и сел Республики, не входящих в состав сельского округа²³. В 2017 году после проведения очередной конституционной реформы назначение или избрание, освобождение вышеуказанных акимов от должности теперь происходит в порядке, определяемым не Президентом, а законом²⁴.

В 2020 году Президент в своем Послании народу Казахстана анонсировал проведение прямых выборов «сельских акимов»²⁵. После был утвержден план по реализации названного Послания²⁶ и Концепция по развитию местного самоуправления до 2030 года²⁷.

В отличие от местных исполнительных органов отношения главы государства с местными представительными органами выстроены иным образом. Маслихат является выборным органом, который выражает

¹⁶ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 23 июня 2001 года № 633 «О выборах акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U010000633_/23.06.2001 (дата обращения 20.03.2023).

¹⁷ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2004 года № 1484 «О проведении выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001484_ (дата обращения 20.03.2023).

¹⁸ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 8 июля 2005 года № 1613 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2004 года N 1484» ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U050001613_ (дата обращения 23.03.2023).

¹⁹ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 6 июня 2006 года № 130 «О проведении выборов акимов районов, городов областного значения Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U060000130_ (дата обращения 23.03.2023).

²⁰ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 4 июня 2007 года № 339 «О порядке назначения акимов районов, городов областного значения, районов в городах» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000339_ (дата обращения 23.03.2023).

²¹ См.: Указ Президента Республики Казахстан 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» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U1100000086/19.05.2011> (дата обращения 23.03.2023).

²² См.: Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438> (дата обращения 23.03.2023).

²³ См.: Указ Президента Республики Казахстан 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» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/U1300000555/24.04.2013> (дата обращения 23.03.2023).

²⁴ См.: Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗПК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051#z24> (дата обращения 23.03.2023).

²⁵ См.: Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000002020#z0> (дата обращения 23.03.2023).

²⁶ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 14 сентября 2020 года № 413 «О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года "Казахстан в новой реальности: время действий"» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000413#z14> (дата обращения 23.03.2023).

²⁷ См.: Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639> (дата обращения 23.03.2023).

волю населения определенной территории и определяет меры для ее реализации²⁸. Однако по результатам конституционной реформы 2007 г.²⁹ Президент может досрочно прекратить полномочия маслихата после соблюдения определенных процедур (до 2007 г. это полномочие входило в компетенцию Сената Парламента Республики). В настоящее время для досрочного прекращения полномочий маслихата главой государства требуется консультации с Премьер-Министром Правительства и председателями Палат Парламента Республики. Это положение закреплено в Конституции³⁰ и других нормативных правовых актах³¹ с 2017 г.

По мнению многих казахстанских ученых исходя из практического опыта маслихаты в своей деятельности находятся в состоянии зависимости от местных исполнительных органов³². Указанная тенденция сохраняется и по сей день. Возможно, это связана с занятием доминирующей позиции на всех уровнях представительных органов ведущей политической партии, руководителем которой являлся первый Президент Республики.

Заключение

Таким образом, несмотря на повышение самостоятельности местных органов, Прези-

дент Республики Казахстан сохраняет за собой ключевые кадровые и организационные полномочия в отношении них. Большинство инициатив по реформированию местных исполнительных органов исходили и исходят от Президента Республики (указанные процессы имеют сходства с опытом Российской Федерации [5]), отношения между главой государства и местными исполнительными органами выстроены в вертикальную систему «власти и подчинения» с некоторыми элементами самостоятельности в рамках правовых компетенций. При этом местные исполнительные органы имеют определенную самостоятельность, обусловленную организационной обособленностью, наличием местного бюджета и нормативно закрепленной компетенции.

Взаимодействие главы государства с маслихатом не является столь же тесным, как с местными исполнительными органами. Однако глава государства все же обладает контрольными функциями в отношении местных представительных органов. Кроме того, нормативное ограничение поля деятельности и ее производность от направленной политики, определяемых Президентом, ставят местные представительные органы в прогнозируемые рамки.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов: Монография / Под общей ред. Г. Сапаргалиева. - Алматы: КазГЮУ, 2006. - 468 с.*
2. *Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. - Алматы: Жеті Жарғы, 2002. - 528 с.*
3. *Жанузакова Л.Т., Сагиндыкова А.Н. Компетенция местных представительных орга-*

²⁸ См.: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_ (дата обращения 14.03.2023); Указ Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2013 года № 704 «Об утверждении Типового регламента маслихата» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000704> (дата обращения 14.03.2023).

²⁹ См.: Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000254_#z0 (дата обращения 14.03.2023).

³⁰ См.: Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI ЗПК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051#z23> (дата обращения 14.03.2023).

³¹ См.: Конституционный закон Республики Казахстан от 15 июня 2017 года № 75-VI ЗПК «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000075#z352> (дата обращения 14.03.2023); Конституционный закон Республики Казахстан от 19 июня 2007 года № 268 «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О выборах в Республике Казахстан"» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000268_#z0 (дата обращения 14.03.2023); Закон Республики Казахстан от 11 июля 2017 года № 91-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам их приведения в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан» // ИПС «Әділет»: сайт. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000091#z352> (дата обращения 14.03.2023).

³² См.: *Проблемы согласованного функционирования органов государственной власти Республики Казахстан и системы сдержек и противовесов: Монография / Под общей ред. Г. Сапаргалиева. Алматы: КазГЮУ, 2006. С. 418-419.*

нов Республики Казахстан и проблемы ее совершенствования // Известия высших учебных заведений. Правоведение. - 2005. - № 4 (261). - С. 13-35.

4. Жанузакова Л.Т. Выборы акимов – реальный шаг к формированию системы местного самоуправления в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. - 2013. - № 3 (31). - С. 14-18.

5. Авакьян С. А. Глава российского государства и региональные структуры власти: опыт и проблемы взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 11.- С. 40-47.

REFERENCES

1. Problemy soglasovannogo funkcionirovaniya organov gosudarstvennoj vlasti Respubliki Kazahstan i sistemy sderzhek i protivovesov: Monografija / Pod obshhej red. G. Sapargaliev. Almaty: KazGJuU, 2006. 468 s.

2. Sapargaliev G.S. Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazahstan: Akademicheskij kurs. Almaty: Zheti Zharǵy, 2002. 528 s.

3. Zhanuzakova L.T., Sagindykova A.N. Kompetencija mestnyh predstavitel'nyh organov Respubliki Kazahstan i problemy ee sovershenstvovaniya // Izvestija vysshih uchebnyh zavedenij. Pravovedenie. 2005. № 4 (261). S. 13-35.

4. Zhanuzakova L.T. Vybory akimov – real'nyj shag k formirovaniyu sistemy mestnogo samoupravlenija v Respublike Kazahstan // Vestnik Instituta zakonodatel'stva Respubliki Kazahstan. 2013. № 3 (31). S. 14-18.

5. Avak'jan S. A. Glava rossijskogo gosudarstva i regional'nye struktury vlasti: opyt i problemy vzaimodejstvija // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2017. № 11. S. 40-47.

