

ИНСТИТУТ ПРЕЗИДЕНТА И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ*

Нурпеисов Еркеш Калиевич

Академик Национальной академии права Казахстана,
кандидат юридических наук, Республика Казахстан, г. Алматы;
e-mail: yerkeshnurpeisov1946@gmail.com

Ауанасова Алима Мусировна¹

Руководитель отдела РГУ «Институт истории государства»
МНВО РК, доктор исторических наук, профессор, Республика Казахстан,
г. Астана; e-mail: auanasova_a@mail.ru

**Статья подготовлена в рамках Программно-целевого финансирования
ИРН № BR21882308 «Эволюция политических институтов и структур в истории
Казахстана (XIX-XXI вв.)»*

Аннотация. Статья посвящена анализу трансформации президентской власти Республики Казахстан с точки зрения ее концентрации, понимаемой как процесс наращивания объема конституционных полномочий Президента, и децентрализации, означающей сокращение этих полномочий, по мере демократизации общества и влекущую децентрализацию исполнительной власти. Первоначально установленные Законом об учреждении поста Президента его полномочия носили представительский характер. После принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. начинается процесс концентрации президентской власти за счет признания Президента главой высшей исполнительной и распорядительной власти Казахской ССР. Он участвует в формировании Правительства по согласованию с Верховным Советом, вправе досрочно освободить от должности председателей областных Советов народных депутатов, а также председательствовать на заседаниях Правительства.

По конституции Республики Казахстан 1993 г., Президент наделяется полномочиями по созданию Совета безопасности и иных консультативно-совещательных органов, утверждению государственных программ и другими. Тем самым усиливалась концентрация президентской власти, чему в немалой степени способствовали Конституция 1995 г. и конституционная реформа 1998 г.

Достигнув пика концентрации к 2007 г., президентская власть по конституционной реформе этого года начала отсчет процессу ее децентрализации. Свой вклад в него внесли конституционные реформы 2007, 2017 и 2022 гг.

Децентрализация президентской власти открыла возможность для децентрализации исполнительной власти. По инициативе Президента К.К. Токаева курс в этом направлении был намечен в его Послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. Конституционные основы децентрализации исполнительной власти были предусмотрены в Законе от 8 июня 2022 года «О внесении и изменений и дополнений» в Конституцию Республики Казахстан. Этим законом были предусмотрены правовые основания назначения областных и выборов районных и аульных акимов.

Ключевые слова: Казахстан, президентская власть, децентрализация власти, исполнительная власть, выборы акимов, Конституция, законы.

¹ Автор для корреспонденции

ПРЕЗИДЕНТ ИНСТИТУТЫ ЖӘНЕ АТҚАРУШЫ БИЛІКТІ ОРТАЛЫҚСЫЗДАНДЫРУ

Еркеш Қалиұлы Нұрпейісов

Қазақстан ұлттық құқық академиясының академигі, заң ғылымдарының кандидаты, Қазақстан Республикасы, Алматы қ.;
e-mail: yerkeshnurpeissov1946@gmail.com

Әлима Мүсірқызы Ауанасова

ҚР ҒЖБМ «Мемлекет тарихы институты» РММ бөлім басшысы, тарих ғылымдарының докторы, профессор, Қазақстан Республикасы, Астана қ.; e-mail: auanasova_a@mail.ru

* Мақала бағдарламалық-нысаналы қаржыландыру шеңберінде дайындалған
ЖТН № BR21882308 «Қазақстан тарихындағы саяси институттар мен құрылымдардың эволюциясы (XIX-XXI ғғ.)»

Аннотация. Мақала Қазақстан Республикасының президенттік билігінің Президенттің конституциялық өкілеттіктерінің көлемін ұлғайту процесі деп түсінілетін, оның шоғырлануы тұрғысынан трансформациясын және қоғам демократияланған сайын осы өкілеттіктердің қысқаруын білдіретін және атқарушы биліктің орталықсыздандырылуына әкеп соқтыратын деконцентрацияны талдауға арналған. Бастапқыда президент лауазымын құру туралы Заңда белгіленген оның өкілеттіктері өкілдік сипатта болды. 1990 жылғы 25 қазандағы Қазақ КСР-нің Мемлекеттік Егемендігі туралы Декларациясы қабылданғаннан кейін Президентті Қазақ КСР-нің Жоғарғы атқарушы және өкім етуші билігінің басшысы деп тану есебінен президенттік билікті шоғырландыру процесі басталады. Ол Жоғарғы Кеңестің келісімі бойынша Үкіметті қалыптастыруға қатысатын, облыстық халық депутаттары кеңестері төрағаларын мерзімінен бұрын босатуға, сондай-ақ Үкімет отырыстарына төрағалық етуге құқылы.

1993 жылғы Қазақстан Республикасының Конституциясы бойынша президентке Қауіпсіздік Кеңесін және өзге де консультативтік-кеңесші органдарды құру, мемлекеттік бағдарламаларды бекіту және басқа да өкілеттіктер беріледі. Осылайша, президенттік биліктің шоғырлануы күшейе түсті, оған 1995 жылғы Конституция мен 1998 жылғы конституциялық реформа айтарлықтай ықпал етті.

2007 жылға қарай шоғырлану шыңына жетіп сол жылғы конституциялық реформа бойынша президенттік биліктің деконцентрация процесін есептеу басталды. Бұл процеске 2017 және 2022 жылдардағы конституциялық реформалар үлес қосты.

Президенттік биліктің деконцентрациясы атқарушы билікті орталықсыздандыруға мүмкіндік ашты. Президент Қ. К. Тоқаевтың бастамасы бойынша бұл бағыттағы беталыс оның 2019 жылғы 2 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында белгіленген болатын. Атқарушы билікті орталықсыздандырудың конституциялық негіздері 2022 жылғы 8 маусымдағы «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңда көзделген. Бұл заңда облыстық және аудандық және ауылдық әкімдерді сайлаудың құқықтық негіздері қарастырылған.

Түйін сөздер: Қазақстан, президенттік билік, билікті орталықсыздандыру, атқарушы билік, әкімдерді сайлау, Конституция, заңдар.

THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT AND DECENTRALIZATION OF EXECUTIVE POWER

Nurpeisov Erkeshe Kaliyevich

*Academician of the National Academy of Law of Kazakhstan
Candidate of Legal Sciences, Republic of Kazakhstan, Almaty;
e-mail: yerkeshnurpeisov1946@gmail.com*

Auanasova Alima Musirovna

*Head of Department of RSU "Institute of State History"
MNVO RK, Doctor of Historical Sciences, Professor,
Republic of Kazakhstan, Astana; e-mail: auanasova_a@mail.ru*

**The article was prepared within the framework of the Programme-Targeted Financing. IRN № BR21882308 «Evolution of political institutions and structures in the history of Kazakhstan (XIX-XXI centuries)»*

Abstract. *The article is devoted to the analysis of the transformation of the presidential power of the Republic of Kazakhstan from the point of view of its concentration, understood as a process of increasing the volume of constitutional powers of the President, and deconcentration, which means a reduction of these powers, as society democratizes and entails the decentralization of executive power. Initially, the powers established by the Law on the Establishment of the post of President were representative in nature. After the adoption of the Declaration on State Sovereignty of the Kazakh SSR on October 25, 1990, the process of concentration of presidential power begins due to the recognition of the President as the head of the supreme executive and distributive power of the Kazakh SSR. He participates in the formation of the Government in coordination with the Supreme Council, has the right to prematurely dismiss the chairmen of regional Councils of People's Deputies, as well as preside over Government meetings.*

According to the Constitution of the Republic of Kazakhstan of 1993, the President is empowered to create the Security Council and other advisory bodies, approve state programs and others. This increased the concentration of presidential power, which was greatly facilitated by the Constitution of 1995 and the constitutional reform of 1998.

Having reached the peak of concentration by 2007, the presidential power on the constitutional reform of this year began the countdown to the process of its deconcentration. The constitutional reforms of 2017 and 2022 have contributed to this process.

The deconcentration of presidential power has opened up the possibility for the decentralization of executive power. At the initiative of President K.K. Tokayev, the course in this direction was outlined by him in his Message to the People of Kazakhstan dated September 2, 2019. The constitutional foundations for the decentralization of executive power were provided for in the Law of June 8, 2022 "On Amendments and Additions" to the Constitution of the Republic of Kazakhstan. This law provided for the legal grounds for the appointment of regional and elections of district and village akims.

Keywords: *Kazakhstan, presidential power, decentralization of power, executive power, election of mayors, Constitution, laws.*

DOI: 10.52026/2788-5291_2024_77_2_13

Введение

В зависимости от конкретно-исторических условий, страны переживают периоды концентрации и децентрации, централизации и децентрализации государственной власти. При этом в переломные моменты истории концентрация и централизация власти способны предотвратить хаос в об-

щественной жизни и упорядочить ее. После преодоления кризиса наступает время децентрации, означающей уменьшение объема конституционно установленных полномочий субъекта государственной власти, и децентрализации власти, при которой нижестоящие органы освобождаются от жесткой подчиненности вышестоящим

и обретают относительную свободу и самостоятельность при решении управленческих задач на соответствующей территории и соответствующей отрасли общественной жизни власти при условии выбора обществом демократического пути развития. В противном случае концентрация и централизация власти становятся средствами установления диктаторских, авторитарных режимов. Здесь не имеет значения в чьих руках находится власть – единоличного лидера или коллективного политического субъекта.

В советском Казахстане, так называемая государственная власть была сосредоточена, сконцентрирована в руках всесильной компартии, при которой система органов управления обществом была превращена в инструмент реализации партийных решений и директив. Хотя эта система называлась государством, фактически она была квазигосударственным образованием, лишенным суверенитета. Этот главный признак государства был монополизирован компартией, в руках которой была сконцентрирована вся верховная и местная власть в стране.

К началу 90-ых годов прошлого столетия ситуация резко изменилась. КПСС утратила свои монопольно господствующие позиции. Управленческие институты стали постепенно обретать свой государственный характер и соответственно возникли новые субъекты государственной власти в виде Президента, обновленного Верховного Совета КазССР и других институтов центральной и местной государственной власти. Это одновременно породило проблему разделения единой на всей территории Казахстана государственной власти между ее субъектами и по уровню власти [1, с. 4].

На уровне верховной власти к числу этих субъектов относятся Президент, Правительство, Конституционный и Верховный Суд Республики Казахстан. Степень концентрации и децентрации в них государственной власти, выражающаяся в объеме их полномочий, определяются Конституцией и текущим законодательством [2, с.70-76].

В рамках настоящей статьи предмет анализа – динамика процесса концентрации и децентрации президентской власти, а также практика децентрализации власти, начавшаяся на последних этапах децентрации президентской власти.

Материалы и методы

Для достижения целей и задач научного исследования, касающегося вопроса института

Президента и децентрализация исполнительной власти был проведен анализ документального материала, дополненный обзором литературы и действующим законодательством. При подготовке статьи использованы универсальные методы научного познания: анализ и синтез, восхождение от абстрактного к конкретному, системно-структурный, хронологический анализ, контент-анализ нормативных и правовых актов и публикаций в СМИ.

Результаты и обсуждение

В начале девяностых годов прошлого столетия в СССР наметились две взаимоисключающие тенденции: попытки сохранения советской федерации и стремление союзных республик к выходу из нее [3, с.100-107].

По меткому выражению академика С. Зиманова, живого свидетеля действия этих тенденций, «распад союза можно было отсрочить, но нельзя было его предотвратить».

Еще сохраняли свою силу союзные государственные органы фактически унитарного государства. Провозглашенный в советской конституции суверенитет субъектов федерации не имел фактического содержания. Жесткая централизация власти, на вершине которой находился союзный центр, усиливалась тотальным диктатом компартии. Но к концу восьмидесятых годов XX века бывшее могущество КПСС и СССР стало катастрофически угасать, что привело к совпавшим по времени политическому и экономическому кризисам.

В этих условиях особо актуальными стали проблемы политического и правового статуса союзных республик, их социально-экономического положения. В связи с этим переговоры, консультации, обсуждения по этому поводу стали распространенной формой встреч на уровне полномочных представителей союзных республик с одной стороны и общесоюзных государственных органов с другой. Интеллектуальные и политические силы общества, народ в целом, стали осознавать, что стране нужен единоличный лидер, который благодаря своему высокому конституционному статусу, мог бы представлять Республику перед союзным центром и нести ответственность за восстановление суверенитета и должной самостоятельности возрождающего государства.

Такой единодушный настрой в обществе был решающим фактором в учреждении поста Президента Законом от 24 апреля 1990 г. «Об учреждении поста Президента Казах-

ской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (основной закон) Казахской ССР». В тот же день Н. А. Назарбаев был избран Верховным Советом Каз.ССР Президентом Казахстана. Примечательно, что этим законом одновременно устранена монополия компартии на государственную власть, что было крайне важно для установления подлинно государственного управления. Ведь установленная компартией монополия на политическую власть практически низвела, именуемые государственными органы советской власти, до положения квазигосударственных [2, с.50-56].

Возлагая на первого Президента колоссальную ответственность за восстановление суверенитета и территориальной целостности Закон не предусматривал непосредственного подчинения ему высших органов власти, осуществляющих исполнительную, распорядительную деятельность. Все они были ответственны перед Верховным Советом, им утверждались руководители этих органов, отчитывающиеся перед ним же. Закон наделял Президента преимущественно представительскими полномочиями. Так, он представлял Казахстан внутри Советской федерации, был вправе вносить предложения в Комитет конституционного надзора СССР, обращаться к Президенту СССР по вопросам приостановления действия постановлений и распоряжений правительства СССР, приостанавливать действия союзных ведомственных актов, противоречащих Конституции Каз.ССР.

Таким образом, Президент с такими ограниченными конституционными полномочиями был выдвинут на передний фронт разворачивающейся борьбы за суверенитет Республики и государственную независимость Казахстана. При этом у Президента не было непосредственно реализуемых полномочий внутри страны: исполнительно-распорядительные органы находились под властью Советов народных депутатов. Он был включён в систему власти не в качестве ведущего звена, а в виде органа для оперативного разрешения противоречий между республикой и союзным центром. Это была должность своеобразного кризисного менеджера в сфере политических отношений. Вся полнота государственной власти была сосредоточена в руках Верховного Совета, который продолжал свою деятельность по подобию высшего советского представительного органа, но освободившегося от руководящих указаний и контроля компартии [4, с.357-392].

Политическая и экономическая кризисная ситуация настойчиво требовала усилий по концентрации Президентской власти. Поэтому после провозглашения Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР 25 октября 1990 года был принят Закон от 20 ноября 1990 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию, согласно которым Президент был признан главой высшей исполнительной и распорядительной власти. Благодаря этому Президент получил право участвовать в формировании Правительства, освобождать от должности председателей областных Советов народных депутатов и других. Однако Конституция РК 1993 года подтвердила, что Президент является главой государства и возлагает единую систему исполнительной власти, оставив практически без изменения его ограниченные полномочия в вопросах формирования высших органов исполнительной и судебной власти. Решающее слово здесь оставалось за Верховным Советом. Сложилась ситуация, характерная для парламентской республики с устойчиво развивающейся политической системой, динамично развивающейся экономикой и зрелым гражданским обществом. Но ничего этого в Казахстане начала девяностых годов XX века не было и в помине. Между тем, полномочия высших органов государственной власти по кадровым и структурным вопросам являются наиболее важными в процессе концентрации и децентрации власти. От их оптимального решения зависит эффективность как концентрированной, так и децентрализованной власти. Свидетельством тому является наметившийся в Казахстане к середине девяностых годов дуализм верховной власти в лице Президента и Верховного Совета.

К всеобщему удовлетворению, его предотвратила Конституция РК 1995 года, провозгласившая учреждение президентской республики. По этой Конституции Президент – глава государства, его высшее должностное лицо, определяющее основные направления внутренней и внешней политики государства. Он обеспечивает согласованную деятельность всех ветвей государственной власти. В порядке укрепления Президентской вертикали глава государства наделён полномочиями самостоятельного назначения членов Правительства, руководителей исполнительных органов, не входящих в состав Правительства и акимов областей. Кроме того, Президент наделён полномочиями назначать

с согласия Парламента на должности руководителей высших органов государственной власти: Премьер-Министра, комитета национальной безопасности, глав дипломатических представительств Республики.

Такая концентрация власти в руках Президента являлась велением времени для страны, вступающей в новый этап своего общественно-политического и социально-экономического развития. В связи этим по конституционной реформе 1998 года срок полномочий президента был увеличен с 5 до 7 лет. Тем самым достигалась стабильность сложившейся президентской вертикали власти.

По мере стабилизации общественно-политической ситуации в стране и формирования устойчивых действующих рыночных механизмов начинается постепенная децентрализация Президентской власти. В соответствии с изменениями и дополнениями в Конституцию внесены от 21 мая 2007 года срок полномочий президента снова устанавливается в 5 лет. В связи с повышением авторитета политических партий в обществе представление в Мажилис кандидатур на должность Премьер-Министра осуществляется президентом после консультации с партийными фракциями. В целях обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества Президенту предоставлено право назначения пятнадцати депутатов вместо семи, как это было ранее [5, с.65-81].

Право роспуска Парламента, принадлежавшее ранее Президенту без всяких процедурных ограничений, теперь может быть реализовано после консультации с Председателями Палат, Премьер-Министром. Кроме того, у Президента изъято право роспуска Парламента на основании недоверия Правительству. Это положение усиливает позицию Парламента в выражении недоверия правительству без опасений быть распущенным Президентом.

Ещё одним свидетельством децентрации президентской власти является то, что для реализации права Президента на назначение акимов областей, столицы и городов республиканского значения требуется согласие соответствующих маслихатов [6, с.4-15].

Таким образом, децентрация президентской власти, начатая конституционной реформой 2007 года на пике централизации государственной власти, положила начало её децентрации. Импульс дальнейшей демократизации общественной жизни, затрагивающей сужение объема полномочий

Президента, был задан самим Президентом. В 2017 году по инициативе первого Президента РК на конституционном уровне осуществлено перераспределение полномочий от Президента к Парламенту и Правительству.

В результате внесения в Конституцию РК изменений и дополнений Президент сосредотачивается на развитии взаимоотношений с зарубежными странами и вопросами, обеспечении обороны и безопасности, регулировании взаимоотношений между ветвями государственной власти [7, с.2-10].

Парламент получает новую возможность влияния на исполнительную власть посредством предварительного обсуждения кандидатур на должности членов Правительства. Кроме того, Парламент вправе принять обращение к Президенту от освобождения Правительства по отрицательным мотивам. В этом случае Президент освобождает такого члена Правительства от должности. Между тем ранее Президент мог отклонять такое обращение.

К Правительству перешли prerogatives Президента по утверждению государственных программ и обеспечению их исполнения; утверждения единой системы финансирования и оплаты труда в бюджетной сфере. Это ключевые полномочия, позволяющие Правительству вести самостоятельную политику социально-экономического развития и повышения благосостояния народа [8, с.268-270].

Процесс децентрации получил новый импульс, связанный с конституционной реформой 2022 г. В частности, Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» от 17 сентября 2022 г. установлено, что «Президент Республики избираются сроком на семь лет, и одно и то же лицо не может быть избрано президентом более одного раза».

Ещё до принятия этого закона в своем Послании народу Казахстана, от 1 сентября 2022 года, обосновывая необходимость семилетнего и однократного срока полномочий Президента, К.К. Токаев заявлял: «Предлагаемая конституционная новелла значительно снизит риски монополизации власти. Мы должны установить цивилизационные принципы формирования функционирования власти».

Децентрация президентской власти создает условия для децентрализации исполнительной власти, необходимой для демократического развития страны.

Между тем такой важный уровень го-

сударственной власти как система местных государственных органов не попадала в орбиту административных реформ до 2020 года. Их полномочия, взаимоотношения с местными представительными органами, порядок назначения акимов претерпевали незначительные изменения в предшествующие годы. Не обобщалась практика выборов аульных акимов, проведенных в пилотном режиме. Такая недооценка роли местных государственных органов в механизме государственной власти способна привести к негативным последствиям в виде ослабления государственной идентичности населения, его отчуждения от государства.

Местные государственные органы находятся в непосредственном контакте с населением, им всегда известны его насущные потребности в различных социальных сферах, нерешенные проблемы повседневной жизни. Эти органы в глазах людей олицетворяют государство в целом и призваны поддерживать его авторитет и общественное предназначение.

В связи с этим заслуживает положительной оценки то, что в последние годы наметился поворот к признанию приоритетными проблемы децентрализации государственной власти. Курс в этом направлении был намечен после смены Президента республики в 2019 г. Уже в первом послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог основа стабильности и процветания Казахстана» новый Президент К.К. Токаев заявил: «Районный, городской и сельский уровни власти должны стать экономически более самостоятельными в решении задач местного значения. Из права, обязанности и ответственности следует четко урегулировать в законодательных актах. В решении этой проблемы немаловажную роль играют дополнительные налоговые поступления от субъектов малого и среднего бизнеса, дислоцирующихся на территории этих административных единиц».

Следующим крупным шагом по децентрализации государственной власти и обеспечению самостоятельности местных государственных органов стало введение нового порядка назначения акимов областей и выборы акимов нижестоящих административно-территориальных единиц.

Так, в соответствии с изменениями и дополнениями в Конституцию РК, внесенными Законом от 8 июня 2022 г. (принят на республиканском референдуме от 5 июня

2022 г.) акимы областей и городов республиканского значения назначаются на должность Президентом республики с согласия депутатов маслихатов, расположенных на территории области или вышеуказанных городов. При этом Президент предлагает не менее двух кандидатов на одну должность. Получившим согласие депутатов маслихатов считается тот, кто набрал большее количество голосов. Впоследствии он назначается на должность и может быть освобожден от нее Президентом в случае выражения депутатами недоверия ему [7, с.2-10].

Иной порядок предусмотрен для выборов акимов городов, районов и сельских округов, в соответствии с изменениями и дополнениями от 5 ноября 2022 в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан». Здесь действует принцип прямого волеизъявления, когда совершеннолетние граждане Казахстана принимают участие в выборах непосредственно и подают свой голос «за» или «против» кандидата на должность акима.

Следует отметить, в пилотном варианте выборы акимов сельских округов, поселков начали практиковаться с 2021 г. С тех пор избраны более 1700 акимов.

В действующем законодательстве предусмотрено, что выдвижение кандидата в акимы производится политическими партиями из числа своих членов, а также гражданами в порядке самовыдвижения.

Кроме того, в целях обеспечения альтернативных выборов в случае выдвижения только одного кандидата вышестоящий аким наделен правом на выдвижение еще одного кандидата. Избранным считается кандидат, набравший большее количество голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по сравнению с другими кандидатами.

Следует отметить, что демократическая процедура избрания акима логически связана с порядком досрочного освобождения его от должности. Этот вопрос решается акимом области при условии выражения вотума недоверия депутатов маслихата действующему акиму района или города областного значения по правилам и 5 ст. 87 Конституции. Тем самым отменяется порядок, когда назначение акима на должность и освобождение от нее всецело зависело от усмотрения вышестоящего акима.

На основании этих и других законодательных положений 5 ноября 2023 г. в Казахстане были проведены в пилотном режиме выборы акимов районов и городов областного значения. Они охватили 42 района и три

города, перечень которых был утвержден маслихатами областей. Выборная кампания была обеспечена деятельностью 1553 избирательных комиссий, из которых 17 областных, 3 городские, 42 районные и 1491 участковые комиссии. К выборам были допущены 164 кандидатов. При этом 95 из них были самовыдвиженцами. В списки избирателей были включены 1 062 327 граждан, проживающих на территории населенных пунктов, отобранных для проведения выборов в пилотном режиме. Явка на выборах составила 62,79%. Ход голосования и подсчет голосов контролировали около 8500 доверенных лиц кандидатов, независимых наблюдателей и представителей СМИ. Результаты выборов в разрезе областей получили широкое освещение в республиканской печати.

Вопреки пессимистическим общественным ожиданиям, административные реформы на местах получили активную поддержку населения. Надежда на децентрализацию государственной власти и ее демократизацию стала оправдываться. Результаты экспериментальных выборов акимов вселяют уверенность в том, что при распространения этого опыта на всю республику в 2025 году, его количественные показатели могут существенно возрасти. В связи с этим возникает вопрос о том, насколько эффективным будет деятельность низовых акимов?

Этот вопрос возникает в связи с тем, что акимы, избранные по новым правилам и подотчетные своим избирателям, оказываются «встроенными» в прежнюю административную систему, состоящую из четырех ступеней административно-территориальной иерархии: аул (село) – район (города областного подчинения) – область и города республиканского подчинения – республика в целом. Такая система сложилась еще в советском Казахстане в условиях жесткой централизации власти. А ее исторические корни восходят к временам господства Российской империи, когда территория Казахского края для удобства управления была расчленена на генерал-губернаторства, в каждом из которых территория была разделена на области, состоящие из уездов, а уезды из волостей. Эта архаичная система была воспринята советской властью без принципиальных изменений. Новым явилось лишь то, что изменились названия административных единиц: уезд стал областью, волость – районом.

В настоящее время в Казахстане принято четырехуровневое территориальное деление: Республика – область – район (город

– аул (село), унаследованное от советского периода его развития. При этом границы областей, районов (городов), аулов (сел), неоднократно менялись в результате их укрупнения или дробления. Но четырехуровневая система государственного управления оставалась неизменной практически с 1920 года, то есть со времени установления советской власти на всей территории Казахстана.

Все это объяснялось географическим фактором – обширной территорией Казахстана, которая для удобства государственного управления была разделена по принципу иерархии, когда территория нижестоящей единицы входила в пространственные пределы вышестоящей.

Каждая территориальная единица возглавлялась тогда и сейчас местными органами государственной власти. Поэтому она называется административно-территориальной единицей. При этом территория области состоит исключительно из территорий, входящих в нее районов. У нее нет особой территории прямого областного подчинения, вне районов. В тоже время в районах иная ситуация.

Населённые пункты с прилегающими к ним территориями, необходимыми для их жизнеобеспечения (пастбища, озера, сенокосные угодья), занимают лишь часть территории района. А значительная ее часть занята полями, лесами, водоёмами, земельными участками с их полезными ископаемыми. На этой территории осуществляется производственная деятельность полеводство, животноводство, разработка месторождений полезных ископаемых, прокладка дорог, проводятся и природоохранные мероприятия и многое другое. В результате этого возникают, развиваются и прекращаются разнообразные общественные отношения в связи с политическими, экономическими, духовными, социально-бытовыми потребностями людей. Эти отношения, а не территория, как ошибочно полагают, являются конечным объектом единого государственного управления.

Управленческие решения центральных государственных органов в виде предписаний, нормативов, инструкций, к примеру, в области медицинского обслуживания, энерго- и водоснабжения, охраны труда окружающей природы, облакаемые форму правовых актов, реализуется на территории района. Поэтому основная нагрузка по их реализации падает на районное звено. Аульные (сельские) и городские администрации занимаются в основном проблемами насе-

лѐнных пунктов, в то время как районное звено осуществляет управленческую деятельность на подведомственной территории, охватывающей эти населѐнные пункты и далеко выходящей за их пределы.

Одновременно с этим районные администрации подчиняются по вертикали областным, через них получают информацию об управленческих решениях центральной власти.

В такой ситуации могут оказаться избранные акимы районов и населенных пунктов, связанные с субординированными отношениями и исполнительской дисциплиной с акимами областей. При конфликте интересов области и района аким района оказывается в двусмысленном положении выбора между указаниями областного акима и ожиданиями своих избирателей. Провозглашаемый административной реформой курс на расширение самостоятельности и повышение персональной ответственности избранного акима районного звена оказывается под угрозой дискредитации. С этой проблемой уже в ближайшее время могут столкнуться акимы, избранные в экспериментальном порядке. Передача управленческой информации до районного звена и контроль за исполнением решений республиканских органов, чем преимущественно занимается областное звено исполнительной власти, ставит нижестоящие структуры в режим ожидания, замедляя темпы управленческой деятельности по стране в целом.

Между тем в современных условиях интернет-технологии, основанных на цифровизации общественных процессов, позволяют довести информацию до непосредственного потребителя, минуя «перевалочные» звенья мгновенно и в том же порядке получить обратную информацию. Ее достоверность легко можно проверить, опять же с помощью той же самой технологии, путем выявления корреляционных связей между разными уже имевшие место событиями и их динамикой.

Казахстан в этом отношении имеет позитивные перспективные возможности. По уровню информатизации он занимает 36 место среди 148 стран мира. Благодаря этому нарастает число государственных услуг, оказываемых населению режиме электронного Правительства. А для него географическое расстояние не имеет никакого значения. Это сокращает время и численность государственных служащих, необходимых для оказания этих услуг и организации исполнения управленческих решений [9, с.462-465].

Все это подводит к мысли, что областной уровень государственного управления с точки зрения кибернетики, является излишним. К тому же, как было отмечено выше, у него нет обособленной от районов территории. На территории района располагаются населенные пункты, производственные мощности, социально-культурные объекты, вовлеченные в систему экономических и духовных отношений. В силу этого управленческое воздействие государства на них могли бы успешно осуществлять районные государственные органы (экологический и санитарный контроль, фискальный контроль, общественный порядок и т.д.).

С этой точки зрения скептически воспринимается создание новых областей Улытауской, Абайской и Жетысуйской за счет укрупнения прежних. Аргументы в пользу их создания не являются достаточно убедительными: историческая ценность территории, неудовлетворительное состояние г. Семей, отдаленность областного центра Алматинской области от ее западных границ. Может быть, в создании новых областей имеется особый политический смысл?

В условиях происходящего стране разгосударствления услуг и передачи их в конкурентную и при развитии рыночных отношений и, особенно, в связи с цифровизацией деятельности органов государства, предстоит значительное сокращение объема государственной управленческой деятельности на уровне области. В связи с этим с большой долей вероятности можно предположить, что в скором будущем возможен переход к двухуровневой системе территориального деления: республика – район (город).

Соответственно этому вертикальная структура государственного управления может трансформироваться в двухзвенную систему: центральные органы – районные (городские) акиматы. Такому переходу будет способствовать тенденция развития институтов местного самоуправления. Необходимо отметить, что Глава государства в своем Послании народу Казахстана от 16 марта 2022 г. отметил необходимость разработки проекта закона «О местном самоуправлении».

При переходе к двухуровневому территориальному делению целесообразно провести укрупнение районов с учетом таких факторов как плотность населения, размеры территории, природно-климатические особенности, коммуникационные возможности регионов, преобладающие типы производства. Кроме того, следует иметь в виду, что

процесс урбанизации в Казахстане имеет тенденцию к нарастанию в связи с внедрением в аграрное производство передовых технологий. Поток высвобождающегося трудоспособного населения желательно направлять в районные центры, создав там условия для трудоустройства людей [10, с.55-59].

Такое, вполне вероятное упрощение организации местной государственной власти существенно улучшит государственное управление и обеспечит его доступность широким слоям населения и хозяйствующим субъектам. Такая модернизация местной власти будет успешной при условии с децентрализации и децентрализации государственной власти, формирования системы местного самоуправления. Институты местного самоуправления могли бы возложить

на себя выполнение управленческих функций на уровне населенных пунктов, уменьшив тем самым нагрузку на районное звено государственной власти.

Заключение

Усиливающаяся тенденция децентрализации президентской власти при условии устойчивого общественно-политического и социально-экономического развития Казахстана создает предпосылки к его переходу в перспективе к парламентарной форме государственного правления, что в большей мере соответствует логике унитарного государства, каковым является Республика Казахстан и децентрализации государственной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Малиновский В.А. *Лидер: президентская власть в Казахстане на рубеже эпох.* – Астана: ТОО Издательство «Норма-К», 2012. – 528 с.
2. Аяган Б., Ауанасова А. *Нурсултан Назарбаев: человек у власти.* – Алматы: ТОО «Литера-М», 2015. – 376 с.
3. Михайлов В.Ф. Мансуров Т.А. – *Нурсултан Назарбаев.* – М.: Молодая гвардия, 2015. – 574 с.
4. Акимбеков С. *Государственная строительство, сложный вектор.* – В кн.: *Краткая история казахов. От первых кочевников до наших дней.* – Алматы: ТОО «Институт Азиатских исследований», 2023. – 456 с.
5. Айтхождин К.К. *Проблемы государственно-правового развития Республики Казахстан // Вестник Министерства юстиции Республики Казахстан.* – 2022. – №8 (44). – С. 65-81.
6. Айтхождин К.К. *Конституционная реформа в Казахстане: реалии и перспективы // Фемида.* – 2023. – №8 (332) – С. 4-15.
7. Ахметов С. *Жить по конституции // Мысль.* – 2023. – № 8. – С. 2-10.
8. Жайнак А.Е. *Вклад академика С.С. Сартаева в создание президентской формы правления Республики Казахстан.* – В сб.: *Материалы международной научно-практической конференции «Мы живем в конституционном пространстве: политико-правовые взгляды академика С.С. Сартаева».* – Алматы, 2023. – 282 с.
9. Әкімжан Н. *Қазақстан Республикасындағы басқару билігіндегі Президент рөлі.* – В сб.: *Материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти академика, доктора юридических наук, первого председателя Конституционного Суда М.Т. Баймаханова «Становление правового государства и гражданского общества в новом Казахстане: теория практика и перспективы развития».* – Алматы, 2023. – 516 с.
10. Нурпеисов Е.К. *Законодательство идея местного самоуправления // Право и государство»,* 2016. – №2 (71). – 104 с.

REFERENCES

1. Malinovskij V.A. *Lider: prezidentskaya vlast v Kazahstane na rubezhe epoch.* – Astana: TOO Izdatelstvo «Norma-K», 2012 – 528 s.
2. Ayagan B., Auanasova A. *Nursultan Nazarbaev: chelovek u vlasti.* – Almaty: TOO «Litera-M», 2015. – 376 s.
3. Mihajlov V.F. Mansurov T.A. – *Nursultan Nazarbaev.* – M.: Molodaya gvardiya, 2015. – 574 s.
4. Akimbekov S. *Gosudarstvennaya stroitelstvo, slozhnyj vektor.* – V kn.: *Kratkaya istoriya kazahov. Ot pervyh kochevnikov do nashih dnei.* – Almaty: TOO «Institut aziatskih issledovaniy», 2023 – 456 s.

5. Ajthozhin K.K. *Problemy gosudarstvenno-pravovogo razvitiya Respubliki Kazahstana* // *Vestnik Ministerstva yusticii Respubliki Kazahstan*. – 2022. – №8 (44). – S.65-81.
6. Ajthozhin K.K. *Konstitucionnaya reforma v Kazahstane: realii i perspektivy* // *Femida*. – 2023. – №8 (332) – S.4-15.
7. Ahmetov S. *Zhit po konstitucii* // *Mysl*. – 2023. – № 8. – S. 2-10.
8. Zhajnak A.E. *Vklad akademika S.S. Sartaeva v sozdanie prezidentskoj formy pravleniya Respubliki Kazahstan*. – V sb.: *Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «My zhivem v konstitucionnom prostranstve: politiko-pravovye vzglyady akademika S.S. Sartaeva»*. – Almaty, 2023. – 282 s.
9. Əkimzhan N. *Qazaqstan Respublikasyndaғы басқару билigindegi Prezident rəli*. – V sb.: *Materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii, posvyashennoj pamyati akademika, doktora yuridicheskikh nauk, pervogo predsedatelya Konstitucionnogo Suda M.T. Bajmahanova «Stanovlenie pravovogo gosudarstva i grazhdanskogo obshestva v novom Kazahstane: teoriya praktika i perspektivy razvitiya»*. – Almaty, 2023. – 516 s.
10. Nurpeisov E.K. *Zakonodatelstvo ideya mestnogo samoupravleniya*. // *Pravo i gosudarstvo*, 2016. – №2 (71). – 104 s.

