



Kunaev University

**«Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың өзекті
мәселелері мен келешегі:
Қазақстандық және шетелдік тәжірибе»
тақырыбында халықаралық
ғылыми-практикалық конференцияның**

МАТЕРИАЛДАРЫ

МАТЕРИАЛЫ

**международной научно-практической
конференции на тему:
«Актуальные проблемы и перспективы развития
местного самоуправления:
Казахстан и зарубежный опыт»**

MATERIALS

**of the International Scientific and Practical Conference
“Current Challenges and Prospects
for the Development of Local Self-Government:
Kazakhstan and International Experience”**

*(в рамках ГФ АР23489679 Формирование эффективной системы
местного самоуправления в Казахстане: состояние, проблемы,
решения, инновации)*

Алматы 2025



**«Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың өзекті
мәселелері мен келешегі:
Қазақстандық және шетелдік тәжірибе»
тақырыбында халықаралық
ғылыми-практикалық конференцияның**

МАТЕРИАЛДАРЫ



МАТЕРИАЛЫ

**международной научно-практической
конференции на тему:
«Актуальные проблемы и перспективы развития
местного самоуправления:
Казахстан и зарубежный опыт»**



MATERIALS

**of the International Scientific and Practical Conference
“Current Challenges and Prospects
for the Development of Local Self-Government:
Kazakhstan and International Experience”**

*(в рамках ГФ АР23489679 Формирование эффективной системы
местного самоуправления в Казахстане: состояние, проблемы,
решения, инновации)*

Алматы 2025

**УДК 352.075
ББК 67.400.7
А43**

Ответственный редактор: Алибаева Гульнар Айтчановна – руководитель грантового проекта ГФ АР23489679, доктор юридических наук, профессор.

«Актуальные проблемы и перспективы развития местного самоуправления: Казахстан и зарубежный опыт» материалы международной научно-практической конференции. – г. Алматы, 2025.

ISBN 978-601-82396-1-8

В сборнике представлены доклады участников международной научно-практической конференции, которая состоялась 17 октября 2025 года в рамках ГФ АР23489679 Формирование эффективной системы местного самоуправления в Казахстане: состояние, проблемы, решения, инновации



ISBN 978-601-82396-1-8

**УДК 352.075
ББК 67.400.7
А43**

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННОЕ ВЫСТУПЛЕНИЕ

Рогов И.И. - Председатель комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор.....	3

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

Айтхожин К. К. Местное самоуправление в Республике Казахстан: система, принципы и функции.....	5
Абдуалипова К. Ж. Мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптың күшейтілуі мен мемлекеттік қызметтегі реформалар.....	11
Абдыкаримова М. М. Роль местного самоуправления в цифровом государстве: казахстанский контекст.....	19
Абдыкаримова М. М., Тохтамаметова М. А. Местное самоуправление в Казахстане: взаимодействие маслихатов и акиматов в контексте децентрализации.....	24
Автономов А.С. Международно-правовые и конституционные основы местного самоуправления: вопросы теории.....	30
Адам Е. Конституционная юстиция и местное самоуправление в странах Центральной Азии: проблемы и перспективы институционального взаимодействия.....	44
Айтхожин К. К., Алибаева Г. А. Сочетание форм прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления в Республике Казахстан.....	53
Алибеков С. Т. К вопросу парадигмы системы государственной власти в Республике Казахстан.....	60
Алибаева Г.А., Исаханкызы А. К вопросу о субъектах информационных правоотношений по законодательству Республики Казахстан.....	63
Абдирайымова Г. С., Кунапияева К. С. Языковые и речевые аспекты в преподавании русского языка в национальной аудитории.....	71
Алдан А., Нурболат Қ., Абдирайымова Г. С. Шет тілін үйретуде қолданылатын стратегиялық тиімді әдістер.....	76
Әлдибеков Ж. С., Мамырова С. Т. Дәстүрлі қазақ қоғамындағы патронимия және мемлекет басқару құрылымының ерекшеліктері.....	80

Әбділда Д. Ә., Сейдаханов С. А. Университеттің оқу үдерісіндегі жасанды интеллект: студенттердің жазбаша жұмыстарының мәтіндерін тексеру ерекшеліктері, әдептілік аспектісі және тәсілді рационализациялау.....	87
Биштыга А. Конституционная модель местного самоуправления в Республике Польша.....	93
Баженова О. И. Местное самоуправление в России: в поисках причин утрачиваемого.....	97
Байжомартова Қ. А., Байсымакова Д. С. Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне электрондық қатысуы: халықаралық тәжірибе.....	105
Баймырзаева М. К., Ташиев Р. А. Местное самоуправление и поддержка агропромышленного комплекса в регионах Республики Казахстан.....	110
Бекбаев Е. З. Исполнительные органы местного самоуправления в Республике Казахстан.....	117
Бегазова Г.Ж., Тоқбаул М.С. Экотуризмнің даму тарихы және нормативтік-құқықтық қалыптасуы.....	124
Bekbayeva M. K., Assilova A. S. Comparative analysis of main scientific streams on the problem of regional financial security in Europe in the context of digitalization.....	129
Битенова М. К., Акимжанов Е. С. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту: халықаралық тәжірибенің мәселелері, перспективалары мен маңызы.....	136
Wojtczak D. Implementation of Council of Europe and European Union standards in Polish local government.....	141
Дархамбаева А. Д., Өмірәлі А. Ө. Маслихат как орган контроля: эффективность надзора за деятельностью акиматов.....	154
Дархамбаева А. Д., Өмірәлі А. Ө. Депутатский запрос как инструмент решения локальных проблем.....	158
Дырка С. Роль и задачи органов местного самоуправления в управлении на местном уровне.....	161
Егежанова Д. Р., Байдакпаева К. С. Особенности участия органов местного самоуправления в публичных спорах.....	170
Жадауова Ж. А. О некоторых вопросах правового регулирования экологического туризма.....	174
Жанузакова Л. Т. Правовые основы развития местного самоуправления в Республике Казахстан: реалии и перспективы.....	181

Жандар Е.Б., Телеуов Г.Б. Гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігін құқықтық реттеу мәселелері	186
Калиева Г. Т., Анипина А. А., Масабаева А. М. Сравнительный анализ зарубежной практики финансового обеспечения местного самоуправления	190
Калишева Ж. Г. Актуальные проблемы и перспективы развития местного самоуправления: Казахстан и зарубежный опыт.....	199
Катаржина Плонка-Беленин Функционирование территориального самоуправления в Польше.....	205
Кокешбаева М. Р. Участие в гражданском процессе государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и отдельных граждан в Республике Казахстан.....	208
Кузбаев Д. Ж. Механизмы формирования общественных советов: вызовы представительности и легитимности.....	214
Макеева Н. В. Модели местного самоуправления: сравнительный анализ.....	218
Масабаева А. М., Нурханова А.Г-Г. Сақтандырудағы цифрландырудың рөлі.....	223
Маткаримова Г. А. Децентрализация одна из важных форм реализации принципа разделения и сбалансированности властей.....	226
Маликова Ш.Б. Система обеспечения безопасности семьи на уровне местного самоуправления - механизмы раннего выявления и межведомственного взаимодействия по защите женщин и девочек подростков (Казахстан и зарубежный опыт).....	228
Мукашева А. А., Сарсенбаев Т. Е., Айдарханова К. Н. Правовая природа забалансовых руд: взаимодействие геологии и права.....	233
Медеуова І.А., Умбеталиева Б.К., Абдрахманова Г.А. Совершенствование организации земельно-кадастровых работ на основе технологий искусственного интеллекта.....	239
Молдабай С. С. Махалля Узбекистана - это опыт для Казахстана.....	248
Мырзаханов Е. Н., Ульмагамбетов А. С. Современные тенденции и проблемы государственного управления в условиях цифровизации.....	256
Муканов М. Р., Қалжан Ж. Ғ. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту перспективалары.....	259
Мырзаханов Е. Н., Амержанов А. Н. Местное самоуправление как фактор устойчивого регионального развития.....	263
Мырзаханов Е. Н., Сатбаев Б. С. Правовое развитие местного самоуправления в Казахстане: в сравнении с зарубежным опытом.....	266

Нұрымбетова Б. И. Қазақстанда цифрлық қаржылық сауаттылықты арттырудың банктік жүйеге әсері.....	269
Омарова А.Б. О программах на уровне местного самоуправления по противодействию насилию в отношении женщин и девочек-подростков: методология участия семьи, НПО и образовательных организаций.....	272
Өмірәлі Ж.Ө. Актуальные вопросы деятельности местных органов власти и управления в проведении государственной экологической экспертизы в Республике Казахстан.....	278
Рахимбаев Д. К. Конституционные реформы в Узбекистане и Казахстане как фактор развития местного самоуправления: сравнительно-правовой анализ.....	283
Рахметулин А., Баймаханова Д. М. Финансовая самостоятельность местных органов в Казахстане: проблемы и опыт зарубежных стран.....	290
Рахметулина Б. С., Утешев И. Перспективы становления и совершенствования моделей местного самоуправления в Республике Казахстан.....	293
Рысбек А. Ғ. Жасанды интеллектінің заң саласында даму.....	297
Садыков М. А., Усенов С., Жәніс С. Ж. Межбюджетные отношения органов местного самоуправления.....	301
Сактаганова И. С., Амирова Б. К. БЖЗҚ инвестицияларының жергілікті инфрақұрылымдық жобаларды қаржыландырудағы рөлі: құқықтық кепілдіктер, тәуекелдер және жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-қимыл модельдері.....	305
Сактаганова И. С., Меербеков Е. С. Роль органов местного самоуправления в обеспечении реализации права на пенсионное обеспечение: правовые и институциональные аспекты.....	316
Тайторина Б. А. Архитектоника трансформации организационной культуры государственной службы Казахстана в контексте развития местного самоуправления.....	323
Утешев А. А., Мырзаханов Е. Н. Эволюция системы местного управления в республике Казахстан: вызовы и решения.....	330
Хавдал К. Х. Жергілікті мемлекеттік және өзін-өзі басқарудың конституциялық-құқықтық негіздері.....	334
Шәменов А. М. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару және оны жетілдіру мүмкіндіктері.....	338

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

Рогов И.И.

Председатель комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, доктор юридических наук, профессор

Қайырлы күн, құрметті әріптестер, қонақтар, достар!
Добрый день, уважаемые коллеги, гости, друзья!

Позвольте мне от имени Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан и от себя лично приветствовать вас на этом представительном форуме и выразить глубокую признательность организаторам форума за приглашение и возможность обсудить столь важную тему – «Актуальные проблемы и перспективы развития местного самоуправления: Казахстан и зарубежный опыт».

1. Роль и значение местного самоуправления

Местное самоуправление является важнейшей составляющей демократического государства. Оно позволяет гражданам непосредственно участвовать в решении вопросов, касающихся их повседневной жизни – от благоустройства и коммунальных услуг до развития социальной инфраструктуры.

Становление местного самоуправления в Казахстане – это часть общей стратегии модернизации и децентрализации государственного управления. Конституция нашей страны закрепила право населения самостоятельно решать вопросы местного значения, и в последние годы предпринимаются шаги по расширению полномочий сельских округов, повышению роли маслихатов и передаче ряда функций на уровень регионов.

Как заявил Президент Республики Касым-Жомарт Токаев в своем Послании народу Казахстана от 1 сентября 2022 года: «Акцент необходимо сделать на децентрализации системы государственного управления при одновременном повышении персональной ответственности политических служащих».

2. Проблемы развития местного самоуправления

Несмотря на позитивные сдвиги, остаётся ряд серьёзных вызовов:

Ограниченная самостоятельность акиматов низшего уровня. Многие решения принимаются на региональном или центральном уровнях, что снижает инициативность местных органов.

Финансовая зависимость. Доходная база сельских и поселковых округов ограничена, значительная часть бюджета формируется за счёт трансфертов.

Слабая вовлеченность населения. Институты общественных слушаний и собраний пока не стали реальным механизмом влияния граждан.

Недостаточная информационная открытость. Несмотря на цифровизацию, прозрачность бюджетов и решений органов власти на местах остаётся низкой.

Кадровые проблемы. В малых населённых пунктах ощущается дефицит специалистов в сфере управления, права и финансов.

Эти трудности отмечает и Президент страны. По его словам: «Сегодня органы местного самоуправления имеют гибридную природу, являясь одновременно

институтом местного государственного управления и местного самоуправления. Поэтому необходимо чётко обозначить полномочия как маслихатов, так и акиматов на законодательной основе» (*Из Послания Президента народу Казахстана от 16 марта 2022 года*).

3. Зарубежный опыт

Международная практика показывает, что сильное местное самоуправление возможно лишь при сочетании правовой основы, финансовой независимости и высокой гражданской активности:

В Европе (Франция, Германия, Польша) местные органы обладают устойчивой налоговой базой и чёткими полномочиями.

В скандинавских странах активно используются механизмы местных референдумов, инициативных групп, цифровых сервисов.

В странах Восточной Европы успех реформ обеспечили прозрачность бюджетов и доступ граждан к информации.

Для Казахстана важно адаптировать этот опыт, сохранив национальную специфику.

4. Перспективы и направления развития

В рамках концепции «Децентрализация органов государственного управления и развитие местного самоуправления в РК на 2025-2030 годы» можно выделить приоритетные шаги:

1) Финансовая децентрализация. Укрепление доходной базы местных бюджетов, закрепление за ними стабильных источников налогов и сборов;

2) Прозрачность и цифровизация. Введение системы «открытых бюджетов», развитие онлайн-платформ для общественных обсуждений и контроля;

3) Расширение полномочий маслихатов и акиматов. Закрепление их функций в законодательстве для исключения «гибридной» природы;

4) Подготовка кадров. Создание программ обучения и переподготовки специалистов для местного самоуправления;

5) Гражданская вовлеченность. Развитие инициативного бюджетирования, общественных слушаний и местных референдумов.

Как отметил Президент нашей Республики: «Через оптимизацию вертикали центральных ведомств нам нужно существенно расширить полномочия местных исполнительных органов. Это позволит приблизить решение насущных вопросов к регионам, к людям» (*Из Послания Президента народу Казахстана от 1 сентября 2022 года*).

Таким образом, развитие местного самоуправления в Казахстане – это не просто административная реформа, а стратегическое направление укрепления демократии и доверия общества к государству. Оно требует политической воли, финансовой самостоятельности органов власти и активного участия граждан.

Думаю, что сегодняшнее обсуждение всех этих проблем поможет выработать методологию дальнейшего развития института самоуправления.

Желаю успешной работы конференции!

Благодарю за внимание.

НАУЧНЫЕ ДОКЛАДЫ

Айтхожин К.К.

Доктор юридических наук, профессор
Университета Кунаева

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: СИСТЕМА, ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ

Конституция Республики Казахстан закрепила местное самоуправление, как важнейший конституционно-правовой институт, политико-правовая сущность которого состоит в праве населения, признаваемом и закрепляемом государством, самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. В этой связи ст.89 Конституции Республики провозглашается: *«1. В Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения. 2. Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. Органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций. 3. Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом. 4. Гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом».*

Конституционное признание местного самоуправления в качестве одного из основных принципов организации и осуществления публичной власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы государственного местного управления и соответственно правовых основ взаимоотношений центральных, региональных и местных органов управления государственными и местными делами.

В этой связи пп.9) ст.1 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. закрепляется: *«местное самоуправление - деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами»* [1].

Как видно, местное самоуправление, как фундаментальный принцип осуществления публичной власти в обществе и государстве, определяющий систему управления местными делами, характеризуется как особая форма организации и осуществления населением публичной власти на местах, обеспечивающая самостоятельное решение гражданами и их местными сообществами, берущими на себя ответственность за управление местными делами, вопросов местного значения.

В преамбуле Европейской хартии местного самоуправления, однозначно определяющей местное самоуправление, как одного из институтов гражданского общества, осуществляющих публичную власть, провозглашаются основные цели

местного самоуправления, которые необходимо учесть при разработке проекта Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан»:

- обеспечение органами местного самоуправления, наделенных реальными полномочиями, одновременно эффективного и приближенного к гражданам управления;

- строительство местного самоуправления на основополагающих принципах, разделяемых государствами-членами Совета Европы – принципах демократии и децентрализации власти [2].

Большинство признаков политико-властных отношений, возникающих в деятельности органов местного самоуправления (порядок образования, некоторые принципы организации и деятельности, порядок взаимодействия с гражданами и иными субъектами социальных отношений и др.), соответствуют признакам властных управленческих отношений, возникающих при функционировании органов государственной власти и управления.

Но одним из ключевых отличий в уровнях осуществления публичной власти является то обстоятельство, что внутренняя организация и деятельность системы органов местного самоуправления, в отличие от органов государственной власти, не могут осуществляться на принципах классического разделения единой государственной власти на три основные ветви.

В этой связи разделение власти на местном уровне представлено только представительным и исполнительным началом в лице соответствующих органов местного самоуправления. Более того, сравнительно-правовой анализ мирового опыта местного самоуправления также показывает общую тенденцию в системе управления государством: чем ниже уровень власти, тем менее контрастно разделение власти на ветви, и, наоборот, разделение власти нарастает в движении по вертикали. В этой связи в Казахстане сформирована и развивается собственная модель местного самоуправления, основанная на двух основных моментах:

- «1) совмещении региональными, местными представительными и исполнительными органами власти функций и полномочий государственного управления и самоуправления;*

- 2) участия граждан, как членов местных сообществ, в решении наиболее важных вопросов местного значения непосредственно или через выборные органы» [3].*

Система местного самоуправления представляет собой совокупность организационно-правовых форм и институтов непосредственного волеизъявления, выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых реализуются принципы и функции местного самоуправления, построенные на балансе государственных и местных интересов.

Принципы местного самоуправления представляют собой обусловленные сущностной природой местного самоуправления фундаментальные начала и идеи, которые лежат в основе организации и деятельности местных сообществ, формируемых ими органов местного самоуправления, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

В этой связи можно выделить такие основные принципы местного самоуправления, установленные Конституцией и законодательством Республики Казахстан: самостоятельность решения населением и местными сообществами

вопросов местного значения; организационное обособление местного самоуправления в системе управления государством; многообразие организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления; соразмерность полномочий и функций местного самоуправления материально-финансовым и иным ресурсам.

Социальное и правовое значение указанных основных принципов местного самоуправления состоит в том, что они наполняют идею местного самоуправления юридическим содержанием, элементами которого являются субъекты самоуправленческих отношений, механизм правового регулирования, ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц, граждан, местных сообществ в системе местного самоуправления, обеспечивая возможность полнокровного бытия местных сообществ.

Для системы местного самоуправления, как самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему публичной власти, характерно также многообразие его функций, представляющих собой основные направления деятельности органов местного самоуправления и местных сообществ, обусловленные сущностной природой местного самоуправления, как многообразного политико-правового и социального явления, а также демократическими целями и задачами, к достижению которых стремится местное самоуправление.

Органам местного самоуправления, как органам местных территориальных сообществ, которыми они избираются и формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий, принадлежит особое место в общей системе управления государством, определяемое, прежде всего, тем, что их наличие обеспечивает систему децентрализации государственного управления в целях обеспечения интересов населения на местах.

Наличие действенных органов местного самоуправления является также способом организации и осуществления публичной власти на местном уровне, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами и их местными сообществами вопросов местного значения, а также организационное обособление управления местными делами в системе управления государством.

В целом система органов местного самоуправления определяется наличием трех основных субъектов системы местного самоуправления местного самоуправления: главы местного самоуправления, представительного органа местного самоуправления и исполнительного органа местного самоуправления, осуществляющих публичную власть на местном уровне. Каждый из этих органов местного самоуправления имеет свои законодательные цели, функции и полномочия, обладает определенными специфическими связями с другими органами местного самоуправления и населением.

Согласно же базовым нормам части 2 ст.3 Европейской хартии местного самоуправления представительный орган занимает главенствующее положение в системе местного самоуправления; только представительный орган обладает правом формирования подотчетного исполнительного органа местного самоуправления. Но при этом в муниципальных образованиях могут вообще не формироваться исполнительные органы местного самоуправления. Кроме того, в системе местного самоуправления отсутствуют органы судебной власти, в ведение которых входило

бы разрешение ими споров между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Как видно, из содержания принципов и норм Европейской хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но это не означает, что органы местного самоуправления, действующие на основании Конституции и законов, не могут входить в систему органов публичной власти, которую они и осуществляют фактически, как и органы государства.

В связи с тем, что во многих государствах мира местное самоуправление признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя государства, представляется необходимым при возможной конституционной реформе установление отдельной статьи о местном самоуправлении в качестве основ конституционного строя Республики Казахстан.

В этой связи обращают на себя внимание нормы ст.5 Раздела «Основные принципы» Конституции Италии 1947 г., которыми установлено: *«Республика, единая и неделимая, признает местные автономии и содействует их развитию; осуществляет самую широкую административную децентрализацию в зависимых от государства службах; приспособливает принципы и методы своего законодательства к задачам автономии и децентрализации»*. Статья 16 Раздела I «Республика» Конституции Польши 1997 г., прямо закрепляющее участие местного самоуправления в осуществлении публичной власти, гласит: *«1. Совокупность жителей единиц основного территориального деления образует в силу права самоуправляющиеся сообщества (wspólnota samorządowa). 2. Территориальное самоуправление участвует в осуществлении публичной власти. Принадлежащую ему в рамках законов существенную часть публичных задач самоуправление выполняет от собственного имени и под собственную ответственность»*.

Статей 8 Главы первой «Общие принципы» Конституции Чехии 1992 г. также провозглашается: *«Гарантируется самоуправление территориальных самоуправляющихся единиц»*. Близким примером для Казахстана является и ст.12 Главы первой «Основы конституционного строя» Раздела первого Конституции Российской Федерации 1993 г.: *«В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»*.

Как видно, конституции многих государств мира признают местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему публичной власти. Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления публичной власти в государстве предполагает установление децентрализованной системы управления государством в целях осуществления населением власти на местах.

В этой связи можно установить целый ряд основополагающих признаков, присущих системе местного самоуправления и их управленческим образованиям, как органам, осуществляющим публичную власть на низовом уровне:

- базирование местного самоуправления на Конституции, законах и иных нормативных правовых актах;

- реализация от имени местного сообщества органами местного самоуправления публичной власти, основанной на нормах действующего права в целях решения местных задач и обязательной в пределах муниципального образования;

- четко установленный и ярко выраженный институционализированный характер местного самоуправления;

- наличие специфического обособленного аппарата, необходимого для осуществления управленческой деятельности органов местного самоуправления;

- непрерывность осуществления публичной власти во времени, ее универсальность и всеобщность;

- осуществление публичной власти на определенной территории по отношению ко всем лицам, находящимся на ней;

- самостоятельное формирование местного бюджета и установление сборов;

- учет мнения местных сообществ в деятельности органов местного самоуправления;

- возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, гарантирующими само выполнение таких полномочий и продолжение осуществления органами местного самоуправления присущих им основных функций;

- обязательность решений органов местного самоуправления всеми, кому они адресованы;

- гарантированность статуса местного самоуправления государством и его органами.

Действующим правом также установлены правовые атрибуты местного самоуправления, как неотъемлемые его правовые и организационные свойства, без которых оно не может полнокровно существовать: территория, население, выборные органы местного самоуправления, формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, предметы ведения и полномочия, местный бюджет и местные сборы, правовые акты органов местного самоуправления. Так, в этой связи ст.3 Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» установлено: «1. Экономическую и финансовую основу деятельности местного государственного управления и самоуправления составляют: 1) местный бюджет; 2) имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами; 3) иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан» [1].

Совокупность организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления в рамках соответствующих муниципальных образований формирует систему местного самоуправления, под которой можно понимать совокупность форм непосредственного волеизъявления граждан, их местных сообществ, органов местного самоуправления, через которые население муниципальных образований реализует гарантированную им публичную власть, и решает, исходя из собственных интересов, задачи местного значения.

В этой связи единство системы местного самоуправления проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между различными формами ее осуществления. Такое единство системы местного самоуправления проявляется

также и в том, что все организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления действуют совместно, находясь в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости в целях создания условий для полнокровного и действенного решения вопросов, возникающих на местном уровне, создания и сохранения условий для повышения уровня жизни местных сообществ, их социальной защищенности.

В этой связи необходимо построение сервисной и «человекоцентричной» модели местного самоуправления посредством установления основных направлений реализации задач в области дальнейшего совершенствования местного самоуправления, согласно которым: *«Особую важность имеет внедрение полноценного местного самоуправления на уровне сел, поселков, городов районного значения и сельских округов»* [4].

В содержание организационно-правовых основ местного самоуправления, как формы самоорганизации граждан и их местных сообществ, также включаются структура органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы деятельности органов местного самоуправления, организация муниципальной службы, социальный смысл которых сводится к учету интересов местных сообществ и созданию условий, обеспечивающих полнокровное развитие местного самоуправления, правовую основу которого составляют Конституция Республики, законы, указы Президента, постановления Правительства, акты органов местного самоуправления, регулирующие правовые вопросы порядка организации и деятельности местного самоуправления.

Местное самоуправление, являясь территориальным институтом, осуществляется на всей территории Республики Казахстан в границах муниципальных образований, отграниченных друг от друга, в пределах которых действуют органы местного самоуправления и разрешаются вопросы местного значения, связанные с местным бюджетом и муниципальной собственностью.

Таким образом, местное самоуправление, как особая форма публичной власти народа, представляет собой конституционно-правовую систему организации и деятельности граждан и их местных сообществ, обеспечивающую самостоятельное (под свою ответственность) решение населением вопросов местного значения, исходя из интересов местных сообществ данной территории.

Список использованной литературы:

1. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. №148 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». (Дата обращения: 20.09.25).
2. Европейская хартия местного самоуправления // https://dpi.kg/upload/file/EuropeanCharter_LSG_RUS.pdf (Дата обращения: 20.09.25).
3. Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 г. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 г. №639 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». (Дата обращения: 20.09.25).

4. Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение «человекоцентричной» модели – «Люди прежде всего». Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». (Дата обращения: 20.09.25).

Данное исследование было профинансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант №AP23489679).

Абдуалипова К.Ж.

Қонаев Университетінің

заң ғылымдарының магистрі, аға оқытушы

МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕРГЕ ҚОЙЫЛАТЫН ТАЛАПТЫҢ КҮШЕЙТІЛУІ МЕН МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТЕГІ РЕФОРМАЛАР

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы усиления требований к государственным служащим и основные направления реформ в системе государственной службы Республики Казахстан. Автор анализирует значение государственной службы в современном обществе, а также законодательные и институциональные изменения, направленные на повышение её эффективности. Особое внимание уделяется профессиональной подготовке государственных служащих, соблюдению этических норм, механизмам ротации кадров и процедурам отбора на службу. В статье подчеркивается, что главная цель реформ — повышение качества государственного управления, обеспечение прозрачности и ответственности. Кроме того, рассматриваются актуальные проблемы модернизации государственной службы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова. Государственная служба, государственный служащий, реформы, усиление требований, этика, кадровая политика, профессионализм, ответственность, цифровизация, меритократия.

Мемлекеттік қызмет – қоғам мен мемлекеттің арасындағы маңызды буын. Ол мемлекеттік органдардың функцияларын іске асырып, азаматтарға қызмет көрсетеді [1,17]. Сондықтан мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптар мен мемлекеттік қызмет жүйесіне жүргізілетін реформалар ел басқару сапасын арттыруда шешуші рөл атқарады.

Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызметтің дамуы тәуелсіздік алғаннан кейін ерекше назарға алынды. Бүгінгі таңда мемлекеттік басқаруда тиімділік, ашықтық пен жауапкершілікке бағытталған реформалар қарқынды жүріп жатыр.

«Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» 2015 жылғы 23 қарашадағы (2025 жылғы өзгерістер мен толықтырулар енгізілген) Заңы мемлекеттік қызметшілердің құқықтық мәртебесін, құқықтары мен міндеттерін айқындайтын негізгі заңнамалық акт болып табылады. Осы заң мемлекеттік қызметке қабылдау, лауазымдық өсу, бағалау, тәртіптік жауапкершілік пен

әлеуметтік кепілдіктер сияқты аспектілерді реттейді, сондай-ақ мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дамуы мен қызмет көрсету сапасын арттыруға бағытталған негіздерге сүйенеді. Заңда бекітілген қағидалар мен талаптар Қазақстандағы мемлекеттік қызметті жаңғырту, кадрлық саясатты жетілдіру және цифрлық реформаларды енгізу сияқты стратегиялық реформалық бағыттарды іске асыруға құқықтық негіз қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік қызметшілердің басты міндеті – мемлекеттік органдар арқылы мемлекеттік биліктің функциялары мен өкілеттіктерін іске асыру, сондай-ақ азаматтарға сапалы мемлекеттік қызмет көрсету болып табылады.

Мемлекеттік қызметтің маңыздылығы қоғам мен мемлекеттің тұрақты дамуын қамтамасыз етудегі шешуші рөлінен көрінеді. Ол мемлекеттің негізгі функцияларын жүзеге асырушы және азаматтар мен билік арасындағы байланыстырушы буын болып табылады [2].

Мемлекеттік қызметтің маңыздылығы келесі жайттардан айқын байқалады:

- азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз ету;
- мемлекеттік саясатты тиімді іске асыру және мемлекеттік институттардың тұрақтылығы мен сенімділігін сақтау;
- қоғамның мемлекеттік органдарға деген сенімін нығайту;
- мемлекеттік басқарудың ашықтығын, тиімділігін және жауапкершілігін қамтамасыз ету.

Қазіргі таңда Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызмет институты заманауи талаптарға сәйкес жүйелі түрде жетілдіріліп келеді. Мемлекеттік қызмет саласындағы реформалар тиімділікті арттыруға, сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін төмендетуге, сондай-ақ азаматтарға көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің сапасын жақсартуға бағытталған.

Мемлекеттік қызмет жүйесінде кадрларды іріктеу мен бағалау процесі меритократия қағидаттарына негізделеді, яғни қызметке қабылдау мен лауазымдық өсу үміткердің кәсіби біліктілігіне, жеке қасиеттері мен еңбегіне қарай жүзеге асырылады. Бұл тәсіл мемлекеттік аппараттың кәсібилігін арттырып, басқару сапасын жақсартуға мүмкіндік береді [3].

Сонымен қатар, мемлекеттік басқаруда цифрландыру, ашықтық және қоғаммен тиімді кері байланыс орнату бағыттары белсенді дамып келеді. Электрондық үкімет жүйесі мен онлайн қызмет көрсету платформаларының енгізілуі мемлекеттік қызметтің қолжетімділігін арттырып, азаматтардың уақытын үнемдеуге және бюрократиялық кедергілерді азайтуға ықпал етуде.

Жоғарыда атап айтқанымыздай, мемлекеттік қызмет институты тәуелсіздік алғаннан кейін қайта құрылып, заңнамалық базасы жаңартылды. Қазіргі таңда мемлекеттік қызметшілерге талаптар артуда: олардың біліктілігі, кәсіби деңгейі, этикасы, мінез-құлқы және қызмет сапасы бойынша күтпеген деңгейге көтерілуі тиіс. Сонымен бірге, мемлекеттік қызметті реформалау тұжырымдамалары әзірленіп, кадрлық саясат пен қызмет көрсетудің цифрлық бағыттары күшейтілуде.

Мемлекеттік қызметшілердің әдептік және моральдық талаптарға сай қызмет етуі нормативтік-құқықтық актілермен реттеледі. Мысалы, «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңның 49-бабында қызметшілерге қызметтік әдепті сақтау бойынша нақты талаптар қарастырылған.

Осы заң аясында қызметшілерге келесі міндеттер қойылады:

- заңдылық қағидатын сақтау;
- мемлекеттік саясатты қолдау;
- мемлекеттік биліктің беделін нығайту.

Сонымен қатар, жаңа мемлекеттік тұжырымдамаларда қызметшілердің біліктілік талаптарын қайта қарау, сондай-ақ олардың іріктелу және бағалау жүйесін жетілдіру қажеттілігі ерекше атап көрсетілген.

Қазіргі кезеңде мемлекеттік қызметке қойылатын практикалық талаптар айтарлықтай күшейтілді. Бұл өзгерістер мемлекеттік аппараттың кәсібилігін арттыруға, қызметшілердің жеке және кәсіби жауапкершілігін күшейтуге бағытталған. Нәтижесінде мемлекеттік қызметтің сапасы, тиімділігі және қоғам алдындағы сенімділігі жақсартылуда.

Мемлекеттік қызмет саласында талаптардың күшеюі еңбекке қабылдау жүйесін жетілдіруге негіз болды. Енді мемлекеттік қызметке қабылданатын үміткерлер кешенді іріктеу жүйесінен өтеді, оған олардың кәсіби біліктілігі, қызметтік этикаға сайлығы және кәсіби бейімділігі бойынша арнайы сынақтар кіреді. Бұл тәсіл мемлекеттік қызметке тек лайықты, жоғары кәсіби мамандардың қабылдануын қамтамасыз етеді, сондай-ақ мемлекеттік аппараттың тиімділігі мен сапасын арттыруға ықпал етеді.

Мемлекеттік қызметтегі талаптардың күшеюі этикалық және мінез-құлық нормаларына да әсерін тигізуде. Енді мемлекеттік қызметшілердің тек жұмыс уақытындағы ғана емес, қызметтен тыс уақыттағы жүріс-тұрысы да бақылауға алынады. Олар қоғамдық ортада да жоғары моральдық және этикалық стандарттарды сақтауға міндетті. Мұндай шаралар мемлекеттік қызметшінің қоғам алдындағы беделін арттыруға, мемлекеттік органдарға деген азаматтардың сенімін нығайтуға және мемлекеттік қызметтің ашық әрі адал жүргізілуін қамтамасыз етуге нысаланған.

Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби қызметін бағалау жүйесі де жаңаша көзқараспен қайта қаралуда. Қызмет нәтижелеріне негізделген бағалау тетіктері енгізіліп, кадрлық әлеуетті арттыру мәселесіне ерекше мән берілуде. Бұл бағыт мемлекеттік аппараттың тиімділігін және мемлекеттік қызмет сапасын арттырады.

Мемлекеттік қызметке қойылатын талаптардың күшеюі – қазіргі заманғы мемлекеттік басқарудағы маңызды үрдіс болып табылады. Бұл үрдістің мәні – мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігін арттыру, олардың жауапкершілігін күшейту және мемлекеттік аппараттың тиімділігін жоғарылату арқылы қоғамға сапалы қызмет көрсету.

Талаптардың күшеюі бірнеше негізгі мақсаттарға сай. Біріншіден, мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі мен жауапкершілігін арттыру көзделуде. Қызметшілердің біліктілігін, кәсіби қабілеттерін және этикалық нормаларды сақтауын қамтамасыз ету арқылы мемлекеттік қызмет сапасы жақсарып, азаматтарға көрсетілетін қызметтің тиімділігі мен жылдамдығы артады. Екіншіден, мемлекеттік органдардағы қызмет көрсету сапасын жоғарылату басты міндеттердің бірі болып отыр. Қызметшілердің кәсіби деңгейін арттыру және бағалау жүйесін жетілдіру арқылы азаматтарға көрсетілетін қызметтің тиімділігі артып, олардың мемлекеттік қызметке деген сенімі нығаяды. Ашықтық, ротация және моральдық-этикалық талаптардың күшеюі мемлекеттік қызметтің қоғам алдындағы беделін көтеріп, азаматтардың сенімін арттыруға мүмкіндік береді. Үшіншіден,

талаптардың күшеюі жемқорлықты және бюрократияны төмендетуге де бағытталған. Меритократиялық принциптерге сүйенетін іріктеу, қызметшілерді бағалау және бақылау жүйелері сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін азайтып, әкімшілік кедергілерді қысқартады. Сонымен қатар, мемлекеттік қызметтегі реформаларды тиімді жүзеге асыру үшін кадрлық саясатын жаңарту, цифрландыру және ашықтық шаралары қабылдануда. Бұл мемлекеттік қызметті заманауи талаптарға сай етіп қалыптастырып, басқарудың сапасын арттыруға, азаматтарға қызмет көрсетуді жетілдіруге және мемлекеттік институттардың қоғамдағы рөлін нығайтуға мүмкіндік береді. Қазіргі кезеңде қоғамның мемлекеттік қызметке деген талаптары күрт өскен. Азаматтар мемлекеттік органдардан жедел, сапалы және ашық қызмет көрсетуді күтеді. Осылайша, мемлекеттік қызмет жүйесін жаңғырту және реформалау қажеттілігі туындап отыр.

Мемлекеттік қызметтегі реформалардың негізгі қажеттіліктері негізінде бірнеше бағытта жүзеге асырылуда:

Біріншіден, қызмет көрсету процесін жетілдіру басты мақсат болып табылады. Халыққа қызмет көрсету уақытын қысқарту, бюрократиялық кедергілерді азайту және қызметтің қолжетімділігін арттыру үшін қызметтерді цифрландыру басталды.

Екіншіден, қызметшілердің кәсіби құзыретін арттыру қарастырылған. Мемлекеттік қызметшілердің білімін, дағдыларын және кәсіби біліктілігін жетілдіру арқылы мемлекеттік аппараттың тиімділігі жоғарылайды, ал қызмет көрсету сапасы жақсарады.

Үшіншіден, қоғам алдындағы сенімді арттыруға ерекше назар аударылған. Ашықтық, жариялылық және меритократиялық қағидаттарға негізделген реформалар азаматтар мен мемлекеттік органдар арасындағы сенімді нығайтуға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, мемлекеттік қызметтегі реформалар тек қызмет көрсету сапасын арттыруға ғана емес, сонымен бірге қызметшілердің жеке және кәсіби жауапкершілігін күшейтуге, сыбайлас жемқорлық пен бюрократиялық кедергілерді төмендетуге де маңызды рөл атқарады.

Бұған қоса, еліміздегі мемлекеттік қызметті жаңғырту негізгі реформалық бағыттар мен нақты қадамдар арқылы жүйелі түрде жүзеге асырылуда:

1. Цифрлық үкіметке көшу.

Мемлекеттік көрсетілетін қызметтердің барлығы «электронды мемлекет» форматына ауыстырылып, олардың қолжетімділігін арттыру және бюрократиялық кедергілерді азайту көзделуде. Соңғы онжылдықта мемлекеттік қызметтер саны екі еседен астам өскені, цифрландырудың тиімділігін көрсетеді. Бұл бағыт арқылы қызмет көрсету процесі жеделдетіліп, азаматтардың уақытын үнемдеу қамтамасыз етіледі.

2. Кадрлық басқаруды жетілдіру.

Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби құзыреті мен білімін арттыру, кадрлық стратегияны енгізу, сондай-ақ қызметшілерді даярлау мен қосымша оқыту қарастырылған.

3. Біліктілік талаптары мен бағалау жүйесін жетілдіру.

Меритократиялық принциптерге сүйеніп, мемлекеттік қызметке іріктеу және ішкі конкурстарды ұйымдастыру арқылы қызметшілердің кәсіби өсуін қамтамасыз ету көзделеді.

4. Жауапкершілік пен тәртіптік механизмдерді күшейту.

Қызметшілердің тәртіптік жауапкершілігі нақты анықталып, тәртіп бұзушылықтарға жүйелі бақылау енгізіледі.

5. Қызмет көрсету процесін оңтайландыру.

Өтініштерді бір орталықтан қабылдау, проактивті қызмет көрсету, деректерді қайта сұрауды жою сияқты шаралар қызмет көрсетудің сапасын арттыруға бағытталған [4].

Мемлекеттік қызметке қажетті құзыреттер анықталып, кадрлық стратегия енгізілді. Қызметшілерді кәсіби дайындау және қосымша оқыту жүйесі дамытылуда, бұл мемлекеттік аппараттың кадрлық әлеуетін арттыруға мүмкіндік береді. 2023 жылғы мәлімет бойынша, мемлекеттік қызметшілердің жалпы саны 90 000-нан асқан, оның 55,4 % – әйелдер. Сонымен қатар, әйелдердің басшылық лауазымдардағы үлесі 39,2 %-ға тең, бұл кадрлық саясаттағы гендерлік теңдіктің дамуын көрсетеді. Яғни, мемлекеттік қызметтегі гендерлік саясат аясында әйелдердің көшбасшылық әлеуетін арттыруға және олардың шешім қабылдау үдерісіне белсенді қатысуына жағдай жасалуда. Мемлекеттік органдарда гендерлік теңдікті қамтамасыз ету мақсатында арнайы бағдарламалар мен оқыту жобалары іске асырылып, кадрлық резервтерде әйелдер үлесі артып келеді. Бұл қоғамдағы гендерлік теңдік мәдениетін нығайтуға және мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттыруға мақсатталған шаралар.

Сондай-ақ біліктілік талаптары мен бағалау жүйесін қайта қарау саласы бойынша, мемлекеттік қызметке қабылдау және лауазымдық өсу үміткердің кәсіби біліктілігі мен жеке қабілеттеріне негізделіп, меритократиялық қағидат бойынша жүзеге асырылады. Ішкі конкурстардың жиілігі арттырылып, қызметшілердің кәсіби дамуы жүйелі түрде қамтамасыз етіледі. Бұл тәсіл мемлекеттік қызметке тек білікті, қабілетті мамандардың қабылдануын қамтамасыз етіп, қызмет сапасын арттыру [5].

Жауапкершілік пен тәртіптік механизмдерді күшейту бойынша, мемлекеттік қызметшілердің тәртіптік жауапкершілігі нақты анықталып, құқық бұзушылықтарға жүйелі бақылау енгізіледі. Бұл шаралар қызметшілердің парасаттылығы мен заңдылықты сақтауын қамтамасыз етіп, мемлекеттік қызметтің сенімділігін арттыруға бағытталған.

Қызмет көрсету процесін оңтайландыру ретінде өтініштерді бір орталықтан қабылдау, проактивті қызмет көрсету, деректерді қайта сұрауды жою сияқты шаралар арқылы қызмет көрсету процесі оңтайландырылады. Бұл азаматтарға ыңғайлы жағдай жасап, мемлекеттік қызмет көрсету тиімділігін арттыратыны сөзсіз.

Елеулі мәселе ретінде атап өтсек еліміздегі мемлекеттік қызмет саласында реформаларды іске асыру мақсатында нақты стратегиялық құжаттар әзірленді. Солардың бірі – «Мемлекеттік қызметті дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасы», онда кадрлық саясатты жетілдіру және қызмет көрсету сапасын арттыру басты назарға алынған. Бұл құжат мемлекеттік аппараттың кәсіби деңгейін көтеруге, қызметшілердің жеке және кәсіби жауапкершілігін күшейтуге мақсатталған.

Сонымен қатар, «Мемлекеттік қызметті дамытудың 2024–2029 жылдарға арналған тұжырымдамасы» бекітіліп, оның аясында реформалардың кезең-

кезеңімен жүзеге асырылуы жоспарланған. Бұл құжат мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыру, ашықтық пен жариялылықты қамтамасыз ету, сондай-ақ азаматтарға көрсетілетін қызмет сапасын жақсарту шараларын нақтылайтын стратегиялық негіз болып табылады.

Заңнамалық деңгейде енгізілген бірқатар өзгерістердің бірі ротациялық төлем жүйесі қызметшілердің аумақаралық немесе бөлімдер арасындағы ротациясына байланысты қаржылық қолдау көрсетуді қамтамасыз етеді. Қашықтықтан жұмыс пен икемді жұмыс кестесін енгізу - мемлекеттік қызметшілердің жұмыс режимін жаңғырту арқылы тиімділікті арттыруға бағытталған. Мемлекеттік қызметшілердің жұмыс уақытын икемді түрде ұйымдастыруға мүмкіндік беретін механизм. Бұл жүйеде қызметкер өз міндеттерін тек дәстүрлі офистік кеңседе ғана емес, қашықтықтан (үйден немесе басқа орыннан) орындауға құқылы болады. Сонымен қатар, икемді кесте қызметшінің жеке және кәсіби қажеттіліктерін ескере отырып, жұмыс уақытын таңдауына мүмкіндік береді. Мұндай жүйе әсіресе заманауи технологияларды кеңінен қолданатын мемлекеттік орган қызметінде тиімді. Сондай-ақ, штаттық құрылымды оңтайландыру арқылы кадрлық ресурстарды тиімді пайдалану және мемлекеттік аппараттың жұмысын жүйелі етуді көздейді [6].

Барлық бұл шаралар мемлекеттік қызметтің сапасын арттыруға, қызметшілердің кәсіби қабілеттерін дамытуға және азаматтардың мемлекеттік органдарға деген сенімін нығайтуға арналған.

Мемлекеттік қызметті дамыту аясында құқықтық реттеу жүйесі жетілдіріліп, мемлекеттік аппараттың тиімділігін арттыруға және қызмет көрсету сапасын жақсартуға бағытталған. Олардың ішінде маңыздысы – жоғарыда айтқанымыздай ротация және аумақтық қозғалыс жүйесін енгізу болып табылады. Бұл мемлекеттік қызметшілердің бір өңірден басқа өңірге немесе бір бөлімнен басқа бөлімге ауысуын реттеуге сай жүйе.

Осы контекстте ротациялық төлем жүйесі қызметшілердің аумақаралық немесе бөлімдаралық ротациясына байланысты қосымша қаржылық механизм ретінде қарастырылады. Яғни, қызметшілердің көшуі, қайта орналастырылуы немесе қызмет орнының өзгеруі кезінде туындайтын шығындарды (мысалы, жаңа өңірдегі тұрғын үйді жалға алу немесе көшу кезіндегі басқа шығындар) өтеу үшін арнайы төлем көзделген. Бұл шара қызметшілердің аумақаралық ротацияға икемді қатысуына жағдай жасап, мемлекеттік қызметтегі кадрлық тиімділікті арттыруға мүмкіндік береді [7].

Штаттық құрылымды оңтайландыру – кадрлық ресурстарды тиімді пайдалану мақсатында ұйым құрылымын қайта қарау және оңтайландыру. Бұл мемлекеттік органдардағы кадрлық ресурстарды тиімді пайдалану мақсатында ұйым құрылымын қайта қарау және оңтайландыру процесі. Мұнда қызмет орындарының саны, олардың функционалдық міндеттері, бөлімдер арасындағы байланыс пен басқару деңгейлері талданып, қажетсіз немесе қайталанатын лауазымдар қысқартылады. Сонымен қатар, әр қызметкердің кәсіби құзыреті мен жұмыс жүктемесі теңестіріледі, бұл мемлекеттік аппараттың өнімділігін арттыруға ықпал етеді.

Бұл қадамдар мемлекеттік қызметтің кәсібилігін арттыруға, қызметшілердің жеке және кәсіби жауапкершілігін күшейтуге, азаматтарға қызмет көрсету сапасын

жоғарылатуға және мемлекеттік аппараттың ашықтығы мен сенімділігін нығайтуға бағытталған.

Мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптардың күшейтілуі мен мемлекеттік қызметтегі реформалар мемлекеттік аппараттың тиімділігін арттыруға, кадрлық әлеуетті жақсартуға және қызмет көрсету сапасын жоғарылатуға бағытталған. Талаптардың күшеюі қызметшілердің кәсібилігін арттырып, мемлекеттік басқарудың өнімділігін жақсартады, ал цифрландыру мен кадрлық саясат бюрократиялық кедергілерді төмендетуге мүмкіндік береді. Сонымен бірге, жауапкершіліктің күшеюі тәртіп бұзу қаупін азайтып, этика мен парасаттылықты нығайтады. Алайда, реформаларды енгізу кейбір қызметшілер үшін стресс пен бейімделу қиындықтарын туындатуы мүмкін, жас мамандардың тәжірибелі қызметшілердің орнын алуы уақытша қызмет сапасының төмендеуіне әкелуі ықтимал, ал цифрлық және кадрлық өзгерістер техникалық, инфрақұрылымдық дайындықты қажет етеді. Сондай-ақ, әдеп кодексін сақтау мен жеке өмір мен қоғамдық өмір арасындағы шекараны белгілеу қиындық тудырады, ал реформаларды «төменнен жоғары» басқару мәдениеті арқылы енгізу ұзақ әрі кешенді процесс болып табылады. Мысалға, іріктеу жүйесін жаңарту құрамында этикасы мен кәсіби бейімділігі жоғары мамандар санын арттырса, ротация өңірлердегі кадр тапшылығын азайтуды мақсат етсе де кейде қызметтік пәтердің болмауы қарсылық тудырады, ал кадрлық басқаруда біліктілік талаптарын қайта қарау және мемлекеттік емес сектордан кадрларды тарту мәселелері де қарастырылды.

Мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптарды күшейту барысында келесі ұсыныстарды енгізу маңызды:

- Мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптарды күшейту барысында олардың кәсіби өсуіне, тұрақтылығына жағдай жасау керек: үздіксіз оқыту, менторинг, мотивация жүйесі қарастырылуы тиіс.

- Реформаларды іске асыруда қызметшілердің пікірін ескеретін «төменнен-жоғары» тәсілді күшейту маңызды. Өйткені, тәжірибе көрсеткендей, жоғарыдан жүктелген талаптар жергілікті деңгейде әрдайым дұрыс қабылданбай жатады.

- Цифрлық реформалардың инфрақұрылымдық, техникалық және кадрлық қамтамасыз етілуін күшейту қажет. Сонымен қатар, қызмет көрсету процесін жеңілдету, өтініштерді азайту, қайта сұрау практикасын жою ұсынылады. Мысалы, қызмет алушыға алдын ала хабарлама жасау, қажетті деректерді автоматты түрде пайдалану. – Тәртіптік жауапкершілік жүйесін әділ әрі ашық ету маңызды: жазалау ғана емес, алдын алу-білім беру жұмыстары да жүзеге асырылуы керек. Сонымен бірге, қызметшілердің тұрмыстық жүріс-тұрысын тексеру этика тұрғысынан маңызды, бірақ жеке өмірге тым көп араласпауды қарастыру қажет.

- Әдеп кодексі мен оның талаптарын халыққа және қызметшілерге түсіндіретін жүйелі ақпараттық-білім беру жұмыстарын күшейту керек. Мемлекеттік қызметшінің мінез-құлқы, этикасы қоғам тарапынан да бағаланатынын түсінулері қажет.

- Реформа нәтижелерін тұрақты мониторингтеу және бағалау жүйесін енгізу керек: кадрлық көрсеткіштер, қызмет көрсету сапасы, азаматтардың қанағаттануы, ашықтық индикаторлары арқылы. Бұл бағалау негізінде түзетулер енгізілуі тиіс.

Мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптардың күшеюі – заманауи басқару жүйесінің дамуындағы заңды қадам. Бұл өзгерістер қоғамның мемлекеттік органдардан күткен ашықтық, әділдік және тиімділік талаптарына жауап береді. Мемлекеттік қызметті реформалау арқылы кәсіби, жауапты әрі парасатты мемлекеттік аппарат қалыптастыру көзделуде. Қабылданған тұжырымдамалар мен заңнамалық өзгерістер мемлекеттік қызметшілердің кәсіби деңгейін көтеруге, қызметке іріктеудің әділдігін қамтамасыз етуге және сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін азайтуға бағытталған. Сонымен қатар, цифрлық технологияларды енгізу қызмет көрсету сапасын арттырып, азаматтардың мемлекеттің жұмысына деген сенімін нығайтады.

Алайда реформалардың тиімді жүзеге асуы үшін кадрларды даярлау жүйесін жетілдіру, қызметшілердің мотивациясы мен әлеуметтік қорғалуын күшейту, сондай-ақ қоғаммен кері байланыс тетіктерін дамыту маңызды.

Жалпы алғанда, мемлекеттік қызмет жүйесіндегі реформалар мен талаптардың күшеюі – Қазақстанның тиімді, заманауи және халыққа бағдарланған мемлекеттік басқару моделіне көшуінің негізгі алғышарты болып табылады.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Нұртазин М.С. Қазақстандағы жергілікті мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет жүйелері [Мәтін]: оқу құралы/ М.С.Нұртазин. – Алматы: Бастау, 2016. -256 б.
2. Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңы. 23 қараша 2015 ж., соңғы өзгерістер мен толықтырулары. -2025 жыл. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z150000041>
3. Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы. Мемлекеттік қызметтің қазіргі жағдайы және реформалары. Astana, 2023. <https://mng.apa.kz/kk/kk/qazaqstan>
4. Sputnik Қазақстан. «Мемлекеттік қызметтерді цифрландыру және олардың санының өсуі» – 2022. <https://sputnik.kz/20230325/biyl-qanday-tsifrlyq-qyzmetter-engiziledi-332>
5. Казинформ. «Қазақстандағы мемлекеттік қызметшілердің саны 90 мыңнан асты» – 2023. https://kaz.inform.kz/news/kazakstanda-90-mynga-zhuyk-memlekettik-kyzmetshi-bar_a3612
6. Қазақстан Республикасының Үкіметі. «Мемлекеттік қызметті дамытудың 2024-2029 жылдарға арналған тұжырымдамасы» – 2024. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2400000602>
7. Қазақстан Республикасының Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі. «Мемлекеттік қызметте ротация, қашықтан жұмыс және икемді кесте» – 2023. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V2300032624>

Абдыкаримова М.М.
Магистр экономических наук,
ст. преподаватель Университета Кунаева

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЦИФРОВОМ ГОСУДАРСТВЕ: КАЗАХСТАНСКИЙ КОНТЕКСТ

Цифровая трансформация государственного управления является одной из ключевых тенденций XXI века, затрагивающей все уровни власти и управления. Казахстан, провозгласивший стратегический курс на построение «Цифрового Казахстана», активно внедряет современные информационно-коммуникационные технологии в деятельность государственных и местных органов.

Цифровизация государственного управления в Республике Казахстан рассматривается не просто как технический процесс, а как инструмент глубоких институциональных преобразований, направленных на повышение прозрачности, эффективности, подотчётности и открытости власти для граждан.

Особое значение в этом контексте приобретает уровень местного самоуправления (МСУ), который является наиболее близким к населению звеном управления. Именно органы МСУ непосредственно взаимодействуют с гражданами, решают вопросы локального значения, оказывают базовые услуги и отражают реальное состояние цифровой зрелости общества.

Таким образом, развитие цифрового местного самоуправления становится важнейшей предпосылкой формирования современного, ориентированного на гражданина государства, где цифровые технологии служат не самоцелью, а эффективным инструментом для улучшения качества жизни населения и повышения доверия к институтам власти.

В условиях реализации концепции «слышащего государства» и платформы «Цифровой Казахстан» органы МСУ получили новые задачи и инструменты. Однако их способность адаптироваться к вызовам цифровой трансформации неоднородна и зависит от ряда институциональных, технических и кадровых факторов. Цель настоящего исследования - проанализировать роль и возможности местного самоуправления в условиях формирования цифрового государства на примере Республики Казахстан.

Рассматривая значение цифровизации местного самоуправления, можно сказать следующее, развитие цифровых технологий в органах местного самоуправления (МСУ) - это не только внедрение новых электронных сервисов, но и пересмотр самого подхода к взаимодействию власти и общества.

МСУ играет роль посредника между государством и населением, обеспечивая реализацию принципа «снизу вверх» при выработке и принятии решений.

В рамках программы «Цифровой Казахстан» (2017–2025 гг.) особое внимание уделено оцифровке услуг на уровне районных и городских акиматов, а также созданию электронных каналов участия граждан в обсуждении местных инициатив.

Например, система «Open Almaty» позволяет жителям города оставлять обращения, жалобы и предложения через онлайн-портал, а результаты их рассмотрения доступны в режиме реального времени.

В Акмолинской и Павлодарской областях внедрена система «е-Акимат», которая позволяет получать справки, записываться на приём к акиму, оформлять социальные услуги без личного визита.

Цифровая трансформация местных органов управления реализуется по нескольким стратегическим направлениям, представленным в таблице 1.

Таблица 1 - Основные направления цифровизации местного самоуправления в Казахстане

<i>№</i>	<i>Направление</i>	<i>Содержание</i>	<i>Примеры реализации</i>
1.	Электронные государственные услуги	Перевод справок, заявлений, записей и регистраций в онлайн-формат	eGov.kz, e-Akimat, Telegram-боты акиматов
2.	«Открытое правительство» и общественный контроль	Онлайн-доступ к бюджетам, планам развития, госзакупкам	openbudget.kz, strategy2050.kz
3.	Цифровое участие населения	Онлайн-опросы, петиции, общественные слушания	Платформы «Open Almaty», «Ashyk Aymak»
4.	Smart City-проекты	Автоматизация управления городскими системами (транспорт, ЖКХ, безопасность)	Smart Astana, Smart Almaty
5.	Аналитика и big data	Применение данных для прогнозирования потребностей населения	Центры ситуационного анализа в Астане, Алматы

Анализируя данные таблицы 1, можно сделать вывод, что цифровизация местного самоуправления в Казахстане охватывает все ключевые направления взаимодействия власти и граждан. Наиболее активно развиваются электронные государственные услуги и платформы «Открытого правительства», которые обеспечивают прозрачность и доступность информации о деятельности акиматов.

Важным направлением является развитие цифрового участия населения, позволяющего гражданам напрямую влиять на принятие решений через онлайн-опросы, петиции и общественные слушания. Это способствует росту доверия к органам местной власти и формированию культуры гражданской активности.

Smart City-проекты демонстрируют применение цифровых технологий в управлении городским хозяйством — от систем транспорта до ЖКХ. Эти решения делают города более удобными, безопасными и энергоэффективными.

Особое внимание уделяется аналитике и обработке больших данных (Big Data), что позволяет прогнозировать социально-экономические потребности населения и повышать качество управленческих решений.

Таким образом, можно отметить, что цифровая трансформация местного самоуправления в Казахстане направлена на создание эффективной, прозрачной и ориентированной на граждан систему управления, где информационные технологии становятся основным инструментом взаимодействия между властью и обществом.

Несмотря на заметный прогресс, реализация цифровых инициатив в сфере местного управления сталкивается с рядом ограничений.

Ключевые из них:

1. Разрыв между регионами. В сельских акиматах остаются проблемы с интернетом, компьютерами и обучением персонала. По данным Министерства цифрового развития (2024 г.), только 68% сельских акиматов имеют доступ к устойчивому интернету.

2. Недостаточная цифровая компетентность кадров. Уровень ИТ-грамотности среди работников МСУ существенно ниже, чем в центральных органах власти.

3. Низкий уровень доверия населения к онлайн-инструментам. Многие граждане по-прежнему предпочитают личное обращение, считая электронные формы менее надёжными.

4. Отсутствие единой интегрированной платформы. Разрозненные муниципальные системы затрудняют обмен данными и формирование единой аналитики.

Таким образом, несмотря на значительный прогресс в цифровом развитии, остаются определённые проблемы, препятствующие эффективной реализации инициатив на местах. Основные барьеры цифровизации МСУ в Казахстане представлены в таблице 2.

Таблица 2 - Основные барьеры цифровизации МСУ в Казахстане

<i>Проблема</i>	<i>Проявление</i>	<i>Возможное решение</i>
Недостаток инфраструктуры	Отсутствие стабильного интернета в сельских округах	Развитие спутниковых сетей и госфинансирование
Кадровый дефицит	Нехватка ИТ-специалистов и обученных администраторов	Создание курсов при Академии госуправления
Низкая вовлеченность граждан	Слабое использование онлайн-платформ	Повышение информированности, социальная реклама
Фрагментарность систем	Неинтегрированные базы данных акиматов	Единая цифровая муниципальная экосистема

Рассмотрев данные таблицы 2, можно прийти к выводу, что основные барьеры цифровизации местного самоуправления в Казахстане носят инфраструктурный, кадровый и организационный характер.

Наиболее остро проявляется недостаток цифровой инфраструктуры в сельских округах, где ограниченный доступ к стабильному интернету существенно снижает эффективность внедряемых технологий.

Второй по значимости проблемой является кадровый дефицит - нехватка подготовленных ИТ-специалистов и административных работников, владеющих цифровыми навыками. Без повышения квалификации и системной подготовки служащих дальнейшее развитие цифровых инициатив затруднено.

Также наблюдается низкая вовлечённость населения в использование онлайн-сервисов, что связано с недостаточной информированностью и привычкой к традиционным способам взаимодействия с властью.

Кроме того, фрагментарность цифровых систем акиматов препятствует обмену данными между регионами и созданию единого информационного пространства.

Таким образом, можно заключить, что успешное развитие цифрового местного самоуправления в Казахстане требует **комплексного подхода**, включающего модернизацию инфраструктуры, обучение кадров и повышение цифровой культуры населения.

Несмотря на барьеры и ограничения, цифровизация МСУ уже приносит конкретные результаты.

По данным Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, в 2024 году:

- ✓ 72% обращений граждан к акиматам были поданы в электронном виде;
- ✓ сроки обработки заявлений сократились в среднем на 35%;
- ✓ экономия бюджетных средств за счёт оптимизации документооборота составила около 2,1 млрд тенге.

Кроме того, цифровые инструменты повышают прозрачность бюджета и вовлеченность населения.

Так, на портале *openbudget.kz* за 2023–2024 гг. рассмотрено более 6 500 общественных предложений, из которых 40% были одобрены и реализованы.

Пример: проект «Smart Almaty»

Проект *Smart Almaty* реализуется с 2017 года и включает цифровое управление транспортом, ЖКХ и общественной безопасностью.

Благодаря установке «умных светофоров» и сенсорных датчиков трафика, среднее время в пути по городу сократилось на 18%, а количество нарушений — на 12%.

Итак, проведённый анализ показал, что, несмотря на существующие трудности, Казахстан располагает значительным потенциалом для дальнейшего цифрового развития. Следующий этап цифровизации связан с формированием новых подходов, технологий и управленческих решений. Рассмотрим перспективы развития цифрового местного самоуправления.

Цифровая трансформация МСУ в Казахстане будет усиливаться в ближайшие годы.

Главные приоритеты обозначены в стратегических документах - «Цифровой Казахстан» и «Национальный проект по развитию регионов до 2030 года».

Таблица 3 - Перспективные направления цифрового развития МСУ

<i>Направление</i>	<i>Цель</i>	<i>Ожидаемый эффект к 2030 г.</i>
Единая муниципальная платформа	Интеграция всех акиматов и коммунальных систем	Повышение скорости принятия решений на 25–30%
Электронное участие граждан	Развитие онлайн-петиции, общественных слушаний	Рост вовлеченности граждан до 60%
Кадровая цифровизация	Обучение муниципальных служащих ИТ-навыкам	Повышение эффективности кадров на 40%
Цифровая экология и безопасность	Системы мониторинга выбросов, отходов, охраны	Сокращение экологических нарушений на 15%

Анализируя данные таблицы 3, можно отметить, что перспективные направления цифрового развития местного самоуправления в Казахстане ориентированы на комплексную модернизацию управленческих, технологических и социальных процессов.

Ключевое внимание уделяется созданию единой муниципальной платформы, которая обеспечит интеграцию всех акиматов и коммунальных систем, что позволит повысить скорость и качество принятия решений.

Важным приоритетом остаётся развитие электронного участия граждан, направленное на укрепление принципов «слышащего государства» и повышение уровня общественного доверия.

Отдельное значение придаётся кадровой цифровизации — формированию профессиональных ИТ-компетенций у сотрудников МСУ, что повысит эффективность управления почти на 40%.

Кроме того, внедрение технологий в сфере цифровой экологии и безопасности позволит обеспечить экологический мониторинг и снизить уровень нарушений в природопользовании.

В целом, обозначенные направления демонстрируют стремление Казахстана к созданию инновационной, устойчивой и ориентированной на граждан систему местного управления, основанной на цифровых решениях и аналитике данных.

Таким образом, перспективы развития цифрового местного самоуправления в Казахстане связаны с формированием единого цифрового пространства управления, повышением цифровой компетентности кадров и активным вовлечением граждан в процессы принятия решений.

Комплексная реализация этих направлений позволит не только повысить эффективность работы местных органов власти, но и укрепить доверие населения к государственным институтам.

Цифровая трансформация МСУ становится стратегическим инструментом формирования современной модели «слышащего государства», в которой технологии способствуют открытости, прозрачности и взаимодействию власти и общества.

Подводя итоги исследования, можно отметить, что цифровизация местного самоуправления в Казахстане выступает одним из ключевых направлений формирования современного и эффективного государственного управления. Она способствует не только оптимизации процессов и повышению прозрачности, но и укреплению доверия населения к власти, развитию принципов открытости и подотчётности.

Проведённый анализ показал, что Казахстан достиг значительных успехов в цифровом преобразовании акиматов, однако сохраняются инфраструктурные и кадровые барьеры, особенно в сельских регионах.

Для дальнейшего продвижения цифрового МСУ целесообразно:

- обеспечить **равный доступ к цифровым сервисам** на всей территории страны;
- внедрить **программы системного обучения и мотивации кадров**;
- расширить **гражданское участие** в управлении через цифровые платформы;
- развивать **интеллектуальные системы управления** и единые базы данных.

Таким образом, цифровая трансформация местного самоуправления в Казахстане является не только технологическим процессом, но и **основой устойчивого социального развития**, направленного на повышение качества жизни граждан и реализацию концепции *«слушающего государства»*.

Список использованной литературы:

1. Государственная программа «Цифровой Казахстан». Постановление Правительства РК № 827 от 12.12.2017 г.
2. Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК. Отчёт «О ходе цифровизации регионов Казахстана», 2024 г.
3. Агентство по стратегическому планированию и реформам РК. Статистический бюллетень, 2024 г.
4. Порталы: eGov.kz, openbudget.kz, Smartcity.kz, Open Almaty (данные 2023–2025 гг.).
5. Сарсембаев М.А. Государственное управление: учебное пособие. - Нур-Султан: ЕНУ им. Л.Н. Гумилева, 2020.
6. Нургалиев Б.М. Основы государственного и местного управления. - Алматы: Экономика, 2019.

Абдыкаримова М.М.

Магистр экономических наук, ст.
преподаватель Университета Кунаева

Тохтамамбетова М.А.

Студентка 3 курса Университета Кунаева

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КАЗАХСТАНЕ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МАСЛИХАТОВ И АКИМАТОВ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Местное самоуправление - неотъемлемый элемент устойчивого государственного устройства, обеспечивающий эффективное управление и развитие территорий. В Республике Казахстан функции местных органов власти распределены между маслихатами (представительными органами) и акиматами (исполнительными органами).

В условиях проводимой децентрализации особую актуальность приобретают вопросы взаимодействия, разграничения полномочий и повышения ответственности органов на местах.

Цель статьи - проанализировать полномочия маслихатов и акиматов, выявить существующие проблемы реализации и предложить пути совершенствования.

Анализ системы местного государственного управления в Республике Казахстан предполагает рассмотрение правового статуса и компетенции её ключевых звеньев - маслихатов и акиматов. Согласно Закону Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23 января 2001

года, данные институты образуют основу территориального управления, обеспечивая реализацию государственной политики на местах.

Маслихаты представляют собой выборные представительные органы, действующие в пределах административно-территориальных единиц и реализующие функции по утверждению, контролю и координации деятельности исполнительных структур. К основным полномочиям маслихатов относятся:

- утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении;
- согласование структуры акиматов и персонального состава;
- утверждение программ социально-экономического развития территории;
- заслушивание отчётов акимов и инициирование процедуры выражения

недоверия;

- формирование ревизионных комиссий и контроль исполнения решений.

Следует отметить, что маслихаты не обладают статусом юридического лица, что ограничивает их институциональную самостоятельность и снижает уровень участия в финансово-правовых отношениях.

В отличие от них, акиматы являются исполнительными органами, возглавляемыми акимами, назначаемыми Президентом Республики Казахстан или вышестоящими акимами. Они обеспечивают реализацию государственных программ и планов развития, исполнение бюджета, управление коммунальной собственностью и земельными ресурсами, а также организацию работы в сферах жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и благоустройства.

Несмотря на наличие нормативно закреплённой системы компетенций, фактическая реализация полномочий маслихатов и акиматов в Республике Казахстан сопровождается рядом институциональных и организационных трудностей. Эти проблемы обусловлены исторически сложившейся вертикалью власти, недостаточной правовой автономией представительных органов, а также ограниченными механизмами контроля.

Одной из ключевых проблем остаётся формальный характер контроля со стороны маслихатов. В большинстве случаев отчёты акимов принимаются без детального анализа, а процедуры выражения недоверия применяются крайне редко. Например, по данным Агентства по делам государственной службы (2024 г.), за последние три года только в трёх регионах страны маслихаты поднимали вопрос о неудовлетворительной работе акимов, и лишь в одном случае инициатива была поддержана вышестоящим руководством.

Вторая проблема - политическая зависимость депутатов маслихатов. В силу партийной принадлежности и административной подчинённости акиматам многие депутаты ориентируются на исполнительную власть, что снижает их независимость и эффективность контроля.

Кроме того, сохраняется пересечение компетенций и дублирование функций между представительной и исполнительной ветвями на местах. Это выражается в отсутствии чётких критериев разграничения ответственности, что затрудняет принятие решений и ослабляет координацию.

Таблица 1 - Основные проблемы взаимодействия маслихатов и акиматов в Казахстане

№	Проблема	Проявление	Последствие	Возможное решение
1.	Формальный характер контроля	Заслушивание отчётов без последующих действий	Снижение эффективности подотчётности	Введение обязательного рассмотрения предложений и публичных отчётов
2.	Политическая зависимость депутатов	Лояльность исполнительной власти, отсутствие оппозиционного мнения	Снижение объективности решений	Расширение выборности, развитие партийного плюрализма
3.	Отсутствие юридического статуса маслихатов	Невозможность заключать договоры и управлять имуществом	Ограниченная институциональная самостоятельность	Предоставление статуса юридического лица
4.	Пересечение компетенций	Дублирование функций и нечеткость полномочий	Снижение эффективности управления	Законодательное разграничение полномочий
5.	Недостаточная прозрачность деятельности	Слабая обратная связь с гражданами	Низкий уровень доверия населения	Развитие общественных советов и цифровых платформ

Как видно из таблицы, основные проблемы носят системный характер и затрагивают как правовую, так и организационную сторону деятельности местных органов власти. Формальный контроль и политическая зависимость препятствуют эффективной реализации принципа подотчётности. Отсутствие юридического статуса ограничивает самостоятельность маслихатов и делает их зависимыми от акиматов в вопросах финансирования и материального обеспечения.

Перекрыстные полномочия и низкая прозрачность решений усугубляют административную неразбериху и снижают доверие населения к местной власти. В совокупности эти факторы указывают на необходимость пересмотра правового статуса маслихатов, внедрения механизмов независимого контроля и цифровых инструментов общественного участия.

Решение выявленных проблем требует комплексного подхода, направленного на укрепление правового статуса маслихатов, повышение их институциональной независимости, а также совершенствование механизмов взаимодействия с исполнительной властью. Предлагаемые меры должны быть согласованы с концепцией децентрализации и стратегией построения «слышащего государства», реализуемой в Казахстане.

Одним из приоритетных направлений реформирования является внесение изменений в Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении», предусматривающих:

- ✓ предоставление маслихатам статуса юридического лица;
- ✓ закрепление права распоряжаться собственным бюджетом и имуществом;
- ✓ введение механизма парламентского запроса на местном уровне;
- ✓ обеспечение обязательного рассмотрения предложений маслихатов акиматами в установленный срок.

Эти изменения позволят повысить автономность представительных органов и сократить зависимость от исполнительной вертикали.

Для повышения эффективности координации между маслихатами и акиматами целесообразно внедрить новые формы диалога и подотчётности, включая:

- регулярные совместные заседания по вопросам реализации местных программ;
- обязательную публикацию отчётов о выполнении решений маслихатов;
- расширение участия общественных советов и НПО в заседаниях постоянных комиссий.

Такой подход усилит прозрачность деятельности местной власти и повысит уровень общественного доверия.

Особое внимание необходимо уделить повышению правовой и управленческой компетентности депутатов маслихатов. Для этого рекомендуется:

- ✓ организовать систему постоянного обучения при Академии государственного управления;
- ✓ внедрить онлайн-платформы дистанционного повышения квалификации;
- ✓ создать институт стажировок депутатов в центральных государственных органах.

Таблица 2 - Предлагаемые меры по совершенствованию деятельности маслихатов и акиматов

№	Направление реформ	Предлагаемое изменение	Ожидаемый эффект
1.	Законодательное	Придание маслихатам статуса юридического лица	Повышение автономии и правоспособности
2.	Финансовое	Введение элементов бюджетной самостоятельности	Расширение ответственности за управление ресурсами
3.	Контрольное	Независимый аудит исполнения решений маслихатов	Увеличение прозрачности и подотчётности
4.	Организационное	Создание единой цифровой платформы «е-Маслихат» для документооборота	Повышение оперативности взаимодействия
5.	Кадровое	Система обучения и сертификации депутатов	Повышение профессионализма и эффективности решений
6.	Общественное участие	Вовлечение НПО и общественных советов в обсуждение бюджета	Рост гражданской активности и доверия населения

Как видно из представленных данных, реализация предложенных мер позволит создать сбалансированную модель взаимодействия представительных и исполнительных органов. Придание маслихатам юридического статуса обеспечит им институциональную устойчивость, а внедрение цифровых решений (например, «е-Маслихат») повысит оперативность документооборота и доступность информации.

Финансовая самостоятельность и обязательный аудит усилят подотчётность, а вовлечение общественности создаст механизм общественного контроля, способствующий укреплению доверия между властью и гражданами.

Современный этап реформ государственного управления в Казахстане характеризуется постепенным переходом к модели децентрализованного управления, где значительная часть решений и ресурсов передаётся на местный уровень. В этом контексте особое значение приобретает развитие маслихатов и акиматов как ключевых элементов системы территориального самоуправления.

Перспективы реформирования местной власти определяются стратегическими документами - Национальным проектом «Сильные регионы – драйвер развития страны» (2023) и концепцией «Слышащего государства». Их реализация направлена на повышение самостоятельности регионов, прозрачности управленческих процессов и участие граждан в принятии решений.

Развитие местных органов власти в ближайшие годы должно базироваться на следующих принципах:

- усиление финансовой децентрализации, включая расширение собственных доходов местных бюджетов;
- цифровизация процедур управления и документооборота;
- институциональное укрепление маслихатов как центров общественного представительства;
- создание механизмов прямого гражданского участия через общественные советы, онлайн-петиции, платформы обратной связи;
- повышение прозрачности и открытости деятельности акиматов.

Для более наглядного представления ключевых направлений дальнейшего развития системы местного самоуправления в Казахстане до 2030 года рассмотрим их в таблице 3.

Таблица 3 - Перспективные направления развития местного самоуправления Республики Казахстан до 2030 года

№	Направление	Цель	Ожидаемый результат
1.	Финансовая децентрализация	Расширение доли собственных доходов местных бюджетов	Повышение самостоятельности и ответственности регионов
2.	Цифровизация управления	Внедрение платформ «е-Акимат» и «е-Маслихат»	Оптимизация процессов и снижение бюрократии
3.	Правовое укрепление маслихатов	Наделение правами юридического лица и бюджетной автономией	Рост влияния представительных органов
4.	Гражданское участие	Развитие общественных советов, онлайн-опросов, петиционных сервисов	Повышение доверия и подотчётности власти

5.	Профессионализация кадров	Создание национальной программы обучения муниципальных служащих	Повышение компетентности и эффективности управленцев
6.	Мониторинг и оценка	Введение индекса цифровой зрелости и прозрачности МСУ	Повышение управляемости и результативности на местах

Перспективы развития местного самоуправления в Казахстане направлены на создание современной, открытой и технологичной модели управления, основанной на принципах подотчётности и участия граждан. Особое внимание уделяется финансовой самостоятельности регионов и внедрению цифровых инструментов, которые позволят повысить эффективность работы местных органов.

Развитие общественных институтов и механизмов участия населения в принятии решений станет важным шагом к формированию «слышащего государства», где местная власть действует в интересах граждан и при их активном участии.

Проведённый анализ показал, что система местного самоуправления в Республике Казахстан находится на этапе активной трансформации, направленной на реализацию принципов децентрализации, демократизации и прозрачности управления. Маслихаты и акиматы выступают ключевыми институтами территориальной власти, обеспечивающими реализацию государственной политики на местах, однако эффективность их деятельности в значительной степени зависит от нормативно-правовой базы и степени самостоятельности.

Исследование показало, что при существующем законодательстве сохраняются институциональные ограничения, препятствующие полноценной реализации полномочий маслихатов. Среди них — отсутствие статуса юридического лица, зависимость от исполнительной власти, пересечение компетенций и слабые механизмы контроля. Акиматы, в свою очередь, остаются основным инструментом реализации государственных программ, однако их подотчётность местным представительным органам пока ограничена.

Для повышения эффективности местного управления требуется углубление законодательной реформы:

- ✓ предоставление маслихатам правосубъектности и финансовой автономии;
- ✓ разработка механизмов реального контроля за деятельностью акиматов;
- ✓ внедрение независимого аудита и цифровых систем подотчётности;
- ✓ усиление профессиональной подготовки депутатов и служащих местных органов.

Перспективы развития местного самоуправления в Казахстане связаны с формированием новой модели взаимодействия власти и общества, основанной на принципах открытости, гражданского участия и цифровой трансформации. Реализация этих подходов позволит укрепить доверие к государственным институтам, повысить качество управления на местах и обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие регионов.

Таким образом, совершенствование системы местного самоуправления - это не только юридическая или административная задача, но и элемент общей

стратегии формирования «слышащего государства», где власть действительно отражает интересы граждан и действует на основе партнерства с обществом.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (в ред. по состоянию на 2024 г.).
2. Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23 января 2001 г. № 148-ІІ.
3. Абишева Г.К. Местное самоуправление в Казахстане: правовые основы и перспективы развития. — Алматы: КазЮУ, 2018. - 240 с.
4. Сулейменова Л.Б. Институциональные проблемы взаимодействия маслихатов и акиматов. // Наука и жизнь Казахстана. - 2022. - № 4. — С. 30–36.
5. Байгожина Ж.С. Децентрализация и региональное развитие в Казахстане. // Вестник ЕНУ. - 2020. - № 2. - С. 45-53.
6. Мухамеджанов А.М., Султанова Д.Т. Взаимодействие маслихатов и акиматов в условиях децентрализации. // Государственное управление и местное самоуправление. - 2021. - № 4. - С. 28-37.
7. KISI.kz. Региональная политика Казахстана: вызовы и пути модернизации. - Астана, 2023. - 12 с.
8. ArticleKZ.com. Маслихат и Акимат — кто кого контролирует? (дата обращения: 08.09.2025).
9. Национальный проект «Сильные регионы - драйвер развития страны». - Астана: МНЭ РК, 2023. - 48 с.

Автономов А.С.

доктор юридических наук, профессор,
проректор по НИР и международным
отношениям Московского университета
им. А.С.Грибоедова, г. Москва,
Российская Федерация.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию на сравнительном материале в синхронном и диахронном ключе вопросов местного самоуправления в контексте самоуправления вообще, конституционному и международно-правовому регулированию местного самоуправления, взаимоотношений институтов местного самоуправления с институтами государственной власти.

Ключевые слова: самоуправление, виды самоуправления, местное самоуправление, государственная власть, конституция, международные акты.

Обращаясь к рассмотрению проблематики института местного самоуправления, остановимся вкратце на понятии самоуправления, которое является родовым, т.е. более широким, по отношению к видовому понятию

местного самоуправления, и, соответственно, местное самоуправление содержит ряд принципиальных характеристик, присущих самоуправлению вообще. Содержательно понятие самоуправления показывает, что речь идёт о совпадении субъекта и объекта управления, о чём, собственно, свидетельствует и лингвистическое толкование данного термина. В русском языке слово «самоуправление» – сложное, причём первая половина этого слова – «само-» – показывает нацеленность на себя, и в данном случае нацеленность на себя своих же управленческих действий. В казахском языке с использованием средств, свойственных именно этому языку, также выражена нацеленность своих управленческих действий на себя: «өзін-өзі басқару». Да и другие языки демонстрируют такую же направленность: например, по-польски “samorząd”, по-английски “self-government”, по-немецки “Selbstverwaltung” по-французски “autogestion”, хотя не во всех языках указанные термины используются по отношению к организации власти с участием граждан для решения вопросов местного значения, но подробнее об этом говорится ниже. В объём понятия самоуправления входят три класса: производственное самоуправление, общественное самоуправление и властное самоуправление.

В частности, производственное самоуправление осуществляется в рамках хозяйственных единиц, при этом хозяйствующие субъекты могут заниматься как собственно производственной деятельностью, так и торговлей или оказанием услуг и т.д., поэтому обратим внимание на то, что производственным этот вид самоуправления можно назвать с известной долей условности, и всё же такое наименование представляется наиболее ясно отражающим суть данного института по сравнению с другими возможными названиями (например, с названием «хозяйственное самоуправление»). Так, самоуправляющейся хозяйственной единицей является кооператив, причём существуют многопрофильные объединения кооперативов¹, наиболее известным и довольно долго существующим из них является Корпорация Мондрагон (la Corporación Mondragón²), названная так по месту расположения (город в Испании в Стране Басков³) её органов управления и значительной части входящих в корпорацию предприятий. Наряду с кооперативами, в наибольшей степени отвечающими принципам самоуправления в хозяйственной деятельности, в некоторых странах имеются определённые формы самоуправления с участием трудовых коллективов на частных и государственных предприятиях. К примеру, в Швеции, Германии, Испании на законодательном уровне предусмотрено участие представителей трудовых коллективов в органах управления предприятиями, независимо от того, в чьей собственности они находятся, и в какой организационно-правовой форме существуют. В Португалии участие трудящихся в управлении хозяйственными единицами, правда, только общественного сектора (“unidades de produção do sector público”) гарантируется Конституцией (статья 89)⁴, а также Конституция говорит о поддержке со стороны

¹ Alegret X. Dels llibres als iogurts, entre tots i de qualitat // Diari Ara [Barcelona], 07.01.2013, p.5

² См. подробнее: “Una cooperativa no es sólo una forma jurídica. Las personas hacen cooperativa”. Navarra Capital, 13 de noviembre de 2017 // <https://navarracapital.es/> (consultado 11.11.2025).

³ О кооперативах в Стране Басков см. подробнее: Zelaia Ulibarri A. Kooperatibak Euskal Herrian. Bilbo: Udako Euskal Unibertsitatea, 1997 (на странице 59 говорится об опыте кооперативного движения в городе Мондрагоне).

⁴ Constituição da República Portuguesa // <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (consultado 11.11.2025).

государства (часть 3 статьи 85) «жизнеспособных опытов самоуправления» (“as experiências viáveis de autogestão”) и кооперативов (части 1 и 2 статьи 85)⁵. Конвенция Международной Организации Труда (МОТ) №135 «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях» 1971 года (вступила в силу 30 июня 1973 года)⁶ и Рекомендация Генеральной Конференции МОТ также 1971 года «О защите прав представителей трудящихся на предприятии и предоставляемых им возможностях»⁷ чётко различают представительство трудового коллектива, в том числе в органах управления предприятием, и деятельность профсоюза, в особенности в рамках одного и того же предприятия и говорят как об отдельных друг от друга и самостоятельных право работников на указанное представительство и право трудящихся на объединение в профессиональные союзы.

Благодаря реализации права на объединение осуществляется общественное самоуправление, т.е. самоорганизация граждан для совместного решения каких-либо общих задач, защиты общих интересов без обретения и использования властных полномочий. Обращая внимание на меткость слов И.П.Ильинского о том, что общественные организации представляют собой «одну из конкретных форм проявления гражданской активности»⁸, подчеркнём, что без необходимой инициативности даже наличие общих интересов не подвигнет людей на формирование общественных объединений или иных некоммерческих неправительственных организаций, через которые осуществляется самоуправление в разных сферах путём организационных действий среди заинтересованных лиц – объединения усилий граждан, координации деятельности участников, пропаганды идей, знаний, распространения накопленного опыта, информации, вовлечения в мероприятия методами убеждения, поощрения, предложения конкретных мер для решения общих для того или иного коллектива проблем и пр., но без возможности применения принудительных мер для реализации управленческих решений. При этом существуют под разными наименованиями (в России, например, обобщённо называются органами общественного территориального самоуправления) общественные образования, занимающиеся вопросами местного значения в определённых территориальных границах, т.е., фактически, берущие на себя без применения власти решение тех или иных проблем, относящихся к ведению органов местного самоуправления. Однако далеко не всеми вопросами местного значения можно заниматься исключительно с опорой на добровольное признание местными жителями их полномочий и использованием общественных и моральных средств воздействия при проведении в жизнь своих решений.

Органы самоуправления могут обладать властью, и тогда речь идёт о властном самоуправлении. Но сводится ли властное самоуправление только к местному уровню, ведь именно о местном самоуправлении говорится в конституциях разных государств, законодательных актах, многочисленных доктринальных работах? Представляется, что в том понимании самоуправления, о котором говорится с самого начала данной статьи, властное самоуправление не

⁵ Ibid.

⁶ Международная Организация Труда. Конвенции и рекомендации. Т. II. Женева: МОТ, 1991, с. 1671-1674.

⁷ Там же. С. 1675-1678.

⁸ Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа. М.: Мысль, 1987, с. 133.

ограничивается лишь местным уровнем. Не удивительно, что индийский ученый Ш.Махешвари, например, полагает, что в Индии самоуправление осуществляется как на общенациональном, так и на местном уровне через государственное управление⁹. Действительно, в сущности, самоуправление – это участие граждан в решении всех касающихся их вопросов. В этом плане понятие самоуправления близко (хотя не тождественно) понятию демократия, и формы демократии – непосредственные и опосредованные – являются и формами самоуправления, поскольку самоуправление как совпадение субъекта и объекта управления – это принцип, но на практике в каждый конкретный момент есть управляемые и управляющие, пусть и сменяемые, избранные управляемыми, подотчётные им, не говоря уже о назначаемых служащих, однако без этого наладить эффективное управление, по крайней мере, в современном мире невозможно. Демократия (народовластие) как способ осуществления политической власти реализуется через систему самоуправления, и демократичность политического режима во многом определяется широтой и глубиной внедрения в практику начал самоуправления. В качестве одного из показателей подлинной демократичности при уважении прав человека также и американский исследователь В.Остром указывает уровень внедрения в государственное управление принципов и реальных механизмов самоуправления¹⁰. При этом, конечно же, властное самоуправление вовсе не предполагает постоянное и повсеместное применение принудительных мер, широко используются организационные, координационные меры, методы убеждения и поощрения, однако при необходимости допускается легитимное применение силы для претворения в жизнь принятых решений.

Для данного исследования интерес представляет местное самоуправление, которое, наряду с общими чертами, присущими самоуправлению вообще, обладает собственными характеристиками. Органы местного самоуправления наделены властными полномочиями, однако власть на местном уровне не суверенная, так как местное самоуправление опирается на местное сообщество, в то время как подавляющее большинство современных государств принадлежность суверенитета всему народу. Государство, чья власть суверенна, признаёт за гражданами, входящими в местные сообщества, право коллективно в составе соответствующего сообщества самостоятельно решать вопросы местного значения, т.е. право на местное самоуправление принадлежит каждому гражданину и сообществу, в котором он/она проживает, поскольку местное самоуправление можно осуществлять лишь сообща.

В эпоху Средневековья в Европе источник суверенитета виделся по-другому, и монаршая власть в государстве полагалась как сама-в-себе-сущая. Ее источником считалась божественная воля, сам монарх являлся сувереном, т. е. носителем государственного суверенитета и всякая власть в рамках государства исходила от монарха. Местное же самоуправление не вписывалось в этот порядок, и, хотя монарх признавал за органами местного самоуправления определенные права, выдавая соответствующие акты, именуемые хартиями привилегиями и т.п. (иногда такие акты выкупались у монарха или иного феодального владельца, иногда

⁹ Maheshwari Sh. Local Governmental in India. New Delhi: Orient Longman, 1971, p. 1-2.

¹⁰ Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. / Перев. с англ., общ. ред., предисл. А.В.Оболонского. М.: «Арена», 1993, с. 301 и др.

выдавались вследствие каких-то иных, неденежных, соображений) и тем самым как бы санкционировал их существование, источником власти органов местного самоуправления служила воля населения определенной местности (чаще всего – города), а не монаршая воля. Таким образом, местное самоуправление в какой-то мере выпадало из системы государственных органов, действовавших от имени и по воле монарха, воплощавшего в себе в Средние века и, в особенности, в эпоху абсолютизма полноту государственной власти. Это выводило органы местного самоуправления за рамки органов государственной власти, причём на местах действовали органы и должностные лица, вписывавшиеся в структуру организации монаршей власти.

В России в условиях абсолютизма сторонники укрепления местного самоуправления, несмотря на различия в их мировоззрении, противопоставляли его органам государственной власти. В частности, рядом либеральных ученых поддерживалась общественная теория самоуправления, которая «видит сущность самоуправления въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы и въ сохраненіи за правительственными органами завѣдованія одними только государственными дѣлами»¹¹ (при этом Н.М.Коркунов показывает слабые стороны такого общественного самоуправления: «факультативный, а не обязательный характер»¹², что ведёт к неустойчивости и неопределённости при решении местных вопросов). Противопоставление государства и общины (города, коммуны, муниципалитета) нашло отражение и в анархической теории П.А.Кропоткина¹³, правда, он противопоставлял общины не только абсолютистскому, но и любому государству вообще.

Переход к официальному признанию народного суверенитета в большинстве государств не снял вопроса о вхождении или невхождении органов местного самоуправления в состав органов государственной власти, поскольку, как уже отмечалось, несuverенность власти местного самоуправления неизбежно требовала прояснения взаимоотношений государственных органов и органов местного самоуправления. В теории и на практике предлагались и предлагаются разнообразные решения этого вопроса. Так, во Франции традиционно не включают органы местного самоуправления в систему органов государственной власти. Между тем, именно французский мыслитель Б.Констан предложил элегантный способ обойти вопрос о причислении к государственным тех или иных органов. Он начинает свой «Курс конституционной политики с перечисления ветвей конституционной власти (заметим, он не говорит государственная или какая-либо иная власть, а указывает, что эта власть конституционная): «королевская власть, исполнительная власть, представительная власть, судебная власть и муниципальная власть» (“le pouvoir royal, le pouvoir exécutif, le pouvoir représentatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir municipal”¹⁴). О муниципальной власти Б.Констан говорит следующее: «Муниципальная власть должна занимать в администрации то место, которое должно было бы принадлежать мировым судьям в судебной системе. Она

¹¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2. Часть особенная. 6-е изд. СПб.: Типография М.М.Стасюлевича, 1909, с. 489.

¹² Там же, с. 490.

¹³ См. Кропоткин П.А. Хлеб и воля. Современная наука и анархия. М.: Правда, 1990, с. 315-320; 522-524; 527-529.

¹⁴ Cours de politique constitutionnelle par Benjamin Constant. Nouvelle édition. Tome premier. Première partie. P.: Didier, libraire-éditeur, MDCCCXXXVI, p. 1.

является властью только в отношении управляемых, или, скорее, это их властный уполномоченный для дел, которые не касаются никого, кроме них» (“Le pouvoir municipal doit occuper, dans l’administration, la place qui devrait appartenir aux juges de paix dans l’ordre judiciaire. Il n’est un pouvoir que relativement aux administrés, ou plutôt c’est leur fondé de pouvoir pour les affaires qui ne regardent qu’eux”¹⁵). Таким образом, Б.Констан даёт характеристику местного самоуправления, говорит о его самостоятельности, путём терминологической замены в дискурсе рассмотрения ветвей государственной власти на исследование ветвей конституционной власти избегает обсуждения соотношения государства и местного самоуправления, а через нахождение муниципальной власти в ряду других конституционных ветвей власти показывает единство и системность осуществления власти в стране.

В некоторых современных конституциях используют иную терминологию для того, чтобы не уточнять, обладают ли органы местного самоуправления государственной властью. Так, в Конституции Португалии раздел, посвящённый местному самоуправлению озаглавлен словами «Местная власть» (“Poder local”¹⁶). Между тем, в Великобритании, где традиционно были развиты традиции муниципальной демократии, по мнению К.Дэвиса, местное управление – это, в первую очередь, управление, т.е. осуществление публичной власти на местном уровне¹⁷. Разъяснение подхода к существу организации и деятельности муниципальных органов, в особенности в связи с рассмотрением их правового регулирования, даёт ключ к пониманию неприменения в странах англосаксонской правовой семьи термина «местное самоуправление» и использование исключительно понятия «местное управление» (“local government”) для обозначения соответствующего института.

В Казахстане конституционное регулирование охватывает одновременно государственное местное управление и местное самоуправление, поэтому и раздел VIII Конституции именуется: «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару»¹⁸ / «Местное государственное управление и самоуправление»¹⁹. Как отмечает Г.С.Сапаргалиев, «формально можно разделить местное государственное управление от самоуправления, а фактически это сделать невозможно» «в силу наличия элементов их естественной связи»²⁰. По мнению Г.А.Алибаевой и К.К.Айтхожина, «необходимо также отметить, что местное самоуправление и государство, как конституционно-правовые институты, имеют общие политико-правовые, социально-экономические и духовные основы, которые выражаются в демократическом, правовом, светском характере казахстанского общества, гуманистической и социально-ориентированной политике государства, направленной на благо всего народа, политическом и идеологическом многообразии и других ценностных скрепах жизнедеятельности гражданского

¹⁵ Ibid., p. 153.

¹⁶ Constituição da República Portuguesa // <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> (consultado 16.11.2025).

¹⁷ Davies K. Local Government Law. L.: Butterworth & Co Publishers Ltd, 1983, p. XXXV.

¹⁸ Қазақстан Республикасының Конституциясы // https://www.akorda.kz/kz/official_documents/constitution (дата доступа 16.11.2025).

¹⁹ Конституция Республики Казахстан // https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата доступа 16.11.2025).

²⁰ Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Алматы: Жеті жарғы, 2002, с. 512, 513.

общества и государства»²¹. Тем не менее, такое общее конституционное регулирование для двух институтов, пусть и тесно связанных между собой, требует тонкой законодательной и правоприменительной настройки, каждого из них их взаимодействия.

В России за 35 лет развития местного самоуправления в деле установления соотношения государственных и негосударственных самоуправленческих начал прошли долгий путь и, фактически, вернулись в исходную точку. Так, по Закону РСФСР № 1550-1 от 06 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР»²², получалось, что некоторые органы, формируемые населением на местах, сочетали в себе качества, характеризующие обычно органы государственной власти, и качества, присущие, главным образом, муниципальным органам. Например, согласно части 2 статьи 29 данного Закона, «Местная администрация подотчетна соответствующему местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции». А городская администрация, в соответствии со статьёй 76 Закона, «руководит городскими органами внутренних дел; создает за счет собственных и привлеченных средств дополнительные подразделения милиции общественной безопасности (местной милиции); наблюдает за работой исправительно-трудовых учреждений, расположенных на территории города» (пункт 11); «обеспечивает выполнение законодательства о всеобщей воинской обязанности» (пункт 13); «руководит гражданской обороной в городе» (пункт 14), т.е. речь идёт о вопросах, относящихся к ведению государства. Приведены только некоторые примеры, но в задачу данной статьи не входит подробное исследование Закона РСФСР 1991 года. При этом, местная администрация, включая и городскую администрацию, – это один из органов, через которые населением осуществляется местное самоуправление, по статье 2 Закона (часть 1). Таким образом, явно сочетание государственных и муниципальных качеств.

В Конституции России 1993 года в статье 12 сказано, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти»²³, и тем самым государственная власть и власть органов местного самоуправления определенным образом отграничиваются друг от друга, т.е. произошёл отказ от того сочетания качеств на муниципальном уровне, который, фактически, был зафиксирован в рассмотренном Законе РСФСР 1991 года. Правда, статья 132 Конституции РФ содержит положение о том, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями»²⁴, и значит, не предполагает существования полной несовместимости государственного управления и местного самоуправления. На неприемлемость противопоставления государства и местного самоуправления указывали российские учёные ещё в 1990-

²¹ Алибаева Г.А., Айтхожин К.К. Местное самоуправление, как центральный институт в механизме взаимодействия государства и гражданского общества // Мемлекеттік органдар мен азаматтық қоғам институттарының өзара іс-қимылының заманауи мәселелері: халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдары (18 сәуір 2025ж.)// Жауапты ред. Т.Е. Сарсенбаев. – Алматы: “Tandem-2” ЖШС, 2025/Современные проблемы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества: материалы международной научно-практической конференции (18 апреля 2025 г.)// отв. ред. Сарсенбаев Т.Е. – Алматы: ТОО “Tandem-2”, 2025, с. 68-69.

²² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010.

²³ Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993, с. 7.

²⁴ Там же, с. 53.

е годы, и среди них, частности, М.А.Краснов²⁵. Также российский ученый А.И.Черкасов предлагает «не противопоставлять местное самоуправление местному управлению», при этом он отмечает, что местное управление, сочетая в себе черты государственной администрации и выборных самоуправленческих начал на местах, «входит в государственный механизм, обладая... значительной спецификой и самостоятельностью по сравнению с другими его элементами»²⁶. Отметим попутно, что в своих работах А.И.Черкасов старается избегать термина «местное самоуправление», предпочитая ему «местное управление».

Постепенно в России формировалось понятие единой публичной власти, охватывающей государственную власть и власть органов местного самоуправления. В 2020 году в Конституцию РФ были внесены изменения, которые коснулись, в том числе статьи 132, часть 3 которой теперь гласит: «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории»²⁷. И, согласно Федеральному закону № 33-ФЗ от 20 марта 2025 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», «в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» (часть 4 статьи 1), однако «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (часть 6 статьи), и при этом «органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами участвуют в решении задач местного самоуправления» (часть 7 статьи 1)²⁸. Исходя из того, что органами публичной власти являются и органы государственной власти и органы местного самоуправления, получается, что на муниципальном уровне должны действовать органы, сочетающие качества органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, в России с точки зрения сочетания местными органами государственных и муниципальных качеств вернулись к состоянию 1991 года, хотя и на новом уровне.

В Китайской Народной Республике, согласно Конституции 1982 года с последующими поправками в редакции 2018 года представительные органы всех уровней признаются органами государственной власти. Так, в статье 2 говорится: «Народ осуществляет государственную власть через Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней»²⁹ (по-китайски – «人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会»³⁰). Статья 96 Конституции устанавливает, что

²⁵ См. выступление М.А.Краснова на круглом столе в Институте государства и права РАН «Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации» // Государство и право. 1997, № 5, с. 28 - 29.

²⁶ Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996, с. 676 (автор соответствующего раздела А.И.Черкасов).

²⁷ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/326beffc479b43476874aff34bd07d0da05f6574/ (дата доступа 16.11.2025).

²⁸ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/aa8e0893f28ab9d82f0bd76c8573b8dd2afb02e2/ (дата доступа 16.11.2025).

²⁹ Конституция Китайской Народной Республики // <https://chinalaw.center/constitutional-law/china-constitution-revised-2018-russian/> (доступ 17.11.2025).

³⁰ 中华人民共和国宪法 // http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201905/t20190521_281393.html (доступ 17.11.2025).

«местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах»³¹ (по-китайски «地方各级人民代表大会是地方国家权力机关»³²). Путём признания за всеми органами и на местах и в центре государственно-властный характер (государственная власть по-китайски «国家权力») снимается возможное противопоставление этих органов, причём все представительные органы формируются, строятся и работают на одних и тех же принципах, и разница между ними заключается в полномочиях (в статье 3 Конституции указывается, что «разграничение полномочий центральных и местных государственных органов проводится по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра»³³, на китайском языке – «中央和地方的国家机构职权的划分, 遵循在中央的统一领导下, 充分发挥地方的主动性、积极性的原则»³⁴). Только в автономных территориальных образованиях, как говорится в Конституции (статья 4, 112), создаются органы самоуправления (по-китайски 自治机关), и при этом надо иметь в виду, что так записано в переводе Конституции КНР на русский язык, а на китайском языке термины «самоуправление» и «автономия» передаются одинаково – «自治», но вместе с тем возможны нюансы трактовки в зависимости от контекста, поэтому, таким образом, очевидно, подчёркивается особый – автономный – статус национальных территориальных единиц и действующих в них органов. Тем не менее, отметим, что в размещённом на официальном сайте Государственного Совета КНР переводе Конституции КНР на английский язык³⁵ используются два термина “autonomy” и “self-government”.

Исторически генезис местного самоуправления/управления происходил одновременно и вместе с генезисом государства, и высказывания некоторых авторов, которые можно понять как отождествление догосударственного территориального самоуправления с местным самоуправлением в составе уже сложившегося государства³⁶, представляется преувеличением. Догосударственные «самоуправляющиеся сообщества» не просто преобразовывались и объединялись, из чего якобы выросло государство³⁷, в ходе складывания государства общество претерпело такую существенную трансформацию (хотя и сравнительно медленно происходившую), что различия в социальной структуре и в устройстве управления между догосударственными сообществами и государственно организованными народами носят сущностный характер. В частности, при наличии территориальных общин и их вхождения в более крупные объединения в сообществах, не имеющих государственной организации, отсутствует чёткое деление на центральное и местное управление и непосредственное подчинение управленцев таких общин управленцам более крупных объединений. Например, европейцам, пытающимся построить договорные отношения с маори на островах Новой Зеландии после

³¹ Конституция Китайской Народной Республики. Указ. соч.

³² 中华人民共和国宪法

³³ Конституция Китайской Народной Республики. Указ. соч.

³⁴ 中华人民共和国宪法

³⁵ Constitution of the People's Republic of China
https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html
(доступ 17.11.2025).

³⁶ См., например: Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство НОРМА, 2002, с. 55.

³⁷ Там же.

череды войн в середине XIX века было непонятно, почему им требуется договориться не только с вождём племени (iwi на языке маори), но и с вождями входящих в это же племя родовых кланов (hapū на языке маори), поскольку европейцам, исходя из их опыта государственного строительства, казалось, что государь, возглавляющий крупное образование, принимает решения, обязательные для правителей единиц, входящих в это образование. Однако традиционно вожди племён (iwi) и родовых кланов (hapū) решали и решают разные вопросы и отношений подчинённости между ними не было и нет.

Между тем, у разных народов когда племена оказывались включёнными в состав государства и на них возлагались полномочия в рамках местного самоуправления/управления, они в организации осуществления власти претерпевали существенные изменения, чтобы встроиться в систему государственно-властно-самоуправленческих отношений. Например, Т.ван Мейл описывает противостояние в Новой Зеландии активистов маори из сельской местности и маори-горожан. Опирающиеся на сельское население традиционные вожди маори занимаются укреплением племенной организации для усиления собственных политических позиций, добиваясь передачи им от правительства государства тех или иных полномочий в порядке децентрализации, однако для этого им приходится модернизировать племенную организацию, не вполне приспособленную для выполнения функций местного самоуправления в современном понимании при сохранении традиционных наименований племенных институтов, в результате чего институт вождей как бы заново возникает, возрождается. А маори-горожане стараются создавать и развивать трансплеменные ассоциации и партии (подрывая тем самым племенную организацию), нацеленные на усиление политических позиций³⁸. Р.Кисинг показывает на примере народа квайо (Kwaio), в среде которого он долгое время жил, на Соломоновых островах, как у этого народа возник и развился институт вождей и верховных вождей (в доколониальные времена, видимо этого института не было) под влиянием вначале колониальной администрации, а после провозглашения независимости – органов государственной власти, которые передавали определённые полномочия по решению вопросов местного значения именно вождям³⁹. Иными словами, родоплеменная организация осуществления власти плохо согласуется с государственной организацией осуществления власти, и первая может перерасти во вторую в результате глубочайших изменений в обществе и соответствующей перестройки механизма осуществления власти при возможном сохранении названий догосударственных институтов, либо же племенные институты могут приспособиться к существованию в составе государства, если оно их признаёт и наделяет какими-либо полномочиями, но при этом также требуется определённая трансформация родоплеменных институтов. Как пишут Дж.М.Уайт и Л.Линдстром, «отныне будущее тихоокеанского государства будет определять его для тихоокеанского вождя» ("From today, the Pacific state's future will dictate that of the

³⁸ Mejl T. van The Reemergence of Maori Chiefs: "Devolution" as a Strategy to Maintain Tribal Authority // Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State / G.M.White and L.Lindstrom eds. Stanford: Stanford University Press, 1997, p. 84-107.

³⁹ Keesing R.M. Tuesday's Chiefs Revisited // Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State / G.M.White and L.Lindstrom eds. Stanford: Stanford University Press, 1997, p. 253-263.

Pacific chief”⁴⁰). Возможен, впрочем, и обратный процесс, когда в силу социальных изменений государство уступает место вождеству, а вождество – племенной организации (при этом возникают новые племена, а не те, которые существовали в догосударственную эпоху у того же народа на той же территории), как это показал А.В.Коротаев⁴¹. Некоторые родоплеменные отношения сохраняются и после становления того или иного государства, и государство старается изжить их или, по крайней мере, перестроить их, адаптировав под себя, поскольку государственные и родоплеменные принципы организации власти принципиально отличаются друг от друга и противостоят друг другу. Таким образом, по мере складывания государства формируются его властные управленческие органы на центральном и местном уровнях, поэтому государство и существующее в государстве местное самоуправление/управление генетически связаны между собой.

Итак, местное самоуправление, входит ли оно в систему органов государственной власти или нет, тесно связано с государством. «Какова бы ни была политическая система, – пишет американский исследователь У.Уикуар, – местное самоуправление разделяет её общий характер и используется как одна из сил для установления общей гармонии в её функционировании. Оно расценивается как один из объединительных элементов в системе, представляющей единое целое, в независимости от того, приобрело ли оно силу в результате призыва центральной власти к народному участию в управлении или в результате идущей снизу инициативы»⁴². Значимость объединяющих начал в местном самоуправлении была ясна тем или иным мыслителям ещё в XIX веке. Так, уже цитировавшийся Б.Констан писал: “Tandis que le patriotisme n’existe que par un vif attachement aux intérêts de localité, d’aveugles, patriotes ont déclaré la guerre à ces intérêts”⁴³, т.е.: «В то время как патриотизм существует только благодаря сильной приверженности интересам местности, слепые патриоты объявили этим интересам войну». Речь идёт о том, что избыточная централизация управления, подрывающая местную инициативу, не учитывающая интересы местных сообществ и образующих их граждан, неизбежная невозможность из единого центра справиться с местными проблемами сразу во всех местностях территории государства, ведёт к разбалансировке управления и как следствие к подрыву доверия к государству и усилению центробежных тенденций (с чем, казалось бы, хотели бороться с помощью централизации. Вместе с тем полное игнорирование интересов местных сообществ и составляющих их граждан, пускание ситуации, какой бы она ни была, на самотёк, отказ от координирующей роли центральных органов власти, неоказание необходимой помощи под лозунгом децентрализации также порождает разочарование граждан и усиление центробежных тенденций. Ввиду этого сочетание в управлении методов централизации и децентрализации в зависимости от конкретных обстоятельств, поиск и поддержание баланса интересов способны осуществляться в соответствии с принципом субсидарности, предусматривающем

⁴⁰ Lindstrom L. and White G.M. Introduction: Chiefs Today // Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State / G.M.White and L.Lindstrom eds. Stanford: Stanford University Press, 1997, p. 18.

⁴¹ См.: Коротаев А. В. Социальная история Йемена, X в. до н.э. – XX в. н.э. Вождества и племена страны Хашид и Бакил. М.: «КомКнига», «URSS», 2006.

⁴² Wickwar W.H. The Political Theory of Local Government. Columbia: The University of South Carolina Press, 1970, p. 80.

⁴³ Cours de politique constitutionnelle par Benjamin Constant. Op. cit., p. 148.

выяснение степени эффективности решения тех или иных вопросов на определённом уровне управления для распределения (и со временем перераспределения, когда ситуация меняется) предметов ведения и полномочий между такими уровнями.

Принцип субсидиарности последовательно проводится в действующей в рамках Совета Европы Хартии Местного Самоуправления от 15 октября 1985 года⁴⁴. Кстати, в официальном тексте на английском языке используется термин “local self-government” («местное самоуправление»), а на французском языке – “autonomie local” (термин мог бы переводиться как «местная автономия», но, исходя из заложенного в Хартию смысла, в особенности в контексте определения, данного в статье 3 Хартии, и для согласованности текстов на обоих официальных языка указанный термин понимается как «местное самоуправление»).

Международные акты, посвящённые регулированию тех или иных вопросов, относящихся к местному самоуправлению, вошли в жизнь во второй половине XX столетия, а до этого считалось, что сфера местного самоуправления относится исключительно к внутригосударственному ведению. Одним из таких актов является упомянутая Европейская Хартия Местного Самоуправления. Правда, такие международные акты принимаются в основном на региональном уровне, хотя их влияние на ситуацию в той или иной стране может выходить, пусть и неофициально, за пределы конкретного региона. Так, казахстанскими исследователями отмечается значимость Европейской Хартии Местного Самоуправления для конституционного и законодательного регулирования местного самоуправления в Республике Казахстан, которая не входит в Совет Европы и в силу этого не ратифицировала указанную Хартию. В частности, Л.Т.Жанузакова в комментарии к статье 89 Конституции Республики Казахстан пишет: ««Теоретической базой для конституционно-правового регулирования местного самоуправления являются общепризнанные ценности муниципальной демократии и муниципального управления, закреплённые Европейской хартией местного самоуправления»⁴⁵. И она не одинока в таком видении проблематики регулирования местного самоуправления в Казахстане. К примеру, Г.А.Алибаева и К.К.Айтхожин обращают внимание на следующее: «В связи с необходимостью принятия Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении» на основе норм Европейской хартии местного самоуправления, как фундаментального международного документа, имеющего особое значение для демократического обустройства государства, и множеством нерешённых актуальных вопросов местного самоуправления представляется необходимым разработка концептуальных проблем теории и практики местного самоуправления, как объективно назревшей государственной и социальной потребности в установлении местного самоуправления, как важнейшего составного элемента механизма публичной власти на местном уровне и самостоятельного института гражданского общества»⁴⁶. Между тем, Европейская Хартия Местного Самоуправления – не единственный международный региональный документ, посвящённый местному самоуправлению.

⁴⁴ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122> (доступ 17.11.2025).

⁴⁵ Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы: Раритет, 2015, с. 496-497 (автор комментария Жанузакова Л.Т.).

⁴⁶ Алибаева Г.А., Айтхожин К.К. Указ. соч., с. 65.

В рамках Содружества Независимых Государств действует Декларация о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества, принятая Межпарламентской Ассамблеей СНГ 29 октября 1994 года. Данная Декларация, хотя и носит рекомендательный характер, размещена в базах данных о законодательстве стран СНГ, в том числе России⁴⁷ и Казахстана⁴⁸, следовательно, данный документ имеет юридическое значение, вследствие чего предусматривает ориентиры для государств в деле развития местного самоуправления. Указанная Декларация, хотя и сравнительно небольшая по объёму (6 статей) содержит принципиальные основы для обеспечения осуществления местного самоуправления. Так, наряду с определением местного самоуправления (статья 1), которое в целом согласуется с определениями, содержащимися в законодательстве стран-участниц СНГ, Декларация в статье 2 (т.е., фактически в самом начале) прописывает основы соотношения государства и местного самоуправления, предусматривая, в частности, что «решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения и подлежат государственной защите», а также, что «государство принимает меры по поддержке и развитию местного самоуправления». Обращает на себя внимание тот факт, что статья 2 («Государство и местное самоуправления») одна из самых объёмных, наряду со статьёй 4 («Экономические основы местного самоуправления») в рассматриваемой Декларации.

В целом же местное самоуправление как таковое в международных актах, в особенности универсального характера, практически не упоминается. Крайне редко косвенно через упоминание местных общин и местного населения в тексте того или иного международного документа можно предположить, что допускается взаимодействие с органами самоуправления, представляющими местные общины и местное население (например, Конвенция ООН о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года в пункте «j» статьи 8 упоминает местные общины и в пункте «d» статьи 10 – местное население⁴⁹). В определённой мере к такому косвенному упоминанию можно отнести статью 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года, где говорится о праве человека на участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, а также на участие в выборах и в качестве избирателя и в качестве кандидата⁵⁰, причём, если в официальном тексте на русском языке говорится о государственных делах (хотя если рассматривать термин «дела» широко, то и развитие местного самоуправления можно понять как дело, важное для государства, т.е. государственное), то в официальном тексте на английском языке сказано “public affairs”⁵¹, т.е. о «публичных делах», «делах публичного характера», и, следовательно, связь с местным самоуправлением явственнее. И всё же это примеры весьма редких и неконкретных упоминаний о местном самоуправлении в универсальных международных актах.

⁴⁷ Например: <https://laws-russia.narod.ru/fed1994/data01/tex11178.htm> (доступ 17.11.2025).

⁴⁸ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/H940000090> (доступ 17.11.2025).

⁴⁹ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml (доступ 17.11.2025).

⁵⁰ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (доступ 17.11.2025).

⁵¹ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights> (доступ 17.11.2025).

Итак, конституционное регулирование местного самоуправления в современном мире получило весьма широкое развитие в большинстве стран, причём представлены различные подходы к такому регулированию, что вызвано различными историческими, мировоззренческими, доктринальными предпосылками, а международно-правовое регулирование, хотя и имеется, но довольно лаконично и отрывочно.

Список использованной литературы:

1. Алибаева Г.А., Айтхожин К.К. Местное самоуправление, как центральный институт в механизме взаимодействия государства и гражданского общества // Мемлекеттік органдар мен азаматтық қоғам институттарының өзара іс-қимылының заманауи мәселелері: халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдары (18 сәуір 2025ж.) / Жауапты ред. Т.Е. Сарсенбаев. – Алматы: “Tandem-2” ЖШС, 2025/Современные проблемы взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества: материалы международной научно-практической конференции (18 апреля 2025 г.) / отв. ред. Сарсенбаев Т.Е. – Алматы: ТОО “Tandem-2”, 2025
2. (Жанузакова Л.Т. комментарий к статье 89) Конституция Республики Казахстан. Научно-практический комментарий. Алматы: Раритет, 2015
3. Ильинский И.П. Социалистическое самоуправление народа. М.: Мысль, 1987
4. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство НОРМА, 2002
5. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.2. Часть особенная. 6-е изд. СПб.: Типография М.М.Стасюлевича, 1909
6. Коротаев А. В. Социальная история Йемена, X в. до н.э. – XX в. н.э. Вождества и племена страны Хашид и Бакил. М.: «КомКнига», «URSS», 2006
7. (Краснов М.А.) Выступление М.А.Краснова на круглом столе в Институте государства и права РАН «Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации» // Государство и право. 1997, № 5
8. Кропоткин П.А. Хлеб и воля. Современная наука и анархия. М.: Правда, 1990
9. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. / Перев. с англ., общ. ред., предисл. А.В.Оболонского. М.: «Арена», 1993
10. Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. Алматы: Жеті жарғы, 2002
11. (Черкасов А.И.) Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996
12. Alegret X. Dels llibres als iogurts, entre tots i de qualitat // Diari Ara [Barcelona], 07.01.2013
13. (Constant B.) Cours de politique constitutionnelle par Benjamin Constant. Nouvelle édition. Tome premier. Première partie. P.: Didier, libraire-éditeur, MDCCCXXXVI
14. Davies K. Local Government Law. L.: Butterworth & Co Publishers Ltd, 1983
15. Keesing R.M. Tuesday's Chiefs Revisited // Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State / G.M.White and L.Lindstrom eds. Stanford: Stanford University Press, 1997

16. Lindstrom L. and White G.M. Introduction: Chiefs Today // Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State / G.M.White and L.Lindstrom eds. Stanford: Stanford University Press, 1997
17. Maheshwari Sh. Local Governmental in India. New Delhi: Orient Longman, 1971
18. Mejl T.van The Reemergence of Maori Chiefs: "Devolution" as a Strategy to Maintain Tribal Authority // Chiefs Today: Traditional Pacific Leadership and the Postcolonial State / G.M.White and L.Lindstrom eds. Stanford: Stanford University Press, 1997
19. "Una cooperativa no es sólo una forma jurídica. Las personas hacen cooperative". Navarra Capital, 13 de noviembre de 2017 // <https://navarracapital.es/>
20. Wickwar W.H. The Political Theory of Local Government. Columbia: The University of South Carolina Press, 1970
21. Zelaia Ulibarri A. Kooperatibak Euskal Herrian. Bilbo: Udako Euskal Unibertsitatea, 1997

Адам Ернар

самостоятельный соискатель докторской программы Ташкентского государственного юридического университета, г.Ташкент, Республика Узбекистан

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЮСТИЦИЯ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Аннотация

В статье исследуется институциональное взаимодействие органов конституционной юстиции и местного самоуправления в странах Центральной Азии. Автор рассматривает конституционный контроль как ключевой элемент системы сдержек и противовесов, обеспечивающий баланс полномочий между центральной властью и локальными сообществами. На основе сравнительного анализа законодательства и практики Казахстана, Узбекистана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана выделяются историко-правовые этапы развития конституционной юстиции, её роль в формировании демократической архитектуры власти и влиянии на гарантии автономии местного самоуправления. Особое внимание уделяется современным реформам: восстановлению Конституционного суда в Казахстане, закреплению индивидуальной конституционной жалобы в Узбекистане и институциональным ограничениям в Кыргызстане и Таджикистане. Делается вывод, что расширение доступа граждан и органов местного уровня к конституционному правосудию является важным условием реальной децентрализации и защиты прав сообществ.

Ключевые слова: конституция, местное самоуправление, конституционная юстиция, конституционный суд, Центральная Азия, конституционная реформа.

Введение

Местное самоуправление (МСУ) — один из ключевых индикаторов «работающей» демократии: чем ближе принятие решений к гражданам, тем выше качество публичных услуг, подотчётность и доверие к институтам. Для Казахстана эта логика закреплена в действующих стратегиях и нормативной базе (Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении», Концепция развития МСУ до 2025 года) и развивается через институциональные шаги последних лет — от прямых выборов сельских акимов до усиления полномочий маслихатов.

В казахстанской юридической литературе подчёркивается, что «узкие места» местного самоуправления — это раздвоенность статуса представительных и исполнительных органов, фискальная зависимость и размытость разграничения полномочий — требуют именно конституционно-правового решения. Так, Л.Т. Жанузакова показывает, что устойчивость местного уровня обеспечивается через согласованность конституционного и текущего законодательства о МСУ и сквозные гарантии судебной защиты на локальном уровне; автор системно обосновывает необходимость обновления рамочного закона и чёткой «развилки» между локальным государственным управлением и собственно самоуправлением [1]. В исследовании Л.Т.Жанузаковой, А.А.Караева, Н.Б.Калкаевой (2023) акцент сделан на связи конституционных реформ 2022 года с реальным перераспределением власти и контролем за исполнением на местах, где конституционное право служит «опорой» для функциональной автономии МСУ [2]. Актуальные разработки К.К. Айтхожина, посвящённые качеству законотворческого процесса и его «чувствительности» к муниципальной повестке, сходятся в том, что без надёжного механизма предварительного и последующего конституционного контроля любые поправки о МСУ рискуют оставаться декларативными [3].

В более широкой государствоведческой перспективе Г.А.Алибаева настаивает на доктринальной «развязке» статусов органов исполнительной власти и местного уровня, чтобы не допускать подмены самоуправления административным подчинением [4]; эти тезисы легли в основу ряда казахстанских дискуссий о трансформации вертикали власти [5].

Э.Б.Мухамеджанов подчёркивал, что устойчивость модернизации и децентрализации в Казахстане упирается в конституционные гарантии участия граждан «на земле»; без этого местные институты становятся фасадными [6].

В совокупности эти позиции создают общий вектор: МСУ нуждается в конституционной юстиции — как последней инстанции баланса полномочий и защиты права жителей участвовать в местных делах.

Роль конституционной юстиции в Казахстане усилилась после восстановления Конституционного Суда (с 01.01.2023): гражданам открыт доступ по вопросам, непосредственно затрагивающим их конституционные права, а значит — и по коллизиям, влияющим на местный уровень (полномочия, финансы, процедуры). Это позволяет переводить спор «центр—низового уровня» в правовой формат и выстраивать стабильные стандарты для органов МСУ [7].

Для Узбекистана тема местного самоуправления исторически воплощена в институте махалли — особой форме самоуправления граждан. Новая редакция Конституции РУз (30.04.2023) конституционно уточнила роль институтов участия и судебной защиты; Конституционный суд в 2023 г. публично подтвердил

соблюдение процедуры по ключевому вопросу конституционной реформы, сигнализируя о возросшей значимости конституционного контроля в архитектуре «Нового Узбекистана» [8].

Современные исследования фиксируют двойственную природу махалли как «моста» между государством и обществом: от практик локальной поддержки и социальной солидарности до роли проводника государственной политики. В англоязычной доктрине анализируется правовая культура и контекст, в котором такие сообщества формируют практики участия и самоорганизации [9]; это напрямую связано с тем, как конституционные гарантии превращаются в повседневные правовые практики на локальном уровне. В русскоязычных публикациях подчёркивается, что реформирование махалли после 2017–2023 гг. требует эффективных каналов конституционной защиты — иначе расширение функций ведёт к риску формализации автономии [10].

Цель статьи: (1) показать, как конституционная юстиция (через доступ граждан и органов МСУ/махалли) обеспечивает реальную автономию и правовую определённость; (2) сопоставить, как Казахстан и Узбекистан решают коллизии полномочий и финансирования на местном уровне через конституционные механизмы; (3) предложить институциональные решения, минимизирующие политизацию и усиливающие судебную защищённость МСУ/махалли.

Результаты и обсуждение

Формирование института конституционной юстиции в странах Центральной Азии во многом определялось спецификой постсоветской трансформации, сочетающей элементы правового заимствования европейских моделей и сохранение институционального наследия советской системы. Историко-правовой анализ позволяет выделить три основных этапа: (1) становление первых конституционных судов в начале 1990-х гг.; (2) институциональная трансформация и ослабление судебной составляющей в 2000–2010-х гг.; (3) возрождение и модернизация органов конституционного контроля в 2020-х гг. в контексте демократических реформ.

В Казахстане Конституционный суд был создан в 1992 году на основе Закона «О Конституционном суде в Республике Казахстан». Его решения заложили первые основы судебного конституционализма, включая признание неконституционными актов, нарушавших права граждан (например, в сфере потребительского бюджета) [11]. Однако уже Конституция 1995 года упразднила Конституционный суд и учредила Конституционный совет, обладавший квазисудебной природой и существенно ограниченным доступом граждан к конституционному правосудию [12]. Такая модель критиковалась в отечественной доктрине как «несовершенный компромисс» между политической целесообразностью и судебной независимостью [13].

В результате конституционной реформы 2022 года Казахстан вернулся к судебной модели: с 1 января 2023 года вновь функционирует Конституционный суд, доступ к которому получили граждане, органы прокуратуры, Уполномоченный по правам человека и суды. Это восстановление судебного звена конституционного контроля рассматривается как важный шаг в демократизации и укреплении верховенства Конституции [14].

В Республике Узбекистан Конституционный суд был создан Конституцией 1992 года и Законом «О Конституционном суде Республики Узбекистан». С момента своего основания он функционировал как специализированный орган правосудия, рассматривавший вопросы конституционности законов и иных нормативных актов. В отличие от Казахстана, институт конституционной юстиции в Узбекистане сохранял судебную природу на протяжении всего периода независимости [15]. Закон о Конституционном суде в редакции 2021 года закрепил право граждан и юридических лиц на подачу конституционной жалобы в случае применения неконституционного закона в их деле. Конституция 2023 года институционально усилила статус Конституционного суда, подтвердив его место в системе разделения властей и закрепив механизмы индивидуального доступа [16]. Это соответствует общемировой тенденции расширения *locus standi* в целях усиления судебной защиты прав и свобод.

В Кыргызской Республике Конституционный суд был учреждён в 1993 году, но в 2010 году был упразднён в результате конституционной реформы. Его функции были переданы Конституционной палате Верховного суда. Такая трансформация была вызвана стремлением ограничить политическое влияние на судебный орган, однако в научной литературе отмечается, что подобная реформа ослабила институциональную самостоятельность конституционного контроля [17].

В Таджикистане Конституционный суд был создан в 1995 году и продолжает функционировать, но доступ граждан к нему ограничен, что снижает его роль в обеспечении защиты прав человека [18].

В Туркменистане, напротив, конституционная юстиция фактически отсутствует в классическом понимании, что отражает авторитарный характер политической системы.

Исторический путь развития конституционной юстиции в странах Центральной Азии показывает разнообразие моделей: от прерывания судебной юстиции (Казахстан, Киргизстан) до сохранения её непрерывности (Узбекистан, Таджикистан). Современный этап характеризуется возвратом к судебным формам, расширением доступа граждан к конституционным жалобам и институционализацией роли конституционных судов в демократическом развитии Кыргызстан и Таджикистан: особенности институциональных моделей.

В Кыргызстане Конституционный суд был создан в 1993 г. в соответствии с Конституцией, но в ходе конституционной реформы 2010 г. он был упразднён, а его функции переданы Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики. Такая трансформация объяснялась стремлением уменьшить политизацию судебной системы, однако в научной литературе отмечается, что подчинение конституционного контроля в структуре Верховного суда фактически ослабило его независимость и снизило эффективность в обеспечении разделения властей. Для местного самоуправления это означало, что вопросы конституционной защиты прав жителей и органов айылы окмоту решались преимущественно в рамках общего судопроизводства, а не специализированного конституционного механизма.

В Таджикистане Конституционный суд был учреждён Конституцией 1994 г. и продолжает действовать по сей день. Однако его практика демонстрирует ограниченный масштаб деятельности и невысокий уровень обращений со стороны граждан. Основными субъектами обращения остаются государственные органы,

что сужает потенциал Суда как инструмента защиты конституционных прав личности, включая право на участие в управлении на местном уровне. При этом в доктрине подчёркивается, что сохранение судебной модели, в отличие от Казахстана в 1995–2022 гг., позволяет

Таджикистану сохранять институциональную основу для дальнейшего расширения индивидуального доступа [19].

Кыргызстан и Таджикистан представляют два противоположных примера: в первом случае — ослабление судебного элемента конституционной юстиции за счёт интеграции в структуру Верховного суда, во втором — формальное сохранение Конституционного суда, но при ограниченном доступе граждан. В обоих случаях влияние на развитие местного самоуправления остаётся косвенным, что подчёркивает ценность новейших реформ в Казахстане и Узбекистане, где усиливается именно индивидуальный доступ к конституционному правосудию.

Конституционная юстиция и защита прав местного самоуправления.

В современных демократических государствах местное самоуправление признаётся одной из форм непосредственной реализации народного суверенитета. Конституционно закреплённая автономия местных сообществ требует действенных гарантий, включая судебную защиту. В этой связи конституционная юстиция выступает ключевым институтом, обеспечивающим охрану прав органов и субъектов МСУ от вмешательства центральной власти и несоответствующих Конституции нормативных актов.

В Казахстане защита прав местного самоуправления получила новый импульс с восстановлением Конституционного суда (01.01.2023). В отличие от модели Конституционного совета (1995–2022 гг.), в которой граждане и органы МСУ не имели прямого доступа, современная судебная форма конституционного контроля предоставляет возможность обращения по поводу актов, затрагивающих права и свободы граждан. Это означает, что в случае принятия нормативных актов, ограничивающих самостоятельность маслихатов или ущемляющих права избирателей при формировании местных органов власти, соответствующие субъекты могут инициировать проверку их конституционности. Практика показывает, что акты высших органов правосудия, влияющие на доступ граждан к защите прав, также становятся объектом конституционного контроля. Так, в Нормативном постановлении от 1 июня 2023 г. Конституционный суд признал несоответствующим Конституции положение Верховного суда, ограничивавшее доступ к правосудию. По аналогии подобные правовые позиции могут быть применены и к защите прав на участие в МСУ, включая право на судебное обжалование действий акиматов, распределяющих ресурсы и регулирующих локальные социальные вопросы. В научной литературе подчёркивается, что полноценная защита МСУ возможна только при наличии независимого конституционного органа, который способен проверять не только законы, но и подзаконные акты, ущемляющие гарантии местных сообществ [13].

В Узбекистане органы самоуправления граждан (махалли) конституционно закреплены как институт, не входящий в систему органов государственной власти, но решающий вопросы локальной жизни. Новая редакция Конституции (2023 г.) усилила их статус и подтвердила право граждан на участие в управлении через махаллю. Закон «О Конституционном суде» (2021 г.) предоставил право гражданам

и юридическим лицам обращаться в Конституционный суд с жалобой на применённый в деле закон. Это существенно повышает возможности защиты прав на местном уровне: жители и органы махалли могут инициировать проверку нормативных актов, нарушающих права в жилищной, социальной или административной сфере. Показательным является постановление Конституционного суда от 31 мая 2022 г. по жалобе М. Хасановой, в котором Суд подтвердил приоритет конституционных гарантий жилищных прав перед ограничительными подзаконными нормами. Учитывая, что махалли часто вовлечены в распределение жилья и социальной помощи, подобная практика укрепляет их реальную автономию.

В Кыргызстане после реформы 2010 г. функции конституционного контроля выполняет Конституционная палата Верховного суда. Хотя она сохраняет полномочия по проверке конституционности актов, её институциональная зависимость от общей судебной системы ограничивает потенциал защиты прав МСУ. Тем не менее, практика палаты по делам о статусе айыль окмоту показывает, что конституционный контроль может служить инструментом защиты полномочий местных органов от чрезмерного вмешательства исполнительной власти.

В Таджикистане Конституционный суд продолжает функционировать с 1995 г., но основной круг субъектов обращения ограничен государственными органами. Это сужает возможности защиты прав граждан и органов джамоатов (местных органов), хотя формально Конституция закрепляет принцип участия населения в управлении на местах.

Сравнительный анализ показывает, что конституционная юстиция в странах Центральной Азии постепенно трансформируется из узко специализированного органа, сосредоточенного исключительно на абстрактном контроле законов, в институт, способный оказывать реальное влияние на защиту прав местного самоуправления. Наиболее заметным сдвигом является расширение доступа граждан и юридических лиц к конституционному правосудию. Казахстан и Узбекистан стали примерами того, как индивидуальная конституционная жалоба и возможность обращения по делам, непосредственно затрагивающим права граждан, формируют новое качество конституционной защиты. Если ранее местные органы власти и сами жители фактически были исключены из сферы прямого взаимодействия с конституционными судами, то сегодня им предоставлены процессуальные механизмы инициировать проверку актов, ограничивающих их права или полномочия. Это усиливает подотчётность публичной власти и открывает новые каналы для защиты интересов местных сообществ.

Немаловажное значение приобретает и включение в орбиту конституционного контроля социальных и жилищных прав. Практика конституционных судов, особенно Узбекистана, демонстрирует, что нормативные акты, регулирующие вопросы жилья, социальной поддержки или доступа к базовым услугам, могут быть признаны несоответствующими Конституции, если они нарушают основные права граждан. Такая судебная позиция имеет непосредственное отношение к функционированию местного самоуправления, так как именно на уровне махалли или маслихатов реализуются основные социальные программы, распределяются ресурсы и предоставляются услуги населению. Таким

образом, конституционная юстиция становится гарантом того, что социальные гарантии не будут нивелированы избыточным регулированием или административным произволом.

Особого внимания заслуживает вопрос электоральных стандартов и процедур участия. Казахстанский опыт показал, что конституционные суды способны вмешиваться в избирательный процесс, корректируя нарушения принципа равного избирательного права и тем самым восстанавливая легитимность представительных органов. Узбекистан, в свою очередь, использует конституционный контроль для подтверждения законности и демократической чистоты таких ключевых процедур, как референдумы. В совокупности это означает, что конституционная юстиция выполняет функцию арбитра в сфере формирования органов власти, в том числе местных, обеспечивая доверие к демократическим процедурам и укрепляя институты участия граждан.

В то же время опыт Кыргызстана и Таджикистана демонстрирует определённые институциональные ограничения. В Кыргызстане подчинённость Конституционной палаты Верховному суду сужает её независимость, что снижает способность эффективно защищать права органов айылы окмоту и их жителей. В Таджикистане, хотя Конституционный суд и сохраняется в качестве самостоятельного органа, ограниченность круга субъектов обращения препятствует полноценной реализации его потенциала в защите интересов местного уровня. Однако наличие формальных механизмов конституционного контроля в этих странах создаёт основу для будущего институционального развития: в случае расширения доступа граждан или местных органов к конституционным процедурам данные модели могут трансформироваться в более действенные инструменты защиты прав.

Таким образом, конституционная юстиция в Центральной Азии эволюционирует в сторону укрепления правовой основы децентрализации и защиты местных сообществ. Усиление индивидуального доступа, распространение контроля на социальные и жилищные права, обеспечение легитимности выборов и процедур участия, а также постепенное преодоление институциональных ограничений формируют региональный тренд, в котором конституционные суды становятся ключевыми гарантиями автономии и устойчивого развития местного самоуправления. Конституционная юстиция в странах Центральной Азии становится гарантом прав местного самоуправления, формируя правовую основу для демократической децентрализации.

Перспективы развития конституционной юстиции и местного самоуправления в странах Центральной Азии

Перспективы развития конституционной юстиции и местного самоуправления в государствах Центральной Азии различаются по своим институциональным предпосылкам и политико-правовым контекстам, но при этом обнаруживаются общие тенденции к усилению судебной защиты прав личности и локальных сообществ.

В Казахстане ключевой вектор развития связан с восстановлением Конституционного суда в 2023 г., который обеспечил возвращение к судебной модели конституционного контроля. Возможность граждан и органов публичной власти обращаться в Конституционный суд формирует новый баланс отношений

между центром и местными органами. В перспективе от эффективности практики рассмотрения индивидуальных обращений будет зависеть уровень доверия к судебной системе и фактическая защищённость прав органов местного самоуправления. В долгосрочном плане можно ожидать расширения практики конституционных жалоб по вопросам, затрагивающим полномочия маслихатов, процедуры выборности акимов и бюджетные гарантии местных сообществ.

В Узбекистане перспективы развития связаны с дальнейшей институционализацией права на конституционную жалобу и закреплением статуса махалли как полноценного субъекта локального самоуправления. Уже сегодня практика Конституционного суда в делах о жилищных и социальных правах показывает потенциал такого механизма для защиты интересов граждан. В будущем расширение числа обращений в Конституционный суд может способствовать превращению махалли в не только социальный, но и правовой институт, в рамках которого конституционная юстиция станет реальной гарантией автономии и участия населения в управлении. Кыргызстан демонстрирует иную модель: после реформы 2010 г. функции конституционного контроля переданы Конституционной палате Верховного суда. Это ограничивает институциональную независимость, однако сохраняет формальную возможность проверки актов на соответствие Конституции. Перспективы развития здесь зависят от укрепления процессуальной автономии Конституционной палаты и расширения круга субъектов обращения. Для защиты МСУ важным направлением может стать закрепление за айыл окомту права инициировать проверки актов, затрагивающих их полномочия и финансовые ресурсы. Если такие механизмы будут реализованы, Кыргызстан сможет перейти к более действенной защите прав местных сообществ.

В Таджикистане Конституционный суд сохраняется в качестве отдельного органа с 1995 г., однако круг субъектов обращения ограничен государственными структурами. Перспективы развития конституционной юстиции связаны с возможным расширением доступа граждан и органов местного уровня (джамоатов) к конституционному правосудию. Такое расширение способствовало бы укреплению легитимности МСУ, обеспечив судебные гарантии в сфере распределения ресурсов, регулирования земельных отношений и участия граждан в местных выборах. Пока же потенциал Суда остаётся ограниченным, но институциональная основа для его усиления имеется.

В Туркменистане конституционная юстиция в классическом виде фактически отсутствует. Конституция закрепляет верховенство закона, однако специализированный орган судебного конституционного контроля не создан. Это означает, что перспективы развития конституционной юстиции напрямую зависят от политической воли и возможных институциональных реформ. В условиях доминирования централизованной власти местное самоуправление остаётся в зачаточном состоянии, что исключает наличие эффективных гарантий его автономии. Вместе с тем международные организации указывают, что создание независимого органа конституционного контроля могло бы стать шагом к формированию реальных условий для защиты прав граждан на локальном уровне.

Заключение

Региональная динамика показывает разнотемное развитие конституционной юстиции. Казахстан и Узбекистан движутся в направлении сближения судебного контроля и защиты прав местного самоуправления через механизмы индивидуальных жалоб и прямого доступа граждан. Кыргызстан и Таджикистан сохраняют формальные механизмы конституционного контроля, но сталкиваются с институциональными и процессуальными ограничениями, препятствующими эффективной защите локальной автономии. Туркменистан остаётся исключением: отсутствие специализированного органа конституционного контроля лишает местные сообщества даже формальных судебных гарантий.

Таким образом, перспективы развития в регионе напрямую зависят от расширения индивидуального доступа к конституционному правосудию и от политической готовности государств укреплять независимость судебных институтов. В странах, где эти механизмы начинают работать (Казахстан и Узбекистан), конституционная юстиция постепенно превращается в действенный инструмент защиты прав местных сообществ, что закладывает основу для устойчивой децентрализации и укрепления демократических практик.

Список использованной литературы:

1. Жанузакова Л. Т. (2021). Правовая база развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе. Научно-правовой журнал «Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан», 4(67). https://doi.org/10.52026/2788-5291_2021_67_4_21
2. Жанузакова Л.Т. Караев А.А., Калкаева Н.Б. Институты власти в Республике Казахстан: новые приоритеты и перспективы развития // Вестник КазНПУ имени Абая, серия «Юриспруденция». -2024. - №1(75). – С.16-24.
3. Айтхожин, К. К. Конституции Республики Казахстан: стабильность и динамизм / К. К. Айтхожин // Конституционное и муниципальное право. - 2008. - № 13. - С. 30-34.
4. Алибаева Г. А. Теоретические проблемы совершенствования правового статуса органов исполнительной власти Республики Казахстан: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. — Алматы: [б. и.], 2010. — 45
5. Подопригора Р. Административное право в постсоветском Казахстане: история и реалии // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35734248&utm_source=chatgpt.com
6. Мухамеджанов Эдуард Булатович Казахстан: шаг к европейской демократии? // Современная Европа. 2011. №2 (46). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kazahstan-shag-k-evropeyskoy-demokratii>
7. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>; О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. // https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_

8. Republic Of Uzbekistan Constitutional Referendum 30 April 2023 // https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/561158_1.pdf?utm_source=chatgpt.com
9. Urinboyev, R. (2023). Islamic legal culture in Uzbekistan. Legal Pluralism and Critical Social Analysis, 55(3), 402–429. <https://doi.org/10.1080/27706869.2023.2269511>
10. Рахимов Илхом Азимжонович ИНСТИТУТ МАХАЛЛИ КАК ОСНОВА МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ ГАРМОНИИ // Science Time. 2022. №1 (97). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-mahalli-kak-osnova-mezhetnicheskoy-garmonii> (дата обращения: 03.10.2025).
11. Конституция Республики Казахстан (1993 г.) // Ведомости Верховного Совета РК. – 1993. – № 3.
12. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (в ред. 2023 г.) // Adilet.zan.kz. – URL: <https://adilet.zan.kz>
13. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества: вопросы теории и философии права. – СПб.: Университетский издательский консорциум, 2015. – 388 с.
14. Конституционный закон Республики Казахстан «О Конституционном суде РК» от 5 ноября 2022 г. № 153-VII // Adilet.zan.kz. – URL: <https://adilet.zan.kz>
15. Конституция Республики Узбекистан от 8 декабря 1992 г. (в ред. 2023 г.) // Lex.uz. – URL: <https://lex.uz>
16. Закон Республики Узбекистан «О Конституционном суде Республики Узбекистан» от 27 апреля 2021 г. № ЗРУ-687 // Lex.uz. – URL: <https://lex.uz>
17. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. // Центр правовой информации КР. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg>
18. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. (в ред. 2016 г.) // Правовая библиотека РТ. – URL: <http://constitution.tj>
19. Сайфуллоев Н. Конституционный суд Республики Таджикистан: проблемы и перспективы развития // Государство и право. – 2019. – № 7. – С. 88–94.

Айтхожин К.К.

Доктор юридических наук, профессор
Университета Кунаева

Алибаева Г.А.

Доктор юридических наук, профессор школы
права и государственного управления
НАО «Университет Нархоз»

СОЧЕТАНИЕ ФОРМ ПРЯМОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Проблемы формирования и развития местного самоуправления в Республике Казахстан в связи с неоднозначностью и неопределенностью его правового

регулирования, не учитывавшего объективно назревшие потребности местного самоуправления и интересы местных сообществ и значительной его пробельностью вот уже на протяжении нескольких лет являются предметом общественно-политических дискуссий и пристального научного и экспертного осмысления. Соответственно отрабатываются научные концепции и проекты правовых установлений местного самоуправления, накапливается опыт организации и деятельности комитетов и иных площадок местного самоуправления, разрабатываются новейшие научно обоснованные подходы (исторические, сравнительно-правовые и др.) к определению места и роли местного самоуправления, как сложного и многогранного политико-правового института, в политической системе общества.

Правовая неопределенность вопросов формирования и организации местного самоуправления и практики его формирования, отсутствие государственной системы правового просвещения, одной из задач которой является разъяснение населению вопросов строительства местного самоуправления сказывается на все еще непреодолимом отчуждении граждан от публичной власти, сохраняющемся отторжении населения от участия в политических и социальных процессах вследствие авторитарного правления Назарбаева.

Между тем именно формирование реальной системы местного самоуправления, как самоорганизации граждан и их местных сообществ, сближающая государство и общество, способно обеспечить самостоятельное и достаточное развитие местных сообществ, улучшение условий жизни населения на местах, общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, обретение гражданами навыков демократического обустройства государства на его самом низовом, ключевом уровне, содействуя в конечном итоге социальной интеграции и политической стабильности общества.

Все это требует понимания местного самоуправления, как разновидности публичной власти населения на местах, которая формируется выборным путем и осуществляется органами местных сообществ в целях эффективного и полномочного задач местного значения. Поэтому полномочное проведение в жизнь реформы местного самоуправления возможно только при ее системном подходе, основанном на понимании места и роли этого важнейшего института гражданского общества в политической системе государства

В этой связи в Послании Главы государства К.-Ж. Токаева «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 г. поставлена задача разработки Закона «О местном самоуправлении» и проработки вопроса *«ратификации Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления, которая является базовым международным документом в этой сфере. Все эти меры будут способствовать появлению действительно авторитетных и ответственных местных лидеров, способных мобилизовать свои сообщества для эффективного решения волнующих людей проблем. Реальное укрепление системы местного самоуправления откроет новые возможности для развития регионов, снижения изживенческих настроений, глубинного укоренения демократических преобразований в стране»* [1].

Такое внимание к проблемам формирования местного самоуправления в Казахстане объясняется тем, что местное управление представляет собой

важнейший элемент политической системы современного общества, в значительной степени укрепляющий ее легитимность, вследствие которого местная демократия не может функционировать автономно от общегосударственной демократической системы управления государственными делами. В этой связи в преамбуле Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. отмечается: *«что органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя ... наличие облеченных реальной ответственностью органов местного самоуправления может обеспечить эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление»* [2].

В организации местного самоуправления, основанной на идеалах демократии, наиболее весомо выражается идея приближения публичной власти к народу. По авторитетному мнению французского политического деятеля Алексиса де Токвиля (1805-1859): *«народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть»* [3, с.66]. Политический опыт демократических государств в этой связи наглядно показывает, что местное самоуправление, являясь одной из основ демократического обустройства государства и общества, позволяет решать вопросы местного значения с большей эффективностью по сравнению с централизованной системой государственного управления, обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, действительно сочетать государственные, региональные и местные интересы.

Более того, местное самоуправление, построенное на современных правовых ценностях, может быть необходимым оптимальным демократическим противовесом центральной государственной власти, способствующим своей законной, легитимной деятельностью ограничению и недопущению возможного произвола с ее стороны. Подобная роль местного самоуправления, как носителей публичной власти на местах, чрезвычайно важна с учетом осложнения общественной жизни, расширения функций современного государства, некоторого увеличения удельного веса политико-административных структур в механизмах общественной регуляции местного самоуправления [4, с.6].

Полнокроевое и действенное осуществление задач органами местного самоуправления, его правовых полномочий и функций предполагает гармоничное сочетание и взаимодействие на локальном уровне форм непосредственной и представительной демократии. Субъектами непосредственной демократии в системе местного самоуправления выступают местные сообщества и избранные ими органы, осуществляющие публичную власть посредством реализации публичной власти, которая им принадлежит по праву.

В этой связи конституционное право граждан и их местных сообществ на проведение публичных мероприятий, имеющее целью воздействовать на органы государства для решения вопросов местного значения, провозглашается ст.32 Конституции Республики Казахстан, согласно которой: *«Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование»*. Как видно, такое конституционное право граждан и их местных сообществ является важным элементом народовластия в целом, формой их живого и активного участия в политической жизнедеятельности

общества и государства, как на общегосударственном и региональном уровнях, так и на уровне местного самоуправления. Пользование данным конституционным правом гражданами и их местными сообществами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются Конституцией и законами.

Особое значение в реализации политических возможностей граждан и их объединений на местном уровне, как основополагающих демократических ценностей, имеет и закрепленное п.1 ст.33 Конституции Республики Казахстан право граждан *«участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»*, являясь фундаментальной формой прямого участия граждан и местных сообществ в управлении государственными делами.

Формами прямой демократии в системе местного самоуправления являются только те ее проявления, которые институционализируют непосредственное волеизъявление местных сообществ. К таким формам прямого участия местных сообществ в осуществлении публичной власти можно отнести выборы органов местного самоуправления, собрания и сходы местных сообществ, как высшие формы самоорганизации граждан по месту жительства для самостоятельного осуществления публичной власти по вопросам местного значения и под их ответственность. Например, в этой связи п.1 ст.39-3 Закона Республики Казахстан *«О местном государственном управлении и самоуправлении»* установлено: *«На территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов для решения вопросов местного значения проводятся сход местного сообщества и собрание местного сообщества»* [5].

Сходы местного сообщества, как высшая и непосредственная форма местного самоуправления, согласно нормам п.2 ст.39-3 Закона о местном государственном управлении и самоуправлении, проводятся по мере необходимости по наиболее важным и ключевым вопросам местного значения (определение приоритетных задач местного сообщества и сроков их реализации; определение персонального состава собрания местного сообщества сроком на четыре года; внесение соответствующих предложений маслихатам районов (городов областного значения), акимам районов (городов областного значения), городов районного значения, сел, поселков, сельских округов, органам местного самоуправления по актуальным вопросам местного значения; заслушивание и обсуждение отчетов акимов по вопросам осуществления ими функций местного самоуправления и др.).

В соответствии с предписаниями п.3 ст. ст.39-3 Закона о местном государственном управлении и самоуправлении, собрания местного сообщества проводятся по текущим вопросам местного значения (обсуждение и рассмотрение проектов программных документов, программ развития местного сообщества; согласование проекта бюджета города районного значения, села, поселка, сельского округа и отчета об исполнении бюджета; согласование решений аппарата акима города районного значения, села, поселка, сельского округа по управлению коммунальной собственностью города районного значения, села, поселка, сельского округа (коммунальной собственностью местного самоуправления; инициирование вопроса об освобождении от должности акима города районного значения, поселка, села, сельского округа и др.).

Сходы и собрания, как организационные формы непосредственного публичного волеизъявления местных сообществ, основанные на императивном характере, имеют соответствующие правовые механизмы их должного гарантирования и проведения в жизнь. Решения, принятые сходами и собраниями в пределах их законодательной компетенции по вопросам местного значения, имеет обязательную правовую силу на территории местных сообществ.

Сходы и собрания, как высшие руководящие органы местных сообществ, как носителей публичной власти, по вопросам самоорганизации граждан по месту их жительства для самостоятельного и под их ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения, можно рассматривать как самые массовые и доступные формы непосредственной демократии.

При этом сходы и собрания, как многофункциональные институты непосредственной демократии, могут рассматриваться как средство народовластия и форма осуществления местного самоуправления; организационная форма деятельности местных сообществ; форма реализации конституционных прав и свобод граждан, а также как ключевые средства обратной связи между местными сообществами и органами местного самоуправления.

В рамках сходов и собраний, реализующих функцию выработки коллективных решений местными сообществами, их участники тем или иным способом выражают свое мнение и интерес, которые путем непосредственного сопоставления с мнениями и интересами других участников могут приобретать значение общего и актуального для жизнедеятельности местных сообществ. Поэтому активное и полнокровное использование сходов и собраний местными сообществами, необходимых для совместного поиска ими взаимоприемлемых для них общих подходов к решению важных вопросов их жизнедеятельности, является весьма актуальным с точки зрения реализации непосредственного народовластия, закрепленного Основным законом государства.

Необходимо также отметить, что сходы и собрания, как институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления, обладают целым рядом специфических и характерных только для них функций: совещательной, информационной, организационной, контрольной, распорядительной и др. Так, их совещательная функция заключается в том, что посредством обсуждения полномочных ими вопросов участники сходов и собраний формируют и выражают общее мнение местных сообществ, которое трансформируется в императивное решение данного местного сообщества. Такое решение должно быть доведено до официального сведения компетентных органов местного самоуправления и государственного управления и учтено ими при выработке и принятии окончательного решения по вопросам, предусмотренным действующим законодательством.

Информационная функция сходов и собраний выступает в качестве одного из важнейших способов реализации конституционного права граждан на ознакомление с затрагивающими их права и интересы документами, решениями и источниками информации, установленного п.3 ст.18 Конституции Республики Казахстан. Предоставление участникам сходов и собраний определенной информации может иметь целью последующее обсуждение полученных сведений для выработки решения по вопросу, входящему в компетенцию сходов и собраний.

С информационной функцией связана контрольная функция сходов и собраний, которая предполагает не только наличие механизма получения их участниками определенной информации, но и ее соответствующую оценку. Такая функция сходов и собраний предусматривает контроль за выполнением их решений, а также за деятельностью избираемых местными сообществами органов местного самоуправления и их должностных лиц, сопряженной с их ответственностью перед участниками сходов и собраний.

С формированием органов местного самоуправления также связана организационная функция сходов и собраний. Можно также выделить и их распорядительную функцию, которая выражается в принятии участниками сходов и собраний самых различных решений по важнейшим вопросам местного значения.

К формам непосредственной демократии в системе местного самоуправления необходимо отнести также такие формы, как обсуждение населением иных вопросов местного значения, проектов решений органов местного самоуправления, опросы общественного мнения и др., которые служат выявлению общественного мнения, позволяя органам местного самоуправления принимать решения с учетом мнения местных сообществ и отдельных его групп.

Значение и роль этих форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления, реализующих функцию выработки местными сообществами коллективных решений на уровне местного самоуправления, неоценима в воспитании политического и правового сознания и политической, правовой культуры, гражданской активности граждан и их местных сообществ.

Органам местного самоуправления необходимо и активное сотрудничество с органами общественного территориального самоуправления (комитетами самоуправления кварталов, микрорайонов и др.), накопившими огромный опыт по эффективному и коллективному разрешению важнейших вопросов местного значения, в целях его максимального обобщения и распространения для поддержки *общинного духа*, который, по образному выражению А. де Токвиля «*поддерживает общину и придает ей живительную силу*» [3, с.69].

Все это свидетельствует о том, что формирование и развитие местного самоуправления должно предполагать полнокровное и разумное сочетание институтов непосредственной и представительной демократии, в полной мере выражающих непосредственное и опосредованное политическое волеизъявление местных сообществ. Как видно, местные сообщества, обладая публичной властью во всей ее полноте, вправе создавать надежные механизмы, посредством которых высказывает и реализует свою власть, исходя из собственного понимания своих публичных интересов, мнения относительно целесообразности и результативности осуществления своей публичной власти ее институтами.

В этой связи характерными чертами непосредственной и представительной демократии в системе местного самоуправления являются: прямое волеизъявление граждан и их местных сообществ, единство политической воли и прямых субъектов ее выражения в системе местного самоуправления (местных сообществ), особый круг субъектов публичной власти местного самоуправления (сходы, собрания и т.д.), участие граждан в принятии решений по вопросам местного значения, в осуществлении публичной власти местного самоуправления.

Отдельным направлением работы органов местного самоуправления по развитию форм прямой демократии может быть поддержание активных связей с местными общественными объединениями, союзами, ассоциациями, занимающихся проблемами образования, воспитания, охраны природы, памятников истории и культуры. Задачами местных общественных объединений могут быть совместное соединение усилий с местными сообществами, особо восприимчивыми к деятельности таких объединений, для действенного выполнения общих целей по формированию и поддержке эффективного местного самоуправления и совместному решению других общих задач на самом низовом уровне управления государственными и общественными делами.

В этой связи в целях стимулирования развития институтов общественной политики важна поддержка органами местного самоуправления общественных и иных инициатив граждан и их объединений, различных форм гражданской самодеятельности в различных сферах жизнедеятельности местных сообществ. Более того, выявляя через свою волю и волю местных общественных объединений и других институтов гражданского общества, местные сообщества и их представительные органы, обладая всей полнотой публичной власти на местах, вносят свой неоценимый вклад в строительство Нового и Справедливого Казахстана, обеспечивая подлинность и стабильность самоуправленческого процесса на самом низовом уровне управления публичными делами общества.

Все это свидетельствует о том, что формами непосредственной и представительной демократии в системе местного самоуправления являются только те ее проявления, которые институционализируют непосредственное властное волеизъявление местных сообществ, как обладателей особой публичной власти. Непосредственная и представительная демократия в системе местного самоуправления в целом представляют собой систему общественных отношений, возникающих в процессе решения местными сообществами вопросов местного значения посредством непосредственно властного волеизъявления, которое подлежит исполнению и не нуждается в каком-либо утверждении органами государства.

Список использованной литературы:

1. Послание Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева от 16 марта 2022 г. **«Новый Казахстан: путь обновления и модернизации»** // Президент Республики Казахстан. Официальный сайт [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://akorda.kz/>. (Дата обращения: 15.09.25).
2. Европейская хартия местного самоуправления // https://dpi.kg/upload/file/EuropeanCharter_LSG_RUS.pdf (Дата обращения: 15.09.25).
3. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
2. Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. – М.: Издательская группа «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.
3. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 г. №148 //

Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». (Дата обращения: 15.09.25).

Данное исследование было профинансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант №АР23489679).

Алибеков С.Т.

Доктор юридических наук,
профессор Университета Кунаева

К ВОПРОСУ ПАРАДИГМЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Конституция Казахстана (1995) устанавливает нормы, согласно которой единственным источником государственной власти является народ, осуществляющий власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам (статья 3, пункты 1 и 2).

Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов (статья 3, пункт 4).

В то же время, для улучшения и точного определения статута и содержания президентской модели управления, сближения с государственной властью института президентства требуется коррекция парадигмы (*в данном контексте – системы взглядов*).

Пункт 3 статьи 3 гласит: «Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий. Правительство Республики и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий».

К слову, основы конституционного строя устанавливались еще Конституцией Казахстана 1993 года и содержали девять элементов, включая объявление характеристик демократического, светского и унитарного государства. В соответствии с ее положениями Президент являлся главой исполнительной власти. Однако, по Конституции 1995 года, институт президента выведен из структуры государственной власти, что вызывает ряд теоретических и практических проблем.

Правовая парадигма в юридической науке явление относительно новое и нуждается в дальнейшем обосновании и применении к ее институтам и правовой материи в целом.

Под правовой парадигмой можно понимать и объективные концептуальные установки, вырабатываемые в государстве и обществе, касающиеся всех сфер их

жизнедеятельности, направленные на становление и развитие суверенного Казахстана с включением в правовую материю.

Дальнейшее формирование правовой парадигмы важнейших и фундаментальных основ суверенного Казахстана, в т.ч. корректировки основного закона, должно включать научное осмысление с обобщением научно-теоретических разработок, расширения и углубления идеологической платформы для их разъяснения и пропаганды в рамках проводимой внутренней и внешней политики. Напрашивается новая правовая категория «системы государственной власти», в содержании которой важно дополнить институтом президента, наряду с известными тремя ветвями власти.

Так, в ряде стран с наличием института президента определяется его место в структуре государственной власти.

К примеру, в России по Конституции (1993), статья 10 гласит, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В статье 110 указывается, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации.

В основе Конституции США лежит принцип разделения властей, при этом законодательная власть принадлежит Конгрессу, исполнительная - президенту, судебная — Верховному Суду.

В соответствии со статьей 40 Конституции Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

Президент Республики - символ и гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

При этом Президент Республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

В этой связи, введение в статью 3 Конституции новой категории «система государственной власти» с дополнительным элементом снимет сомнения в полноте понимания и применения института президента.

Предлагается дополнить статью 3 Конституции Республики Казахстан пунктом 5 следующего содержания: «5. Президент Республики Казахстан и подотчетные и подчиненные ему государственные органы наряду с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, составляют систему государственной власти.».

Важен механизм реализации принимаемых норм и определение должных параметров правовой культуры в государстве и обществе, включая государственные органы и первых руководителей с их персональной ответственностью. Опять при этом мы касаемся значений права и государства в целом, их взаимовлияния и соотносимости как категорий. Как известно, государство как субъект правоотношений в первую очередь должно демонстрировать уважение к праву и требовать от граждан и организаций, иных

субъектов позитивного отношения к правовой культуре, жизнедеятельности в правовой среде и др.

Тем самым, видно пошаговое движение в направлении укрепления государственности и места Казахстана в мире. Рейтинги международных структур по различным страновым показателям показывают постепенное улучшение позиций Казахстана, что весьма отрадно. Подключение к этой работе общественных структур может дать еще больший эффект.

В целом, независимость вовсе не означает изолированность в мировом пространстве. Однако, даже на постсоветском пространстве, мы видим с разной степенью «успешности» реализацию такой позиции в отдельно взятой стране.

Политическое значение категории «независимости» мы можем воспринимать как должное состояние самостоятельности и самодостаточности состоявшегося государства с профессиональным правительством и иными институтами страны, предназначенными для разумного управления обществом. Важным представляется прекратить попытки построения государственного регулирования на основе принципов корпоративного управления, что затрагивают основы и предназначение независимого государства.

В советский период Казахстан являлся страной с некоторыми характеристиками государства, и говорить о независимости можно было только теоретически, хотя правовая основа возможности выхода из СССР была закреплена в Конституции.

При этом, право (с точки зрения теории и практики), может иметь ряд значений – от категории «инструмента регулирования» до родового понятия «сферы», так или иначе затрагивающих в зависимости от необходимости: субъектов, объекты и вызывающие специфические общественные отношения – правовые отношения (в т.ч. по отношению к государству), или тем самым мы видим как минимум два способа использования и применения.

На правовую парадигму и ее содержание могут влиять воззрения на предназначение государства, его деятельность и способы осуществления управления. К примеру, рамки определения государственной власти, единственным источником которой является народ верны, однако механизмом ее реализации должно выступать государственное управление, от которого в законодательном плане отказались.

В октябре 2025 года исполняется 35 лет после принятия Декларации о государственном суверенитете, принятой на историческом заседании Верховного Совета Казахской ССР.

Другая важная веха – государственная независимость. 10 декабря 1991 года соответствующим Законом Казахстана была переименована бывшая союзная республика в Республику Казахстан. Конституционным же Законом «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 года торжественно провозглашена государственная независимость Республики Казахстан.

Потребность в рассмотрении независимости в ракурсе правовой парадигмы занимает умы общества и государственных институтов и нуждается не только в постановке, но и становлении, а также – дальнейшем развитии.

Обретенная Казахстаном Независимость, на наш взгляд, пока не получила адекватного правового развития и толкования общего конституционного посыла, вытекающего из Преамбулы Конституции, что может вызывать недостаточное правовое обеспечение для закрепления институционального восприятия этого эпохального события для народа Казахстана и мирового сообщества.

Под правовой парадигмой можно понимать объективные концептуальные установки, вырабатываемые в государстве и обществе, касающиеся всех сфер их жизнедеятельности, направленные на становление и развитие суверенного Казахстана с включением в правовую материю.

Необходимо сделать вывод о необходимости дальнейшего формирования и наполнения содержания правовой парадигмы важнейших и фундаментальных основ суверенного Казахстана, с включением и обобщением научно-теоретических разработок, расширения и углубления идеологической платформы для их разъяснения и пропаганды в рамках проводимой внутренней и внешней политики.

Правовые идеи в государстве необходимо объединять как сегмент и элемент правовой парадигмы, пополнять ее содержание для дальнейших исследований.

Алибаева Г.А.

Доктор юридических наук, профессор школы
права и государственного управления
НАО «Университет Нархоз»

Исаханкызы А.

Аппарат сената Парламента РК,
помощник депутата

К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В условиях информационного общества, когда роль информации, ее значение и стоимость резко возрасла, а экономические, политические, социальные и иные процессы во многом определяются информационным обменом вопросы информационных правоотношений актуализированы до предела и выходят на первый план современного права.

Задача информационного и иных отраслей права сегодня – это обеспечить законодательное регулирование уже сложившихся отношений и заложить основы, принципиальную базу для будущих. В условиях постоянного роста объемов информационных потоков, появления новых технологий обмена, создания, добычи и распространения – это гипер важно.

Ключевые слова: информационные правоотношения, информационные обязанности, субъекты информационных правоотношений, структура информационных правоотношений.

Основная часть

Существуют различные подходы к пониманию информационных правоотношений.

Основы теории и концептов информационных правоотношений были заложены Н. Винер, который полагал, что «всякий организм скрепляется наличием средств приобретения, использования, хранения и передачи информации. В обществе, слишком большом для прямого контакта между его членами, эти средства суть пресса (книги и газеты), радио, телефонная связь, телеграф, почта... и они должны быть предметом специального права» [1, с. 198] должны быть предметом специального права.

Развивая эту теорию, ученые пытаются дать охват тех информационных отношений, которые должны регулироваться правом. О.А. Городов к информационным правоотношениям отнес отношения, связанные с поиском, получением, передачей, производством, преобразованием, распространением и потреблением информации [3]. А.Е. Жатканбаева считает, что информационные правоотношения – это общественные отношения, складывающиеся в процессе информационного оборота, то есть в процессе создания, получения, потребления, переработки и распространения информации. Правовое регулирование информационного оборота – это необходимое условие современного информационного обмена, и наоборот, информационный обмен должен регулироваться и регламентироваться нормами права [3, с. 66].

Тогда как А.А. Стрельцов вообще игнорирует категорию правоотношений, считает, что регулируемые правом общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия субъектов с целью удовлетворения их интересов в обладании необходимой информацией, в передаче части имеющейся информации другим субъектам, а также сохранении и неизвестности ставшейся части информации – это не информационные правоотношения, а информационные отношения [4, с. 36].

Совершенно противоположную точку зрения высказывает О.А. Шабаев полагает, что «вся совокупность общественных отношений в информационном пространстве могут и должны регулироваться правом» [5].

Так или иначе, современная действительность нацелена на то, чтобы охватить правовым регулированием как можно больше отношений, создаваемых и развивающихся в информационной среде. И это вполне объяснимо тем, что мировая общественность осознает свое существенное отставание в попытках регулирования, это обосновано уже тем, что Интернет стал резко развиваться уже в 1996 году, тогда как первые попытки его регулирования опоздали на десятилетия. Второй важный аспект, что в условиях цифрового общества часть отношений переходит в цифровую, виртуальную среду и государство должно установить правила их существования. Более того, именно виртуальная среда стирает государственные границы, а значит границы действия национального права и требует формирования единых, мировых стандартов, положений, правил, а мир все еще не готов к таким правилам игры. Соответственно, вопросы информационных правоотношений, их регулирования, правового статуса субъектов таких правоотношений находятся на острие научного и практического внимания всей мировой общественности. Это сильно усугубится в условиях активного применения ИИ. То есть возрастает

потребность в информационно-правовых нормах, объединенных системой информационного законодательства страны или мирового сообщества.

Исходя из теории права структуру правоотношения разграничивает следующим образом:

- объект – это те материальные и нематериальные блага, по поводу которых возникают правоотношения;

- субъекты – это, физические (люди) и юридические (организации) лица, а также социальные общности и группы, участвующие в правоотношении - обладающие субъективными правами и несущие юридические обязанности.;

- юридическое содержание - комплекс субъективных прав и юридических обязанностей.

Организационные аспекты оборота информации регламентированы такими актами как Закон Республики Казахстан от 19 июня 2024 года № 93-VIII ЗРК «О масс-медиа», Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V ЗРК «О доступе к информации», Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации», Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах», Закон Республики Казахстан от 21 мая 2013 года № 94-V «О персональных данных и их защите», Закон Республики Казахстан от 15 марта 1999 года № 349-I «О государственных секретах», Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года № 370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», Закон Республики Казахстан от 19 декабря 2003 года № 508-II «О рекламе», Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года № 345-II «О правах ребенка в Республике Казахстан» и других.

Анализ данных актов позволяет выделить следующий круг основных субъектов информационных правоотношений по объему информационных прав:

1. Производитель информации, то есть ее автор, первый собственник, не осуществивший пока ее отчуждение.

Авторское право, как личные неимущественные и имущественные права автора регламентируется Законом РК от 10 июня 1996 года № 6-I «Об авторском праве и смежных правах». Под автором Закон понимает физическое лицо, творческим трудом которого создано произведение науки, литературы, искусства [6].

Регламентируя перечень объектов авторского права, законодатель устанавливает круг информации не относящейся к объектам авторского права: официальные документы (законы, судебные решения, иные тексты законодательного, административного, судебного и дипломатического характера), а также их официальные переводы; государственные символы и знаки (флаги, гербы, ордена, денежные знаки и иные государственные символы и знаки); произведения народного творчества; сообщения о событиях и фактах, имеющие информационный характер (статья 6 Закона). Кроме того, отмечено, что авторское право не распространяется на собственно идеи, концепции, принципы, методы, системы, процессы, открытия, факты.

Законодательство об авторских правах четко определяет то факт, что информация становится объектом собственности только с момента ее оформления на носитель, ее физического отчуждения от автора на бумагу или программу и пр., то

есть получения ею организационной формы. Именно отчуждаемость информации позволяет ей отчуждаться.

2. Собственник информации в соответствии с гражданским законодательством обладает правами владения, пользования и распоряжения ею. В информационном праве объектом регулирования также являются объекты информатизации, а именно электронные информационные ресурсы, программное обеспечение, интернет-ресурсы и информационно-коммуникационные инфраструктуры. Поэтому Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации» разграничивает собственников объектов информатизации, собственников информационной системы и собственников электронных информационных ресурсов [7].

При этом каждый из них имеет свой круг прав и обязанностей относительно только объекта собственности, при этом они имеют право запрещать или ограничить перемещение и распространение информации, электронных информационных ресурсов или использование своих информационных систем. Таким образом возникает система взаимодействия в договорном порядке.

3. Еще одним субъектом в информационном праве признается владелец или обладатель информации, или информационных ресурсов, систем. Владение информацией подразумевает право иметь эту информацию в неизменном виде. Владение как фактическое состояние принадлежности вещей, влекущее определенные в законе юридические последствия [8] вышеперечисленными объектами информационного права, предполагает также отдельный круг прав и обязанностей. При этом, законодатель использует термины «владение», «владелец», «обладание» и производные от них, можно множить.

4. Потребители информации, или пользователь — это лица, нуждающиеся в информации, производящие поиск и получающие ее для удовлетворения своих потребностей. Право пользования подразумевает использование информации в собственных интересах.

Закон «О доступе к информации» определяет пользователя как физическое или юридическое лицо, запрашивающее и (или) использующее информацию, тогда как Закон «Об информатизации» обозначает его как лицо полномочное получать, использовать, распространять, передавать, предоставлять третьим лицам. В конечном счете, это конечный потребитель и его статус обозначен действующим законодательством в зависимости от того какую информацию и как ее получает.

5. Информационные посредники или иначе посредники предоставления информационных услуг на основе договоров (операторы связи, сервис-провайдеры и др.). Их статус также определен специальным законодательством, например Законом от 5 июля 2004 года № 567-II «О связи». Вместе с тем, в отечественном законодательстве такого понятия как «информационный посредник» нет, тогда как в российский Гражданский Кодекс относит к ним: 1) лицо, осуществляющее передачу материала в информационно- телекоммуникационной сети, в том числе в сети «Интернет»; 2) лицо, предоставляющее возможность размещения материала или информации, необходимой для его получения с использованием информационно- телекоммуникационной сети; 3) лицо, предоставляющее возможность доступа к материалу в этой сети [9].

По мнению С.К. Ыдрышевой «информационный посредник (провайдер, хостинг-провайдер) является основным участником информационно-коммуникационных отношений в сети Интернет. Соответственно, как и участники иных общественных отношений, он должен быть юридически наделен субъективными правами и обязанностями. Однако несмотря на то, что общественные отношения с участием провайдеров сложились более 30 лет назад и динамично развиваются, в Республике Казахстан до сих пор правовое положение информационных посредников не нашло отражение в законодательстве» [10].

6. Органы государственного управления и регулирования в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (имеют комплексную правосубъектность) – это один из важнейших субъектов реальных информационных правоотношений, обеспечивающий стабильное и эффективное функционирование отрасли связи.

Так, Закон 5 июля 2004 года «О связи» к основным задачам государственного регулирования и контроля за деятельностью в области связи относит:

1) осуществление государственной политики в области связи для эффективного функционирования рынка услуг связи;

2) осуществление государственного регулирования и контроля за деятельностью в области связи;

3) разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов развития, и совершенствования связи Республики Казахстан;

4) защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также национальных интересов государства [11].

Основным уполномоченным органом в данной сфере является Министерство искусственного интеллекта и цифрового развития Республики Казахстан.

6. Юрисдикционные органы по рассмотрению информационных споров, а именно правоохранительные органы и суды.

Суды в силу своих полномочий рассматривают от имени Республики Казахстан все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров (пункт 1 и 2 статьи 76 Конституции) посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства (пункт 2 статьи 1 Конституционного закона РК от 25 декабря 2000 года «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан») Конституционный закон Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года № 132-III «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан».

Если говорить о государственных правоохранительных силовых органах, то преступлениям и правонарушениями, связанными с оборотом информации занимаются специальные подразделения Министерства внутренних дел Республики Казахстан (МВД РК), Комитета Национальной Безопасности Республики Казахстан (КНБ РК), Генеральной Прокуратуры Республики Казахстан (ГП РК) и др.

Следующим критерием классификации субъектов информационных правоотношений является их организационная структура. В этом подходе, следует различать государство, физических и юридических лиц.

Государство является важнейшим субъектом информационного права. Нельзя не согласиться с мнением Чубуковой С.Г. отмечающей: «Государство является важнейшим субъектом информационного права. Государство, выступающее как

обладатель основных информационных ресурсов и владелец государственных информационных систем, формирует государственную информационную политику, обеспечивает единство ее информационного пространства, играет ведущую роль в международном информационном обмене и формирует информационное законодательство» [12].

Государственные органы и учреждения, которые могут выступать в качестве обладателей и пользователей информации, собственников и владельцев информационных ресурсов, информационных систем и информационных сетей.

Кроме того, государство в силу своей особой правовой природы выступает в двух ипостасях: как публично-правовое лицо, обладающее статусом и возможностями властвующего субъекта, авторитарно, посредством правового регулирования, устанавливающего для себя особые, исключительные права, преимущества, диктующему свою волю иным субъектам права; и как частноправовое лицо, которое выражается в конструкции юридического лица, выступая через своих представителей – государственных органов.

Кроме того, именно государство обладает собственным именем и некоторыми исключительными правами на объекты промышленной собственности и информацию, составляющие государственную тайну. Государство может передавать право на использование своего имени в коммерческих целях, однако пользователи в таком случае должны оплачивать обязательные платежи за подобное использование.

Правосубъектность государства устанавливается Конституцией как основным общественным договором, которое также закрепляет его основные функции в области оборота информации, а именно на примере анализа Конституции Республики Казахстан:

- закрепление статуса демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы в совокупности с положениями о том, что принципами деятельности Республики являются общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, что определяет содержание внешней и внутренней политики страны, в том числе и информационной;

- признание политического и идеологического многообразия, запрет вмешательства государства в дела общественных организации и наоборот, запрет на создание и деятельность общественных объединений, деятельность которых направлена на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни и пр. (статья 5 Конституции), что также отражается во внутренней и внешней информационной политике;

- закрепление свободы слова и творчества, запрет цензуры при наличии права каждого свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. При этом запрещается пропаганда и агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности Республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа

жестокости и насилия. Также Конституцией установлено право государства на определение перечня сведений, составляющих государственные секреты на уровне закона. Так, Закон «О доступе к информации» к полномочиям Правительства РК отнес право разрабатывать основные направления государственной политики в области доступа к информации и организует их осуществление (статья 6-1) [Закон «О доступе к информации»];

- признание право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства, тайну личных вкладов и сбережений, переписку, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений при ограничении этого права в случаях, прямо предусмотренных законом.

Выступление же государства как частного лица отражается в его участии в гражданско-правовых отношениях в обороте информации.

Так, в соответствии с Законом РК «Об информатизации» государство является собственником электронных информационных ресурсов, создаваемых, приобретаемых и накапливаемых за счет бюджетных средств, а также полученные государственными органами иными способами, установленными законами Республики Казахстан, тоже относится и к информационным системам [7]. Также такой же принцип соблюдается и по непосредственно информации, производство и сбор которой оплачивается за счет государственных бюджетных средств.

При этом следует учитывать, что государство может выступать как заказчик, непосредственно производитель информации (документы, сбор и хранение персональных или иных данных ограниченного доступа и пр.). Эти все полномочия государство реализует исходя из общественных интересов и защиты интересов личности. Осуществление государством как субъектом гражданско-правовых отношений сделок также реализуется в целях пополнения государственного бюджета и финансирования реализации государственных функций. В комплексе этих прав государства и проявляется реализация его информационных функций. При этом государство проявляет себя адекватно статусу собственника, владельца или пользователя информации, но сохраняет за собой право правового регулирования исходя из общественных интересов или интересов граждан.

Следует учесть и тот момент, что статья 39 Конституции РК не относит статьи об информационных правах граждан к нормам, не допускающим ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан (Конституция).

Следующий вид субъектов – это юридические лица и организации, осуществляющие свою деятельность без образования юридического лица, которые могут выступать в качестве обладателей и пользователей информации. Так, например, Конституционный Совет РК в Нормативном Постановлении допустил возложение государством на банковские, финансово-кредитные институты, предпринимательские и иные хозяйствующие субъекты обязанности представлять уполномоченным законом государственным органам и их должностным лицам информацию, составляющую тайну личных вкладов и сбережений, в случаях и в порядке, необходимых для реализации указанных в пункте 1 статьи 39 Конституции целей [13].

В целом следует сделать вывод о том, что информационные правоотношения – это отношения, возникающие по поводу производства, поиска, получения, передачи, преобразования, распространения и потребления информации.

Специфика оборота информации и специфика самой информации создает отраслевую специфику правоотношения, а также круг субъектов, вовлеченных в него.

Список использованной литературы:

1. Винер Н. Кибернетика, и управление, связь в животном и в машине. М., Советское радио. 1958 г. 214 с.
2. Городов О.А. Информационное право / О.А. Городов — М.: Проспект, 2007. — 248 с
3. Жатканбаева А.Е. Теоретические проблемы конституционно-правового обеспечения информационной безопасности в Республике Казахстан. Дисс. на соиск. уч. степ д.ю.н., А., 2009 г. С. 276.
4. Стрельцов А.А. Содержание информационных отношений // Теоретические проблемы информационного права. М.: ИГП РАН, 2005, с. 30-45
5. Шабаева О.А. Правовая политика нормативного регулирования общественных отношений в сфере информационного пространства // Сибирский юридический вестник. — 2019. — № 3 (86). — С. 17-21
6. Законом РК от 10 июня 1996 года № 6-І «Об авторском праве и смежных правах».
7. Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года № 418-V «Об информатизации»
8. Скрыбин С.В. Институт владения в гражданском законодательстве Республики Казахстан: современное состояние и перспективы развития / Некоторые вопросы совершенствования гражданского, социального и предпринимательского законодательства Республики Казахстан. Коллективная монография / под общ. ред. Р.К. Сарпекова, В.Т. Конусовой. - Нур-Султан: РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан», 2021. - 205 с. С. 6-25.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (ред. от 30.01.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64629/eb6ec591cb78fe25054cd4b9e0dbcc79abcf0d3a/
10. Идрышева С.К. Информационные посредники и их роль в авторских правоотношениях авторских правоотношениях в цифровую эпоху // Право и государство. № 3(104), 2024. – С. 22-30. DOI: 10.51634/2307-5201_2024_3_22
11. Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года № 567-ІІ «О связи» // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1049207&doc_id2=33891189#pos=357;-96&pos2=4;-98
12. Чубукова С.Г. Государство как субъект информационного права // Право и государство: теория и практика. 2017 г.
13. «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" и

Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 20 августа 2009 года № 5 // https://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000005_

Абдирайымова Г.С.
Старший преподаватель
Университета Кунаева

Кунапияева К.С.
Старший преподаватель
Университета Кунаева

ЯЗЫКОВЫЕ И РЕЧЕВЫЕ АСПЕКТЫ В ПРЕПОДАВАНИИ РУССКОГО ЯЗЫКА В НАЦИОНАЛЬНОЙ АУДИТОРИИ

Лекция - беседа более всего подходит для объяснения студентам нового теоретического материала. Такая форма проведения практического занятия всегда даёт возможность привлечения слушающей аудитории к активному участию в ходе занятия. Проведение лекций - бесед находит полное соответствие этой формы занятий задачам работы именно в национальной аудитории. Лекция - беседа создаёт простор для применения максимума способов вовлечения слушателей в активную мыслительную деятельность и даёт возможность преподавателю своевременно контролировать и корректировать процесс усвоения знаний. Контроль и коррекция придают законченность каждому этапу получения научной информации аудиторией, в результате чего она осознаёт поступательность в накоплении знаний. Это стимулирует активность студентов и в аудиторное, и во внеаудиторное время. Применение такой формы занятий позволяет совмещать с обучением предмету выработку у студентов необходимых профессиональных навыков. Эти факторы позволяют говорить о лекции - беседе как о ведущей форме учебных занятий по степени обеспечения условий интенсификации учебного процесса, если понимать интенсификацию как всемерную активизацию внимания студентов и стимулирование их участия в ходе занятия.

Ключевые слова: лекция-беседа, формы учебных занятий, коммуникативные задания, виды коммуникативных заданий, тип учебной лекции.

На первом курсе казахских отделений всех факультетов, всех образовательных программ университета ведётся дисциплина «Русский язык». Этот курс традиционно считается практическим курсом, и поэтому формы ведения занятий всегда соответствуют специфике нашей дисциплины. Но нельзя стоять на месте и строго следовать только определённым канонам, реальные потребности студенческой аудитории, которая обычно имеет различный уровень владения русским языком, требует новых форм проведения занятий. Одна из таких форм для

студентов, хорошо владеющих русским языком, – это лекция-беседа, которая вполне соответствует теоретическим темам программы курса «Русский язык», например: «Язык и речь», «Виды и формы речевой деятельности», «Актуальное членение предложения», «Функционально-смысловые типы речи» и т.д. Лекция-беседа как форма занятий уже утвердилась в методике, но ещё не получила абсолютного признания на практике. Здесь сдерживающими факторами являются, с одной стороны, сила академического стереотипа в представлении теоретического материала, с другой стороны, скептицизм по отношению к применимости лекции как формы коммуникации в национальной аудитории. Между тем проведение лекций-бесед находит полное соответствие этой формы занятий задачам работы именно в данной аудитории. Именно лекция-беседа создаёт простор для применения максимума способов вовлечения слушателей в активную мыслительную деятельность и даёт возможность преподавателю своевременно контролировать и корректировать процесс усвоения знаний. Контроль и коррекция придают законченность каждому этапу получения научной информации аудиторией, в результате чего она осознаёт поступательность в накоплении знаний. Это стимулирует активность студентов и в аудиторное, и во внеаудиторное время. Применение такой формы занятий позволяет совмещать с обучением предмету выработку у студентов необходимых профессиональных навыков. Эти факторы позволяют говорить о лекции-беседе как о ведущей форме учебных занятий по степени обеспечения условий интенсификации учебного процесса, если понимать интенсификацию как всемирную активизацию внимания студентов и стимулирование их участия в ходе занятия [1].

При проведении лекции-беседы очень важен выбор способа введения нового материала. Экспериментально установлено, что если в национальной аудитории ставится цель интенсифицировать работу студентов, то легче всего достигнуть этой цели индуктивным способом. Движение в сообщении знаний от рассмотрения конкретных примеров, отдельных языковых явлений к обобщающим выводам, определениям и классификациям создаёт много возможностей для привлечения к анализу языковых фактов студентов. Успех такого привлечения определяется характером коммуникативных заданий, с которыми преподаватель обращается к аудитории. Чем больше он при этом руководствуется принципом максимальной опоры на силы аудитории, тем разнообразнее становится выбор коммуникативных заданий. Учёт их обучающей направленности служит основанием для выделения различных типов заданий.

В первую группу можно выделить задания на прогнозирование.

Сюда входит: определение темы предстоящего занятия, исходя из тематики предыдущих лекций; определение вопросов, которые могли бы рассматриваться в данной теме; определение возможных трудностей при изучении данных вопросов с учётом сопоставления родного и русского языков. Прогнозирование широко используется и в отношении возможных классификаций, логически вытекающих из хорошо известных студентам признаков явлений. Задания на прогнозирование вырабатывают внимание к логике построения курса и умение предопределять перспективу расположения учебного материала, помогают осмысливать связь тем и узловых вопросов в темах.

Вторую группу могут составить задания ретроспективного характера. Они обращены к запасу у обучающихся сведений о функциях и условиях употребления изучаемых языковых средств и единиц, рассматривавшийся ранее в других аспектах или в связи с другими категориями. Например, при изучении видов связей между предложениями в тексте полезен экскурс в актуальное членение предложения. Задания этого типа направлены на развитие умения устанавливать межуровневые и межаспектные связи и вырабатывают широту лингвистической ориентации [2].

К третьей группе могут быть отнесены контролирующие задания.

В них предусматривается сиюминутный контроль понимания слушателями вводимого материала. Такой контроль осуществляется через определение студентами используемых преподавателем в объяснении грамматических форм, через толкование ими значений слов, выражений и предложений в примерах. Необходимость таких заданий вызывается многозначностью языковых единиц, явлениями омографии и омофонии.

Профессионально важной для студентов является выработка с помощью контролирующих заданий внимания к формулировке самих коммуникативных заданий. Практика показывает, что несмотря на многократное и систематическое использование их преподавателем, студенты обращают внимание лишь на смысл заданий, пока не оказываются перед необходимостью их воспроизведения. В процессе выполнения контролирующих заданий у студентов вырабатывается навык самоконтроля по отношению к использованию языковых средств.

В четвертую группу следует включить поисковые задания.

Задания этого типа очень разнообразны. В них предусматривается сопоставление двух или более языковых фактов с целью обнаружения их различий в нужном плане, установление соответствия конкретного явления тому или иному теоретическому положению, поиск формальных или семантических компонентов, объединяющих ряд явлений, определение возможности/невозможности варьирования языковой единицы, обнаружение в группе языковых явлений соответствующего выдвигаемым требованиям явления и т.д. Сюда же относятся требования сделать обобщение или вывод, найти способ наглядного оформления материала. Характерной чертой заданий данного типа является их направленность на развитие исследовательской наблюдательности у студентов, на формирование потребности в анализе языковых фактов, выведение закономерностей их организации и употребления.

5. Пятая группа формируется из заданий на иллюстрирование рассматриваемых в лекции теоретических положений. Это разной трудности придумывание примеров: по аналогии с данным, с использованием лексических и грамматических опор, с опорой только на имеющийся запас знаний, по принципу от противного, с учётом синонимических отношений, с соблюдением определённых стилистических требований, с отражением многозначности единицы и т.п.

Привлечение студентов к иллюстрированию лекционного материала даёт возможность сочетать индивидуальную и коллективную работу в аудитории. Коллективное корректирование и оценка достоинств, придуманных примеров, отбор лучших из них для внесения в конспекты развивают у студентов требовательность к собственной языковой деятельности и лингвистический вкус. Работа по иллюстрированию теории учит связывать абстрактное с конкретным,

вырабатывает у будущих специалистов модель методического подхода к представлению учебного материала.

Следующую группу коммуникативных заданий с учётом степени их трудности составляет шестая группа – проблемные задания. Прежде чем знакомить студентов с различными взглядами на то или иное языковое явление, преподаватель предлагает им попытаться ответить на один из проблемных вопросов. Уясняя, почему возможны разные ответы, ребята приучаются видеть уровни анализа и понимать, что в научном исследовании сочетаются дифференцированный и комплексный подходы к анализу. Таким образом, проблемные задания помогают преподавателю снять такое негативное явление, как стереотип лингвистического мышления слушателей. Этот тип заданий полезен и в том отношении, что, анализируя ответы студентов и по возможности соотнося их с существующими точками зрения, преподаватель показывает тем самым доступность научного анализа и для студентов. Пробуждать в слушателях уверенность в своих творческих возможностях и осознание необходимости участвовать в разработке теоретических вопросов дисциплины – значит помогать им преодолевать языковые барьеры научного общения [3].

Предложенное разделение коммуникативных заданий, сопутствующих чтению лекции по теории языка в национальной аудитории, разумеется, условно [4]. Количество типов заданий может быть увеличено за счёт дополнительного выделения других видов или уменьшено за счёт объединения некоторых видов. В любом случае разработка типологии коммуникативных заданий позволяет систематизировать разнообразные методические приёмы, которые нужно использовать в рамках практического курса, используя лекцию-беседу, чтобы интенсифицировать обучение в национальной аудитории. Активность внимания студентов, их интерес к занятиям должны вызываться не только постоянным их побуждением к научному общению с преподавателем. Здесь немаловажную роль играют такие компоненты лекции-беседы как её наглядное оформление, иллюстративный материал, работа с терминологическими элементами.

Поскольку мы изучаем особенности научного стиля, от учебной иллюстрации обычно требуется, чтобы она представляла собой образец научной речи. Пример в лекционном курсе всегда должен быть понятен аудитории. Аудитория остаётся равнодушной к примерам, если сама непосредственно принимает участие в поиске достойных примеров. Поэтому заранее даются задания об отборе учебно-научных текстов, ведётся большая поисковая работа в справочных отделах и читальных залах библиотек. Студенты просматривают учебные пособия и научные журналы по своей специальности, что значительно расширяет их информационный кругозор. То есть иллюстративная часть лекции при правильной оценке её значимости может стать действенным средством повышения интенсивности усвоения материала. Немалая роль в этом отводится и наглядности. Представление в национальной аудитории языкового материала невозможно без таблицы или схемы. Функции этих видов наглядности разнообразны и значительны. Таблицы и схемы не только способствуют лучшему пониманию и запоминанию материала. Они служат опорой для его воспроизведения, своеобразным планом построения монологов разного типа и в своей совокупности составляют краткий наглядный конспект курса, т.е. своего рода пособие. Чем обильнее наглядная представленность

материала, тем интереснее и разнообразнее диалоги преподавателя с аудиторией по ходу лекции. Усиливать наглядность курса – значит повышать его интенсивность [5].

В изучении научного стиля и его особенностей большое место отводится изучению и использованию терминологии. Занятия в форме лекции-беседы позволяют не только вводить термины, но и проводить работу над ними, чтобы облегчить студентам их усвоение и обосновать правильное их употребление. Для этого можно создать специальную систему коммуникативных заданий, направленных на отработку смысловой и морфологической стороны терминов. Хотелось бы отметить ещё один аспект использования такого типа учебных занятий как лекция-беседа. У нас уже есть интересный опыт проведения мини-лекции-беседы студентами в аудитории своих же однокурсников. Как заключительный этап изучения научного стиля и анализа учебно-научных текстов ребятам есть чем поделиться со своими товарищами, например, современной научной информацией по специальности. Проводя свои мини-лекции, студенты с удовольствием ощущают себя педагогами: докладывают о новом актуальном теоретическом материале, обращаются к своим товарищам с вопросами, оценивают ответы. В то же время проведение лекций студентами – это прекрасная возможность развития навыков публичной речи на русском языке.

В заключение следует отметить, что лекция - беседа как тип учебных занятий в наибольшей степени отвечает требованиям установления обратной связи с аудиторией.

Список использованной литературы:

1. Демидова А.К. Пособие по русскому языку. Научный стиль речи. – М., 2001. – 326 с.
2. Дудников А.В. Стратегические и тактические принципы методики преподавания русского языка. – М., 1995. – 157 с.
3. Жуков Г.Н. Основы общей профессиональной педагогики: Учебное пособие. – М., 2005. – 294 с.
4. Львов М.Р. Формирование коммуникативных умений студентов. – С-Пб., 2004. – 198 с.
5. Миронова В.Г., Хмельницкая И.Б. Обучение научному стилю речи. – Алматы, 2003. – 144 с.

Алдан А.

Қонаев университетінің аға оқытушысы

Нурболат Қ.

С.Асфендияров атындағы ҚазҰМУ

Тілдік пәндер кафедрасының аға оқытушысы

Абдирайымова Г.С.

Қонаев университетінің аға оқытушысы

ШЕТ ТІЛНІҮЙРЕТУДЕ ҚОЛДАНЫЛАТЫН СТРАТЕГИЯЛЫҚ ТИМДІ ӘДІСТЕР

Аннотация: Бұл мақалада шет тілін оқыту процесінде стратегиялық әдістерді дамыту мәселелері қарастырылады. Заманауи білім беру технологиялары мен интерактивті әдістердің тіл үйренушілердің қажеттіліктеріне қарай отырып бейімделу мүмкіндіктері талданған. Зерттеу барысында коммуникативтік тәсілдер, мәдениетаралық қарым-қатынасқа бағытталған оқыту әдістері және когнитивтік стратегиялар кеңінен қарастырылады. Сонымен қатар, тіл үйренушілердің оқыту сапасын арттыру мақсатында жаңа педагогикалық шешімдер мен тәжірибелік ұсыныстар берілген. Мақала шет тілін оқытуды жетілдіруге қызығушылық танытқан студенттер мен арнайы тіл үйренушілерге арналған.

Кілт сөздер: Шет тілін оқыту, стратегиялық әдістер, коммуникативтік тәсілдер, мәдениетаралық қарым-қатынас, когнитивтік стратегиялар, заманауи оқыту технологиялары, білім беру процесі.

Кіріспе: Қазіргідей жаһандану заманында тілдің алатын орны айырықша, нақтылап айытқанда көп тіл білудің пайдасы орасан зор. Бұрыннан келе жатқан халық аузындағы "Бір тіл білсең, бір адамсың, екі тіл білсең, екі адамсың" деген тәмсіл текке айтылмағанын және де өмір өзі айқындай түсуде. Тілдің атам заманнан қарым-қатынас құралы екенін барша әлем халқы өте жақсы түсінеді. Әлемнің бір-бірімен тосалғысыз қарым-қатынас жасап, озық технология, ақпараттық ойлармен және адамзат құндылығы саналатын әртүрлі жетістіктермен еркін бөлісе алуы, тіл құдіретінің қаншалықты қоғам өмірі үшін маңызды екенін айқындайды.

Заман талабының қажеттілігіне байланысты, бүкіл әлемде адамзаттың тілдерді үйренуге деген көзқарастары стратегиялық тұрғыдан дамып түбегейлі өзгерді. Оқыту процесі – тәлім–тәрбиелік қарым-қатынастарды ұйымдастырудың тәсілі. Оқыту процесін ұйымдастыратын педагог. Оқыту процесі бірнеше элементтен құрылатын жүйе. Педагогикалық процестің үш құрылымы болады: педагогикалық, әдістемелік, психологиялық.[1, 278б]

Стратегиялық әдістер – мұғалім мен студенттердің мазмұнды жетілдіру – қабылдауға арналған іс–әрекеттері. Құралдар – мазмұнмен жұмыс жасайтын материалдық тәсілдер мен әдістер. Барлық бағыттар, деңгейлер мен уақыт кезеңдерінің болжамдарын, бағдарламалары мен әдістерін, шешімдерді таңдау мен бағалауда стратегиялық жоспарлаудағы әдістемелік тәсіл көрсетіледі. Тілдерді оқытудың мазмұны - жас ұрпақты ғылымның жетістіктерін меңгеруді, білімдерін дамытуды міндеттейді. Кезкелген тілді оқыту формалары мен тәсілдері, оқыту мазмұнының қандайда бір амал–тәсілдері мен нақтылы практикалық жолдарын

меңгеруді баяндайды. Оқыту нәтижесін талдау және бағалау. Мұғалім және студенттің оқу әрекет құрылымына бірлесе отыра, сараптама жұмыстарын жүргізуі, білім алушылардың оқу әрекетінің сапасына көзқарасын білдіріп, бағалап және білім деңгейін тексеріп, өзін-өзі қадағалап отыруы.

Тілді үйретуде бастапқы кезеңінен оқыту, білімдер жүйесін тіл үйренушілердің меңгеруі белгілі бір дидактикалық буындардан немесе кезеңдерден тұрады:

1. Тіл үйренушіге берілетін білім мақсаты мен қажетін түсіндіру және оларды әрекетке бағыттайтын мотивтерді туғызу. Осыған орай оқу міндеттерін (тапсырмаларды) анықтау.
2. Тіл үйренушіге жаңа берілетін білімді баяндау және оны қабылдауға жағдай туғызуы.
3. Тіл үйренушінің білімді қабылдауы және оның санасында жаңа білімнің қорытылып, ғылыми ұғымдар мен тұжырымдардың қалыптасуына мүмкіндік беру.
4. Берілген білімді бекітуге басшылық ету.
5. Білімді практикада қолдануға қаракет ету.
6. Тіл үйренушінің білімі мен дағдысының сапасы және деңгейін есепке алу, тексеру және бағалау.[1, 323б, 2, 204б].

Тіл үйренушінің жаңа оқу материалын танымдық қабылдауы, білімді, жаңа оқу материалын меңгеруі болып табылады. Қабылдау – адамға тікелей әсер ететін заттардың немесе құбылыстардың адам санасында бейнелеу процесі. Сабақ үстінде үйренушілердің жаңа материалмен танысуы түйсіктен және қабылдаудан басталады. Білімді жан-жақты меңгеру және түсіну үшін оқу материалын қабылдау, бақылау жеткіліксіз. Одан әрі тіл үйренушілер қорытындылар жасауға тиіс. Бұл тіл үйренушілердің білім мазмұнын жете түсініп, ұғынуы және белсенді де терең ойлау әрекетінің нәтижесінде ғана жүзеге асады.

Тіл үйренушілердің білімін бекіту оқыту процесінде олардың алған білімдерін қолдана отырып нақтылауында. Білім мен дағдыны практикада қолдану. Білімді жан-жақты меңгеру, оны практикада қолдануды қажет етеді. Білім мен дағдының сапасы мен нәтижесінің көрсеткіші практика. Егер ізденуші білімді практикада қолдана алмаса, бұл оның білімді үстірт қабылдағанынан, жете түсінбегенінен болады. Білімді практикада қолданудың оқу процесінде екі түрі жиі кездеседі. Бірінші –білімді жаңа материалды ұғыну үстінде қолдану, екіншісі – жаңа оқу міндеттерін шешу үстінде қолдану. Бұл кезде тіл үйренуші бұрын алған білімін жаңа мәселелерді шешуге байланыстырып, өздігінен әрекет жасай алады.[3, 65б].

Білім мен дағды оқыту процесінде түрлі практикалық және лабораториялық жұмыстарда кеңінен қолданылады. Мұндай жағдайда тіл үйренушілердің өздігінен бақылау, тәжірибе жасау, іздену әрекеттеріне негізделген жұмыстарды орындайды. Тіл үйренушілердің білімі мен дағдысын тексеру, оны талдау және бағалау. Оқыту процесінде бұл жұмыс өз алдына дербес практикалық буын болып табылады және оқытудың әрбір кезеңінің құрамынан да орын алады. Оқытудың білім алудағы жетістіктерін, табыстарын және мүмкіндіктерін талдап, айтып берудің және оны бағалаудың маңызы ерекше. Мұғалім мен тіл үйренуші үшін мұндай жұмыс, кибернетикалық тілмен айтқанда кері байланыс болып табылады. Мұны мұғалім

оқытудың әрбір кезеңінде: жаңа білімді қабылдау, оны ұғыну, бекіту, практикада қолдану аясында іске асырады. Сонымен қатар бұл жұмыс оқыту процесінің белгілі кезеңіндегі дербес буын ретінде де қолданылады. Оқыту процесінің жоғарыда айтылған жеке буындарының маңызы мен орнын білумен қатар, олардың бір–бірімен өзара тығыз байланысты болатынын, біртұтас процесс екенін ұмытпау керек. Сондықтан тіл үйренушілердің білім мен дағдыны меңгеру жолын біртұтас процесс деп қараған жөн. Ол – қабылдау, түсіну, бекіту, қолдану сияқты өзара байланысты құрамнан тұрады.

Тілді оқытудың түрлері. Оқыту теориясы мен тәжірибесі дамуының жалпы заңдылықтарының бірі – дидактикалық жүйелердің бірізділігі. Әрбір жаңа жүйе дәстүрлі жүйелердің күшті қасиеттерін, идеяларын, тәжірибесін өзіне сіңіріп алады. Дидактика тарихында оқытудың үш түрі қалыптасқан: түсіндірмелі – иллюстрациялы (дәстүрлі), проблемелы, бағдарламалы (компьютерлік). Енді осылардың жетістіктері мен кемшіліктеріне тоқталайық:

Түсіндірмелі–иллюстрациялы оқыту дәстүрлі оқыту деп аталатыны тарихта ұзақ уақыт бойы өміршең болғанына байланысты. Дәстүрлі оқыту жаңадан пайда болған түсіндіру жолдары мен көрнекіліктерді өзіне кіріктіріп ортырады. Бұл жүйедегі негізгі оқыту әдіс-тәсілдеріне көрнекіліктерді пайдалана отырып түсіндіру жатады. Тіл үйренушіледің негізгі іс-әрекеті: берілген білімнің мазмұнын тыңдау, қабылдау, естерінде сақтау. Мұндай оқытудың талабы: олардың есте сақтаған өткен оқу материалының мазмұнын қатесіз қайталап айтып беруі.[4, 106]

Түсіндірмелі – иллюстрациялы оқытудың ғасырлар бойы нығайтылған пайдалы жақтары:

- уақытты үнемдейді;
- мұғалім мен шәкіттердің күш-қайратын жетілдіреді;
- күрделі білімдерді қабылдауды жеңілдетеді;
- оқыту процесін тиімді басқаруды қамтамасыз етеді.

Бағдарламалы (компьютерлік) оқыту. Бағдарламалы оқытудың негізгі мақсаты – оқыту процесін басқаруды жетілдіру, тексеруден өзін-өзі тексеруге, оқытудан өзін-өзі оқытуға көшу. Бағдарламалы оқытуда жаңа бағдарланған оқулықтар, оқыту құжаттары, үйрету (оқыту) машиналары қолданылды. Оқытудың бұл түрі 1960 жылдан бастап Б.Скиннер, Н.Краудер бастамасынан кейін, педагогика, психология және кибернетиканы ұштастырып пайдаланылады.

Бағдарламалы оқытудың ерекшеліктері: оқу материалы жеке логикалы бөлшектерге бөлінеді; әр бөлімді меңгерген соң, тіл үйренуші өздігінен тест-сұрақтарға жауап береді; дұрыс жауап берілсе, келесі деңгейге өтеді; жауап қате болса, өзі бөлімді қайталап өтіп, сұрақтарға тағы да жауап береді. Оқытудың бұл түріне негіз болған оқу бағдарламасы оқу материалын, оны меңгеру барысындағы тіл үйренушінің іс-әрекетін, тексеру түрлерін бір тәртіппен ретке келтіреді.

Деңгейлеп оқыту бағдарламада әр үйренуші керекті деңгейге жетпеген жағдайда қайтадан оқып, қосымша түсініктеме алып, қатені жойып, келесі деңгейге өтеді. Мықты тіл үйренушілер негізгі деңгейде жүрсе, төменгі деңгейдегілер орта деңгейге жетеді. Аралас бағдарламада қиын тақырыптар тарауларға бөлінеді, басқалары деңгей бойынша орналасады.

Бұл оқыту машинасыз және машиналы болып екіге бөлінеді. Машинасыз бағдарлама оқыту үшін арнайы оқулықтар, перфокарталар пайдаланылады, негізгі

деректер көзі қағаз болады. Оқу нәтижесі біраз уақыттан соң бағаланады. Соңғы кезде машиналы бағдарламалап оқыту үшін компьютер кең қолданылуда. Тапсырмалар, мәтіндер, сұрақтар, жауаптар дисплей дидарында жазылып, сол мезгілде бағаланып тұрады.

Проблемалық оқыту. Заманауи білімдендірудің мақсаты мамандарды шығармашылыққа дайындау екені даусыз. Шығармашылық дегеніміз жаңалықты (жаңа нысана, жаңа білім, жаңа проблема, жаңа әдіс) ашу. Осыған орай, проблемалық оқытудың өзі де шығармашыл процесс: бейқалыпты ғылыми –оқу мәселені бейқалыпты әдістермен шешу. Соңғы кезде кең тараған оқу түрінің мәні: мұғалім жаңа білімді дайын түрде баяндамай, тіл үйренушілердің алдына проблемалық сұрақтарды қойып, оларды шешудің жолдары мен тәсілдерін іздеуге бейімдейді. Аталмыш оқыту жаңадан ғана пайда болған жоқ. Кезінде бұған өз үлесін қосқан педагог – ғалымдар Сократ, Руссо, Дистервег, Ушинский. Мысалы, Дистервегтің дәлелдеуінше, “жаман ұстаз ақиқатты айта салады, жақсы ұстаз оны іздеп табуды үйретеді”.

Проблемалық оқытуды ойдағыдай іске асыру үшін шәкірттерге ұсынатын проблемалық сұрақтар жүйесін жасап шығу қажет. Ескеретін жайт: кез келген сұрақ проблемалы бола бермейді. Проблемалы сұрақтың жауабы дайын болмайды, оны тіл үйренуші міндетті түрде өзі іздеуі шарт. Ол сұрақ олардың сана–сезіміне қиындық туғызуы қажет. Тіл үйренуші іштей түйсінген ойлау қиыншылығы проблемалық жағдаят деп аталады. Проблемалық сұрақ, бір жағынан, қиын болуы, екінші жағынан, оқушының шамасына лайық болуы керек. Осындай проблемалық жағдаят туғызу, проблемалық сұрақ қою – проблемалық оқытудың алғашқы кезеңі.[5, 1016]

Қорытындылай келгенде мұғалім оқытуды дамыту процесі барысында тіл үйренуші ойына, пікір қайшылықтарына дұрыс бағдар жасай отыра, жауап табу әдістерін үйретеді. Әдетте, оқытудың бұл түрі жаңа оқу материалын түсіндіру кезеңінде қолданылады. Сонымен, проблемалы оқытудың ерекшелігі: оқушыға дайын білім берілмей, одан проблемаларды ізденіс арқылы шешу талап етіледі.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. K.K. Zhanpeisova, N.N. Khan, A.N. Kosherbaeva, Sh.Zh. Kolumbayeva . Tools, forms, methods of education as a power mechanism of holistic pedagogical process. // Pedagogy Almaty, 2016. 278p. 323p.
2. Елікбай С.Ш. Орта мектеп оқушыларының шет тілінде сөйлеу дағдыларын қалыптастырудағы ойынның рөлі. // Наука и Мы. XIX международная научно - практическая конференция 21-22 апреля 2022г. г.Кокшетау 2022. II-том, 204-205б.
3. Капышева Г.К. Базалық негізгі шетел тілін оқыту әдістемесі(В1 деңгей): Оқу - әдістеме құралы, / Г.К. Капышева, А.С. Бахтыбаева; С.Аманжолов атын. ШҚУ - Өскемен: 2022. 65б.
4. Қуанышбаева Ж.А. Шет тілдерін оқытуда мәдениетаралық қарым-қатынастың рөлі. / Ж.А. Қуанышбаева// Оқу - инновациялық технолоилар. - 2022. - №1, 10-12б.
5. Әзімбаевна А., Ташболатова С. Дүйсенова Т. Шетел тілі сабағында оқушылардың оқу ынтасын арыттыру. //Ізденіс. Международный научный

Әлдибеков Ж.С.

Заң ғылымының докторы,
Қонаев Университетінің профессоры

Мамырова С.Т.

Заң ғылымының магистрі,
Қонаев Университетінің аға оқытушы

ДӘСТҮРЛІ ҚАЗАҚ ҚОҒАМЫНДАҒЫ ПАТРОНОМИЯ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТ БАСҚАРУ ҚҰРЫЛЫМЫНЫҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ.

Қазақ халқының дәстүрлі қоғамдық құрылымы шыққан тегі жағынан өзара туыстас тайпалар тобынан ғана емес, сондай – ақ тектік, туысқандық байланыстардан тысқары тұрған сословиелік топтардан да құралды. Өйткені қандық – туыстық байланыстар қағидалары сол кезеңдегі қазақ қоғамының ең төменгі ұйымы – патронимияда тұрақты әрі мызғымастықпен сақталып келді. Осы тұрғыдан патронимия терминіне тоқталсақ, ол ежелгі грек тілінен енген (patros – әке, ohta – ат, есім дегенді білдіреді. [1,286 б.] Сонымен дәстүрлі қазақ қоғамы жағдайындағы патронимия – шаруашылық салт – дәстүр және жер аумағы тұрғысынан қарағанда жалпы бір мүддемен байланысты жақын туыстардың ұжымын білдіреді. Сондықтан қалыптасқан дәстүр бойынша көшпелі қоғамның әрбір мүшесі патронимия тарапынан жеке басына қатысты қоғаныш, көмек тауып отырды, сөйтіп бұл ұйым жеке адамның ғана емес бүкіл отбасының өмір сүруіне кепілдік бере отырып, жеке тұлғаны әлеуметтік көтермелеуде маңызды рөл атқарды.

Патронимия мәселесі Қазан төңкерісіне дейінгі біршама этнографиялық еңбектерде көрініс табады. Мәселен, сол кезеңге қатысты зерттеулерде патронимия ең алдымен белгілі бір рудың бастапқы шаруашылық ұйымы ретінде қарастырылады. Айталық, «О древних союзах киргиз – кайсаков» деп аталатын еңбекте бұл мәселе былайша сипатталады: ... что основная общетвенная единица – аул, группа близкородственных семейств собрание нескольких родственных аулов составляет отделение, а собрание нескольких отделений составляет род» [2, 101 с] Сондай - ақ, бұл қарастырылған топты үлкен патриархалды отбасы ретінде немесе отбасылық қауым тұрғысында қарастырылатын бағыттағы пікір, көзқарастар да кездеседі. Мәселен, зерттеуші В. Остафьевтің ойынша, бұл мәселе былайша тұжырымдалады: «Такой аул (семья, группа) не имеет ничего общего с административным аулом и представляется первичной, жизненной, обособленной и характерной представительницей казахской общины» [3, -161 бб]. Осы аталған екі еңбектің ауқымында да патриархалды ірі отбасылық топтардың басында ақсақалдар, ауыл ішінде үлкен беделге ие болған, немесе байлыққа ие, немесе ақыл – ой, қабілеті жағынан өте жоғары деңгейде танылып көзге түскен қадірменді адамдар тұрып, басқарады деп дұрыс тұжырымдалған. Сондықтан қарастырылып

отырған кезеңдегі тығыз топтасып, жұмыла біріккен отбасылық – туыскандық топтарды алғашқы рулық қауымның сарқыншағы ретінде қарауға болмайды, керісінше бұл процесті жаңа шаруашылық және аумақтық байланыстардың нәтижесі ретінде қарап, қазақ халқының қоғамдық – саяси бірлігінде маңызды рөл атқарған құбылыс деп бағалаған жөн. Сондай – ақ, партономиялық топтарға қатысты қолданылатын қазақ терминдері «бір ата», немесе «ата баласы» бір аймақта қоян-қолтық бірлесіп өмір сүрген, қандық – туыскандық жағынан өте жақын шағын қауымдық ұжымдарға да қатысты да қолданылады. Осы тұрғыдан, «отбасылық – туыстық топ», «бір ата», «партономия» түсініктерін біріңғай, ортақ мән – мағынаға сыйдыра отырып,, сөз саптау, ой түзу ыңғайына байланысты кез – келгенін қолдануға болады деп тұжырымдауға негіз бар.

Сонымен жоғарыда көрсетілген пікір - тұжырымдардан пайымдайтынымыз, партономияға немесе «бір ата», «ата баласына» қатысты айтылған анықтамалар шаруашылық тұрғыдағы қазақ ауылының көптеген өлшемдерімен сәйкес келетінін пайымдауға болады. Сондай – ақ, «бір ата» немесе «ата баласы» ең жақын туыстардың тобы болғандықтан өзара көмек және өзара міндеткерліктің барлық нысандарымен иеленді, өйткені бұлар әкесі енші беріп, бөліп шығарған немесе бірнеше ағайынды адамдардың өздерінің дербес шаруашылық ұстауына байланысты мұндай өзара көмектің, міндеткерліктің болмауы мүмкін емес еді. Осындай ерекшеліктеріне байланысты шағын әлеуметтік ұйымдар бірінші қатардағы патрономия деп аталып, қазақ түсінігіндегі «бір ата» деп аталатын әлеуметтік ұжымның атауына сәйкес келеді. Өз кезегінде «бір ата» баласына бұдан да кең көлемдегі әлеуметтік топтар, яғни ең жоғарғы қатардағы патрономияда кіреді. Тек осы деңгейдегі партономия ауқымында ғана барлық туыстардың қоғамдық пікірі бір арнаға тоғысып, жерге иелік жасау соның қолында болды. Үлкен патрономияға кіретін «бір атадан» тараған туыскандардың «күз – күздеуі», «жаз – жайлауы», «қыс - қыстауы» және көктемдегі көктеуі ортақ болып, бірге көшіп – қонып отырған. Бұлар идеологиялық тұрғыдан бір атадан тараған ұрпақтар ретінде өздерінің шыққан тектерінің бірлігін әрқашан сезініп отырған. Сондықтан да бұлар үлкен патрономия мүшелерінің қоғамдық мүдделері – өлгендерге ас беру, қалыптасқан салт – дәстүрге байланысты той – томалақ жасау, мейрамдарды өткізу, барымтаға қатысу, қалың мал, құн төлеу, жетім – жесірлерге көмектесу сияқты маңызды мәселелердің төңірегінде шоғырландырылып, әрі нақты іске асырылып отырды. Осындай дербес қауымдық бірліктердің орындайтын жалпы функцияларының жиынтығын XVII -XVIII ғасырлардағы қазақ қоғамының әлеуметтік ұйымының негізгі элементі ретінде бөліп қарауға мүмкіндік береді. Осы тұрғыдан атап өтетін ерекше мәселенің бірі – көп сатылы тең бағыныштағы өзара туыстық баспалдақта тұрған бір рулық қауымның өз ішінде қалыптасқан әдет – ғұрыпқа сәйкес некеге тұруға қатаң тиым салынған (экзогамия) принципке негізделген қазақ халқының әлеуметтік өмірінде маңызды орын алатын «жеті ата» түсінігінің қалыптасуы болды. Осыған байланысты қазақ халқы ерекше мән беріп қараған осы құбылыстың мән – маңызын қысқаша ашып көрсету артық болмайды.

Адамзат тарихында адамдар ұжымы қалыптасқан алғашқы қоғамның әлеуметтік – реттеушілік функциясының бастапқы нысаны ретінде қандас некеге тұруға тұруға тиым салу жүйесінің ерекше маңызы болды. Осының негізінде жақын және басқа да туыстардың арасында неке одағына тиым салу (экзогамия) нормалары

қалыптасып, бұл тиым шаралары келесі ұрпақтарға таралып отырды. Осы тұрғыда қазақ дәстүрлі қоғамында экзогамиялық нормалардың сақталуы өте қатаң әдет – ғұрыптық ережелермен бақыланып отырды. Туысқандық принциптерге негізделген қазақ ұлтының құрылымы әсіресе, тайпалық ұжымның төменгі сатысында мүмкі болатын экзогамиялық нормалардан ауытқудың қандай да болмасын фактісін жіті қадағалап, қатаң ұстанып отырды. Сондықтан экзогамиялық нормалар халқымыздың әдет – ғұрып құқығында ерекше көрініс тауып, оны бұзғандаға өте қатаң жазалар қолданылып отырды. Тіпті бұл жазалар қазақ әдет – ғұрып құқығы жүйесінде соттық прецедент ретінде қалыптасып, қазақ фольклорының бірқатар түрлерінде жан – жақты насихатталады. Мәселен, «Қалқаман – Мамыр» тарихи поэмасында Тобықты руынан шыққан қыз бен жігіттің өздерін өлімге бас тіккен қайғылы махаббаттары мен өзара сүйспеншілігі сиппатталады. Өйткені, бастарын қатерге тіккен екі жас та сол рудың бесінші атасынан қосылатын туыстар болғандықтан ел ішінен біржолата қуылып, моральдық тұрғыдан қарағанда өлім жазасынан да қатал жазаға тартылғаны белгілі. Экзогамия талаптарын орындаудың негізгі шарты – кез – келген патронимия мүшесі кем дегенде өзінің жеті атаға дейінгі шежіресін жақсы білуге тиіс болды. Ел арасында өзінің жеі атаға дейінгі шыққан тегін білмегендер «жеті атасын білмеген жетесіз» деген деп қатал сыналып, ал жеті атасынан бастап, ру, тайпа, ел шежіресін жақсы біліп, меңгерген адамдар үшін «жеті атасын білген жеті жұрттың қамын жейді» деген мақал арқылы мадақталып отырған.

Қарастылылып отырған кезеңдегі қазақтардың патронимиялық үлгісі шаруашылық жүргізу ерекшелігі мен көшпелі өмір – салт дәстүрі ықпалы негізіндн қалыптасты. Бұл ерекшеліктер ең алдымен олардың үй – жайына және патронимиялық қоныстану, орналасу жағдайына әсерін тигізді. Бірнеше үй бір ауыл болып есептелді. Ауыл дегеніміз дегеніміз – патронимия тұрғысынан қарағанда, бір атадан таралған бірнеше туыстас отбасы. Олардың өріс – қоныстары бі болды, шаруашылықты бірлесіп жүргізіп, бірге көшіп – қонып жүрді. [4, 44 б.] Жоғарыда көрсетілгендей патронимиялық ауыл жеке отбасыларда (түтіндерден) құралды. Ауылдағы үлкен шаңырақ қоғамдық пікір білдіретін қауымдық жиналыстардың, отырыстардың орны ретінде танылып, онда патронимия мүддесіне қатысты барлық мәселелер талқыға түсетін болды. Ауыл ағасы – ақсақалдардың өкілеттігінде патронимия ауқымындағы соттық – бітімгершілік биліктің барлық күші болды, яғни отбаслық – туыстық топтардың арасындағы түсінбестік тұрғысындағы кез – келген істер ақсақалдардың тікелей араласуымен шешілді. Көптеген зерттеушілердің жазбаша пікірлеріне сүйенсек, патронимия ауқымындағы билер сотынан басқа, патриалхалдық негіздегі үй соты болды, оны жақын туыстардың арасынан сайланған ақсақал басқарып, ру аумағындағы барлық істерді шешіп отырды және билер сотының бақылауына жатпады.

Патронимия жүйесіндегі ақсақалдардың атқаратын аса маңызды рөлі жайындағы өз ойын зерртеуші Н.П. Рычков былайша тұжырымдайды: «...Маленькие поселки как общие правило скопляли себе юрты, родичей потомков и того же семейства, дедовского или же более дального. Таких дедов киргизы называли аксакал, что означает седая борода... Предводитель – это самый уважаемый человек в аймаке, его оракул. Вот почему влияния предводителей на местах было огромное, невзирая на всю формальную незначительность их власти, и потому они

становились сильным орудием управления в руках хана, которое через них мог сделать очень много».[5,100б.] Патрономиядағы үстемдік мәртебесі рулық – туыстық тұрғыдағы өзара қарым – қатынас мәселелерін қауымда немесе ақсақалдар кеңесінде шешудің өкілдігі ретінде қарастырылды. Сондықтан, кеңес беруге қатысты тәлімгерлік құқығы кей кездері өктемдік сипатта да көрініп отырды. Мәселен, ауыл ақсақалы патрономия үшін тиімді әрі пайдалы келісім жасалуы мүмкі жағдайда (үлкен мөлшерде қалың мал, жақсы жайылымдық т.б.) қалыңдықтың ата – анасының алдын – ала келісімінсіз – ақ құда түсу құқығын жүзеге асыра беретін болды. Патрономияның ішкі өмірінде «бәйбішенің» атқаратын рөлі зор болды, әдетте, ол ақсақалдың үлкен әйелі болып есептелді. Атап өтетін жәйт, егде жасқа келген кез – келген әйел «бәйбіше» деген құрметті атаққа ие бола алмады. Үлкен бәйбіше әртүрлі шаруашылық саласына басшылық жасап және отбасылық мейрамдарды өткізуде салт – дәстүр, ғұрыптық ережелердің сақталуын қадағалап отырды. Осы тұрғыдан бәйбіше қызметіне қатысты мына мәтелді келтіруге болады. Мысалы, «Аймақтың құты – ақсақал, ауылдың құты – бәйбіше» - деп екі ауыз сөзбен дөп айтқан.

Сонымен қатар патрономиялық жүйеде жалпылық, ортақтық элементтері де әр кезде байқалып отырды, мәселен, «Үлкен шаңыраққа» сусын ішіп, тамақтану үшін ешқандай шақырусыз кіруге болатын еді. Кейбір деректер бойынша үлкен шаңырақ астына кешкі ас ішу кезінде 36 адамға дейін жиналатын болған. Патрономияның ішкі өміріндегі осындай қатынастарды сипаттайтын, «Үлкен үй – ортақ, кіші үй – бұлтақ» деген мақал сақталған. Патрономиялық ауылдарда қариялардың балалар тәрбиесіндегі ықпалы өте зор болды. Атап айтқанда,, қарттардың қолдауымен, олардың тікелей тәлімгерлік іс – әрекетінің барысында жас ұрпақтарға әр түрлі саладағы әлеуметтік функцияларды игеруге, еңбек дағдысына баулу, жақсы мінез – құлық қалыптастырудағы құндылықтар – шыдамдылықты табандылықты, батылдықты, үлкенге құрмет, кішіге ізет сияқты қасиеттерді жас ұрпақтардың бойына, санасына сіңіруге барынша атсалысып,, мұндай қасиеттер келесі буынның ұрпақтарына сабақтастықпен көшіп отырды. Сондай – ақ ғасырлар бойы біртіндеп қалыптасқан дәстүрлердің рөлі де аса зор болып, шаруашылық, идеологиялық, діни және тұрмыстық саладағы концепциялар бір ұрпақтан келесі ұрпаққа тиянақты түрде беріліп отырды. Сол кезеңдегі қазақтарға қатысты басты ерекшелік ерте дербестікке ие болып, әлеуметтену болды. Егер де балалар жас кезінен бастап, үлкендердің қадір – қасиетіне бас иіп, оларға құрмет, қошемет көрсетіп қызмет етсе, олар да болшақта соған сәйкес лайықты құрметке ие бола алды. Осы тұрғыдан қариялардың жастарға алғыс сезімін білдіріп, бата ретінде айтқан: «Сіздер бізді сыйласаңыздар, сіздерді құдай сыйласын» деген салмақты сөзін келтіруге болады. Ал «Жағына қарай сөйлеп, жасына қарай отырады» деген қағидаға сүйене отырып, балалар үлкендермен тең дәрежеде сөйлесе отырып, өздерінің рухани деңгейлерін, дәрежесін көтеріп отырды. Балалар қоғамдық отырыстаға қатысуға ерте жіберіліп, шаруашылық істеріне белсенді араласып, он бес жастан бастап кәмелетке толды деп есептелді. Бірақ, балаларға қатысты әке билігі олар 35-40 жасқа жеткенше жүрді және осы уақыттан бастап қана олар, толық іс – әрекет, қимыл еркіндігіне ие болды.

Жалпы қазақ халқының ел басқару үрдісі пәлендей күрделі емес. Оның негізгі буыны – әулет, ауыл, ел (ру) және мемлекет басқару жүйелерінен тұрған. Басқару

буындарының (мемлекет басқаруынан басқасы) басына келген топ жұртшылыққа жан – жақты қабілетімен танылған азаматтарды құрады. Олардың көпшілігі қазақ даласының «сенім демократиясы» арқылы басқару ісіне ие болды.[6,105б.] Басқарудың әулет, ауыл, (ел) буындарының басына келген адамдарға халық шүбәсіз бағынған әрі сенген. Өйткені, олардың көпшілігі халық сенімі деңгейінен шыққанға дейін де елге мәлім көрнекті азаматтар еді. Бұған қоса басқаушылардың қайсысын алсақ та қызметті ақысыз – пұлсыз, яғни еңбекақы алмай, қоғамдық негізде атқарған. Мұның өзі басқарушының жұртшылыққа талап қою, тәртіпке шақыру сияқты ісіне күш беріп отырған. Енді әртүрлі деңгейдегі негізгі басқару буындарының қызметіне қысқаша ғана сипаттама берген жөн деп ойлаймыз.

Әулетті басқару ісі. Әулет кіші патронимия деңгейіндегі жеті атаға дейінгі туыстық топтың адамадарын (шамамен 20-25 үй) басқару. Басқарудың бұл буыны – туыстықтан тұратындықтан түбегейлі сыналған, орнықты басқарушыны сырттан сарылып іздемей – ақ, араларындағы жасы үлкен адам сол әулетті басқарып отырған. Әулет басқарудың негізгі қызмет ауқымы - туыстар арасындағы барлық шаруа саласын реттеуден басқа, жаңа туған баланың шілдеханасын өткізуден бастап, қайтыс болған қариясын соңғы сапарға жөнелтуге дейінгі істерді үйлестіру болып табылады. Әулет ішіндегі үйлер – «Үлкен үй», «Отау үй» болып бөлінген. Үлкен үй – атаның үйі де, отау үй – баласының үйлері. Әр үй өз шаруасын өздері жасап, иеліктеріне өздері қожалық еткен. Ал ортақ шаруа болған кезде, оны ойласып бірлесіп атқарған. Мәселен, оған қыстаудан жайлауға, жайлаудан - қыстауға көшіп қону, құдық қазу, отын – су іздестіру, үй, қора – қопсы жөндеу сияқты шаруашылықтарды атқарған. Ал әулет басшысы сол әулеттің ең үлкен адамының алдынан өтіп, оның келісімін алып отырған. Ал той иесі, басқа да шаруа иелері басшыға ере барып, әулет үлкені аталған ақсақалдың батасын алатын. Мұның өзі әулет ынтымағының дұрыс қалыптасып, бірліктерінің одан әрі нығая түсуіне зор әсер еткен. **Ауыл басқару ісі.** Ауыл – бір аталас туыстар ішіндегі бірнеше әулет адамдарының отбасыларынан қалыптасқан. Әдетте, дәстүр бойынша араларынан ауылдастарына сыйлы, беделді ұйымдастыру қабілеті жағынан жоғары деңгейде көріне білген азаматты ауыл басшысы етіп қойған.

Ауылды басқарудың негізгі белгісі - «ауыл болсаң – қауым бол» деген қағидаға сүйеніп, ауыл басшысы өз ауылының барлық шаруасын басқаратын болған. Ал ауыл адамдары да қауымдық міндеттерін жете әрі, жақсы түсініп, барлық іске барынша белсенді араласып отырған. Ауыл басшысы әулет басқаратын істерге көп араласпаған. Өйткені, бір ауылдың құрамында 4-5 әулет болған соң, әр әулет жоғарыда көрсетілген шаруаларын өздері дербес атқара берген. Ал ауыл басшысы тек сол ауылдың бірлескен ынтымағын қалыптастыруға ұйтқы болған. Ауыл басшысы сондай -ақ, жер – су, жайылымдық, шабындыққа иелік етіп, оны басқа бір ауылдың иеленіп немесе пайдаланып кетуіне жол бермей отырған. Жерге байланысты дау – дамай, түсінбестік бола қалған жағдайда оны реттестіріп отыруға күш салған. Ауыл адамы басқадан зәбір көрген жағдайда соның арын арлап, намысын қорғаған. Әулет және ауыл басқарушыларын кейде «әулет ағасы», «ауыл ағасы» деп те атай берген. Сонымен бірге басқарудың бұл буындарында «әулет ақсақалы», «ауыл ақсақалы» деп аталатын кеңесші, ақылгой адамдары болған. Сырттан келген адам ауыл сырын білгісі келсе, «Ауылыңның ағасы кім?» немесе

«Ауылыңның ақсақалы кім? деп сұрайды екен. Әлгі адамдарды білгеннен кейін ғана соларға жолығып, келген шаруаларын тындыра алған.

Ел басқару ісі. Ел басқару ісіне бір елдің (немесе бір рудың) барлық шаруасы түгел қараған. Сондықтан жоғарыдағы аталған басқарудың әулет, ауыл буындарынан өзгешелігі сол – оның басқару құрамында ел басқарушысы биі, батыры сияқты тұлғалы адамдары болған. Бұл лауазым иелерінің немен айналысатынын аталып тұрған атауының өзінен – ақ бірден аңғаруға болады. Ел басқарушысы – жалпы басқару ісімен, би – ел арасындағы даулы істерді реттеумен, батыр – елді қауіп – қатерден қорғау жайымен айналысқан. Елдің атауы сол елдің ірі руымен аталған. Мысалы, Адай елі, Шекті елі, Албан елі деп атаған. Кейде жер, өңір атауларымен» Сыр бойы елі», «Жайық бойы елі», «Сарыарқа елі», «Жетісу елі» деп те аталатын болған. Ал өңір, жер атауымен аталатын елге бірнеше ірі ру құрамасы кірген. Ел басқару ісінде басшылар туыстық қарым – қатынас, көші – қон т.б. шаралар ісімен шұғылданбаған. Бір елдің (рудың) ішкі ынтымағы мен сыртқы абырой – атағын, намысын қорғау ісімен айналысқан. Сайып келгенде көрші елдермен тату, тыныштықта өмір сүруін қадағалаған. Көбінесе ел басқарушы лауазымына батырлығы да, билігі де, беделі де өзіне жетерлік адам қойылған. Сондықтан олардың қызмет бабындағы әрекеттері халыққа тұжырымды, сенімді әрі әділетті көріңген. Ел басқарушысы көршілермен арадағы қарым – қатынасына жік түсіп, суық қабақ пайда болған жағдайда ел азаматтарын өз туының астына біріктіріп, қол жинап өз елінің аманшылығын қорғауда да көңіл бөлген.

Мемлекет басқару ісі. Қарастырылып отырған кезеңдегі дәстүрлі қазақ қоғамының мемлекеттік басқару ісі – хандық биліктің қолында болған. Қазақ қауымдастығында хандықты «Ұлы хандық», «Кіші хандық» деп екіге бөлген. «Ұлы хандық» - бүкіл қазақ жұртының басын қосып басқаратын хандық. Осы тұрғыдан Керей, Жәнібек, Қасым, Тәуке хандардың тұсында қазақ халқы біртұтас мемлекетке біріктіріліп, Ұлы хандық болды. Кіші хандық - әр жүзді басқаратын хандықтар және олар Ұлы хандықтың құрамына кірген. Ұлы хандықтар мен Кіші хандықтардың басқару құрылымы жағынан пәлендей айырмашылығы болмаған. Әр хандықтың құрамында – хан (жеке билеуші), би, әскер басы, ақылгой (сарай) ақын, уәзірлер тобы, шабармандары, алармандары тағы басқа ішкі шаруашылықты атқаратын жүйелері болған.

Хандық лауазымға төре тұқымдары (Шыңғыс хан) мұрагерлік ретпен ұсынылып, сайланып қойылған. Егер хан өлсе орнына үлкен баласы отырды, ер жеткен баласы болмаған жағдайда ағайын – інілері, немесе олардың балалары отырды. Бірақ, хан мұрагерлерінің таққа отыруы сұлтандар мен ру – тайпа басшылары өкілдерінің жиналысындағы (құрылтай) «хан көтеру» деп аталатын сайлаудан өтуі тиіс болды. Бұл жөнінде қазақ халқы өмірінің білгір зерттеушісі А. Левшин былайша түйіндейді» «В ханы избирают только султанов, которое достоинство, как мы видели, есть наследственное... Как бы ни было белая кость ханского потомка, но он если умом, богатством или другими качествами, не составил себе значительного числа приверженцев, то голос его не делает перевеса в собрании народов». [7,366 б.] Осыдан кейін оны хан болуға лайық деп, ақ киізге отырғызып, үш рет көтеріп, «хан атасы» болған қадірлі адамның батасын алғаннан кейін ресми түрде заңды хан болып таққа отыратын болған. Бұл «хан көтеру» салты сұлтан, би батырлардың және ру – тайпа басшыларының жаңадан көтерілген хан

билігін мойындайтындығының айғағы еді. «Хан көтеру» сайлауындағы шешуші шарт: хан тұқымының ақсүйектігі (Шыңғысхан тұқымынан болуы), байлығы, ықпалы, ақыл -ой деңгейінің биіктігі, сұлтандар мен билер ішінен жақтастарының көптігінің болуы. Сайлаған хан елдің ішкі – сыртқы жағдайын басқарумен бірге әскери қолбасшы да болған. Хан жылына бір рет өзін сайлаған өкілдер жиналысын шақырып, мемлекеттік маңызы бар күрделі мәселелерді халықпен ойласып шешіп отырған. Бұдан басқа хандықтың атқару кеңесі болған. Хан өзінің атқару кеңесінде – билермен, әскери басшымен, уәзірлер тобымен ақылдасып, кезек күттірмейтін істерді бірлесе ойластырып шешіп отырған. Шешілген мәселе бойынша хан жарлығы шыққан. Оны халыққа жария етіп жеткізуді – «Хан тәңірі» деп атаған. Бұл «Хан хабары» деген ұғымды да білдірді.

Би – хандықтағы лауазым иеленетін екінші тұлға. Биді билер кеңесі сайлаған. Билер кеңесіне сол хандық аумағындағы елдің беделді билері кірген. Бидің қызметі негізінен мемлекетаралық мәмілегерлік (дипломатиялық) жұмыстар, мемлекет аумағындағы даулы мәселелерді қарап, шешу болған. Билер өздері қарап шешкен мәселелерге байланысты шешім қабылдап, (көбінесе ауызша) оның орындалуын тиісті адамдардан талап еткен.

Әскер (сарбаз) басы. Мемлекеттің әскер (сарбаз) басын хан өзі жеке тағайындаған. Көбінесе әскер басына талай ұрыстарда шындалып, батыр атағын алған адамдар тағайындалған. Әскер басына ұйымдастыру қабілеті жоғары, қол бастай алатын, шабуыл мен қорғану ісіне шебер, әр істе батылдық көрсетіп, жаумен шайқастарда талай жеңістерге жеткен батырды ғана әскер (сарбаз) басы қойған.

Ақылгөй (сарай) ақын. Қазақ мемлекетінің ел басқару құрылымында сарай ақындарының алатын орны, атқаратын рөлі аз болмаған. Кез -келген хан таңдаулы ақындардан өзіне ақылшы боларлық немесе ханның істерін насихаттасын деген мақсатпен ақылгөй ақындар ұстаған. Әрине, олардың бірқатары ханның өзін, оның ісі дәріптеген. Ал енді бірсыпырасы елдегі жағдайға талдау жасап, ханның ел басқару ісіндегі кемшіліктері мен қиянаты болса, соған қынжылып, жыр арқылы ханға мән – жайды құлаққағыс етіп жеткізіп отырған.

Уәзірлер тобы. Қазақ мемлекетінің құрамындағы әрбір дербес хандықтың құрылымында уәзірлер тобы болған. Олар бас уәзірлер, кіші уәзірлер болып бөлінген. Уәзірлік топ мемлекеттің ішкі ұйымдастыру жұмыстарымен байланысты шараларды атқарумен айналысқан. Сонымен бірге уәзірлік топ ханның шабармандары мен алармандарының жұмыстарын да басқарған. Ханның шабармандары (ханның полициясы) – қоғамдық тәртіп сақшылары міндетін атқарқарды. Алармандары – (бүгінше айтсақ ханның салықшылары) салық тәртібі бойынша халықтан алым – салықтың түсуін қамтамасыз етумен айналысқан.

Сонымен тарихи деректер дәйектемелеріне сүйене отырып, дәстүрлі қоғамдағы қазақ мемлекетінің ел басқару құрылымына қысқаша сипаттама берілді. Өйткені, ел басқару тарихының осы бір кезеңі қай қырынан алып қарасақ та, көмескілеу қалғаны белгілі. Сондықтан халық зердесінде сақталып келген кейбір жайларды болашақ ұрпақтардың танымына, зердесіне ұсыну қажеттігі бар деп пайымдаймыз және көне тарихымызды біліп, оның сабақ болар жағын ескерудің өзі Жаңа Қазақстанды дұрыс қалыптастыруға септігін тигізер деп келешекке үмітпен қараймыз.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Исмагулов О. Этническая антропология Казахстана. -Алматы,1982.-124б.
2. О древних союзах киргиз – кайсаков. – СПб., 1886. -101 б.
3. Остафьев В.А. Колонизация степных областей в связи с вопросам о кочевом хозяйстве. -Омск, 1885. Кн. ХУІІІ, - вып 2. – С 1 – 61.
4. Жұмаділов К. Қазақ руларының шежіресі. - Целиноград, 1991 – 44б.
5. Дневные записки капитана Н. Рычкова в киргиз – кайсакской степи. СПб., 1772. – 100б.
6. Әлдибеков Ж.С. Қазақстанның мемлекеттік және құқықтық құрылымының тарихи – теориялық мәселелері (ХVІІ ғасырдың соңғы ширегі – ХVІІІ ғасырдың алғашқы жартысы) – Алматы, « ЛЕМ баспасы», 2009. – 105 б.
7. Левшин А. Описание киргиз – кайсакских или киргиз – казачьих Орд степей
8. Алматы, Санат, 1996. – Ч 1 – 3, 366б.

Әбділда Д. Ә.

Заң ғылымдарының кандидаты,
Қонаев Университетінің доценті

Сейдеханов С. А.

PhD докторы, Тұран университетінің медиа және мәдениетаралық коммуникациялар жоғары мектебінің қауымдастырылған профессоры

УНИВЕРСИТЕТТІҢ ОҚУ ҮДЕРІСІНДЕГІ ЖАСАНДЫ ИНТЕЛЛЕКТ: СТУДЕНТТЕРДІҢ ЖАЗБАША ЖҰМЫСТАРЫНЫҢ МӘТІНДЕРІН ТЕКСЕРУ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ, ӘДЕПТІЛІК АСПЕКТІСІ ЖӘНЕ ТӘСІЛДІ РАЦИОНАЛИЗАЦИЯЛАУ

Аннотация. Қазіргі университеттер білім беру процесіне жасанды интеллектті біріктіру қажеттілігіне тап болады. Жұмысты тексеруді автоматтандырудан жеке оқытуға дейін-Машиналық оқыту және генеративті AI технологиялары (мысалы, ChatGPT, Gemini, Grok, Claude AI, DeepSeek) академиялық ортаны өзгертеді [1]. Алайда, жасанды интеллектті енгізу тек техникалық бейімделуді ғана емес, сонымен қатар этикалық тәуекелдерді терең түсінуді, сондай-ақ оны пайдаланудың ұтымды стратегияларын әзірлеуді талап етеді [2]. Бұл мақалада оны жоғары білім беруде қолданудың негізгі аспектілері қарастырылады, этикалық дилеммалар талданады және технологияларды теңгерімді енгізу бойынша ұсыныстар ұсынылады. Осы мақаланың негізгі тезисі ретінде келесілер келтірілген:"жасанды интеллект студенттер үшін ойланбауы керек – бұл оларға жақсы ойлауға көмектесуі керек".

Түйін сөздер: жасанды интеллект, семантикалық талдау, жоғары білім, жасанды интеллект этикасы, Академиялық адалдық, ChatGPT, жекелендірілген

оқыту, білім беру технологиясы, алгоритмдік бейімділік, цифрлық педагогика, білім берудің болашағы.

Университеттердегі жасанды интеллект: қазіргі тәжірибе және перспективалар

Жоғары білім беру жүйесіне жасанды интеллект енгізу университет экожүйесінің жұмысын оңтайландыруға бағытталған трансформациялық процесс болып табылады. Бұл процестің негізгі бағыттарының бірі-дәстүрлі түрде оқытушылар мен әкімшілік қызметкерлер орындайтын күнделікті операцияларды автоматтандыру. Бұл тәсіл уақыт шығындарын айтарлықтай қысқартуға ықпал етіп қана қоймайды, сонымен қатар академиялық қауымдастыққа педагогикалық қызметтің неғұрлым күрделі, аналитикалық және шығармашылық аспектілеріне назар аударуға мүмкіндік беретін зияткерлік ресурстарды қайта бөлуді қамтамасыз етеді [3].

Күнделікті тапсырмаларды автоматтандыру жазбаша жұмыстарды тексеру, әкімшілік сұрауларды өңдеу, кестені басқару және студенттердің үлгерімін бақылау сияқты функцияларды орындау үшін интеллект технологиясын пайдалануды қамтиды. Мысалы, Gradescope немесе Turnitin сияқты табиғи тілді өңдеуге негізделген жүйелер (NLP) грамматикалық, стилистикалық және семантикалық ерекшеліктерді анықтау және оларды плагиатқа тексеру арқылы мәтіндік жұмыстарды талдауды автоматтандыруға мүмкіндік береді [4]. Сол сияқты, Джорджия технологиялық институтында жасалған Джилл Уотсон сияқты чатботтар студенттердің стандартты сұраныстарын тиімді өңдейді, жедел жауаптар береді және әкімшілік қызметкерлерге жүктемені азайтады [3].

Бұл тәсіл операциялық тиімділікті арттырып қана қоймайды, сонымен қатар оқытушылар мен студенттер арасындағы терең өзара әрекеттесуге жағдай жасайды. Күнделікті тапсырмаларды орындаудан уақытты босата отырып, Жасанды интеллект оқытушыларға инновациялық білім беру әдістерін әзірлеуге, студенттермен жеке жұмыс істеуге және олардың сыни ойлауын ынталандыруға назар аударуға мүмкіндік береді. Мысалы, тестілеу мен эссені автоматтандырылған тексеру бағалауға кететін уақытты 40-60% - ға қысқартады, деп хабарлайды Stanford hai (2023) зерттеулері, бұл оқытушыларға жұмсақ терілердің тәлімгерлігі мен дамуына көбірек көңіл бөлуге мүмкіндік береді [5].

Сонымен қатар, автоматтандыру білім беру ресурстарының қолжетімділігін арттыруға ықпал етеді. Moodle немесе Canvas сияқты оқытуды басқару платформаларымен (Learning Management Systems, LMS) біріктірілген интеллектуалды жүйелер тәулік бойы ақпаратқа қол жеткізуді қамтамасыз етеді, бұл әсіресе қашықтықтан оқыту бағдарламасының студенттері мен әртүрлі уақыт белдеулеріндегі адамдар үшін маңызды [3].

Білім беру технологияларымен интеграция.

Тілдік ерекшеліктің қосымша аспектісі NLP модульдерін оқытуды басқару жүйелері (Learning Management Systems, LMS)-Moodle, Blackboard немесе Canvas [3] сияқты басқа білім беру технологияларымен біріктіру кезінде көрінеді. Бұл платформаларда NLP деректерді талдаумен байланысты, бұл мұғалімдерге қорытынды жұмыстарды бағалауға ғана емес, сонымен қатар оларды құру процесін бақылауға мүмкіндік береді. Мысалы, Хельсинки университетінде 2023 жылы фин және ағылшын тілдеріндегі студенттік эсселердің жобаларын талдайтын,

құрылымы мен семантикасындағы өзгерістерді анықтайтын жүйе енгізілді [5]. Бұл академиялық қиындықтарды ерте кезеңдерде анықтауға мүмкіндік берді: жобалары мәтіннің әлсіз байланысын көрсеткен студенттер соңғы нұсқасы берілгенге дейін қосымша кеңес алды. Алайда, тілдік ерекшелік мұндай интеграцияны қиындатады. Егер ағылшын тілі үшін жоба талдаушысы 92% дәлдікке жетсе (blackboard, 2023 мәліметтері бойынша), Венгр немесе Тамил сияқты аз ұсынылған тілдер үшін бұл көрсеткіш модельдердің жеткіліксіз бейімделуіне байланысты 70-75% дейін төмендейді [6]. Нәтижесінде, ММУ немесе Торонто университеті сияқты көптілді университеттер NLP пайдалануды ағылшын контекстімен шектеу немесе айтарлықтай ресурстарды қажет ететін өз модульдерін әзірлеу қажеттілігіне тап болады [6].

Перспективалар мен қиындықтар

NLP көмегімен жазбаша жұмыстарды автоматтандырылған тексеру білім беру процесін оңтайландыратын қуатты құрал болып қала береді, бірақ оның тілдік шектеулері үнемі жетілдіруді қажет етеді [6]. Технологияның болашағы mbert немесе XLM-R сияқты көп тілді модельдердің дамуымен байланысты, олар бір уақытта ондаған тілдерді өңдеудің жақсарғанын көрсетеді [6]. Мысалы, 2024 жылы Цинхуа университетінде (Қытай) жүргізілген эксперименттер XLM-R-дің қытайлық академиялық мәтіндерге бейімделуі талдау дәлдігін 89% - ға дейін арттырғанын көрсетеді [6]. Сонымен қатар, контексті түсіндіруді жақсарту – мысалы, идиомаларды немесе мәдени нюанстарды тану – және стандартты емес тапсырмаларға бейімделу (мысалы, поэтикалық аудармалар немесе диалектілік очерктер) NLP-ді әмбебап етеді [6]. Осылайша, тілдік ерекшелік білім беру тәжірибесінде NLP дамуының қиындығы да, ынталандыруы да болып қала береді. Бұл кедергілерді еңсеру автоматтандырылған тексерудің тиімділігін арттырып қана қоймай, сонымен қатар жаһандық академиялық әділеттілікті нығайта отырып, әртүрлі тілдерде жұмыс істейтін студенттер мен оқытушылар үшін технологияларға тең қолжетімділікті қамтамасыз етеді [2].

Рефераттар мен шешімдерді құру

Студенттер курстық жұмыстарды, үй тапсырмаларын және тіпті емтихан эсселерін орындау үшін жасанды интеллектті көбірек пайдаланады [7]. Мысалы, ChatGPT кіріспе, аргументация және қорытындыны қоса алғанда, берілген құрылымы мен тақырыбы бар 1000 сөзден тұратын мәтінді бірнеше секунд ішінде жасай алады [7]. Сонымен қатар, мұндай модельдер пайдаланушының сұраныстарына бейімделеді: олар белгілі бір студенттің стиліне еліктей алады немесе оқытушының талаптарына бейімделе алады, бұл оларды анықтауды қиындатады [7]. Техникалық пәндерде жасанды интеллектті бағдарламалау (мысалы, GitHub Copilot арқылы) немесе деректерді талдау мәселелерін шешеді, бұл өзіндік жұмыс пен автоматтандыру арасындағы сызықты бұлдыратады [7]. Бұл екі жақты жағдай туғызады: бір жағынан, жасанды интеллект жобаларын немесе идеяларды іздеудің пайдалы құралы бола алады, екінші жағынан, оны бақылаусыз пайдалану сыни ойлау мен дағдыларды дамыту процесі ретінде білім беру мақсатына нұқсан келтіреді [7]. Inside Higher Ed (2023) мақаласына сәйкес, Стэнфорд университетінің студенттері арасында жүргізілген сауалнама респонденттердің 60% - ы 2023 жылы кем дегенде бір академиялық жұмыс жазу үшін жасанды интеллектті қолданғанын мойындағанын көрсетті [5]. Бұл санның

дәлдігі Үлгіге байланысты өзгеруі мүмкін болса да, оны басқа зерттеулер растайды: мысалы, Жаңа Оңтүстік Уэльс университетінде (Австралия) 2022 жылы "күдікті жасалған" жұмыстардың өсуі тіркелді, бұл қатаң бақылау шараларын енгізуге әкелді [5]. Кейбір жағдайларда студенттер тіпті квиллбот [5] сияқты қосымша құралдар арқылы жасалған мәтінді қайталау арқылы плагиатқа қарсы жүйелерді айналып өту үшін жасанды интеллектті пайдаланады. Мәселе тек эссемен шектелмейді. Медициналық және инженерлік жоғары оқу орындарында студенттер деректерді модельдеу немесе зертханалық есептерді дайындау үшін де қолданады, бұл олардың кәсіби құзыреттіліктерінің шынайылығы туралы сұрақтар туғызады [7]. Гуманитарлық ғылымдарда жасанды интеллект әдеби талдаулар немесе тарихи шолулар жасауға көмектеседі, көбінесе үстірт, бірақ стилистикалық тұрғыдан мінсіз мәтіндер шығарады [7]. Бұл әсіресе тапсырмаларды орындау процесін бақылау минималды болатын онлайн білім беруде өткір [7]. Дәстүрлі тексеру әдістері (мысалы, ауызша емтихандар немесе бақыланатын жазбаша сынақтар) студент жасанды интеллект арқылы жауаптарды алдын ала дайындаған жағдайда тиімділігін жоғалтады [7]. Бастапқыда плагиатпен күресу үшін жасалған Turnitin сияқты жүйелер жасанды интеллект жасаған мәтіндерге жеткілікті түрде бейімделмеген, өйткені соңғылары бар дереккөздерді тікелей көшірмейді, бірақ түпнұсқа мазмұнды жасайды [5]. Бұл университеттерді жаңа тәсілдерді іздеуге мәжбүр етеді: жасанды интеллект мазмұн детекторларынан (GPTZero, Originality.ai) жұмыс форматын өзгертпес бұрын (мысалы, ауызша презентацияларға немесе жеке тәжірибені қажет ететін тапсырмаларға көбірек көңіл бөлу) [5].

"Цифрлық тәуелділік" тәуекелі және талдамалық құзыреттерді жоғалту

Аландатарлық аспект – "цифрлық тәуелділік" деп аталатын жағдайды қалыптастыру, онда студенттер жасанды интеллект қолдауынсыз өз күштеріне деген сенімділік пен өзін-өзі талдау қабілетін жоғалтады [8]. Бұл құбылысты математикадағы калькуляторларға тәуелділіктің параллелі ретінде қарастыруға болады, алайда интеллект жағдайында әсер ету ауқымы едәуір кең, өйткені ол тек есептеулерді ғана емес, сонымен қатар шығармашылық және интерпретациялық процестерді де қамтиды [8]. Мысалы, 2023 жылы Гарвард университетінде әдеби мәтіндерді талдау үшін жасанды интеллектті қолдануға дағдыланған студенттер өлеңдерді жүйеден алдын-ала ескертусіз түсіндіре алмай, негізгі аналитикалық дағдылардың жоғалуын көрсететін жағдай тіркелді [5]. "Цифрлық тәуелділік" сонымен қатар интуитивті және күнделікті өмірге біріктірілген жасанды интеллект құралдарының қолжетімділігімен күшейтіледі [8]. Студенттер жасанды интеллектті көмекші құрал ретінде емес, интеллектуалды жұмыстың негізгі орындаушысы ретінде қабылдай бастайды, бұл өзін-өзі оқытуға деген ынтаның төмендеуіне әкеледі [8]. 2022 жылы UNESCO жүргізген сауалнамаға сәйкес, цифрландыру деңгейі жоғары елдерден келген студенттердің 47% - ы көп уақытты қажет етсе де, оларды өз бетінше іздеудің орнына жасанды интеллекттен дайын жауаптар алуды таңдағанын мойындады [8]. Бұл қатал циклды тудырады: жасанды интеллект неғұрлым жиі қолданылса, соғұрлым өз құзыреттері азаяды, бұл өз кезегінде технологияға тәуелділікті арттырады. Жауапкершіліктің жасанды интеллектке ауысуымен байланысты ұзақ мерзімді салдарлар мен білім беру тәуекелдері жеке ғана емес, сонымен қатар Жүйелік салдарға да әсер етеді [7]. Ұзақ мерзімді перспективада бұл дипломдары өздерінің білімдері мен дағдыларын емес,

алгоритмдердің мүмкіндіктерін көрсететін түлектер буынының қалыптасуына әкелуі мүмкін. Мұндай сценарий жоғары білім беру жүйесіне деген сенімге нұқсан келтіреді және сыни ойлау мен тәуелсіз талдау маңызды болып табылатын салаларда — мысалы, Құқықтану, медицина немесе ғылыми зерттеулерде кәсіби дайындыққа қауіп төндіреді. Сонымен қатар, теңсіздік мәселесі туындайды: жасанды интеллект қолданбайтын студенттер (этикалық немесе экономикалық себептерге байланысты) оқу процесін жеңілдету үшін технологияны белсенді қолданатын "цифрлық прагматиктермен" салыстырғанда тиімсіз жағдайға тап болады. Бұл тәуекелдерге қарсы тұрудың мүмкін жолдары кешенді тәсілде көрінеді. Біріншіден, университеттер студенттерді өз күштерін алмастырудың орнына технологияны қолдау құралы ретінде пайдалануға үйрету арқылы "Жасанды интеллект сауаттылығын" дамытуға бағытталған білім беру модульдерін енгізуі керек [2]. Екіншіден, тапсырмалар адамның бірегей үлесін қажет ететін етіп жасалуы керек, мысалы, жеке тәжірибеге негізделген рефлексия немесе автоматтандыру мүмкін емес талдау [2]. Сонымен, тәуелсіз интеллектуалды еңбектің құндылығын көрсете отырып, академиялық адалдық мәдениетін дамыту маңызды [2]. Осылайша, жауапкершіліктің жасанды интеллектке ауысуы студенттердің когнитивті дамуына да, білім берудің негізгі принциптеріне де әсер ететін көп қырлы сынақ болып табылады [2]. Саналы бақылау мен реттеусіз бұл процесс сыни ойлаудың деградациясына және аналитикалық Тәуелсіздіктің жоғалуына әкелуі мүмкін, бұл академиялық қауымдастықтың дереу назарын қажет етеді [2].

Жасанды интеллект интеграциясының ұтымды тәсілі: білім беру мекемелеріне арналған ұсыныстар

Жасанды интеллектті университет ортасына тиімді және этикалық тұрғыдан негізделген енгізу үшін реттеу мен ағартудың нақты принциптеріне негізделген ұтымды тәсіл қажет [2]. Бұл тәсіл технологияларды бақылаусыз пайдаланумен байланысты тәуекелдерді азайтуға бағытталған, сонымен бірге олардың білім беру процесін қолдау құралы ретіндегі әлеуетін ашады. Төменде Жоғары білім беру саласында жасанды интеллект технологияларын қолдану тәсілін рационализациялауға әсер ететін негізгі факторлар келтірілген.

"Жасанды интеллект-сауаттылығын" дамыту

Жасанды интеллектті қолданудың этикасы мен практикалық аспектілеріне арналған курстарды оқу бағдарламаларына біріктіру де маңызды бағыт болып табылады, оны "АИ-сауаттылықты" қалыптастыру деп атауға болады [2]. Бұл курстар Академиялық адалдық мәселелерінен алгоритмдік бейімділік мәселелеріне дейін АІ жұмысының техникалық негіздерін де, онымен байланысты этикалық дилеммаларды да қамтуы керек [2]. Мұндай білім беру бастамаларының мақсаты студенттер мен оқытушыларды технологиялармен саналы түрде өзара әрекеттесуге дайындау болып табылады, мұнда АІ адам интеллектін алмастыру емес, көмекші құрал ретінде қарастырылады [2]. Мысалы, ЖИ-жасалған мазмұнды талдау немесе деректердің дұрыстығын тексеру әдістерін зерттеу бойынша практикалық семинарларды қосу академиялық қауымдастық арасында технологияны сыни қабылдауды айтарлықтай арттыруы мүмкін [2].

Жасанды интеллект оқытушының субституты емес, құрал ретінде

Жұмысты тексеру немесе негізгі ақпарат беру сияқты күнделікті тапсырмаларды автоматтандырудағы әсерлі ЖИ мүмкіндіктеріне қарамастан, ол оқытушылар білім беру процесіне әкелетін адамның өзара әрекеттесу тереңдігін, интуитивті түсінігін және эмоционалды қолдауын қайталай алмайды [2]. Жасанды интеллекттің рөлі педагогикалық қызметтің тиімділігін арттыратын, бірақ оны алмастырмайтын көмекшінің қызметімен шектелуі керек [2]. Мысалы, 2023 жылы Оксфорд университетінде эссені алдын – ала бағалау үшін жасанды интеллектті қолдану оқытушыларға неғұрлым күрделі аспектілерге-идеяларды талқылауға және студенттермен жеке жұмыс істеуге назар аударуға мүмкіндік беретіндігі атап өтілді, бұл кері байланыс сапасын арттырды [5]. Осылайша, ЖИ адам тәжірибесі мен сараптамасына балама емес, қосымша ретінде әрекет етеді [2].

Қорытынды

Жасанды интеллект сөзсіз университет экожүйесінің бөлігі болады, бірақ оны жүзеге асыру саналы болуы керек [6]. Этикалық тәуекелдер тыйым салуды емес, ойластырылған саясатты қажет етеді [2]. 2030 жылға қарай инновациялар мен академиялық құндылықтарды сақтау арасындағы тепе-теңдікті сақтай алатын жоғары оқу орындары табысты болады [6]. Мысалы, ЖИ құралдары арқылы күнделікті тапсырмаларды автоматтандыру білім берудің тиімділігі мен сапасы арасындағы теңдестірілген компаны білдіреді [3]. Алайда, тәуекелдерді азайту қажет, ол үшін: алгоритмдердің дәлдігін үнемі бақылау, маңызды кезеңдерде адамның бақылауын сақтау (мысалы, қорытынды аттестаттау), оқытушыларды көмекші құрал ретінде ЖИ-пен жұмыс істеуге үйрету [2]. Осы саладағы қосымша зерттеулер алгоритмдік қателерді азайтуға және машиналық өңдеу жылдамдығын тәрбиешілердің сараптамасымен біріктіретін гибридті модельдерді әзірлеуге бағытталуы керек [6].

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Chu, H.-C., Hwang, G.-J., & Tsai, C.-C. (2022). Artificial intelligence in education: A review of the literature from 2010 to 2020. *Educational Technology & Society*, 25(3), 112–128. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10639-022-10925-9>
2. European Commission. (2021). Ethics guidelines for trustworthy AI. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>
3. Popenici, S. A. D., & Kerr, S. (2017). Exploring the impact of artificial intelligence on teaching and learning in higher education. *Research in Higher Education*, 58(7), 789–811. https://www.researchgate.net/publication/321258756_Exploring_the_impact_of_artificial_intelligence_on_teaching_and_learning_in_higher_education
4. Zawacki-Richter, O., Marín, V. I., Bond, M., & Gouverneur, F. (2019). Systematic review of research on artificial intelligence applications in higher education – where are the educators? *International Journal of Educational Technology in Higher Education*, 16(1), Article5. <https://educationaltechnologyjournal.springeropen.com/counter/pdf/10.1186/s41239-019-0171-0.pdf>

1. Stanford HAI. (2023). AI in education: Risks and opportunities. Stanford Human-Centered Artificial Intelligence Institute. <https://hai.stanford.edu/ai-index/2023-ai-index-report/policy-and-governance>
2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). AI in education: Building capacities and addressing challenges. OECD Publishing. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/organisation/oecd-organisation-economic-co-operation-development_en
3. Nguyen, A., Tu, N., & Smith, J. (2022). Ethics of AI in education: A systematic review. International Journal of Artificial Intelligence in Education, 32(4), 567–598. <https://scispace.com/papers/ethical-principles-for-artificial-intelligence-in-education-loydrpw7?ysclid=m8oeizmjep135934852>
4. UNESCO. (2022). Ethical guidelines for AI in education. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. https://www.researchgate.net/publication/228600407_Ethical_guidelines_for_AI_in_education_Starting_a_conversation

Биштыга А.

Хаб. доктор, профессор, декан факультета
правовых и экономических наук
Зеленогурского университета

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША

I.

Тысяча девятьсот восемьдесят девятый год представляет собой крупную историческую цезуру для польской общественно-политической системы, в том числе и для местной системы Республики Польша. Не без опасений и проблем мы вступили на путь строительства суверенного и демократического польского государства. Одной из насущных потребностей было высвобождение низовой социальной инициативы, структурированной в рамках новой конституционной и законодательной формулы территориального самоуправления, соответствующей европейским стандартам, в частности Европейской хартии местного самоуправления Совета Европы. Мы хотели расстаться с опытом советской школы права, в том числе с опытом национальных советов, которые воспринимались польским обществом как чужеродный, нежелательный импорт.

В то время мы столкнулись с необходимостью сочетать богатые исконные традиции территориального самоуправления с европейскими стандартами. Результатом этих усилий стала разработка на основе Конституции Республики Польша 1997 года модели местного самоуправления, которая сегодня подкреплена почти тридцатилетним практическим опытом. Местное самоуправление дожило до конституционного регулирования такого масштаба и качества, какого не знали предыдущие польские конституции. Конституционные нормы, касающиеся территориального самоуправления, обросли богатой судебной практикой Конституционного суда и административных судов.

II.

В Конституции Республики Польша используется термин «самоуправляющееся сообщество» (Польское самоуправляемое сообщество, английский *local self-government community*). Оно имеет ключевое значение для всего конституционного регулирования территориального самоуправления¹. Под этим термином мы понимаем общую численность населения единиц основного территориального деления². Членство в таком сообществе приобретается в силу закона (*ex lege*) по факту проживания на определенной территории. Принадлежность к самоуправляющемуся сообществу дает право влиять на осуществление власти и ее более широкое функционирование с использованием таких инструментов, как свободные и справедливые выборы³, референдум, а также право подавать петиции, ходатайства и жалобы.

Здесь я бы также упомянул так называемый гражданский бюджет. Гражданский бюджет - это часть бюджета города или муниципалитета о назначении которого непосредственно решают жители путем подачи и выбора в ходе голосования проектов для реализации⁴. Этот процесс, также называемый партисипативным бюджетом, повышает вовлеченность граждан в местные дела, давая им возможность реально влиять на развитие и изменения в их окружении. Использование института гражданского бюджета также повышает осведомленность жителей об управлении финансами муниципалитета.

Конституция Республики Польша широко определяет материальную сферу деятельности местных органов власти. Ведь местное самоуправление выполняет публичные задачи, которые не закреплены Конституцией или законами для других органов государственной власти. Таким образом, местному самоуправлению служит конституционная презумпция компетентности в решении *publicznych* вопросов местного характера. Это очевидно, это фундамент, это конституционное оружие.

Основу конституционного регулирования местного самоуправления составляют два принципа. Во-первых, принцип местного самоуправления⁵ и децентрализации общественной власти. Во-вторых, принцип субсидиарности⁶.

¹ A.Wróbel, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, [w:] I.Lipowicz (red.): *System samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, Wolters Kluwer, Warszawa, s.318.

² A.Biszyga, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, [w:] *Vademecum pracowników administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*, Wydawnictwo administracji publicznej, wydanie II, Katowice 1998, s. 108.

³ A.Biszyga, A.Feja-Paszkiewicz, *Wybory do organów samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz standardów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [w:] A.Biszyga, I.Pankevych (red.): *Prawa samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*, *Acta Lebusana*, Vol. 20, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2021, s.18; K.Urbaniak, *Wybory jako demokratyczny sposób kreowania organów władzy publicznej a dobro wspólne*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2018, R.LXXX, z.1, s.152.

⁴ P.Kuczma, *Partycypacja obywateli w samorządzie terytorialnym i zwiększenie transparentności procesu decyzyjnego w kontekście ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*, [w:] A.Biszyga, I.Pankevych (red.): *Prawa samorządu terytorialnego ...*, s.48 i nast.

⁵ R.Balicki, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] A.Biszyga, A.Chodorowska, A.Feja-Paszkiewicz (red.): *Prawo samorządu terytorialnego. Doświadczenia, wyzwania i perspektywy*, *Lubuskie Forum Prawa Samorządu Terytorialnego*, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2019, s.17.

⁶ R.Krawczyk, *Konstytucyjna zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, [w:] A.Biszyga, A.Chodorowska, A.Feja-Paszkiewicz (red.): *Prawo samorządu terytorialnego ...*, s.66.

Местное самоуправление участвует в осуществлении публичной власти, то есть участвует в осуществлении государственных полномочий, предоставленных ему государством в рамках закона.

Это не означает, что местные органы власти являются государственными или *квазигосударственными* структурами. Местное самоуправление - это публичная власть, а не государственная власть. С точки зрения своих задач местные органы власти являются независимыми и самостоятельными юридическими лицами⁷. В конце концов, органы местного самоуправления обладают правосубъектностью и имеют право собственности и другие имущественные права⁸. Независимость органов местного самоуправления подлежит судебной защите. Кроме того, значительная часть общественных задач, возложенных на местное самоуправление в соответствии с законами, выполняется от его имени и под его ответственность.

III.

Польша - как и Казахстан - является унитарным государством. Наша конституция не предусматривает никаких исключений из этого правила для автономий. С другой стороны, в связи с необходимостью обеспечения экономической эффективности местного управления мы решили создать расширенную трехуровневую систему местного самоуправления: гмина, повет, самоуправляемое воеводство. По состоянию на 1 января 2025 года в Польше насчитывается 2479 гмин, 314 поватов и 66 городов с правами поватов и 16 самоуправляемых воеводств.

На основе всеобщих, равных, прямых выборов с тайным голосованием избираются коллегиальные, представительские органы всех уровней - совет гмины, совет повата и сеймик воеводства, а также одномандатный исполнительный орган на муниципальном уровне - /мэр /президент города. Исполнительные органы повата и воеводства - это поватовое правление во главе со старостой и воеводское правление во главе с воеводским маршалом - назначаются учредительными органами соответствующих уровней.

Следует подчеркнуть, что исполнительный орган гмины, т.е. /мэр/ президент города, может быть отстранен от должности жителями до истечения срока его полномочий путем проведения местного референдума. С ходатайством об отстранении этого органа могут выступить совет гмины, жители или общественная организация. Эта процедура существует на практике.

Территориальная система Республики Польша обеспечивает децентрализацию общественной власти. Базовым уровнем местного самоуправления является гмина⁹, и именно она выполняет все задачи местного самоуправления, не закрепленные за поватом и самоуправляемым воеводством. Это положение о презумпции компетенции гмины, которое явно предопределяет гмину в кругу органов местного самоуправления¹⁰. Различные уровни местной власти не

⁷ A.Skoczylas, W.Piątek, Komentarz do artykułu 163 Konstytucji RP, [w:] M.Safjan, L.Bosek (red.): Konstytucja RP, Tom II, Komentarz, Art. 87-243, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2016, s.883.

⁸ D.Bach-Golecka, M.Golecki, Komentarz do artykułu 165 Konstytucji RP, [w:] M.Safjan, L.Bosek (red.): Konstytucja RP, ..., s.897.

⁹ A.Wiktorowska, Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2002, s.56.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.11.2011r., II GSK 1237/10, CBOSA.

подчиняются друг другу по иерархическому принципу. Критерий иерархии отсутствует в отношениях между гминой, поветом и самоуправляемым воеводством¹¹. Каждый уровень местного самоуправления имеет свои определенные законом задачи и компетенции. Обжалования административных решений, принимаемых органами местного самоуправления, рассматриваются апелляционными коллегиями местного самоуправления - специализированными органами с юридическим составом.

IV.

Органы местного самоуправления в Польше обладают широким спектром деятельности и компетенций, но они не могут быть государством в государстве¹². Поэтому деятельность местных органов власти подлежит надзору. Органами, осуществляющими надзор за деятельностью местных органов власти являются Председатель Совета Министров и воеводы, т.е. представители правительства на местах. В финансовых вопросах надзор осуществляется специализированными органами - региональными аудиторскими палатами. Однако следует подчеркнуть, что в том, что касается собственных задач самоуправления, вышеупомянутые органы осуществляют этот надзор исключительно с точки зрения законности. Ведь Польша - правовое государство, и, как мы уже говорили, независимость местных органов власти гарантирована Конституцией. Иными словами, вышеупомянутые органы власти не имеют права осуществлять надзор за местными органами власти на основании иных критериев, нежели законность. Поэтому такой надзор не может осуществляться на основе критерия целесообразности, поскольку это было бы нарушением независимости самоуправления. В случае возникновения спора между органом местного самоуправления и органом государственного управления он будет разрешаться независимым и самостоятельным административным судом. Именно в этом и заключается судебная защита местных органов власти.

V.

В заключение следует отметить, что благодаря свободным и честным выборам в органы местного самоуправления жители гмин Польши чувствуют себя настоящими хозяевами в своих гминах. Это фундаментальная ценность для демократии и для польского народа. Поляки любят, когда политики борются за их голоса на выборах, и любят требовать от своих представителей отчета за свои предвыборные обещания.

После почти тридцати лет работы можно сказать, что местное самоуправление в Польше представляет собой хорошо отлаженную и образцовую структуру. Существует большое и активное сообщество активистов и политиков местного самоуправления. Местные органы власти в Польше зачастую располагают огромными финансовыми ресурсами. В последние десятилетия наблюдается заметное качественное улучшение гражданского, инфраструктурного и финансового состояния польской нации местного самоуправления. Можно сказать, что современная Польша стоит на страже своего местного самоуправления.

¹¹ K.Bandarzewski, Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa, [w:] P.Sarnecki (red.): Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka, Warszawa 2005, s.110.

¹² D.Dąbek, Unitarny charakter państwa a prawo miejscowe [w:] M.Stec, K.Małysa-Sulińska (red.): Unitarny charakter państwa a samorząd terytorialny, Wolters Kluwer, Warszawa 2029, s.86.

Баженова О.И.

Доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,
г.Москва, Российская Федерация

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: В ПОИСКАХ ПРИЧИН УТРАЧИВАЕМОГО

1. Принятие в России Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ), ознаменовавшего окончательное подавление местного самоуправления, – этого «трудного дитя России (Г.В. Барабашев), заставляет задуматься о причинах произошедшего. Закон № 33-ФЗ не есть результат сугубо политического волюнтаризма. Его принятию во многом способствовали как мало удовлетворительное состояние конституционно-правовой и муниципально-правовой доктрины, так и недостаточная конституционно-правовая защита местного самоуправления. Многие вопросы, требовавшие первоочередного внимания и предопределявшие качественное состояние местного самоуправления, так и не получили надлежащего ответа. К некоторым – центральным - из них необходимо обратиться особо.

2. Одной из основных, на наш взгляд, причин современного критического положения местного самоуправления стала до сих пор сохраняющаяся **неопределённость в вопросе о природе муниципальной власти, о ее соотношении с властью государственной.**

В Конституции РФ, принимавшейся на фоне отказа от тотального огосударствления общества существенному обновлению подверглась конституционная формула народовластия (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), обозначившая органы местного самоуправления отдельно от органов государственной власти, и подкреплявшая ее норма о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12).

Данные нормы в их системном толковании были призваны создать гарантии самостоятельности возрождавшегося местного самоуправления, не допущения прежней – советской - практики превращения местных Советов «в придаток и приводные ремни центральной власти», «в безвольных исполнителей указаний сверху». Эта центральная посылка получила безусловную поддержку среди разработчиков проекта Конституции, представителей юридической науки и в обществе.

Заложенную в Конституцию РФ установку на обеспечение самостоятельности местного самоуправления поддержал и Конституционный Суд РФ. Констатируя направленность ст. 12 Конституции РФ «на создание не входящего в систему государственной власти местного самоуправления», он вслед за выводом о возможности существования муниципальных, а не только государственных

представительных органов указал на то, что «публичная власть может быть и муниципальной»¹.

Вместе с тем установка на обособленность местного самоуправления от государства (признание муниципальной и государственной власти в качестве разных форм публичной власти) не имеет под собою необходимо доктринального (политико-философского) обоснования. Такая установка зиждется на ушедшей в безвозвратное прошлое марксистско- ленинской философии, в рамках которой идея народовластия воплощалась через различные формы, в том числе через временную (до перехода в коммунистическое состояние) форму государства. За отказом от коммунистических иллюзий следовало отказаться и от подобного представления о народовластии, признав эту идею ключевой государствообразующей идеей (фундаментом демократической государственности), как это и предполагает классический концепт. Но этого, к сожалению, так и не произошло.

Помимо концептуальной несостоятельности, установка на обособленность местного самоуправления от государства продемонстрировала и несостоятельность практическую. Обещанной действительной самостоятельности местного самоуправления (необоснованная) конституционно-правовая конструкция многообразия форм народовластия (публичной власти) не обеспечила и обеспечить не могла. Возникшее же отчуждение муниципальной власти от государственной было использовано последней для существенного сокращения компетенции местного самоуправления, а с нею и финансово-имущественной обеспеченности, для лишения муниципальных образований властно-принудительных (то есть сугубо государственных) полномочий и т.д. «Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления»².

В то же время подчинить себе местное самоуправление государству – несмотря на конституционно гарантированную самостоятельность муниципалитетов – не составило большого труда. Текстуальное закрепление принципа единства системы публичной власти (ч. 1.2. ст. 132 Конституции РФ) по результатам конституционной реформы 2020 г. создало условия для проведения государственной политики полного подчинения местного самоуправления государству, административизации муниципальной власти. И принятый в 2025 г. Закон – тому яркое свидетельство.

Местное самоуправление - институт современного, провозглашающего себя демократическим государства. По своей природе оно есть особая форма государственного управления (и в этой связи - государственной власти (не углубляясь в дискуссию о соотношении власти и управления)), призванная стать альтернативой бюрократическому управлению благодаря использованию демократического механизма решения местных дел. Проникновение начал демократии в систему государственного управления способствует *воплощению идеи народовластия, а значит становлению и укреплению демократической государственности.*

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"».

² Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформа. М., 2005.

Предложенное понимание местного самоуправления не просто обозначает его особую значимость для демократического государства (государства народовластия), но обосновывает потребность в закреплении особых гарантий самостоятельности местного самоуправления, или муниципальной власти. Такие гарантии - есть условие крепости муниципальной власти. Но, повторим, муниципальной власти, не обособленной от государственной, а одной из ее особых (специальных) форм.

На этот путь ни доктрина, ни Конституционный Суд РФ, ни тем более законодатель так и не встали...

3. На постоянное углубление кризиса местного самоуправления непосредственное влияние оказали и проблемы его территориальной организации.

Оптимальное решение вопроса о территориях, в границах которых осуществляется местное самоуправление – это первичная предпосылка его состоятельности. Именно территориальная организация задает начальные условия институционализации местной власти: от используемой муниципально-территориальной схемы в немалой степени зависит эффективность организационного устройства, финансово-экономической обеспеченности, компетенции муниципальных образований.

Закрепленная в первоначальной редакции Конституции РФ (1993 г.) формула, согласно которой местное самоуправление осуществляется в сельских и городских поселениях, а также на иных территориях, гарантировала организацию местного самоуправления прежде всего на поселенческом уровне, т.е. в непосредственной связи с «естественными» локальными территориями проживания граждан. Но воплотить конституционный поселенческо-территориальный принцип, к сожалению, не удалось.

С одной стороны, этому во многом препятствовало стремление субъектов РФ, поддержанное Конституционным Судом РФ, к отказу от распространения на крупные города (прежде всего административные центры субъектов Федерации) поселенческого начала муниципально-территориального устройства. Сначала - в период действия Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 154-ФЗ), предоставившего регионам значительные полномочия в муниципально-территориальном вопросе, - Конституционный Суд РФ признал за субъектами РФ право выбора: формирование в крупных городах, суть городов республиканского, краевого, областного значения, органов государственной власти *либо* (!) органов местного самоуправления (постановление от 24 января 1997 г. № 1-П), что фактически привело к отказу от местного самоуправления в крупных городах многих субъектов РФ. Затем - в период действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ), закрепившего единые требования к территориальной организации, в том числе признание за крупными городами статуса городских округов (муниципальных образований) – Конституционный Суд РФ признал городские округа не поселенческими, а территориальными по своей природе муниципальными образованиями. Особый статус крупных городов (государственный (административно-территориальная единица) либо

муниципальный (муниципальное образование территориального типа) в конечном счете призвано было обосновать (оправдать) право регионального вмешательства в вопросы «избрания» глав городских округов.

С другой стороны, серьезным препятствием к воплощению поселенческого начала местного самоуправления стала неспособность решить проблему организации муниципальной власти в сельских населенных пунктах. Если в период действия Закона 1995 г. субъекты РФ не спешили к признанию сельских населенных пунктов (как индивидуально, так и в совокупности) муниципальными образованиями, то Закон 2003 г., напротив, привел к созданию сельских и городских поселений на всей территории страны. В то время как на 1 января 2000 г. лишь 268 сельских населенных пунктов признавались муниципальными образованиями³, на 1 января 2009 г. в стране было создано 21628 поселений, из них 19 863 сельских поселений и 1765 – городских.

Но несмотря на первоначально заданный импульс и широчайшую доктринальную поддержку создать крепкое поселенческое муниципальное звено не удалось. Причина тому – введение изначально нежизнеспособной двухуровневой организации муниципальной власти типа «муниципальный район – поселение»), где муниципальному району отводилась координационная роль, возлагалась задача по решению межпоселенческих вопросов, по обеспечению ускоренного социально-экономического развития территорий.

Такая, двухуровневая, организация основывалась на ошибочных и ставших губительными для поселений посылах:

1) на воссозданной – несмотря на изменение политических и конституционно-правовых условий (прежде всего отмену принципа демократического централизма) – иерархической схеме отношений между муниципальным районом и поселениями Фактическое использование (прежнего, советского) иерархического механизма взаимодействия поселений и муниципальных районов привело в конечном счете к построению новой, не соответствующей формально-юридическому статусу, квази-вертикали власти на местах.

Де-факто административное подчинение поселений муниципальному району усугублялось их экономическим положением. Сделав ставку на муниципальный район, законодатель не предпринял практически никаких мер по экономическому, прежде всего финансово-налоговому, укреплению поселений. Ярчайший тому пример: системообразующий для местных бюджетов налог на доходы физических лиц зачислялся в бюджеты сельских поселений в размере 2 %, а в бюджет муниципального района – в размере 13 %.

2) на не соответствующей сущности местного самоуправления установке на *решение посредством двухуровневости задач приближения власти к населению и эффективности управления путем их «разделения» между районом и поселением*, где поселение предстает уровнем, максимально приближенным к населению и тем самым обладающим максимально высоким демократическим потенциалом, а район – уровнем, отвечающим за эффективное решение проблем жизнеобеспечения населения, *ошибочна*. По своему существу местное самоуправление – политико-

³ См.: Тимофеев Н.С. Территориальные пределы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2007. С. 14-16.

правовое явление, позволяющее *эффективно решать* проблемы жизнеобеспечения *благодаря приближенности* власти к населению и тем самым использованию им демократического инструментария; демократия и эффективность в местном самоуправлении не разводятся по разным сторонам, а соединяются и выражаются в едином механизме, обеспечивающем возможность эффективного управления посредством демократии.

В результате изначально неверной установки поселения превратились в заповедники демократии, полностью лишенные возможностей ее применения для решения проблем собственного жизнеобеспечения, а муниципальные районы – в сугубо административные единицы, измеряющие эффективность своего функционирования вне связи с демократическим механизмом либо использующие его в качестве декоративного элемента системы исключительно административного управления;

3) на подавлении стремления городов (малых и особенно средних), тесно связанных с жизнеобеспечивающей инфраструктурой сельских территорий, к самостоятельности.

Многие средние города, являвшиеся в советский период городами районного подчинения, обладали значительным потенциалом к самостоятельному развитию, а потому стремились приобрести статус городского округа. Но эти города оказались «заложниками» двухуровневости: городскими округами часть из них стать не могла в связи со слабым развитием инфраструктуры в близлежащих сельских поселениях, а их сохранение в составе муниципального района закрывало перед ними перспективу самостоятельного, без оглядки на районную власть, развития.

В итоге муниципальный район, призванный способствовать развитию и укреплению поселений, прежде всего – сельских, сыграл обратную роль: усиление муниципального района погружало сельские территории в глубочайший и все более непреодолимый кризис. Качество жизни сельского населения не только не улучшилось, но и – в том числе в связи с закрытием малокомплектных школ, фельдшерских пунктов и пр. в рамках проводимой государством политики оптимизации системы управления образованием, медициной, иными социально важными сферами жизни общества – постоянно и значительно ухудшалось, сельские территории продолжали (и продолжают) опустевать. В лучшем случае те из них, которые расположены вблизи средних и крупных городов (городских поселений и особенно городских округов), оказались втянуты в процессы агломерирования с «сопутствующей» массовой промышленной и жилищной застройкой.

Удивительно ли в такой ситуации (постепенного отказа от признания крупных городов поселенческими муниципалитетами и введения двухуровневости, подавившей сельские и городские поселения), что в результате конституционной реформы 2020 г. от поселенческой гарантии местного самоуправления отказались? Сегодня вопрос о видах муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление, решает федеральный законодатель (ч.1 ст. 131 Конституции РФ). В отсутствие конституционных гарантий сохранения поселений принятый в 2025 г. Закон О местном самоуправлении ставит целью полный отказ

от поселенческого звена и введение одноуровневого окружного местного самоуправления⁴.

Но можно ли говорить о сохранении и тем более развитии местного самоуправления, если основной муниципально-территориальной единицей становится муниципальный округ, объединяющий десятки, а порою больше двух сотен населенных пунктов (Московская область, некоторые муниципальные округа Псковской области)? Вопрос риторический. По своему существу местное самоуправление в полной мере может воплотить своей потенциал лишь при условии его организации в границах *естественных территорий проживания граждан*, «объединяющих» жителей вокруг вопросов обустройства их жизненного пространства.

4. В немалой степени погружение российского местного самоуправления в кризисное состояние вызвано так и неудавшимися попытками выстроить полноценную представительную демократию на местах.

Местное самоуправление по своей природе напрямую связано с представительной демократией. Без представительных органов местное самоуправление немыслимо. От того, каким образом организованы и насколько эффективно функционируют представительные органы муниципальных образований, зависит как состоятельность муниципальной власти в целом, так и качество муниципальной демократии, в том числе и прежде всего в ее новых - партиципативных – формах. Однако необходимых шагов для построения действительно сильной муниципальной представительной демократии создано так и не было.

Во-первых, с момента возрождения местного самоуправления в России можно было наблюдать *нежелание региональных властей к формированию представительных органов* на местах взамен распущенных в 1993 г. местных Советов. Несмотря на закрепленное Законом 1995 г. требование к проведению муниципальных выборов, субъекты РФ не слишком спешили с ними. Достаточно напомнить, что федеральному законодателю пришлось в 1996 г. принять специальный Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который должен был подтолкнуть регионы к назначению муниципальных выборов в целях формирования представительных органов на местах.

Но в конечном счете сформированные по всей стране представительные органы муниципалитетов постепенно превратились в *послушное орудие* государственной власти. В немалой мере тому способствовало законодательное требование обязательного использования пропорциональной избирательной системы (полностью либо в части) на муниципальных выборах в представительные органы муниципальных районов и городских округов. Сегодня депутатский корпус в муниципалитетах представлен преимущественно членами 2-3 партий, где

⁴ Лишь развернувшаяся вокруг этого сложная политическая борьба, в рамках которой отдельные субъекты РФ (в первую очередь, Республика Татарстан) активно выступили за сохранение двухуровневости, привела к смягчению позиции разработчиков – часть 7 ст. 9 Закона 2025 г. позволяет субъектам РФ, имеющим социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, сохранить установленную ими на день вступления в силу данного закона двухуровневую территориальную организацию местного самоуправления (муниципальный район – поселение).

большинство (квалифицированное большинство (!)) составляют члены политической партии «Единая Россия».

Во-вторых, декларируя необходимость построения сильной местной представительной демократии, муниципальная Россия на протяжении многих лет основной - реальный - акцент делала на *упрочении положения глав муниципальных образований* и подотчетной ему местной администрации. На фоне недоверия к местным Советам как к коллегиальным органам введение должности главы муниципального образования (главы местного самоуправления) как выборного должностного лица, несущего единоличную ответственность за происходящее на местах, получило значительную поддержку в обществе. Однако с выборностью глав складывалось все очень непросто: положения Закона 1991 г., впервые закрепившего не только должность мэра (главы местной администрации), но и его выборность, так и не вступили в последней части (в части выборности) в силу; с закреплением в 2015 г. конкурсного способа избрания глав муниципальных образований главы фактически оказались в прямом подчинении губернаторов. Что же касается периода 1995-2015 г., когда возможности демократического избрания глав муниципальных образований были высоки, то выборные главы нередко противопоставляли себя представительным органам, нивелируя тем самым муниципальную представительную демократию как таковую. Постепенно в стране через глав муниципальных образований и подчиненные им местные администрации выстраивалась квази-административная вертикаль исполнительной власти.

В-третьих, не получил удовлетворительного решения и вопрос о *компетенции* представительных органов муниципалитетов.

Компетенция представительных органов муниципальных образований основана на проведении (в усеченном варианте) принципа разделения властей, в результате чего за представительным органом муниципального образования закрепляются хотя и классические для представительного органа функции нормотворчества, контроля за исполнительно-распорядительной властью, бюджетно-налоговые полномочия (функции), но не имеющие на муниципальном уровне большого значения. Представительные органы муниципальных образований играют ничтожно малую роль в действительном управлении делами на местах. И, напротив, основная роль в таком управлении отводится местной администрации, сосредоточивающей в своих руках весь объем полномочий, связанных с непосредственным решением вопросов жизнеобеспечения граждан.

Но принцип разделения властей не может быть проведен в местном самоуправлении, которое функционирует *исключительно в сфере государственного управления, или в рамках исполнительной ветви власти*. Как альтернатива бюрократическому способу управления местное самоуправление призвано осуществлять *управление особым способом* – через демократический механизм (прежде всего через представительную демократию); область же нормотворчества у муниципалитетов изначально весьма невелика и вполне вписывается в границы подзаконного нормотворчества, характерного для сферы государственного управления (исполнительной власти).

Наконец, *в-четвертых*, огромная проблема современной муниципальной представительной демократии - *численность депутатского корпуса*. В отсутствие четких доктринальных ориентиров (да и возможно ли такие, четкие, ориентиры

выработать?) законодатель (Закон 2003 г.) пошел по пути закрепления минимальной численности муниципального депутатского корпуса в зависимости от численности населения муниципальных образований – городских и сельских поселений, городских округов, где, к примеру, минимальная численность депутатов в муниципалитетах, численностью от 100 до 500 тыс. человек составляет 25-30 депутатов, а свыше 500 тыс. человек – 35 депутатов. Однако муниципалитеты правом установления численности депутатского корпуса, выше минимально установленного законом, не воспользовались. В результате представительные органы абсолютного большинства муниципалитетов оказались сверхмалочисленны. Особенно острой эта проблема оказалась для крупных городов – при огромной численности жителей (350 тыс. и больше) депутатский корпус составляет лишь 25-35 депутатов.

С введением одноуровневой окружной муниципально-территориальной организации проблема лишь усугубилась: закрепление в Законе 2025 г. единственно критерия численности населения для определения численности состава окружного представительного органа не учитывает того факта, что в состав муниципального округа входит, как правило, значительное количество населенных пунктов с (нередко) незначительной численностью населения. В результате формирующийся в зависимости от численности населения депутатский корпус включает 20-25 депутатов, при том что количество населенных пунктов в составе муниципального округа исчисляется, повторим, десятками, а то и сотнями.

Можно ли в условиях незрелой, малочисленной, не имеющей достаточной компетенции для реального участия в управлении делами на местах, подавленной административной властью главы муниципалитета и подчиненной ему местной администрации, говорить о сильной муниципальной представительной демократии, а с нею и о сильном местном самоуправлении? Вопрос вновь риторический...

5. Таким образом, принятие в 2025 г. Закона № 33-ФЗ – закономерный результат, отражающий не только (к сожалению, естественное) стремление государства к подавлению местного самоуправления с имманентным для него демократическим началом, но и состояние доктрины, практики конституционно-правовой защиты муниципальной власти. В отсутствие удовлетворительного решения проблемы политико-правовой природы местного самоуправления и его положения в государстве, при откровенной неудачности попыток муниципально-территориальной организации и обеспечения муниципальной представительной демократии вести речь о полноценном местном самоуправлении невозможно.

Сказанное вовсе не означает, что местному самоуправлению в России не быть. Но для такого чтобы оно стало реальным, а не мнимым, необходима серьезная работа над ошибками...

Байжомартова Қ.А.

Нархоз университетінің Құқық және мемлекеттік басқару мектебінің қауымдастырылған профессоры, PhD доктор

Байсымакова Д.С.

Қонаев университетінің докторанты

АЗАМАТТАРДЫҢ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ ҚЫЗМЕТІНЕ ЭЛЕКТРОНДЫҚ ҚАТЫСУЫ: ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕ

Аңдатпа: Мемлекеттік басқаруды цифрландырудың заманауи үрдістері азаматтарды шешім қабылдау үдерістеріне тартудың жаңа мүмкіндіктерін қалыптастыруда. Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы электрондық қатысуының халықаралық тәжірибесі азаматтардың шешім қабылдау процесіне қатысуына мүмкіндік беретін көпдеңгейлі жүйелерді қамтиды. Бұл жүйелер онлайн-платформалар арқылы жүзеге асырылып, ақпарат алу мен кеңес беруден бастап, ынтымақтастық пен өтініштер (петициялар) ұсынуға дейінгі әртүрлі өзара іс-қимыл деңгейлерін қамтамасыз етеді. Негізгі бағыттарға басқару жүйелерінің ашықтығын арттыру, онлайн-қызметтерді дамыту және азаматтық консультациялар үшін цифрлық платформаларды пайдалану жатады. Мұндай тәсілдер жергілікті деңгейдегі басқару сапасын арттыруға және қоғамдық қатысудың тиімділігін қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Түйін сөздер: электрондық қатысу, цифрландыру, петиция, онлайн-платформа, ақпараттық-коммуникация, технология, өзін-өзі басқару, мобильді қосымша, Еуропалық хартия.

Электрондық қатысу (e-participation) — бұл азаматтар мен қоғамдық институттардың өзара іс-қимылының ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану арқылы жүзеге асырылатын нысаны. Бұл үдеріс жергілікті өзін-өзі басқару деңгейінде ерекше маңызға ие, себебі дәл осы деңгейде қабылданатын шешімдер тұрғындардың мүдделеріне тікелей әсер етеді. Электрондық қатысу тетіктерін қалыптастыру демократиялық басқаруды нығайтуға, қоғамдық қызметтердің тиімділігін арттыруға және халықтың билік органдарына деген сенімін күшейтуге мүмкіндік береді. Электрондық қатысу ұғымы азаматтардың мемлекеттік органдардың шешімдерін талқылауға, әзірлеуге және олардың орындалуын бақылауға қатысуын қамтамасыз ететін цифрлық құралдар жиынтығы ретінде айқындалады. E-participation-ның негізгі деңгейлеріне мыналар жатады: e-information, яғни, азаматтарға билік органдарының қызметі туралы ашық ақпарат беру.

Қазақстанда «e-information» ұғымы «eGov.kz» порталы және «eGov Mobile» мобильді қосымшасы арқылы ақпарат пен қызметтерді электрондық түрде ұсынуды білдіреді (соның ішінде өтініштерді беру үшін арналған eOtinish жүйесі тиімді). Бұл азаматтарға мемлекеттік қызметтерді алу, өтініштерді беру және олардың қаралу барысын электрондық форматта қадағалау мүмкіндігін ұсына отырып, үдерістің ашықтығы мен қолайлылығын арттырады. E-consultation, азаматтарды қоғамдық маңызы бар мәселелер бойынша

талқылаулар мен кеңес беру үдерістеріне тарту нысаны болып табылады. Ал, E-decision-making - электрондық дауыс беру, азаматтық бастамалар платформалары және қатысу бюджеттері арқылы бірлескен шешім қабылдауды қамтамасыз ететін тетік ретінде қарастырылады.

Еуропалық Одақтағы елдердің, Эстонияның, Оңтүстік Кореяның және Қазақстанның тәжірибелерін салыстырмалы талдау цифрлық қатысудың әмбебап заңдылықтары мен кедергілерін айқындауға мүмкіндік береді.

Еуропада, соның ішінде жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясы аясында, азаматтарды басқару үдерістеріне тартуға бағытталған ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдаланатын жүйелер дамып келеді. Бұл бастамалар халықтың мемлекеттік істерді басқаруға қатысуының маңыздылығын айқындайды [1].

Еуропалық Одақ елдерінде цифрлық қатысу «Жақсы басқару» (Good Governance) саясатының құрамдас бөлігіне айналды.

Мысалы, Эстония – цифрлық дамудың ең озық үлгісін көрсеткен мемлекеттердің бірі. Мұнда e-Estonia жүйесі қолданылады, ол электрондық петициялар жүйесін (Rahvaalgatus.ee), қатысу бюджеттерін және жергілікті сайлауларда онлайн дауыс беру мүмкіндігін қамтиды.

Финляндия мен Данияда азаматтар мен муниципалитеттер арасындағы кері байланыс платформалары арқылы «цифрлық демократияны» дамыту белсенді түрде жүзеге асырылуда.

Испанияда Decide Madrid сияқты муниципалдық порталдар азаматтарға қоғамдық талқылауларды бастауға және қаланы дамытуға бағытталған жобаларды ұсынуға мүмкіндік береді.

Оңтүстік Кореядағы OPEN жүйесі (толық атауы: *Online Procedures Enhancement for Civil Applications*) муниципалдық органдардың қызметіне электрондық бақылау жүргізуді қамтамасыз етіп, сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін азайтады. Бұл онлайн-платформа 1999 жылы мемлекеттік басқарудың ашықтығы мен тиімділігін арттыру мақсатында іске қосылған. OPEN жүйесі азаматтарға өтініштерді онлайн түрде беруге, олардың қаралу барысын нақты уақыт режимінде қадағалауға мүмкіндік береді және мемлекеттік қызметкерлермен тікелей байланыс қажеттілігін болдырмайды. Жүйенің қызметі ашықтық қағидаттарына негізделгендіктен, ол сыбайлас жемқорлықпен күрестің тиімді құралы болып табылады [2].

Сонымен қатар, Сеул қаласында Seoul Smart Participation платформасы жұмыс істейді, онда тұрғындар қалалық бюджеттің жобалары бойынша өз идеяларын ұсынады және дауыс береді. «Сеулдің смарт-қатысуы» (Seoul Smart Participation) – бұл ақпараттық технологиялар арқылы азаматтарды қаланы басқару үдерісіне тартуға бағытталған тұжырымдама болып табылады және Сеулдің «смарт-қала» құру жөніндегі кең ауқымды стратегиясының құрамдас бөлігі саналады. Бұл тұжырымдама азаматтарға мемлекеттік ашық деректерге қол жеткізу мүмкіндігін беріп, олардың шешім қабылдау және қалалық саясатты қалыптастыру үдерістеріне белсенді қатысуына жағдай жасайды. «Смарт-қатысу» идеясы 2021–2025 жылдарға арналған Сеулдің смарт-қаланы дамыту жөніндегі бас жоспарының негізгі элементі болып табылады және ол цифрландыру арқылы азаматтардың өмір сүру сапасын арттыруды мақсат етеді.

АҚШ-та Open Government (Ашық үкімет) бастамасы аясында азаматтар мен жергілікті билік органдары арасындағы электрондық өзара іс-қимылды қамтамасыз ету үшін Data.gov және We the People сияқты платформалар кеңінен қолданылады. Бұл платформалар электрондық петициялар жасауға және мемлекеттік органдармен байланыс орнатуға мүмкіндік береді. Сонымен қатар, көптеген қалаларда тұрғындар мен муниципалитеттер арасындағы тікелей байланысты қамтамасыз ететін мобильді қосымшалар енгізілген, мысалы, Boston's 311 жүйесі тұрғындарға өз шағымдары мен ұсыныстарын тікелей жолдауға жағдай жасайды.

АҚШ - ашық деректер порталын алғашқылардың бірі болып іске қосқан мемлекет. Data.gov порталы 2009 жылы пайдалануға берілді. Бұл жобаның негізгі бастамашысы сол кезеңде АҚШ Президенті Әкімшілігінің бас ақпараттық технологиялар директоры (Chief Information Officer) әрі IT-басшылар кеңесінің (Chief Information Officer Council) төрағасы болған Вивек Кундра болды. АҚШ-тың федералдық үкіметі жанындағы IT-басшылар кеңесі — елдің ірі атқарушы билік органдарының ақпараттық технологиялар жөніндегі жетекшілерінен құралған кеңесші әрі үйлестіруші орган болып табылады. Бұл кеңес мемлекеттік органдарды ақпараттандыру саласындағы өзекті мәселелерді талқылау мен шешім қабылдаудың басты алаңы ретінде қызмет атқарады [3].

Data.gov ашық деректер жобасын жүзеге асырудың басты мақсаты - АҚШ-тың федералдық атқарушы органдары қалыптастыратын және өндіретін әртүрлі машинамен оқылатын деректер жиынтықтарына қоғамның жоғары жылдамдықты әрі жеңілдетілген қолжетімділігін кеңейту болып табылады. Ашық мемлекеттік басқару мәселелерін зерттейтін кейбір америкалық ғалымдардың пікірінше, бұл интернет-ресурс үкімет жинақтайтын барлық ақпараттың «қоймасына» айналды. Дегенмен, оған жеке, құпия сипаттағы немесе ұлттық қауіпсіздік мүдделеріне байланысты таратылуы шектеулі мәліметтер кірмейді [4].

АҚШ-тың федералдық атқарушы билік органдары Data.gov бағдарламасы іске асқан кезеңнен бері осындай деректердің бірнеше мың массивтерін жариялады. Бүгінгі таңда бұл тәжірибе ашық үкімет саясатының ажырамас және міндетті бөлігіне айналып отыр. Бұған дейін атап өтілгендей, ашық деректер Data.gov интернет-платформасында орналастырылады. Бұл ашық деректерді шектеусіз пайдаланушылар тобына қолжетімді етеді. Ашық деректер АҚШ-тың түрлі министрліктері мен агенттіктері тарапынан олардың функциялары мен құзыреттеріне сәйкес орналастырылады. Ең көп сұранысқа ие деректер қатарына көлік түрлері бойынша сапарлар, жол жағдайлары, ауа райы мен қоршаған ортаның күйі, қылмыс деңгейі, медициналық қызметтер мен денсаулық сақтау саласы, семіздікпен күрес және дұрыс тамақтану, дәрі-дәрмектер, білім беру мен балаларды оқыту, қаржы және нарықтағы өзгерістер, сондай-ақ еңбек қауіпсіздігіне қатысты ақпараттар жатады [5].

Қазақстанда азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға электрондық қатысуы үшін қолайлы жағдайлар жасалуда. «Ашық үкімет» порталы (<https://open.egov.kz>) ашық деректер мен петицияларға қолжетімділікті қамтамасыз етеді. Сонымен қатар, ірі қалаларда «Smart City» платформалары дамытылып, қоғамдық кеңестер мен қатысу бюджеті тетіктері енгізілуде. Бұл бастамалар азаматтардың жергілікті деңгейдегі шешім қабылдау үдерістеріне белсенді қатысуына ықпал етеді.

«Электрондық үкімет» цифрлық жүйесі мен «Азаматтарға арналған үкімет» мемлекеттік корпорациясы Қазақстан азаматтары мен бизнес субъектілері үшін мемлекеттік органдармен өзара іс-қимылдың негізгі тетігіне айналды. eGov.kz порталы мен eGov Mobile мобильді қосымшасы арқылы қазақстандықтарға мемлекеттік қызметтердің кең ауқымына жедел әрі ыңғайлы қолжетімділік қамтамасыз етілген. Олардың қатарына түрлі анықтамалар мен мәліметтерді алу, жер және балабақша кезегіне тұру, некені немесе бизнесті тіркеу, лицензия алу, әлеуметтік төлемдер мен көмек түрлеріне өтініш беру сияқты қызметтер кіреді. 2023 жылы электрондық үкімет жүйесінің пайдаланушыларының саны 13,7 миллион адамға жетті, ал портал арқылы 1000-нан астам қызмет және 100-ден астам онлайн-сервис қолжетімді болды. Қазақстан «электрондық үкімет» құру бойынша дамыған елдердің қатарына енді: 2024 жылы БҰҰ-ның Электрондық үкіметті дамыту индексі рейтингінде еліміз 193 мемлекеттің ішінде 24-орынды иеленіп, өз көрсеткішін 4 позицияға жақсартты.

Мемлекеттік қызметтерді тікелей көрсетуге қоса, Қазақстанда 2016 жылдан бастап мемлекеттік басқарудың есептілігі мен ашықтығын арттыруды мақсат еткен «Ашық үкімет» атты цифрлық жүйе жұмыс істейді. Бұл жүйе аясында бірқатар өзара байланысты цифрлық платформалар қызмет көрсетеді: «Ашық деректер» (data.egov.kz) - мемлекеттік органдардың қызметі туралы ақпаратқа қолжетімділікті қамтамасыз етеді; «Ашық диалог» (dialog.egov.kz) - квазимемлекеттік сектор ұйымдарына өтініштер мен сұрақтарды жіберуге арналған платформа; «Ашық НҚА» (legalacts.egov.kz) - нормативтік құқықтық актілер жобаларының қоғамдық талқылауы өтетін алаң; «Ашық бюджеттер» (budget.egov.kz) - бюджет қаражаттарының қалыптасуы мен бөлінуі туралы ақпаратты ұсынады; «Мемлекеттік органдардың тиімділігін бағалау» (evaluation.egov.kz) - мемлекеттік органдар қызметінің нәтижелерімен танысуға мүмкіндік береді. Аталған жүйелер мемлекеттік басқару үдерістерінің ашықтығын қамтамасыз етіп, азаматтардың билік органдарының шешімдеріне қатысу мүмкіндігін кеңейтеді [6].

Жергілікті өзін-өзі басқаруды цифрландырудың негізгі мәселелері мен сын-қатерлеріне мыналар жатады: Цифрлық теңсіздік - интернетке, цифрлық технологияларға және оларды пайдалану үшін қажетті дағдыларға қолжетімділік тұрғысынан халықтың әртүрлі әлеуметтік топтары арасындағы мүмкіндіктердің теңсіздігін білдіретін тұрақты әлеуметтік құбылыс; Құқықтық базаның жеткіліксіздігі - электрондық өтініштер мен азаматтық бастамалардың құқықтық мәртебесін нақты реттейтін нормалардың болмауы; Электрондық жүйелерге және деректер құпиялығына сенімнің төмен деңгейі - азаматтардың өз жеке ақпараттарының қорғалуы мен жүйелердің сенімділігіне күмәндануы; Қатысудың формализациясы - азаматтардың қатысуының тек ақпараттандыру деңгейінде шектеліп, қабылданатын шешімдерге нақты ықпал ету мүмкіндігінің болмауы.

Жергілікті деңгейде электрондық қатысудың тиімділігін арттыру үшін келесі шараларды жүзеге асыру қажет:

1. Инклюзивті цифрлық инфрақұрылымды дамыту;
2. Цифрлық қатысуға құқықтық кепілдіктерді нығайту;
3. Азаматтар мен мемлекеттік органдар арасындағы кері байланыс тетіктерін енгізу;
4. Халықтың цифрлық сауаттылығын арттыру;

5. E-participation саласында халықаралық стандарттарды әзірлеу, бұл стандарттар тәжірибелердің өзара салыстырмалылығын және үйлесімділігін қамтамасыз етуге бағытталуы тиіс.

Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне электрондық қатысуы – заманауи демократияны дамытудың негізгі құралдарының бірі болып табылады. Халықаралық тәжірибе көрсеткендей, e-participation тетіктерін тиімді енгізу үшін технологиялық, құқықтық және әлеуметтік алғышарттардың үйлесімді түрде қамтамасыз етілуі қажет.

Қазақстан үшін маңызды бағыттардың бірі – цифрлық қатысу институттық және нормативтік тетіктерін дамыту, жергілікті билік органдарының ашықтығы мен есептілігін нығайту, сондай-ақ азаматтардың цифрлық платформалардағы қоғамдық белсенділігін арттыру болып табылады.

Қорытындылай келе, жергілікті өзін-өзі басқару саласында азаматтардың электрондық қатысуын дамыту, қазіргі қоғамның демократиялық жаңғыруының ажырамас бөлігі болып табылады. Цифрлық технологияларды тиімді пайдалану мемлекеттік басқарудың ашықтығын арттырып қана қоймай, азаматтар мен билік арасындағы өзара сенімді нығайтады.

Қазақстан жағдайында бұл үдеріс цифрлық инфрақұрылымды жетілдірумен, құқықтық және институционалдық негіздерді нығайтумен, сондай-ақ халықтың цифрлық мәдениеті мен азаматтық белсенділігін арттырумен тікелей байланысты. Осы бағыттағы дәйекті саясат пен халықаралық тәжірибені тиімді пайдалану елімізде ашық, есеп беретін және азаматтарға бағдарланған басқару моделін қалыптастыруға мүмкіндік береді.

Ғылыми мақала ИРН AP23489796 «Үлкен деректердің (Big Data) құқықтық режимін реттеу мәселелері: отандық және халықаралық тәжірибе» жобасы бойынша Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігінің ғылым комитеті қаржыландырған 2024-2026жж. арналған ғылыми және ғылыми-техникалық бағдарламаларды қаржыландыру шеңберінде дайындалған.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Европейская Хартия местного самоуправления// <https://rm.coe.int/168007a105>
2. Противодействие коррупции в Корее // <http://synergy-journal.ru/archive/article4208>
3. Митяева Ю. Открытые данные США: организационная структура// <http://gov.gov.ru/?p=3325> 10. Hansell, Saul The Nation's New Chief Information Officer Speaks// The N
4. Hansell, Saul The Nation's New Chief Information Officer Speaks// The New York Times 2009-04-30
5. А.Ю. Головин, А.А. Спиридонов Правовые основы и методы реализации идей открытого Правительства в США <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-i-metody-realizatsii-idey-otkrytogo-pravitelstva-v-ssha>
6. Развитие цифрового правительства в Казахстане: от принципа «одного окна», открытых данных, онлайн-услуг до онлайн-петиций // <https://kisi.kz/ru/razvitie-chifrovogo-pravitelstva-v-kazahstane-ot-principa-odnogo-okna-otkrytyh-dannyh-onlajn-uslug-do-onlajn-petichij/>

Баймырзаева М.К.

Кандидат экономических наук, доцент
Университета Кунаева

Ташиев Р.А.

Студент ОП - «Государственное и местное
управление» Университета Кунаева

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПОДДЕРЖКА АГОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА В РЕГИОНАХ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Современное развитие сельских территорий невозможно без эффективного взаимодействия институтов местного самоуправления (МСУ) и агропромышленного комплекса (АПК).

Цель исследования - определить, как местное самоуправление способствует развитию и модернизации агропромышленного комплекса в регионах Казахстана.

АПК Казахстана играет ключевую роль в обеспечении продовольственной безопасности, занятости и экспорте сельхозпродукции. На его долю приходится более 6 % ВВП, а в сельских регионах занято свыше 25 % населения. Государственная политика направлена на стимулирование инноваций, субсидирование производства и развитие переработки сельхозпродукции.

Агропромышленный комплекс представляет собой совокупность отраслей, обеспечивающих производство, переработку, хранение и сбыт сельскохозяйственной продукции. Казахстан располагает 200 млн гектаров сельхозугодий, из которых более 70 % задействованы в производстве зерновых и животноводстве.

Государственная поддержка АПК осуществляется через:

- 1) субсидии и льготное кредитование;
- 2) развитие сельхозкооперации;
- 3) инвестиции в технику, переработку и экспорт;
- 4) цифровизацию агросектора.

К 2027 году планируется привлечь в отрасль свыше 3,3 трлн тенге инвестиций. Это делает АПК ключевым элементом регионального развития и фактором продовольственной устойчивости страны.

Таким образом, агропромышленный комплекс Казахстана представляет собой не только основу продовольственной безопасности и экономической стабильности, но и ключевой элемент устойчивого развития регионов. Однако успешное функционирование и модернизация АПК невозможны без эффективного управления на местах, координации между сельскими сообществами, фермерами и государственными структурами.

Именно здесь важнейшую роль начинает играть институт местного самоуправления, который становится связующим звеном между государственной политикой и практической реализацией аграрных программ.

Согласно Конституции Республики Казахстан (раздел «Местное государственное управление и самоуправление») маслихаты и акиматы обладают

полномочиями по утверждению программ социально-экономического развития, контролю за исполнением бюджета и поддержке сельских инициатив.

Органы МСУ выполняют функции:

- планирования и координации мер поддержки АПК;
- информирования фермеров о субсидиях и программах;
- контроля за целевым использованием средств;
- участия в программах занятости и инфраструктурного развития.

Таким образом, МСУ выступает ключевым посредником между государственными институтами и сельскими производителями, обеспечивая реализацию политики «снизу-вверх».

Несмотря на активные реформы, институциональные возможности местного самоуправления (МСУ) в Казахстане всё ещё ограничены ресурсной базой, кадровым потенциалом и низким уровнем вовлечённости граждан [1, 2].

Местные органы власти часто сталкиваются с трудностями при реализации аграрных программ, поскольку их полномочия не всегда подкреплены финансовыми и административными возможностями.

Основные проблемные зоны:

- Недостаточная финансовая самостоятельность сельских округов.

Большинство сельских акиматов по-прежнему зависят от трансфертов из областных бюджетов. В 2024 году доля собственных доходов МСУ не превышала 9–11 % от общего бюджета сельских территорий. Это ограничивает способность округов самостоятельно финансировать ремонт инфраструктуры, закупку техники или поддержку фермеров.

- Неравномерность субсидирования и сложности доступа к кредитам. Государственные субсидии часто распределяются централизованно, что снижает эффективность их использования. Например, в северных областях (Костанайская, Акмолинская) приоритет отдан растениеводству, тогда как южные регионы (Жамбыл, Түркістан) недополучают поддержку для орошения и тепличного хозяйства.

- Слабая кооперация фермеров и дефицит инфраструктуры. В ряде регионов отсутствуют складские помещения, овощехранилища и центры переработки. Это ведёт к потере до 15–20 % урожая ежегодно. По данным Министерства сельского хозяйства (2024), в Казахстане перерабатывается лишь 35 % произведённой сельхозпродукции, тогда как в странах ОЭСР - свыше 70 %.

- Отток молодёжи из сельской местности. В последние пять лет сельское население Казахстана сократилось на 4,6 %, главным образом из-за низкого уровня доходов и ограниченных возможностей трудоустройства. По оценкам аналитического центра KISI (2025), около 38 % молодых людей в возрасте до 30 лет не рассматривают работу в сельском секторе как перспективную [3].

Проведённый анализ показал, что эффективность реализации аграрной политики на местах во многом определяется уровнем институциональной зрелости местного самоуправления, его финансовыми возможностями и степенью взаимодействия с населением.

Тем не менее, между регионами Казахстана сохраняются значительные различия - как по уровню развития агропромышленного комплекса, так и по вовлечённости местных органов власти в поддержку сельского хозяйства [4].

Для более глубокого понимания этих различий рассмотрим конкретные региональные примеры взаимодействия органов местного самоуправления и агропромышленного комплекса.

Таблица 1. Региональные примеры взаимодействия МСУ и АПК.

<i>Регион</i>	<i>Особенности АПК</i>	<i>Роль местного самоуправления</i>	<i>Проблемные вопросы</i>
Кызылординская область	Экспорт 46,4 тыс. т продукции (рис, бахчевые); 26 инвестпроектов на сумму 48,3 млрд тг	Районные маслихаты участвуют в утверждении дорожных карт и инвестиционных программ	Недостаточная переработка продукции, слабая автономия сельских округов
Акмолинская область	Один из лидеров по производству зерновых и глубокой переработке	Маслихат контролирует бюджет, утверждает планы развития; акимат оказывает поддержку фермерам	Ограниченное влияние на распределение субсидий
Северо-Казахстанская область	Реализация проекта агропромышленного кластера на 80 млрд тг	Маслихаты участвуют в контроле за субсидиями и землепользованием	Бюрократические барьеры, слабая обратная связь с фермерами
Западно-Казахстанская область	Рост переработки и развитие кооперации	Местные органы проводят оценку программ и отчётности АПК	Недостаточная прозрачность и низкое участие граждан
Источник: составлено по данным Правительства РК, invest.gov.kz, Kazakhstan Pravda, 2024-2025 гг.			

Как видно из представленных данных, во всех регионах Казахстана органы местного самоуправления постепенно усиливают своё участие в управлении аграрной политикой и реализации программ АПК. Однако масштабы и эффективность этого участия остаются неравномерными.

1. Кызылординская область демонстрирует значительные успехи в экспорте риса и бахчевых культур, однако структура экономики региона по-прежнему остаётся сырьевой. Нехватка перерабатывающих предприятий снижает добавленную стоимость продукции. Местные органы власти играют важную роль в планировании и утверждении инвестиционных проектов, но ограничены в ресурсах.

2. Акмолинская область является примером более развитого взаимодействия МСУ с аграрным бизнесом. Здесь налажено бюджетное планирование через маслихат, а акиматы активно поддерживают фермеров. Однако централизованный характер субсидирования не даёт возможности оперативно адаптировать меры поддержки под региональные особенности.

3. В Северо-Казахстанской области активно внедряются крупные инвестиционные проекты, но бюрократические барьеры и сложные процедуры субсидирования тормозят инициативы фермеров. Здесь требуется

совершенствование механизмов обратной связи между маслихатами и сельхозпроизводителями.

4. Западно-Казахстанская область демонстрирует позитивные тенденции в развитии кооперации и переработки. Однако остаются проблемы с прозрачностью распределения бюджетных средств и вовлечением местного населения в процессы контроля и обсуждения.

Таким образом, рассмотренные примеры подтверждают, что местное самоуправление играет ключевую роль в реализации аграрной политики Казахстана, особенно в части адаптации государственных программ к условиям конкретных регионов [5].

Тем не менее, потенциал МСУ используется не в полной мере. Для повышения эффективности необходимы:

- расширение финансовой автономии сельских округов;
- создание цифровых платформ для прозрачного мониторинга субсидий;
- внедрение механизмов общественного участия и инициативного бюджетирования.

Комплексная интеграция этих мер позволит сделать взаимодействие между местными органами и аграрным сектором более результативным, прозрачным и ориентированным на устойчивое развитие сельских территорий.

Анализ региональных примеров показал, что в Казахстане уже формируется основа для эффективного взаимодействия между органами местного самоуправления и агропромышленным комплексом.

Однако внутренние ресурсы и институциональные возможности пока не позволяют в полной мере реализовать потенциал этой системы. В таких условиях важным направлением становится изучение международного опыта, где аналогичные страны успешно реализовали реформы децентрализации и развития сельского хозяйства. Адаптация проверенных практик - от инфраструктурных программ до фермерских инициатив - способна дать Казахстану новые инструменты для устойчивого сельского развития.

В мировой практике накоплен значительный опыт сочетания местного управления и поддержки сельского хозяйства. Многие страны добились устойчивого роста аграрного сектора благодаря вовлечению местных сообществ, прозрачному финансированию и развитию сельской инфраструктуры. Рассмотрим наиболее применимые модели:

1. Южная Корея - программа Saemaul Undong. Это одна из самых успешных программ модернизации сельских территорий. Основная идея - развитие инфраструктуры, вовлечение граждан и принцип самопомощи.

Для Казахстана: модель Saemaul Undong может быть адаптирована в рамках программ типа «Ауыл аманаты», где местные кенесы и акиматы получают право распределять часть бюджета и участвовать в планировании инфраструктурных проектов.

2. США, Германия, Франция - агроконсультационные службы (Agricultural Extension Services). Университеты и колледжи предоставляют бесплатные консультации фермерам по технологиям, финансам и инновациям.

Для Казахстана: создать сеть региональных агроконсультационных центров (АКС) при акиматах и аграрных вузах (например, КазНАУ, КАТУ), что позволит фермерам получать знания и поддержку на местах.

3. Франция, Беларусь - кооперация и инфраструктура. Государство содействует развитию переработки, хранения и транспортировки сельхозпродукции, при активном участии местных властей.

Для Казахстана: расширить практику сельхозкооперативов и логистических центров, где МСУ и Минсельхоз совместно формируют инфраструктурные кластеры.

4. Латинская Америка - Farmer Research Committees (CIALs). Это фермерские комитеты, которые тестируют новые технологии, сорта и методы агроведения совместно с исследовательскими центрами.

Для Казахстана: внедрить подобные фермерские исследовательские группы при сельских общественных организациях (ССО) и НПО, особенно в южных регионах.

5. Нигерия - Agro-Business Cities. В стране созданы агропарки, где молодёжь обучается агробизнесу, получает землю и инфраструктуру.

Для Казахстана: открыть молодёжные агроцентры на базе агроколледжей и технопарков, что поможет сократить отток молодёжи из села.

6. Индия, Танзания - инициативное бюджетирование. Жители сёл участвуют в распределении бюджета и определяют приоритетные проекты развития.

Для Казахстана: закрепить 5–10 % бюджета сельского округа за инициативами граждан, реализуя принцип участия и прозрачности на уровне кенесов и маслихатов.

Рассмотрим наилучшие международные практики для адаптации в Казахстане.

Таблица 2. Наилучшие международные практики для адаптации в Казахстане.

<i>Международная модель</i>	<i>Возможность применения в РК</i>	<i>Уровень внедрения</i>
Saemaul Undong (Корея)	Развитие инфраструктуры и участие населения	Кенес, акимат
ИКС (США, Германия)	Консультации и обучение фермеров	Аграрные вузы + МСУ
Кооперация + инфраструктура (Франция, Беларусь)	Поддержка логистики и переработки	МСУ + Минсельхоз
CIALs (Латинская Америка)	Локальные эксперименты фермеров	ССО + НПО
Agro-Business City (Нигерия)	Молодёжные агропарки	Акимат + Миннауки и образ
Инициативное бюджетирование (Индия, Танзания)	Участие граждан в распределении бюджета	Кенес, маслихат
Источник: составлено по данным FAO, OECD, ResearchGate, АдалетMail.kz, 2024.		

Рассмотренные примеры показывают, что успешное развитие сельских территорий в разных странах обеспечивается сочетанием трёх ключевых факторов:

- 1) децентрализация управления;
- 2) участие населения в принятии решений;
- 3) институциональная поддержка МСУ со стороны государства.

- Модель Saemaul Undong (Южная Корея) демонстрирует, как принципы самопомощи и коллективной ответственности могут стимулировать экономическую активность на селе. В Казахстане эти принципы уже частично реализуются в проектах «Ауыл аманаты» и «Ауыл елі аманаты», но требуется расширить роль кенесов и местных сообществ [6].

- Опыт агроконсультационных служб США и Германии подтверждает важность постоянного профессионального обучения фермеров. Казахстан обладает развитой сетью аграрных университетов, что создаёт реальные предпосылки для внедрения подобной модели.

- Французская и белорусская системы кооперации показывают, что успех сельского хозяйства во многом зависит от уровня переработки и логистики. При участии МСУ возможно создание региональных центров переработки и транспортных хабов.

- Модель CIALs (фермерские исследовательские комитеты) особенно актуальна для Казахстана, где аграрные условия разнообразны. Это позволит адаптировать агротехнологии к местным климатическим и почвенным условиям.

- Нигерийская модель Agro-Business Cities показывает, как через практическое обучение можно вовлечь молодёжь в сельское предпринимательство. Для Казахстана создание агропарков стало бы эффективным инструментом профориентации и занятости в регионах.

- Опыт Индии и Танзании по инициативному бюджетированию демонстрирует, что вовлечение граждан в процесс распределения бюджета повышает доверие к власти и качество управления.

Международный опыт подтверждает:

- успешное развитие АПК невозможно без активного участия местных сообществ;

- децентрализация и прозрачное распределение средств повышают эффективность аграрной политики;

- формирование консультативных и образовательных сетей (на базе вузов, МСУ, НПО) является ключом к устойчивому росту.

Для Казахстана применение этих подходов позволит укрепить местное самоуправление, повысить самостоятельность сельских округов и создать новые формы поддержки АПК, ориентированные на конкретные региональные нужды.

Подводя итоги исследования можно сказать следующее, современное развитие сельских территорий Казахстана неразрывно связано с эффективным взаимодействием агропромышленного комплекса (АПК) и институтов местного самоуправления (МСУ). В условиях децентрализации и роста региональной ответственности именно местные органы власти становятся ключевым звеном между государственной аграрной политикой и её практической реализацией на местах.

Проведённый анализ показал, что АПК Казахстана является одной из стратегически важных отраслей, обеспечивающих продовольственную безопасность, занятость и экспортный потенциал страны. При этом роль МСУ в

управлении аграрным сектором постепенно усиливается - маслихаты и акиматы участвуют в распределении бюджетов, утверждают программы развития, контролируют использование субсидий и реализуют инициативы в рамках программ «Ауыл аманаты» и региональных дорожных карт.

Однако выявлены и системные проблемы: недостаточная финансовая самостоятельность сельских округов, слабая инфраструктура переработки, кадровый дефицит и ограниченное участие населения в принятии решений. Эти факторы снижают эффективность аграрной политики и замедляют развитие сельских регионов.

Региональные примеры подтверждают, что при активном участии местных органов - как в Кызылординской или Акмолинской областях - возможен ощутимый экономический эффект: рост экспорта, развитие кооперации и инвестиции в переработку [7]. В то же время, в ряде регионов сохраняются бюрократические барьеры и недостаток прозрачности в распределении субсидий [8].

Международный опыт демонстрирует, что ключом к устойчивому развитию сельских территорий является сочетание децентрализации, вовлечённости граждан и институциональной поддержки МСУ [9, 10]. Модели Saemaul Undong (Южная Корея), агроконсультационных служб (США, Германия), фермерских исследовательских комитетов (Латинская Америка) и инициативного бюджетирования (Индия, Танзания) показывают, что участие населения и автономия местных структур повышают эффективность программ поддержки АПК.

Выводы:

1. Агропромышленный комплекс Казахстана - один из ключевых драйверов регионального развития, обеспечивающий занятость, продовольственную устойчивость и экспортный потенциал страны.

2. Местное самоуправление является важнейшим инструментом реализации аграрной политики «снизу вверх», однако нуждается в расширении финансовой и административной самостоятельности.

3. Существующие проблемы - инфраструктурная неравномерность, бюрократизация, дефицит кадров и слабое вовлечение населения - требуют системных решений.

4. Эффективное взаимодействие МСУ и АПК возможно при условии прозрачного распределения субсидий, цифровизации контроля и развития кооперации.

5. Адаптация международных практик - Saemaul Undong, инициативного бюджетирования и фермерских комитетов - способна усилить участие граждан и сделать аграрную политику более адресной.

6. В долгосрочной перспективе интеграция этих подходов обеспечит устойчивое развитие сельских территорий Казахстана, укрепит продовольственную безопасность и повысит качество жизни в регионах.

Список использованной литературы:

1. Жумагулов Е., Арзикулов А. Местное самоуправление в сельских территориях: проблемы и перспективы. // Государственное управление и государственная служба. - 2023. - № 1(84). - С. 55-62.

2. Бурлаков Л.Н. МСУ в РК: проблемы и перспективы. // Государственное управление и государственная служба. - 2013.- № 4. -С. 55-62.
3. КИСИ. Перспективы развития местного самоуправления в Казахстане. – kisi.kz, 2024.
4. Обзор хронологии реформ: роль бюджета МСУ, децентрализация. – Central Asia Analytical Network, 2023.
5. Законодательные полномочия маслихатов и акиматов. – Учет ЗАКОН, 2024.
6. Концепция развития сельских территорий (2023–2027): проект «Ауыл аманаты». – АдалетMail.KZ, 2023.
7. Субсидии АПК, Акмолинская область (2024). – Правительство Казахстана.
8. Статья о ЛПХ и местных инициативах в сельских округах. – Казахстанская правда, 2024.
9. FAO. Decentralization and Agricultural Development. – FAO Home, 2023.
10. Be5. Международный опыт поддержки агропромышленного комплекса. – Be5.org, 2024.

Бекбаев Е.З.

Доктор юридических наук, главный научный сотрудник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация. Рассмотрена система правовых норм о местном самоуправлении в Республике Казахстан. Обращается внимание на полное отсутствие в действующей Конституции норм об исполнительных органах местного самоуправления, что является одной из причин споров в теории местного самоуправления. Указывается, что вопросы местного самоуправления исследуются многими научными дисциплинами и трактуются учеными неоднозначно. На основе изучения данных юридической науки и практики получен вывод о том, в современных условиях главным для системы местного самоуправления в Республике Казахстан являются вопросы о финансировании местного самоуправления и правовом статусе исполнительных органов местного самоуправления. Утверждается, что вопрос о финансировании является для местного самоуправления приоритетным по сравнению с вопросами наделения его органов властными полномочиями. Предлагается внести в действующее законодательство правовую норму концептуального характера о том, что в соответствии с административно-территориальным устройством Республики Казахстан исполнительные органы местного самоуправления создаются заинтересованными субъектами в форме общественного фонда сельского или городского населенного пункта. В пакете с данной нормой предлагается внести также другие необходимые правовые нормы, например, ранее предусмотренные в законопроектах Правительства «О местном самоуправлении в Республике

Казахстан» нормы о правовом статусе и размерах государственного финансирования органов местного самоуправления.

Ключевые слова: правовые нормы о самоуправлении, самоуправление, исполнительные органы, финансирование, местное самоуправление, властные полномочия, общественный фонд.

Введение. Правовые нормы по вопросам местного самоуправления определены в статье 89 Раздела VIII «Местное государственное управление и самоуправление» Конституции Республики Казахстан и Главе 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении» Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» где конкретизированы и детализированы многие правовые вопросы местного самоуправления в Республике Казахстан. При этом законодатель пошел по пути расширительного толкования части первой пункта 2 статьи 89 Конституции касательно органов местного самоуправления и в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» установил, что органами местного самоуправления являются, кроме маслихатов, такие государственные органы как акимы и акиматы, а также исполнительный орган, финансируемый из местного бюджета, территориальный совет местного самоуправления, уполномоченный орган по исполнению бюджета, центральный уполномоченный орган по государственному планированию, уполномоченный орган по вопросам развития местного самоуправления. На практике такое расширительное толкование пункта 2 статьи 89 Конституции привело к тому, что в действующем законодательстве оказались соединенными функции и полномочия между государственными органами и органами местного самоуправления [1,С.16]. Наличие в исполнительной власти множества государственных органов, которые одновременно являются и органами местного самоуправления, показывает в данном случае не только демократичность законодателя в определении субъектов местного самоуправления в Казахстане, но отчасти стирает грань между государственным управлением и местным самоуправлением. При таком подходе к органам местного самоуправления причисляются не только все маслихаты, но и все местные исполнительные органы государства и даже некоторые центральные исполнительные государственные органы. Следует признать, что реализованный в действующем Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» концептуальный подход законодателя к правовому регулированию вопросов местного самоуправления стал результатом обобщения практики государственного строительства в течение 1995 – 2007 годов на основе Конституции 1995 года. Как вспоминает непосредственный участник тех событий и исследователь вопросов местного самоуправления П.В. Своик, после принятия Конституции 1995 года в «...последующие лет восемь насчитывалось ровно семь попыток принять закон «О местном самоуправлении», однако варианты либо возвращались мажилисом в правительство, либо отзывались самим правительством. Заключительной стала версия законопроекта об МСУ 2006 года, которую даже вынесли на всенародное обсуждение, – ничем не закончившееся. Наконец, в 2007 году наступила концептуальная развязка, президент объявил, что решение найдено: местное государственное управление и местное самоуправление – это одно и то же. Соответствующие поправки были внесены в Конституцию, а

затем пакетом дополнений 2009 года закон «О местном государственном управлении ...» получил расширение «... и местном самоуправлении» [2]. Следует учесть, что в тексте Конституции нет указания на то, что органы местного самоуправления, кроме маслихатов, являются государственными органами или относятся к числу государственных органов. Из текста действующей Конституции Республики Казахстан нельзя также сделать бесспорный и однозначный вывод о том, что кроме маслихатов, органами местного самоуправления являются многие другие государственные органы. На практике негативные последствия расширительного подхода законодателя к определению органов самоуправления неоднократно проявились в процессе подготовки и рассмотрения проектов закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан». Если подготовленные Правительством Республики Казахстан проекты указанного закона до 2007 года семь раз отклонялись Парламентом, то впоследствии проект этого закона еще не раз вносился в Парламент также безуспешно. Последняя попытка принять закон «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» была предпринята в течение 2022 - 2024 годов. Как отметил депутат А.П. Рау по проекту закона в Мажилисе: «...проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» предусматривает: создание отдельного органа местного самоуправления – кенеса, а также определение порядка образования кенеса и его полномочий; организацию местного самоуправления в городах республиканского значения, столице и городах областного значения; расширение полномочий акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа в решении вопросов местного значения» [3]. В ходе обсуждения проекта данного закона в Парламенте депутатами были высказаны существенные замечания, в частности, о том, что кенесы будут дублировать функции других органов управления, что может возникнуть «троевластие», что будут споры между кенесом и акимом, что кенес с его полномочиями не выглядит как институт, который повысит эффективность управления, и при этом может создать путаницу, что неправильно расписаны взаимоотношения между акимом и председателем кенеса, также о возможном конфликте между акимом и кенесом [4]. В итоге проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан 15 мая 2024 года был отклонен и отозван из Мажилиса. Главной причиной отклонения законопроекта можно считать отсутствие четкого, однозначного и бесспорного критерия, по которому нужно различать на практике государственное управление и местное самоуправление, органы государства и органы местного самоуправления. Эта причина является, в свою очередь, одним из следствий недостаточно качественной теоретической базы нашей юридической науки по проблемам местного самоуправления в стране.

О теоретической базе юридической науки. Не секрет, что проблемы местного самоуправления исследуются в Республике Казахстан, а также в других странах, не только юридической наукой, а многими науками, в рамках которых можно назвать историю, философию, экономические науки, социологию, политологию и другие науки. При этом в рамках исследования теоретических вопросов правового регулирования общественных отношений в области местного самоуправления и в процессе разработки проекта закона о местном самоуправлении особая, ведущая роль принадлежит юридической науке и ее данным. После принятия Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и

провозглашения независимости Республикой Казахстан, в юридической науке правовые проблемы местного самоуправления поднимались и рассматривались выдающимися казахстанскими юристами С.З. Зимановым, М.Т. Баймахановым, А.Е. Ереновым, Г.С. Сапаргалиевым, а также их учениками и последователями О.Ш. Жалаири, Э.Н. Рахимбаевым, К.К. Айтхожиным, Г.А. Алибаевой, Л.Т. Жанузаковой, Е.Б. Абдрасуловым, В.Н. Уваровым, Э.Э. Дуйсеновым, С.С. Молдабаевым, А.Э. Жаптанбаевой, М.Т. Габдуалиевым, Д.Ж. Музапаром и многими другими. В 2000 году по инициативе и под руководством бывшего вице-премьера Правительства Н.А. Шайкенова научно-исследовательский Институт государства и права Национальной Академии наук стал одним из структурных подразделений Юридического института Министерства юстиции. Тем самым оказалась ликвидированной организационная база профессиональной юридической науки и прекращено ее прямое государственное финансирование. Многие ученые юристы перешли на работу в государственную службу, бизнес, адвокатуру, а ряд ученых остались в профессорско-преподавательском составе учебных заведений. С тех пор Республика Казахстан остается единственной страной на постсоветском пространстве, где нет своей отечественной профессиональной юридической науки. В настоящее время неким драйвером развития юридической науки служит директива, что профессорско-преподавательский состав учебных заведений обязан проводить научные исследования, а по их результатам опубликовать две научные статьи в престижных научных изданиях в течение года. Однако, как говорится, главное заключается в деталях. Директива не определяет, когда, как и где ученый должен заниматься научными исследованиями. Поскольку никто не освобождает профессорско-преподавательский состав от учебной нагрузки, ученым приходится заниматься научными исследованиями по своему усмотрению в свободное от основной работы время. Таким образом, научные исследования в высшей школе становятся дополнительной нагрузкой к основной работе по обучению подрастающего поколения. Однако ученый должен заниматься наукой не в свободное от основной работы время, а постоянно. Как утверждал основатель казахстанской юридической науки С.З. Зиманов, чтобы получить хороший результат, нужно заниматься наукой по 10-12 часов в день, но для достижения лучшего результата наукой нужно заниматься по 24 часа в сутки и больше. В целом государственная директива профессорско-преподавательскому составу высших учебных заведений о том, что помимо обучения подрастающего поколения, необходимо дополнительно заниматься научными исследованиями, за свой счет и в свободное от основной работы время, на самом деле является ошибочной. Отсутствие профессиональной юридической науки в стране не всегда позволяет обеспечивать полноценное и качественное правовое сопровождение государственных программ и других директивных документов. Ссылки или надежды на то, что ученых можно заменить юристами практиками или учеными других специальностей (экономистами, политологами, историками и т.д.) являются тщетными. Даже государственный аппарат и иностранные юридические советники, при всем к ним уважении, не в состоянии и не могут заменить национальную юридическую профессиональную науку. Поэтому заявленные в Посланиях Главы государства стратегические цели по обновлению и модернизации Нового Казахстана, в том числе пока не снятая задача по вхождению Казахстана в число

тридцати развитых стран мира, без должного сопровождения отечественной юридической науки вряд ли могут быть решены должным образом, что наглядно проявилось, например, в многолетней практике по разработке и продвижению законопроектов «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», а также в не исполненных положениях Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года.

Касательно Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. В августе 2021 года во исполнение Общенационального плана мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий» была принята Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года (далее Концепция). В Концепции дан анализ текущей ситуации и проблем местного самоуправления, обзор международного опыта сопоставимых с Республикой Казахстан по модели местного самоуправления, а также географическим и демографическим характеристикам шести стран (Польша, Франция, Германия, Финляндия, Канада, Австралия), показаны тенденции и видение развития местного самоуправления, изложены основные принципы развития местного самоуправления в Республике Казахстан и ожидаемые результаты. По истечении четырех лет с времени ее принятия, следует признать, большинство мероприятий, намеченных в Концепции и Плате действий по реализации Концепции, уже выполнены к концу 2024 года. Однако невозможно отрицать и тот факт, что в течение этих лет в первоначальный текст Концепции неоднократно вносились различного рода поправки по весьма существенным вопросам. Например, в первоначальной редакции текста Концепции в основных результатах реализации Концепции предусматривалось, что в 2023 году будет принят Закон Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», а с 2024 года во всех сельских округах будут функционировать представительные органы местного самоуправления - Кенесы. Однако в январе 2024 года из Концепции были исключены строки о принятии закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» и создании Кенесов, что является не только результатом постоянного совершенствования Концепции, но может служить и признаком изначально недостаточной проработанности этих вопросов еще на стадии подготовки Концепции. Теперь с учетом того, что подготовленный Правительством Республики Казахстан в соответствии с Концепцией проект Закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» был внесен в Мажилис Парламента Республики Казахстан в декабре 2022 года, принят Мажилисом Парламента к работе в январе 2023 года, но в мае 2024 года, как отмечалось, был отклонен и отозван из Парламента, остается открытым вопрос о дальнейшей судьбе закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», поскольку указание Главы государства касательно данного закона никто не отменял. В этой связи следует опять вернуться к данным юридической науки по вопросам местного самоуправления.

Результаты.

Большинство исследователей проблем местного самоуправления прямо или косвенно исходят из того, что в систему местного самоуправления обязательно должны входить представительные и исполнительные органы [5],[6]. Как

показывает проведенный нами анализ, если с представительными органами местного самоуправления согласно статье 89 действующей Конституции Республики Казахстан и законодательстве дело обстоит более или менее благополучно и предусмотрены такие представительные органы местного самоуправления как маслихаты, сходы граждан и собрания представителей местного сообщества, то об исполнительных органах местного самоуправления соответствующие конституционные нормы полностью отсутствуют. Можно утверждать, что в целом сущность и природа местного самоуправления, как и местного государственного управления, заключаются в деятельности именно исполнительных органов системы. Отсюда следует, что ключевым для проекта закона о местном самоуправлении являются вопросы создания отдельного исполнительного органа местного самоуправления, а также определения порядка его образования и полномочий. Таким образом, можно сделать вывод о том, что концептуально проблема дальнейшего совершенствования законодательства о государственном управлении и самоуправлении, куда входят вопросы разработки и принятия закона «О местном самоуправлении в Республики Казахстан», может быть на практике решена путем уточнения вопросов об исполнительных органах местного самоуправления. Близко к этому выводу подошел М.Т. Габдуалиев, который пишет, что «Конституция Республики Казахстан закрепляет возможность дальнейшего форматирования на законодательном уровне «иных» органов местного самоуправления» [7] .

При решении вопросов создания исполнительного органа местного самоуправления исходный посыл заключается в том, что по своему правовому статусу он не является государственным органом. Приняв данный исходный посыл, далее можно продолжить в том же духе и определить тех субъектов, правовым статусом которых не должен обладать исполнительный орган местного самоуправления. Например, согласно действующей Конституции исполнительный орган местного самоуправления не может быть военизированным формированием, профессиональным союзом или политической партией, религиозным объединением, гражданином Республики, иностранцем или лицом без гражданства, адвокатом, депутатом, избирателем, судьей. Чтобы не утомлять перечислением таких субъектов, которые указаны далее в действующих законах, обратимся, наоборот, к субъектам, на обладание правовым статусом которых не установлен запрет для исполнительных органов местного самоуправления. В целом при анализе Конституции и действующих законов можно обнаружить, что для исполнительных органов местного самоуправления нет запрета на обладание правовым статусом некоммерческой организации и юридического лица. Несмотря на то, что данный вывод представляется достаточно банальным и очевидным, самой собой разумеющимся и известным среди специалистов, он имеет под собой весомое практическое обоснование. Исследовательская группа в составе восьми человек с сентября по ноябрь 2024 года изучали практику местного самоуправления в трех областях Республики Казахстан, где ознакомились с опытом работы в двух городах районного значения и восьми селах четырех сельских округов. По итогам изучения мнения специалистов, которые непосредственно занимаются практическим решением вопросов местного самоуправления в маслихатах, акиматах, а также компетентных членов общественных советов при акимах указанных населенных

пунктов, было установлено, что самым приоритетным вопросом для местного самоуправления является вопрос финансирования, а не вопрос наличия тех или иных властных полномочий у местных органов самоуправления. Все специалисты в населенных пунктах, где проводилось изучение современного состояния местного самоуправления, полагают, что в условиях развития рыночных отношений на первый план выдвигается проблема должного финансирования местного самоуправления, а не вопросы наделения органов самоуправления властными полномочиями. Они все единодушно утверждают, что, если будет финансирование, властных полномочий органам местного самоуправления и не требуется.

Заключение.

Таким образом, проведенный анализ правовых норм по вопросам местного самоуправления показал отсутствие в действующей Конституции норм об исполнительных органах местного самоуправления, что можно считать источником правовой неопределенности, неоднозначного понимания и трактовки учеными и практиками всей совокупности конституционных норм о местном самоуправлении в Республике Казахстан. Для преодоления данного состояния «умолчания» конституционных норм можно внести в действующее законодательство поправки по вопросам исполнительных органов местного самоуправления. В этих поправках предлагается внести концептуального характера правовую норму о том, что в соответствии с административно-территориальным устройством Республики Казахстан исполнительные органы местного самоуправления создаются заинтересованными субъектами в форме общественного фонда сельского или городского населенного пункта (составной части городского населенного пункта). В пакете с данной нормой, разумеется, должны быть внесены также ранее предусмотренные в законопроектах Правительства «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» нормы о правовом статусе органов самоуправления и размерах государственного финансирования органов местного самоуправления, а также другие необходимые нормы.

Список использованной литературы:

1. Гладкова А.В. Теоретические основы местного государственного управления в Республики Казахстан. Вестник Челябинского государственного университета. 2013, №5 (296) Право, Вып. 35, С.15-19.
2. Своик П. Местное самоуправление по-казахстански: а что не так? Часть 1. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://semey.city/novosti-kazakhstan/43697/> (дата обращения: 11.09.2025).
3. Выступление А.П. Рау 11 января 2023 года в Мажилисе. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://www.parlam.kz/ru/mazhilis/post-item/36/15958> (дата обращения: 11.09.2025).
4. В Казахстане планируют создать новый орган самоуправления – кенес. [Электронный ресурс] - Режим доступа: <https://kz.kursiv.media/2023-04-06/Insh-kenes-criticism/> (дата обращения: 11.09.2025).
5. Сапаргалиев Г.С. О самоуправлении в Республике Казахстан. Вестник Института законодательства Республики Казахстан, №1-2006 г., С. 5-8.

6. Тенденции развития местного самоуправления на современном этапе (взгляд ученых и практиков) /под ред. Е.С. Шугриной, М.П. Ряшина. Коллективная монография. Ханты-Мансийск. 2022 – 178 с.
7. Габдуалиев М.Т. К вопросу определения правового статуса органов местного самоуправления: постановка проблемы. Вестник института законодательства Республики Казахстан. 2012 , №2 (26), С. 46-48

Данное исследование было профинансировано Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан (грант №AP23489679).

Бегазова Г.Ж.

Қонаев Университетінің PhD докторы,
қауымдастырылған профессоры

Тоқбаул М.С.

Қонаев Университетінің докторанты

ЭКОТУРИЗМНІҢ ДАМУ ТАРИХЫ ЖӘНЕ НОРМАТИВТІК- ҚҰҚЫҚТЫҚ ҚАЛЫПТАСУЫ

«Экотуризмнің» тарихы ежелгі заманнан бастау алады. Тіпті ежелгі мысырлықтар да айналасындағы әлем туралы білімдерін кеңейту жолында алыс сапарларға аттанған. Әйгілі Геродот, Аристотель және Плинийлер әлем елдеріне көп саяхаттап, тек мәдени және тарихи ескерткіштерді ғана емес, сонымен қатар табиғи жағдайларды да зерттеген.

1863 жылы Томас Кук Шотландия таулы аймақтарына саяхат ұйымдастырды. Экотуризмнің пайда болуына бірнеше алғышарттар ықпал етті [1, 101].

Біріншіден, туризм үлкен табыс көзіне айналды. Бүкіл әлем бойынша қорғалатын аумақтарға келушілердің саны өсіп, олардың табиғи кешендерге келтіруі мүмкін ықтимал зияны үлкен алаңдаушылық тудыра бастады. Сонымен қатар, туризмді ұтымды ұйымдастыру арқылы табиғатты қорғауға нақты қаржылық қолдау көрсетуге және бастапқы қалпында сақталуы тиіс табиғи аумақтардың маңыздылығын арттыруға болатыны анық болды. Қазіргі уақытта қоршаған ортаны қорғау саласындағы мамандар туризмді дамыту арқылы табиғатты қорғау қызметін жетілдіру тақырыбында көптеген зерттеулер жүргізуде.

Екіншіден, тек «тыйым салу» шараларына сүйену арқылы табиғатты қорғау іс-шараларының табысты болатынына сену мүмкін емес екені айқын болды, әсіресе олар жергілікті халықтың мүддесіне қарсы бағытталған жағдайда. Жергілікті тұрғындардың бұл іс-шараларға серіктес болуы қажет, сонда табиғатты ұқыпты пайдалану олар үшін экономикалық жағынан тиімді болады. Бұл ретте туризм тағы да шешуші рөл атқара алады.

Үшіншіден, туристік басымдықтар өзгерді. Әсіресе дамыған индустриалды елдерде адамдар қалалардан салыстырмалы түрде қол жетімсіз табиғи аймақтарға қарай бет бұра бастады. Дәстүрлі «жағажай және курорттық» демалыстардан

айырмашылығы, белсенді, білім беру тәжірибелеріне деген сұраныс артып келеді. Осылайша, бүгінгі күннің ең өзекті экологиялық, экономикалық және әлеуметтік мәселелерінің тоғысында экотуризм ұғымы табиғи аймақтардағы тұрақты дамудың ең маңызды құралдарының бірі ретінде пайда болды [2, 12].

XX ғасыр табиғи ортаға саяхаттың бағыты мен ауқымында түбегейлі өзгерістер әкелді. Екінші дүниежүзілік соғыстан кейін туристік және қонақ үй инфрақұрылымы бүкіл әлемде белсенді дамыды. Көлік пен байланыс саласындағы техникалық революция ең шалғайдағы табиғи бұрыштарды бұқаралық туризм үшін қолжетімді етті. Өткен ғасырдың 70-жылдарында жоғары табысты адамдардың саяхаттарының орнына орташа және тіпті төмен табысты халықтың «бұқаралық» туризмі келді, жастар туризмі дамыды.

Мұның бәрі туристік бизнесте ірі капиталдың шоғырлануына әкелді. Туризм индустриясының қарқынды өсуі өндірістің шоғырлануына себеп болды – қонақ үй желілері пайда болды, туристік орталықтардың құрылысы басталды. Туризмді дамытуға қомақты қаржы салып, ірі капитал қысқа мерзімде барынша жоғары пайда талап етті.

Өткен ғасырдың 60-жылдарында адам қызметінің жаһандық салдарлары туралы түсінік пайда болды, қоршаған ортаға қоғамның назары, әсіресе индустриалды елдерде, ерекше артты. Табиғат пен саяхат туралы телебағдарламалар үлкен танымалдылыққа ие болды.

Қазақстан Республикасында экотуризмнің қалыптасуы 4 кезеңнен тұрады және елдің табиғи-ресурстық әлеуетіне, мемлекеттік саясатқа, халықаралық трендтерге байланысты дамып келеді.

Бірінші кезең. (1990–2000 жж.). Кеңес Одағы ыдырағаннан кейін туризм инфрақұрылымы әлсіз күйде болды. Тәуелсіздік алған жылдардың басында имидждік-инвестициялық технология ретінде туристік саланы жолға қою үшін қаншама ірі реформалар жасалды. Алғашқы қадам 1993 жылы Қазақстан Дүниежүзілік туризм ұйымына мүше болудан басталды. Осы жылы «Туризм индустриясын дамытуға арналған Ұлттық бағдарлама» қабылданды. Ал, араға төрт жыл салып, 1997 жылы «Қазақстан Республикасының Ұлы Жібек жолының тарихи орталықтарын қайта өрлету, түркі тілдес мемлекеттердің мәдени мұралар сабақтастығын дамыту тұжырымдамасы» мен «Жалпы туризм дамуының Стратегиясы» жасалды және «Туризм туралы» Заң қабылданды.

2000 жылы 13-16 қараша аралығында Қазақстанның Туризм Қауымдастығы АҚШ-тың «Конвеншн-бюро» ұйымының грантының арқасында ең алғаш рет Лондонда өткен WorLd TraveL Market туристік жәрмеңкесіне қатысты. 2001 жылы 13 маусымда «Қазақстан Республикасындағы туристік қызмет туралы» Заң қабылданды [3]. Онда республикадағы туристік саланы дамытудың бірінші кезектегі шаралары, туристік қызметті лицензиялау және тағы да басқа мәселелер тұжырымдалды. 2002 жылы республикада 430 туристік ұйым, фирма мен әртүрлі бюро жұмыс істеген [4].

Екінші кезең. (2000–2010 жж.). Институционалдық даму кезеңі. Бұл кезеңде «Табиғатты қорғау» жобалары басталып, ұлттық парктерге назар арта түсті. «Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамытудың 2006-2011 жылдарға арналған тұжырымдамасын іске асыру жөніндегі» іс-шаралар жоспары қабылданды

[5] Бірқатар ұлттық парктерде визит-орталықтар, экологиялық соқпақтар, ақпараттық стендтер жасалды (Алтын-Емел, Іле-Алатауы, Қатонқарағай).

Үшінші кезең. (2010–2020 жж.). Халықаралық жобалардың ықпалы. UNDP, USAID, GEF сияқты ұйымдардың көмегімен орнықты туризмді жоспарлау жүрді. 2014 жылы Президент Н.Назарбаевтың «Нұрлы жол – болашаққа бастар жол» Жолдауында берілген тапсырмаларға сәйкес, Индустрия және жаңа технологиялар министрлігі «Туристік саланы 2020 ж. дейін дамыту тұжырымдамасын» әзірледі. Ал 2015 жылы «100 нақты қадам» жоспарында туризмді дамыту шарттарына әсер ететін бірқатар институционалдық өзгерістер ұсынылды.

Жергілікті қауымдастықтарды тарту, ауылдық туризм элементтері дамыды. Экотуризммен айналысатын үкіметтік емес ұйымдар белсенді жұмыс істей бастады (KazEcoTravel, TABIyet т.б.).

Төртінші кезең. 2020 жылдан бүгінге дейін. Қазақстанда экотуризмнің қазіргі жағдайында жыл санап, экотуристердің саны артуда. 2022 жылы экотуристер саны шамамен 2 миллион болған, ал 2024 жылы бұл көрсеткіш 2,8 миллионға жетіп, 40% өсім байқалған

2023 жылы экотуристер саны шамамен 2,4 миллион болды. Осы көрсеткіш экотуризмнің Қазақстанда өте жылдам өсіп жатқанын көрсетеді. Елде 14 ұлттық парк экотуризмге бағытталған инфрақұрылымын дамыту үстінде: туристік орталықтар (visitor centers), лагерьлер, глэмпинг орындары салынуда. Соңғы жылдары 8 заманауи туристік орталық ашылған, оларда навигация жүйелері, экожүйелер туралы ақпарат, маршруттар және табиғатты сақтау туралы мәліметтер бар [6].

2020 жылдың 10 шілде күні Президент Қасым-Жомарт Тоқаев Үкіметтің кеңейтілген отырысында елдегі экология мәселесіне де толықтай тоқталып : «Біз әлеуметтік тұрғыдан өзекті болып келе жатқан экологиялық мәселелермен де айналысуымыз керек. Жылына 5 миллион тоннадан астам тұрмыстық қатты қалдықтар шығарылады. Оларды елде қайта өңдеу үлесі небары 15% құрайды. Бұл жеткіліксіз көрсеткіш. Үкіметке заңнамалық базаны және энергия технологияларына қалдықтарды енгізу үшін қолайлы инвестициялық жағдайлар жасауды жеделдету қажет» деп, баса атап өткен болатын [7].

2025 жылы Қазақстан Республикасында экотуризмнің ұлттық стандарты қабылданды: ST RK 2993 «Tourism Services. Ecotourism. General Requirements». Бұл стандарт экотуризмге қойылатын экологиялық талаптарды, қауіпсіздікті, білім беруді, қалдықтарды басқаруды және энергия тиімділігін қамтиды. Бұл стандарт экотуризм саласында жауапты практика мен тұрақтылығын арттыруға мүмкіндік береді.

Экономикалық диверсификация жоспарының бір бөлігі ретінде экотуризм «жасыл экономикаға» үлесін қосып отыр. Туризм саласындағы инвестициялық жоспарлар 2029 жылға дейін жыл сайын 260 млрд теңгеге дейін жетуі мүмкін [8].

Қазақстанда экотуризмді реттейтін бірнеше маңызды заңдар мен нормативтік актілер бар, сондай-ақ соңғы жылдардағы реформалар экотуризмді заңдық тұрғыдан нығайтуға бағытталған. 2021 жылы қабылданған Қазақстан Республикасының Экологиялық Кодексында «жүйелі экотуризм» қағидалары айқындала бастады, сонымен қатар экожүйе қызметтері (экожүйелік қызметтер) үшін ерікті төлем механизмін реттеу мүмкіндігі қарастырылған [9].

2025 жылы орман заңнамасына түзетулер енгізілді, ол экотуризмге әсер ететін бірнеше міндетті аспектілерді қамтиды. Мысалы, ұлттық парктер мен қорғалатын аумақтарда туристік инфрақұрылымды құру процесі жеңілдетілді — бұрын жерді қайта сыныптау (реклассификация) сияқты күрделі процедуралар қажетті болса, енді стандартты келісімдер бойынша инфрақұрылым салуға рұқсат беріледі. Төтенше жағдайларды (жол апаты, үгітті жерлер, лавиналар) болдырмау үшін қажетті құрылғылар мен цивилді қорғаныс құрылымдарын қорғалатын аумақтарда салуға құқық берілді.

2025 жылғы 1 маусымнан бастап елімізде жаңа ұлттық экотуризм стандарты күшіне енді. Туризм және спорт министрлігі «Таза Қазақстан» бастамасы аясында әзірлеген құжатта елдегі экологиялық жауапты туризмнің қағидаттары алғаш рет нақты анықталған.

Стандарт халықаралық тәжірибеге негізделген (мысалы, Global Sustainable Tourism Council – GSTC), сондай-ақ Travelife және EarthCheck тәрізді халықаралық сертификаттау жүйелерін ескереді. Сондай-ақ, Жаңартылған стандарт бірнеше негізгі жаңалықтарды қамтиды:

- алғаш рет халықаралық тәжірибені ескере отырып, экотуризмнің негізгі қағидаттары белгіленді;
- туроператорларға және олар ұсынатын қызметтерге қойылатын талаптар нақтыланды;
- өнімдер мен көліктің экологиялық тазалығы, сондай-ақ табиғат пен мәдени мұраны қорғау шаралары сияқты нақты сапа критерийлері енгізілді [10].

Қазақстан Республикасының Конституцияның 30-бабында : «әркімнің «табиғи қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану кезінде экологиялық қауіпсіз өмір сүру құқығы» бар екені көрсетілген. Бұл бап экотуризмді дамытуға негіз болады, себебі табиғатқа зиян келтірмей, экологиялық таза туризм жасауға құқық береді [11]. Ата Заңымызда табиғатты қорғау, қоршаған ортаны сақтау және экологиялық құқықтарды қамтамасыз ету арқылы оның дамуына құқықтық негіз береді.

Жалпы алғанда, Қазақстандағы экотуризм қазіргі уақытта қарқынды өсуде және бұл — туризмнің болашағы өте перспективалы бағыты. Мемлекеттік қолдау, инфрақұрылымды дамыту, ұлттық стандарттар енгізу, экотуризмнің экологиялық және әлеуметтік тұрғыдан тұрақты дамуын қамтамасыз етуге бағытталған қадамдар байқалады. Бірақ даму үшін инфрақұрылымды теңдестіру, экологиялық әсерді басқару, жергілікті халықты тарту, білікті кадрлар дайындау сияқты мәселелерді шешу маңызды.

Қазақстанда экотуризм заңнамалық тұрғыдан маңызды жетістіктерге жетуде.

Экологиялық Кодекстің қабылдануы, ұлттық экотуризм стандарты, орман заңына енгізілген түзетулер — барлығы экотуризмді тұрақты және жауапты түрде дамытуға бағытталған.

Алайда, толықтай тиімді заңнамалық реттеу үшін мониторинг, лицензиялау, қаржыландыру және жергілікті қатысу механизмдерін әрі қарай дамыту маңызды.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Коростелев Е.М. Экологический туризм и безопасность: учебное пособие.- Санкт-Петербург: РГО, 2017. — 158 с.

2. Атикеева С.Н., Аяпбекова А.Е., Курсабаев М.К. Экология и устойчивое развитие: учебное пособие. – Караганда: «Издательство АҚНҰР», 2016. – 214 с.
3. «Қазақстан Республикасындағы туристік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 13 маусымдағы N 211 Заңы. «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000211>.
4. Туризм – табыс кілті. 04.12.2021 ж. «Ortalyq Qazaqstan». <https://ortalyq.kz/turizm-tabys-kilti/>.
2. «Қазақстан Республикасында азаматтық қоғамды дамытудың 2006 - 2011 жылдарға арналған тұжырымдамасын іске асыру жөніндегі іс-шаралар жоспарын бекіту» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2006 жылғы 30 қыркүйектегі N 953 Қаулысы. «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P060000953>.
3. Елдегі экотуристер саны 40 пайызға артқан. 13 Мамыр, 2025. <https://egemen.kz/article/387202-eldegi-ekoturister-sany-40-payyzgha-artqan>.
4. Қазақстандағы экотуризмді дамыту стратегиясының берері мол. 14.07.2020 ж. <https://zhasalash.kz/news/11053-qazaqstandaghy-ekoturizmdi-damytu-strategiyasynynh-bereri-mol/>.
5. Еліміздің туризм саласына жеке инвестиция тартылады. 27.09.2024 ж. <https://24.kz/kz/zha-aly-tar/ekonomika/672563-elimizdi-turizm-salasyna-zheke-investitsiya-tartylady>.
6. Қазақстан Республикасының Экологиялық кодексі. Қазақстан Республикасының 2021 жылғы 2 қаңтардағы № 400-VI ҚРЗ Кодексі. Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2100000400>.
7. Национальный стандарт экотуризма утвержден в Казахстане. 25.06.2025 г. https://www.standard.kz/kz/post/2025_06_nacionalnyi-standart-ekoturizma-utverzden-v-kazaxstane-150.
8. Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылғы 30 тамыз (2022.19.09. берілген өзгерістер мен толықтыруларымен). https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=51005029.

Bekbayeva M.K.

Master of Economics, Senior - Lecture,
Kunaev University

Assilova A.S.

Candidate of Economics, Associate Professor,
Al-Farabi Kazakh National University

COMPARATIVE ANALYSIS OF MAIN SCIENTIFIC STREAMS ON THE PROBLEM OF REGIONAL FINANCIAL SECURITY IN EUROPE IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

The relevance of studying a region's financial security in the context of the digital economy is driven by a complex of fundamental changes that digitalization introduces into economic, social, and managerial processes [1].

In our opinion, the digital economy is not just a new technology, but a new paradigm of economic activity, based on data, platforms, and network effects. This generates fundamentally new risks that are not described by traditional theories of financial security.

This problem is shifting from a purely applied domain to the category of strategically important theoretical tasks for the following key reasons (figure 1.).



Figure 1. Fundamental changes in the external environment

Particularly a Paradigm Shift in the Economy and the Emergence of New Threats include the following:

- changing Nature of Financial Assets and Risks: The emergence of crypto-assets, tokenization, and decentralized finance creates a "shadow" financial system beyond the control of national and regional regulators. Theoretically, it is necessary to conceptualize these new assets as objects of threats;

- cyber Threats as a Systemic Risk: The regional financial system (banks, payment systems, budgets) becomes critically vulnerable to cyberattacks. The theory of RFS must

now include not only the risks of failing to meet budgetary obligations but also the risks of a complete paralysis of financial infrastructure as a result of hacker attacks;

- the Speed of Crisis Development: In the digital environment, liquidity crises, bank runs, and asset sell-offs can occur at the speed of light. Theoretical models must be adapted to the conditions of a "real-time crisis."

It should be emphasized that the digital economy blurs traditional geographical and administrative boundaries, calling into question the ability of regional authorities to ensure their own financial security.

As for the Transformation of Regional Sovereignty and Governability it covers the following:

1. Platform Colonialism and Resource Drain: Large transnational digital platforms (Big Tech) concentrate financial flows and data, extracting added value from regions. It is theoretically important to investigate how this affects the tax potential, employment, and, consequently, the financial sustainability of a territory.

2. Data Imbalance: Data is becoming a key economic resource. Regions often act merely as suppliers of "raw" data, while their analysis and monetization occur in other jurisdictions. This creates a new type of dependency and vulnerability that requires theoretical understanding in the context of security.

3. Challenges for the Budget System: Theory must answer the question of how to ensure stable tax revenues in the context of the spread of remote work, freelancing, and platform employment, which are difficult to track and tax at the regional level.

It is worth noting that the existing theoretical basis of regional financial security, focused on budgetary sufficiency, stability of the banking sector, and debt status, is necessary but no longer sufficient.

Specifically, the need to modernize the Theoretical and Methodological Framework include the following:

- New Indicators and Criteria: There is a need to develop new theoretically sound indicators of RFS. For example, indicators reflecting the level of digitalization of financial infrastructure, resilience to cyberattacks, the share of digital assets in the economy, and the level of digital skills of the population and businesses are necessary.

- Revisiting the Concept of "Competitiveness": In the digital age, a region's competitiveness is directly linked to its ability to attract and retain digital talent, attract R&D investment, and create a favorable environment for digital innovation. Financial security becomes an integral element of this new competitiveness.

- The Theory of the "Digital Divide": Inequality between regions in access to digital technologies and infrastructure is becoming a factor of financial destabilization. It is theoretically important to study how the "digital divide" exacerbates regional asymmetry and creates new centers of financial instability.

Practical Demand for Public Administration is fourth key reasons. The theoretical study of the problem is the basis for developing effective public policy, namely:

- Proactive, Not Reactive Management: Without a deep theoretical understanding of the nature of new threats, regional authorities will always act after the fact, dealing with the consequences rather than preventing the causes of crises.

- Strategic Planning: Theory allows for a transition from tactical protection measures to formulating strategies for building a resilient financial system for a region, capable of adapting and recovering from digital shocks.

- Interregional Coordination: Understanding common theoretical challenges facilitates the development of uniform standards and approaches to ensuring RFS, which is critically important in a unified digital space [2,3].

Thus, the relevance of the theoretical study of a region's financial security in the conditions of the digital economy is determined by:

1. The emergence of fundamentally new classes of threats (cyber risks, digital assets, platform economy).
2. The transformation of the traditional foundations of regional governance and sovereignty.
3. The obsolescence of the existing methodological framework and the need to develop new concepts and indicators.
4. An acute practical need for scientifically based approaches for state and regional government bodies.

The theoretical understanding of this problem is a pressing necessity for building an adequate and effective system for managing a region's financial risks in the 21st century. Without such a theory, any practical measures will be fragmented and insufficient [4-8]. In this regard we will conduct Comparative Analysis of European Scientific Schools on Regional Financial Security in the Context of Digitalization. This analysis compares the dominant scientific schools in Europe based on their research focus, methodological approaches, and policy implications regarding regional financial security in the digital age (Table 1.).

Table 1. Comparative Analysis of European Scientific Schools on Regional Financial Security in the Context of Digitalization

Criterion	<i>Northern European School (UK, Scandinavia)</i>	<i>Central European School (DACH Region)</i>	<i>Southern European School (Italy, Spain, France)</i>	<i>Eastern European School (Visegrád Group)</i>
Primary Research Focus	Fintech & Global Competitiveness: Data-driven finance, fintech regulation, cybersecurity of global hubs, sustainable digital finance.	Institutional Stability & SME Finance: Resilience of traditional banks (esp. Sparkassen), regulatory frameworks for Industry 4.0, legal aspects of digital assets.	Regional Cohesion & Social Inclusion: Reducing digital divides, cyber-risks for SMEs, "smart region" models, digital payment inclusion for peripheral areas.	Catch-up Development & Transformation: Macro-financial risks of digitalization, managing FDI in IT outsourcing, EU fund absorption for digital infrastructure.
Methodological Approach	Empirical & Quantitative: Heavy use of big data analytics,	Institutional & Legal Analysis: Case studies of institutional	Spatial & Socio-Economic Analysis: Geospatial	Policy-Oriented & Macroeconomic: Focus on macroeconomic

	econometric modeling, and market data. Strong focus on measurable impacts and predictive models.	frameworks, legal doctrinal research, and systematic policy analysis. Combines economic and legal scholarship.	mapping of risks/opportunities, network analysis, qualitative case studies of regional ecosystems.	indicators, policy evaluation, and comparative analysis of post-socialist transformation paths.
View of Digitalization	A disruptive force to be harnessed for efficiency and market leadership, but requiring proactive regulation to mitigate systemic risk.	A transformative process that must be managed to preserve the stability and integrity of the existing financial and social market economy.	A dual-force tool: a potential catalyst for reducing regional disparities but also a threat that can exacerbate existing inequalities if unmanaged.	A necessary path for modernization and convergence with Western Europe, but one that brings significant vulnerability to external shocks and capital flows.
Key Policy Concerns	- Maintaining the competitive edge of financial hubs (London, Stockholm). - Creating agile "sandbox" regulations. - Preventing systemic cyber-attacks.	- Protecting the regional banking model. - Ensuring a level playing field between Big Tech and banks. - Data privacy and sovereignty (GDPR).	- Mitigating the North-South digital divide within the EU. - Supporting digitalization of traditional SMEs. - Ensuring equitable access to digital finance.	- Avoiding the "middle-income technology trap". - Securing FDI in high-value digital sectors. - Building effective national cybersecurity shields.
Typical Representatives	Douglas Arner (UK/HK), Jonathon Moses (Norway), Sarah Green (UK)	Claudia Buch (Germany), Harald Hau (Switzerland), Michael Sigmund (Germany)	Maria Letizia Gualandi (Italy), Fernando Vega-Redondo (Italy/Spain), Isabelle Corbett-Etchevers (France)	Marek Dąbrowski (Poland), Petra Jílková (Czech Republic)

Influence on EU Policy	High in shaping cross-border fintech regulation and capital markets union. Influential through UK/Swedish regulators and global bodies.	Very High in shaping banking union, prudential supervision, and data protection standards. The ECB and Bundesbank are central players.	Significant in shaping EU cohesion and regional development funds (e.g., Digital Europe Programme). Advocates for a "social" digital transition.	Growing in debates on East-West convergence and strategic autonomy. Influential in shaping the EU's Eastern Partnership digital dimension.

Note: compiled by the author [8-10, 11, 12]

It is important to highlight that the table 1 shows three key following trends:

1. A Spectrum from Global to Local: The schools exist on a spectrum. The Northern European school is the most outward-looking, concerned with global competitiveness. The Southern European school is the most inward-looking, focused on internal EU cohesion. The Central European school focuses on system stability, while the Eastern European school is defined by its catch-up trajectory.

2. Divergent Conceptions of Risk:

- Northern Europe: Focuses on global, technologically sophisticated risks (e.g., crypto-asset volatility, AI-driven market manipulation).

- Central Europe: Prioritizes institutional risks (e.g., destabilization of the three-pillar banking system by digital challengers).

- Southern Europe: Emphasizes socio-spatial risks (e.g., emergence of "digital deserts").

- Eastern Europe: Concentrates on macroeconomic and geopolitical risks (e.g., dependency on foreign tech and capital).

3. Unity in Diversity: Despite differences, all schools are fundamentally concerned with how digitalization affects regional sovereignty and resilience. They all engage deeply with the evolving role of the state and supranational entities (like the EU) in governing digital finance to ensure stability. Their research is consistently applied to inform policy, reflecting the strong tradition of addressing real-world challenges in European social sciences.

It is worth noting that this comparative analysis reveals that the European research landscape is not monolithic but a rich ecosystem of complementary perspectives, each addressing the core problem through a different lens shaped by their unique economic structures, institutional histories, and positions within the European Union.

This study highlights the importance that the European model is based on the following principles [11,12]:

1. The Principle of Subsidiarity as the Foundation of Regional Financial Stability, which states that decisions should be made at the lowest level possible (closest to the citizen). This directly impacts financial security:

- Fiscal Autonomy: Regions in countries like Germany (federal states), Spain (autonomous communities), and Switzerland (cantons) have their own significant tax

powers (setting rates, introducing local taxes). This allows them to respond flexibly to local economic challenges and finance their needs without constantly appealing to the central government.

- Responsibility for Own Budget: Financial security is achieved not only through transfers from the center but also through the regions' responsibility for balancing their own budgets. A prime example is Germany, where the federal states are fully responsible for their own debts, and the "financial equalization" mechanism (Länderfinanzausgleich) incentivizes regions to develop their own tax base.

Thus regions are interested in creating a favorable investment climate, as this directly increases their revenues. This prevents the formation of "subsidized" territories with chronic budget shortfalls.

2. Strategic Planning and Local Risk Management.

Effective models assume that each region identifies its unique risks and has plans to mitigate them.

- Regional Strategies for Economic Transformation: A classic example is the Ruhr Region (Germany). Faced with a crisis in the coal and steel industries, the region did not just receive subsidies but implemented a long-term strategy to develop universities, research centers, and small and medium-sized businesses in IT and environmental technologies. Financial security was achieved through economic diversification.

- Risk Management for "Growth Points": Regions such as Bavaria (Germany) or Catalonia (Spain) have created powerful clusters (automotive, IT, biopharma). Their financial security is ensured not only by the success of these clusters but also by strategies to reduce dependence on them, developing related industries and infrastructure.

As a result, a region's financial security is not just about stable income, but the ability to adapt and reindustrialize in the event of a sectoral crisis.

3. Instruments of Direct Support and Territorial "Cohesion" (EU Cohesion Policy).

This is one of the most powerful tools for ensuring the financial security of weak regions, operating at a supranational level.

- EU Funds: The EU Structural and Investment Funds (ERDF, ESF, Cohesion Fund) are purposefully used to equalize development levels. The money is allocated to:

 - Developing transport and digital infrastructure in lagging regions (e.g., Eastern Germany, Southern Italy, Portugal).

 - Supporting small and medium-sized businesses and creating new jobs.

 - Investing in "human capital" (education, retraining).

- Link to Reforms: Access to funding is often linked to meeting specific conditions ("ex-ante conditionality"), which incentivizes regions to carry out necessary institutional and economic reforms.

Therefore, cohesion policy prevents the emergence of "internal peripheries" – depressed territories that become a source of social tension and a financial "drain" on the national budget. It directly enhances the economic potential and, consequently, the financial resilience of weak regions.

4. Crisis Management at the Regional Level.

The European model teaches regions not just to rely on central government assistance, but to have their own contingency plans.

- Example: The COVID-19 Pandemic. Regions like Lombardy (Italy) or Bavaria (Germany) quickly mobilized their healthcare systems, redistributed local budgets to

support businesses, and coordinated with national authorities. The flexibility of regional authorities was a key factor in mitigating the impact.

- **Specialized Development Agencies:** Many regions have public-private agencies, whose task is to attract investment, support exports, and help businesses during a crisis, directly strengthening the territory's financial base.

It is noteworthy that the effectiveness of European models of financial security for regions lies not in creating a unified system, but in building a multi-level, adaptive architecture that combines:

- Fiscal responsibility of the regions;
- Strategic planning at the local level;
- Direct financial and methodological support from the center and from the EU's supranational structures.

It is crucial to stress that this makes it possible to turn each region from a potential "point of vulnerability" into an asset of the national economy, capable of self-development and withstanding crises.

REFERENCE:

1. Popov E.V. & Semyachkov K.A. (2018). Problems of Economic Security for Digital Society in the Context of Globalization. *Economy of Region*. <https://doi.org/10.17059/2018-4-3>.
2. Малковска А., Урбанец М. и Косала М. (2021). Влияние цифровой трансформации на европейские страны: выводы из сравнительного анализа. *Равновесие. Ежеквартальный журнал экономики и экономической политики*, 16(2), 325-355.
3. Pakhnenko O., Rubanov P., Hacar D., Yatsenko V., & Vida I. (2021). Digitalization of financial services in European countries: Evaluation and comparative analysis. *Journal of International Studies*, 14(2).
4. Arner D.W., Zetsche D.A., Buckley R.P. & Selga E. (2020). The Future of Data-Driven Finance. *Journal of Banking Regulation*, 21(1), 1-24.
5. Moses J.W. (2021). Digital Resilience in Small European Economies. *Journal of European Integration*, 43(5), 625-642.
6. Moses J.W. & Knutsen C.H. (2019). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. Palgrave Macmillan.
7. Hau H., Langfield S. & Marques-Ibanez D. (2022). FinTech and Regional Financial Stability. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 2685.
8. Hau H. & Thum M. (2021). Digitalization and Financial Stability. *Journal of Financial Stability*, 57, 100-118.
9. Arner D.W., Barberis J. & Buckley R.P. (2017). FinTech, RegTech and the Reconceptualization of Financial Regulation. *Northwestern Journal of International Law & Business*, 37(3), 371-413.
10. Якушин И.В. Экономическая безопасность региона в условиях цифровой трансформации // *Human Progress*. 2023. Том 9, Вып. 2.
11. Dąbrowski M. (2023). Digital Transformation and Macrofinancial Stability in Central and Eastern Europe. *Journal of Comparative Economics*, 51(2), 455-478.
12. Dąbrowski M. & Mycielski J. (2022). Economic Convergence and Digital Divergence in the EU.

Битенова М.К.,

Магистрант, полиция аға лейтенанты,
Қазақстан Республикасы ІІМ Ш. Қабылбаев
атындағы Қостанай академиясы

Акимжанов Е.С.,

Кәсіби даярлық факультетінің бастығы, заң
ғылымдарының кандидаты, полиция
полковнигі, Қазақстан Республикасы ІІМ Ш.
Қабылбаев атындағы Қостанай академиясы

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫ ДАМУЫ: ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ТӘЖІРИБЕНІҢ МӘСЕЛЕЛЕРІ, ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ МЕН МАҢЫЗЫ

Қоғамның қарқынды дамуы жағдайында мемлекеттің әл-ауқаты ұлттың әлеуетін тиімді пайдалануға және азаматтардың басқару үдерістеріне белсенді қатысуына тікелей байланысты болып отыр. Осыған байланысты халыққа ең жақын басқару деңгейі ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту ерекше маңызға ие. Жергілікті өзін-өзі басқару азаматтардың тікелей қатысуымен қалыптасады, оларға есеп береді және тұрғындардың негізгі өмірлік қажеттіліктерін қанағаттандыру мәселелерін шешуге бағытталған. Бұл жүйе тиімді ұйымдастырылған жағдайда жергілікті ресурстарды ұтымды пайдалану ғана емес, сонымен қатар билікке деген қоғамдық сенім де артады. Халықаралық тәжірибеге сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару дегеніміз – жергілікті органдардың заң аясында, өз жауапкершілігімен және жергілікті халықтың мүддесі үшін қоғамдық істердің елеулі бөлігін дербес басқаруға құқығы мен нақты мүмкіндігі [1].

Жергілікті өзін-өзі басқару қызметі жоғары тұрған мемлекеттік билік деңгейлерінің бюджеттері есебінен қаржыландырылады және бұл модель мемлекет үшін экономикалық жағынан тиімді болып табылады. Бүгінгі таңда жергілікті өзін-өзі басқарудың екі негізгі моделі – англосаксондық және континенттік үлгілері ажыратылады. Дамыған демократиялық институттары бар елдерде бұл үлгілердің жақындасуы, сондай-ақ басқаруды орталықсыздандырудың күшеюі, жергілікті билік органдарының өкілеттіктері мен дербестігінің артуы сияқты үрдістер байқалады. Бұл өз кезегінде қоғамдық маңызы бар мәселелерді неғұрлым тиімді шешуге мүмкіндік береді [2].

Мемлекеттік басқарудың маңызды бір түрі ретінде жергілікті өзін-өзі басқару — тұрғындардың өз бетінше қызмет етуі мен сайланған органдарының жергілікті мәселелерді шешудегі тәуелсіз әрекетін білдіреді.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің негізгі сипаттамаларына мыналар жатады:

- органдар мен лауазымды тұлғалардың сайлануы, олардың халыққа есеп берушілігі мен бақылауы;
- қоғамдық комитеттер, комиссиялар, жергілікті референдумдар және басқа да тікелей дауыс беру түрлері арқылы азаматтардың кең көлемдегі қатысуы;

- орталық мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерінің нақты бөлінуі;
- мемлекеттік және жергілікті мүдделердің үйлесімді бірігуі;
- жергілікті өзін-өзі басқару лауазымды тұлғаларының азаматтарға қабылданған шешімдері мен әрекеттері үшін жеке жауапкершілігі [3].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін түсінудің әртүрлі теориялық көзқарастары оның ұйымдастырылуының біртұтас моделінің жоқтығын көрсетеді. Ғылыми ортада кең таралғандардың бірі — неміс заңгері Георг Эллинектің анықтамасы, оған сәйкес өзін-өзі басқару — кәсіби шенеуніктер емес, өзекті азаматтар жүзеге асыратын мемлекеттік басқару формасы. Бұл басқару формасы бюрократиялық басқаруға қарама-қарсы болып, қоғамдық қатысу мен жеке мүдделілік принциптеріне негізделеді [4].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың теориялық негіздерін дамытқан шетелдік ойшылдардың бірі — Рудольф Гнейст. Ол шын мәніндегі өзін-өзі басқару жергілікті қауымдастықтың құрметті өкілдерінің ақысыз қызметі арқылы жүзеге асады деп есептеді. Сондай-ақ, ол органдар мен лауазымды тұлғалардың сайлануы жүйенің автономиясы мен тиімділігін кепілдемейтініне назар аударды [5]. Лоренц Штейн болса, өзін-өзі басқарудың құқықтық табиғатына ерекше мән беріп, оны аумақтық қауымдастықтардың мемлекеттік билікке қатысуының ерекше формасы деп сипаттады. Оның пікірінше, мұндай қауымдастықтар құқық субъектілері болып табылады және мемлекетпен құқықтық қатынастарға кіреді [6].

Алексис де Токвиль жергілікті өзін-өзі басқаруды жеке адамның оқшаулануына және тым жоғары даралануына қарсы тұрудың маңызды механизмі ретінде қарастырды. Ол аумақтарға өздерінің саяси өмірін жүргізуге құқық беру әлеуметтік өзара байланыс пен азаматтардың ортақ қоғамдық қызметке ынталануын нығайтады деп есептеді: «Әрбір аумаққа өзінің саяси өмірін басқаруға мүмкіндік беру керек, сонда азаматтар бірге әрекет етуге шексіз стимулдар алады және бір-біріне тәуелділікті күнделікті сезінеді» [7]. Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару — тек жергілікті басқару механизмі ғана емес, сонымен қатар азаматтық қоғамды дамыту, халықты шешім қабылдауға тарту және демократиялық институттарды нығайту үшін маңызды құрал болып табылады.

Р. Редлих пен П. Эшли жергілікті өзін-өзі басқаруды заңмен немесе жалпы құқықпен берілген өкілеттіктерді жергілікті тұрғындар немесе олардың сайланған өкілдері жүзеге асыру деп анықтайды [8]. XIX ғасырдағы ғалымдар (Токвиль, Штейн, Гнейст) әзірлеген жергілікті өзін-өзі басқару туралы негізгі идеялар қазіргі заманғы муниципалдық органдар мен олардың демократиядағы рөлі жөніндегі көзқарастардың негізін құрайды. Мемлекеттік теория өзін-өзі басқаруды мемлекеттік басқарудың бір бөлігі ретінде қарастырады, оның өкілеттіктері мемлекеттен шығады. Сонымен қатар, жергілікті басқару мемлекеттік құрылымдармен және әртүрлі деңгейдегі дербестікке ие жергілікті қауымдастықтардың қатысуымен байланысты [9].

Тәуелсіздік жылдарында Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару моделі құрылды, ол француз тәжірибесіне негізделген және префекттің негізгі рөлімен сипатталады. 1983 жылы басталған децентрализация жергілікті қауымдастықтардың өкілеттіктерін кеңейтті, бірақ орталық биліктің ықпалын сақтады. ҚР Конституциясы жергілікті басқару принциптерін бекітіп, органдардың

заң шеңберіндегі тәуелсіздігін қамтамасыз етеді [10]. 2001 жылы қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң олардың қызметін реттейді.

«Қазақстан-2050» стратегиясы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту, қоғамдық қатысуды арттыру және мәслихаттардың рөлін күшейту міндеттерін қойды. 2013 жылы орталық пен өңірлер арасындағы өкілеттіктерді бөлуге бағытталған реформалар жүзеге асырылып, тиімді децентрализацияны қамтамасыз етуге арналған, ол билік вертикалінің әлсіреуіне жол бермеуі тиіс. Практика көрсеткендей, жергілікті өзін-өзі басқару модельдері әртүрлі: мысалы, АҚШ-та олар штатты билік органдары құрады және олардың өкілеттіктері мен құрылымын анықтайды [11]. Германияның ғылыми әдебиетінде қауымдастық ұғымы «Gemeinde», «Gemeinschaft» және «Gesellschaft» деген сөздермен аударылады, бұл терминдер отбасылық және көршілік қатынастарды, эмоциялық, тікелей және рационалды байланыстарға негізделген қатынастарды білдіреді [12]. Финляндияда қатысуға негізделген өтініш принципі кеңінен қолданылады: муниципалитет Ішкі істер министрлігіне экспериментке қатысу туралы шешімін хабарлайды да, арнайы уақытша заң шеңберінде өз қажеттіліктеріне сәйкес еркін басқаруды бастайды. Эксперимент қатысушылары үшін муниципалитеттер арасындағы ынтымақтастық жеңілдейді, кейбір қоғамдық қызметтер жекешелендіріледі, бухгалтерлік есеп жүргізу оңайлайды [13].

Норвегиялық саясаттанушы О. Оффердалдың пікірінше, Скандинавия елдерінде жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік қызметтерді көрсету жүйесінің ажырамас бөлігіне айналып, муниципалитеттер өз ісімен ғана айналысатын автономды бірлік мәртебесін жоғалтады [14].

Шетелдік тәжірибені талдау көрсеткендей, АҚШ-та штат үкіметтері мен жергілікті басқару органдары ішкі әлеуметтік-экономикалық бағдарламаларды жүзеге асыруға маманданған. Ұлыбританияда жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметтері аз, бірақ бюджетті пайдалану мәселесінде салыстырмалы тәуелсіздікке ие. Германияда өзін-өзі басқаруды жаңғырту кадрларды оңтайландырумен байланысты, бұл кезде қауымдардың өз бетінше атқаратын міндеттері мен муниципалдық басқару органдарына жүктелген тапсырмалар бөлінеді. Жапонияда жергілікті органдар үш топ функцияны орындайды: жергілікті, әкімшілік және агенттік; мұнда қызметкерлер саны басқа елдерге қарағанда айтарлықтай аз 8,1 % (Германияда – 15,1 %, Францияда – 22,6 %). Швецияда жергілікті басқару органдары тек жергілікті экономика мен коммуналдық қызметтерге ғана емес, әлеуметтік көмекке, білім беру жүйесіне, медициналық қызметтер мен қоғамдық денсаулыққа жауапты [15].

Жергілікті басқару мәселелері елдің тарихи, географиялық және экономикалық ерекшеліктерін ескере отырып шешіледі. Сондықтан Қазақстанға қоғамды әрі қарай демократияландыру қажет. Жүргізілген шаралар басқаруды жаңғырту қажеттігін анықтады, бұл жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасын жасауға алып келді, ол реформалаудың кезеңдерін қамтиды. Бірінші кезеңде (2013–2014 жж.) төменгі деңгейдегі жүйенің әлеуетін кеңейту, мәслихаттар арқылы ауыл әкімдерін сайлау енгізу жоспарланды. Барлығы 2533 әкім сайлануы тиіс болды, оның ішінде ауыл округтері, кенттер мен аудандық маңызы бар қалалардың 50 әкімін қоса алғанда, бұл барлық деңгейдегі әкімдердің 91,7 %

құрайды. Бұл азаматтармен тікелей жұмыс істейтін әкімдердің сайлануын қамтамасыз етеді. Екінші кезеңде (2015–2020 жж.) жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқаруды бөлуді және жергілікті өзін-өзі басқарудың одан әрі дамуын жоспарланған [16].

Дамыған елдерде жергілікті өзін-өзі басқару ұзақ тарихи кезеңдерде қалыптасты. Посткеңестік республикаларға, соның ішінде Қазақстанға да, жергілікті кеңестер арқылы басқару тәжірибесінің болуы тән. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасуы ел тәуелсіздігін алған сәттен басталды. Осы уақыт аралығында билік деңгейлері арасында функциялар мен өкілеттіктердің нақты бөлінуін қамтитын басқару моделі құрылды. Алайда заңнамалық базаны қайта қарау, басқару жүйесін жетілдіру және халықтың қоғамдық санасын жаңғырту қажеттілігі әлі де өзекті.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту халық, жергілікті басқару органдары және мемлекеттік билік арасындағы тиімді өзара іс-қимыл жүйесін қалыптастыруға ықпал етуі тиіс. Бұл келесі нәтижелерге қол жеткізуді қамтамасыз етеді:

- азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге қатысу рөлін арттыру;
- әрбір елді мекенде халықтың өмір сүру сапасын жақсарту;
- өңірлік және жалпыұлттық деңгейде саяси тұрақтылықты нығайту.

Дегенмен, қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен жүзеге асыруда бірқатар шешілмеген мәселелер бар. Заңнамада азаматтардың жиналыстарға қатысуы және жергілікті мәселелерді талқылауы қарастырылғанымен, бұл нормалар іс жүзінде толық орындалмайды. Жиналыстарды ұйымдастыру тәртібі, өкілеттіктері мен өткізу рәсімдері заң жүзінде нақты регламенттелмеген.

Сондай-ақ ауылдық деңгейдегі әкімдердің өкілеттіктерінің шектеулілігі — яғни өздерінің қаржы ресурстарын, мүлкін және басқа да ресурстарын басқару құқығының болмауы — өзекті мәселе болып отыр. «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңның қабылдануы — азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысу жөніндегі конституциялық құқығын іске асыруда маңызды қадам болды. Бұл заң аудандық (қалалық) мәслихаттар арқылы аудандық маңызы бар қалалар мен ауылдық (сельдік) округтер, сондай-ақ ауыл (село) әкімдерін сайлау мүмкіндігін берді.

2013 жылы өткен ауылдық, ауылдық округтер мен кенттер әкімдерін сайлау осы жаңашылдықтардың тиімділігін көрсетті. Мысалы, Атырау облысында тіркелген 214 үміткердің ішінен 72 әкім сайланды, олардың 51-і — бұрынғы әкімдер. Сайлауға 104 мәслихат депутаты қатысып, бұл барлық таңдаушылардың 91 % құрады. Сонымен қатар жергілікті мемлекеттік басқару органдары қосымша ресурстарға ие болды: ауылдық әкімдіктердің аппаратын 5420 бірлікке дейін ұлғайту арқылы кадрлық қамтамасыз ету күшейтілді.

Реформалардың табысты жүзеге асуы үшін кәсіби кадрлық әлеует қажет. Осы мақсатта «А» басқарушы корпусы құрылды, ол мемлекеттік және әкімшілік лауазымдарды қамтиды. Бұл қызметтерге іріктеу, мансаптық ілгерілеу және қызметтен босату бойынша арнайы рәсімдер қарастырылған. Кәсіби басқарушылар тиімді мемлекеттік басқару саясатын іске асырудың негізгі тетігі болуы тиіс.

Қазіргі кезеңдегі ең маңызды міндеттердің бірі — қаржы ресурстарын тиімді пайдалану, қоғамдық бақылауды дамыту және мониторинг жүргізу. Реформалардың орталығын жергілікті деңгейге көшіру қажет, мұнда мемлекеттік қызметтердің негізгі тұтынушысы ретінде азаматтардың мүддесін басты орынға қоятын жаңа басқару моделін енгізу керек.

Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің тәжірибесінен Қазақстан үшін ең қолайлысы — Польша үлгісі. Онда реформалардың табысты болуына әкімшілік-аумақтық бірліктердің оңтайлы көлемі әсер етті, бұл өз бюджеті бар жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін құруға мүмкіндік берді. Бұл тәжірибені Қазақстанда қолдануға толық негіз бар.

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда мемлекеттік құрылымның ерекшеліктерін, аймақтық спецификаны (кең байтақ территория, солтүстік-батыс облыстардағы халық тығыздығының төмендігі, елді мекендердің бір-бірінен алшақтығы), ауылдық басқару саласындағы тәжірибені, сондай-ақ жергілікті дәстүр мен мәдениетті ескеру қажет. Реформаларды ең төменгі деңгейден — ауылдық округтерден, ауылдардан және қалалық аудандардан бастау қажет.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың табысы тек заңнамалық базаға ғана емес, сонымен қатар халықтың өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуіне және басқару процесіне белсенді қатысуға дайындығына да байланысты. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары қоғам алдындағы есептілік қағидатымен жұмыс істеуі керек және халықаралық үздік тәжірибеге сүйенуі тиіс. Өзін-өзі басқару нысандары әртүрлі болуы мүмкін, бірақ бұл құрылымдар бірқатар функцияларды өз мойнына алып, мемлекеттік органдарды ағымдағы мәселелерден босатуы тиіс. Бұл өз кезегінде мемлекеттік органдардың стратегиялық маңызды мәселелерге назар аударуына мүмкіндік береді. Жергілікті өзін-өзі басқарудың маңызы әсіресе жергілікті жерлердегі нақты және кешенді шешімді қажет ететін мәселелерді шешуде ерекше көрінеді.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. European Charter of Local Self-Government, 15/10/1985. Қолжетімді: www.conventions.coe.int
2. Глотов С. А., Мазаев В. Д. Европалық хартия: Студенттерге арналған арнайы дәріс курсы бойынша жол көрсеткіш. — М.: Ұлттық стратегия институты, 2009. — 345–387 бб.
3. Чеботарев А. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалыптастыру мәселелері // Қазақстандағы құқықтық реформа. — 2000. — №1.
4. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre. — 3-басылым. — Berlin, 1922.
5. Пивоваров К. А. Мемлекеттік өкілеттіктерді жергілікті билік органдарына беру: шетелдік тәжірибе // Сібір заң журналы. — 2002. — №1.
6. Stein L. Handbuch der Verwaltungslehre. — Stuttgart, 1870.
7. Tocqueville A. Democracy in America / Ауд. және өнд.: Harvey Mansfield, Delba Winthrop. — Chicago: University of Chicago Press, 2000.
8. Батычко В. Т. Муниципалдық құқық: Дәрістер конспекті. — Тағанрог: ТТИ ЮФУ, 2010.
9. Сапарғалиев Г. Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы. — Алматы, 2008. — 531 б.

10. Қазақстан Республикасының Конституциясы. – Алматы, 2013. – 85–89-баптар.
11. Katz E. American Federalism: Past, Present and Future // The U.S. Information Service's Electronic Journal – Issues of Democracy. – April 1997. Қолжетімді: www.ucs.louisiana.edu
12. Gemeinschaft and Gesellschaft. Қолжетімді: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/228066/Gemeinschaft-and-Gesellschaft> (қаралған күні: 12.12.2013).
13. Laurinmyaki Y., Linkola T., Pryattala K. Local and Regional Directorate, Finland. – Helsinki, 1996.
14. Offerdal A. On Nordic Local Government – Development and Prospects. – 1999. – №2.
15. Brown N., Bell J. French Administrative Law. – Oxford: Oxford University Press, 1998. – 358 б.
16. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы: ҚР Президентінің 2012 жылғы 28 қарашадағы № 438 Жарлығы.
17. Басқару жүйесін жаңғырту // Қазақстан правдасы. – 2013. – №319 (20 қараша). – 4 б. Қолжетімді: www.kazpravda.kz
18. Regulski J. Польшадағы жергілікті басқару реформасы: Ішкі көзқарас. Қаралған күні: 23.02.2013. Қолжетімді: [www.frdl.org.pl/pliki/frdl /document/ regulski_local_democracy.pdf](http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/regulski_local_democracy.pdf)

Wojtczak D.

IMPLEMENTATION OF COUNCIL OF EUROPE AND EUROPEAN UNION STANDARDS IN POLISH LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article analyses the process of implementing European standards of local government in Poland, developed within the framework of the Council of Europe and the European Union, with particular emphasis on solutions resulting from the European Charter of Local Self-Government as the basic point of reference for democratic decentralisation at the local level. It presents how the principles of subsidiarity, citizen participation in public decision-making, transparency of local authorities and respect for the rule of law were implemented in the Polish institutional system after 1990 and after accession to the European Union. It was pointed out that the European model of self-government has become the foundation for the development of local public policies in Poland and an element of lasting strengthening of the systemic position of local communities. These experiences, due to their evolutionary and multi-stage nature, may constitute an important point of reference for decentralization reforms in countries outside the European Union – including Central Asia – where the development of local government and the construction of instruments of civic participation, for example in Kazakhstan, constitute one of the directions of institutional modernization of the state.

Keywords: local government, European Charter of Local Self-Government, decentralisation, European Union, local democracy.

Streszczenie

Artykuł analizuje proces implementacji europejskich standardów samorządu terytorialnego w Polsce, wypracowanych w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego jako podstawowego punktu odniesienia dla demokratycznej decentralizacji na poziomie lokalnym. Przedstawiono, w jaki sposób zasady subsydiarności, udziału obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych, przejrzystości działania władz lokalnych oraz poszanowania praworządności zostały zaimplementowane w polskim systemie instytucjonalnym po 1990 r. i po akcesji do Unii Europejskiej. Wskazano, że europejski model samorządności stał się fundamentem rozwoju lokalnych polityk publicznych w Polsce i elementem trwałego umocnienia ustrojowej pozycji wspólnot lokalnych. Doświadczenia te, z uwagi na ich ewolucyjny i wieloetapowy charakter, mogą stanowić istotny punkt odniesienia dla reform decentralizacyjnych w państwach spoza Unii Europejskiej – w tym w Azji Centralnej – gdzie rozwój samorządu terytorialnego i budowa instrumentów partycypacji obywatelskiej, na przykład w Kazachstanie, stanowi jeden z kierunków instytucjonalnej modernizacji państwa.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, Europejska Karta Samorządu Lokalnego, decentralizacja, Unia Europejska, demokracja lokalna.

Entry

Local government is one of the pillars of a democratic state governed by the rule of law, enabling citizens to truly participate in the exercise of public authority. Its development in Poland, especially after 1990, was associated with the process of decentralization and the subsequent need to adapt the structures and mechanisms of operation to the requirements of European integration. Poland's accession to the Council of Europe on 26 November 1991 required the adaptation of the local government system to the standards of democratic decentralisation resulting primarily from the European Charter of Local Self-Government. The next stage was membership in the European Union from 1 May 2004, which expanded the scope of implementation of standards to include the requirements of EU law and European public policies, which significantly influenced the further development of the contemporary model of Polish local government.

The aim of the article is to analyse the implementation of Council of Europe and European Union standards in the Polish local government system after accession, with particular emphasis on the last decade. The main hypothesis is that the adoption and implementation of European standards has significantly contributed to strengthening the principle of subsidiarity, civic participation and the rule of law at the local level. At the same time, this process is important not only from the perspective of the evolution of the Polish political order, but also from the point of view of the adaptability of European models outside the European Union – including in Central Asian countries such as Kazakhstan.

For the purposes of the study, the following research hypotheses were adopted: 1) the legal framework of Polish local government largely corresponds to the standards of European local democracy; 2) the implementation of these standards is process-based and requires continuous adaptation, especially in the areas of digitalization of public services, expanding social participation and protection of minority rights; 3) Polish experience in building a decentralized model of local government can serve as an inspiration for non-EU countries.

The structure of the study includes presenting the normative foundations of the European model of local democracy, discussing the implementation of Council of Europe and EU standards in Poland, and presenting the possibilities of using these experiences in a comparative context, with particular reference to the countries of Central Asia. The study uses the dogmatic-legal method and the comparative method, enabling the analysis of both the normative dimension of European self-government standards and their potential adaptations in other political systems.

I. European standards of local government – essence and normative sources

European standards of democratic local government were developed primarily within the Council of Europe and within European Union law¹. The key legal act of the Council of Europe is the European Charter of Local Self-Government of 1985² – a treaty defining the basic principles of the functioning of local self-government, such as: the guarantee of its statutory or constitutional autonomy, the electiveness of bodies, the presumption of competences at the local level³, the limitation of supervision to the control of legality, the adequacy of financial resources⁴ and the right of local self-government to judicial protection of its independence⁵. The Charter constitutes the *ius cogens* of European local democracy and has been ratified by all EU countries and most Council of Europe countries. Poland signed the Charter on 19 February 1993 and ratified it in full on 22 November 1993 (it entered into force on 1 March 1994), which means accepting all its provisions without exception. This document sets minimum systemic standards – among other things, it requires that the basic guarantees of self-government be reflected in internal law, preferably of constitutional rank⁶. The Council of Europe, through its Congress of Local and Regional Authorities, monitors compliance with the Charter and promotes good

¹ J. Robel, *Wpływ Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy na rozwój samorządu lokalnego i regionalnego*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, no. 4, p. 156.

² European Charter of Local Self-Government, signed at Strasbourg on 15 October 1985 (Journal of Laws 1994, No. 124, item 607, as amended).

³ P. Teklak, *Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, [in:] *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., J. Korczak (ed.), Wrocław 2013, pp. 96.

⁴ D. Milewski, *Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [in:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, K. Karski, I. Wieczorek (eds.), Białystok 2020, p. 16.

⁵ P. Sobański, *Stosowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [in:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, vol. 1, A. Domańska (ed.), Łódź 2023, p. 367.

⁶ A. Michalak, *Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, no. 2, p. 88.

practices that strengthen local democracy, such as citizen participation in governance and transparency in the activities of local authorities⁷.

The European Union, although it does not have direct law-making competence in the field of local government systems⁸, has also had a significant influence on the shape of the European model of decentralisation. Already in the preamble to the Treaty on European Union⁹ (TEU), the Member States declare that decisions in the Union will be taken as closely as possible to the citizens in accordance with the principle of subsidiarity¹⁰. The Maastricht Treaty of 7 February 1992 introduced the principle of subsidiarity into the primary law of the EU and established the Committee of the Regions as an advisory body composed of representatives of regional and local governments, ensuring their participation in the EU decision-making process¹¹. Importantly, the Treaty of Lisbon of 13 December 2007¹², in Article 4(2) TEU, expressly obliges the Union to respect the national identities of the Member States, including their structures of regional and local government. This means recognizing local government as an element of the constitutional order of states, which is protected under the EU *acquis communautaire*. Furthermore, EU law establishes sectoral standards that apply to local governments – for example, in the field of human rights (prohibition of discrimination), the right to good administration, transparency of government activities, and citizen participation in decision-making. Although the internal organisation of local government remains the domain of national law¹³, Member States are obliged to adapt it to the general democratic principles resulting from membership in the Council of Europe and the EU. As a result, a common model of constitutional decentralisation has emerged in Europe, the pillars of which are: the principle of subsidiarity, legally guaranteed local autonomy, participation of residents in governance, the rule of law and judicial control at the local level.

II. The framework of local government in Poland

Polish local government, reborn after 1990, was formed in accordance with European decentralization standards. The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997¹⁴ gives local government the status of the foundation of the system, as the preamble refers *expressis verbis* to the principle of subsidiarity, strengthening the rights of citizens and their communities. Article 15 of the Constitution establishes the decentralization of public authority, while Article 16 states that the local community (municipality) exercises its assigned share in public authority as a local government. The Constitution clearly guarantees the independence of local government units and the legal protection of this

⁷ M. A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, no. 12, pp. 38-39.

⁸ M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [in:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Paczeński, M. Klimowicz (eds.), Wrocław 2014, pp. 183-184.

⁹ The Treaty on European Union, signed in Maastricht on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993 (OJ EU C 202/13).

¹⁰ See Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, transl. Cz. Porębski, Kraków 1995; D. Milczarek (ed.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.

¹¹ A. S. Rieder, *The Committee of the Regions, European Parliament. Fact Sheets on the European Union*, 2022.

¹² Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon on 13 December 2007 (OJ EU C 306/01).

¹³ J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, no. CXIV, pp. 327-328.

¹⁴ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483, as amended), hereinafter: Constitution.

independence¹⁵ (Article 165, paragraph 2). The basic link of local government is the commune (Article 164, paragraph 1), however, Poland has introduced a three-tier territorial division – since 1999, there have also been poviats and self-governing voivodeships (regions) as subsequent levels of decentralized administration. The Constitution provides that local government units have legal personality and are entitled to their own sources of income (Article 165, paragraph 1, Article 167). There is a presumption of competence in favour of local government: all public tasks of a local nature that are not reserved for other authorities belong, by operation of law, to local government (Article 163). At the same time, the act may delegate tasks within the scope of government administration to local government units (so-called delegated tasks), but this should be done with the provision of financial resources necessary for their execution (Article 166, paragraph 2 of the Constitution). This model reflects the principle of subsidiarity, according to which executive powers should rest with the lowest level capable of implementing them effectively¹⁶.

The Polish legal system also guarantees the democratic nature and rule of law of local government activities. Pursuant to Article 169 of the Constitution, the decision-making bodies of local government (municipal councils, district councils, provincial assemblies) are elected in general elections. Local government laws also provide for the direct election of executive bodies in municipalities – since 2002, commune heads, mayors and city presidents have been elected by all residents¹⁷, which has strengthened the democratic mandate of local authorities. At the level of counties and voivodeships, boards are elected by councils, but their starosts and marshals are also indirectly elected by citizens (as councilors). The Constitution guarantees residents the right to decide on local matters also through local referendums (Article 170). An important element of local rule of law is the supervision of local government activities by state bodies – in Poland, this function is performed primarily by voivodes (representatives of the government in the field) and regional chambers of audit. However, the Constitution limits the scope of supervision to the criterion of legality (and reliability and economic efficiency in the case of financial matters), which means that the central authorities cannot arbitrarily interfere with the independent competences of local government units (Article 171, paragraph 1). Takie ujęcie jest zgodne ze standardami Karty, która wymaga, by nadzór nad samorządem nie naruszał jego autonomii i służył tylko zabezpieczeniu zgodności z prawem. Local government is guaranteed judicial protection of its independence¹⁸ – e.g. he has the right to file a complaint to administrative courts against the supervisory decisions of the voivode¹⁹, and also (through the decision-making bodies of local government units) the

¹⁵ See M. Waniewska-Bobin, *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Lublin 2013, p. 19; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, no. 3, pp. 87-89.

¹⁶ A. Gołębiowska, P. B. Zientarski, E. Stępień, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [in:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (eds.), Warszawa 2016, pp. 22-23.

¹⁷ This took place under the Act of 20 June 2002 on the direct elections of the commune head, mayor and city president (Journal of Laws 2002, No. 113, item 984). Currently, this issue is regulated by the Act of 5 January 2011 – the Electoral Code (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 365).

¹⁸ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, p. 208.

¹⁹ See Art. 89 of the Act of 8 March 1990 on local government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 1153); Art. 85 of the Act of 5 June 1998 on county government (consolidated text: Journal of Laws 2024, item 107, as amended); Art. 86 of the Act of 5 June 1998 on voivodeship government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 581).

right to initiate the review of norms before the Constitutional Tribunal in the event of a violation of the constitutional guarantees of independence²⁰. In summary, the Polish framework for local government – as set out in the Constitution and the constitutional acts of 1990 and 1998 – largely complies with European standards of local democracy, providing in theory a solid legal basis for the functioning of a strong, autonomous and citizen-responsible local government.

III. Implementation of Council of Europe standards in Poland

By joining the Council of Europe in 1991, Poland committed itself to adapting its legal system to the requirements of the European Charter of Local Self-Government. In practice, the process of implementing these standards began even before the formal ratification of the Charter – the systemic reforms of 1990–1993 largely implemented its provisions. The Act on Local Government of 8 March 1990²¹ restored local government in Poland based on democratic principles, legal autonomy and own municipal property. Poland has ratified the Charter of Local Self-Government without any reservations²², which means full acceptance of all its provisions. Under the Polish Constitution, a ratified international agreement is part of the national legal order and takes precedence over an act of parliament if the act cannot be reconciled with the agreement (Article 91, paragraph 2). The European Charter has therefore gained *quasi*-constitutional status in Poland – it is treated as an important point of reference when interpreting local government law and shaping state policy towards local government units.

The implementation of Council of Europe standards is reflected in Polish legislation and the practice of local government²³. Firstly, the principle of independence of local government has been clearly enshrined in the Constitution of the Republic of Poland, which meets the Charter's requirement of legal basis for local government²⁴. Secondly, Polish legislation ensures compliance of the systemic solutions with the specific requirements of the Charter: the decision-making bodies of local government units are elected in free elections, the scope of municipalities' own tasks covers a "significant part of public affairs" of local importance, and mandatory consultations with residents have been introduced before changing the boundaries of municipalities²⁵ (in accordance with Article 5 of the Charter), while supervision over the activities of local government was limited to the framework of legality (Article 8 of the Charter). Financial guarantees

²⁰ See Article 191, paragraph 1, point 3 of the Constitution of the Republic of Poland.

²¹ Act of 8 March 1990 on local government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 1153).

²² Government Declaration of 14 July 1994 on the ratification by the Republic of Poland of the European Charter of Local Self-Government, signed at Strasbourg on 15 October 1985 (Journal of Laws 1994, No. 124, item 608). On the ratification of the Charter, see T. Szewc, *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2002, no. 9, p. 47 et seq; E. Popławska, *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w związku z ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, no. 7-8, p. 106 et seq.

²³ See J. Jaskiernia, *Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie*, [in:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, K. Skotnicki (ed.), Łódź 2020, pp. 22-33.

²⁴ See the judgment of the Constitutional Tribunal of 23 October 1996, file reference K 1/96, OTK 1996, No. 5, item 38; K. Chochowski, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, no. 5, p. 62.

²⁵ See Art. 4a of the Act of 8 March 1990 on local government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 1153); M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017, p. 30.

resulting from the Charter – such as the right of local government units to have adequate own revenues and shares in the state revenues – have been reflected in the Polish system of local government finances, as the Act on the revenues of local government units establishes the share of municipalities, poviats and voivodeships in state taxes as well as subsidies and targeted grants for tasks²⁶. Moreover, Poland has fulfilled the Charter's recommendations regarding ensuring the freedom of association of local government units – there are numerous national and international associations of local governments (e.g. the Association of Polish Cities, the Association of Polish Counties), and the law guarantees local government units the possibility of cooperation with other municipalities in the country and abroad and of belonging to international organizations of local governments.

A particularly dynamic period of implementation of Council of Europe standards took place in the 1990s, when Poland built local democracy institutions from scratch²⁷. The introduction of direct elections of commune heads and mayors in 2002²⁸ and the reactivation of district and voivodeship self-government²⁹ on 1 January 1999 further brought the Polish model closer to solutions typical of democratic countries of Western Europe. In the following years, the mechanisms of social participation were also strengthened in line with the spirit of European recommendations – for example, the turnout thresholds for the validity of a local referendum on the dismissal of authorities were lowered, the institution of social consultations in local governments was popularized, and in many cities, participatory budgets were implemented³⁰ modeled on good European practices. The Council of Europe regional, establishing Polish local government authorities, among other things, that it includes charters in the scope of systemic extensions of the position of local government units and the possibility of judicial protection of their rights³¹. At the same time, regular monitoring conducted by the Congress of Local and Regional Authorities allowed for the identification of areas requiring improvement. Generally, however, the first two decades after the political transformation were considered a period of successful implementation of European standards – local government became a strong pillar of Polish local democracy, putting into practice the principle of *government closer to the people*. The adoption of the Council of Europe *acquis* contributed to the consolidation in Poland of values such as subsidiarity, civic participation and the rule of law at the local level, which strengthened the constitutional position of local government units in line with the research hypothesis of the article. Full implementation of European standards is a gradual process and requires further improvement of the systemic tools and the functioning practices of local authorities.

²⁶ See Art. 4-7 of the Act of 1 October 2024 on the income of local government units (Journal of Laws 2024, item 1572, as amended).

²⁷ M. Granat, *Konstrukcja reprezentacji w ustroju samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [in:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (eds.), Warszawa 2003, p. 99.

²⁸ This was done pursuant to the Act of 20 June 2002 on the direct election of the commune head, mayor and city president (Journal of Laws 2002, No. 113, item 984).

²⁹ Act of 24 July 1998 on the entry into force of the Act on district self-government, the Act on voivodeship self-government and the Act on government administration in voivodeships (Journal of Laws 1998, No. 99, item 631). See also I. Lipowicz, *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, no. 2, p. 149.

³⁰ See Art. 5 of the Act of 8 March 1990 on local government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 1153).

³¹ J. Sozański, *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, vol. XIV, no. 1, p. 94.

IV. Implementation of European Union standards in Poland

Poland's membership in the European Union from 1 May 2004 initiated a new stage in the influence of European standards on the functioning of local government. Although the EU does not directly impose a systemic model of local government, accession required the adaptation of public administration – including local governments – to a number of EU standards of a legal and practical nature. First of all, the implementation of the principle of subsidiarity within the EU has strengthened the position of Polish regions and local communities in national politics. The need to effectively use EU structural funds has contributed to the strengthening of regional governments, which are entrusted with developing regional development strategies and managing a significant part of operational programmes³². Thus, the Polish model of institutional decentralisation proved to be an asset in the integration process – among other things, the existence of 16 self-governing voivodeships (established just before accession, in 1999) enabled the efficient absorption of EU funds at the regional level and the implementation of the principle of territorial partnership. Local governments at all levels have become beneficiaries of EU programmes³³, which has forced them to raise management standards (planning, reporting, financial control) to the level of practices in force in the EU administration. Although the basic point of reference for European standards of local government comes from the Council of Europe and is normatively binding in nature (European Charter of Local Self-Government), the European Union standards and recommendations regarding local government largely take the form of *soft law*, referring primarily to public policies, funds, strategic guidelines and instruments of interinstitutional cooperation. The implementation of EU standards also manifests itself in the adaptation of local law and administration to the *acquis communautaire* in specific areas. Many EU directives are implemented by local government units, which required organizational changes and investments. For example, environmental directives (concerning waste management, sewage treatment, air quality) have led to municipalities taking on new responsibilities in the field of municipal services – a municipal waste management system compliant with EU recycling requirements has been implemented, the water and sewage infrastructure has been modernised with the support of EU funds, and local regulations on the use of the environment have been adapted to EU standards. Directives on the internal market and public procurement also introduced uniform procedures that local governments had to implement, ensuring transparency and competitiveness of public spending at the local level. Moreover, the EU standard of good administration – expressed, among others, in the Charter of Fundamental Rights of the EU³⁴ as the right to good administration³⁵ – contributed to the popularization of the principles of courtesy, impartiality and transparency in relations with citizens in Polish local government offices. EU

³² See Ł. Zima, *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, vol. 2, pp. 341-343.

³³ M. Krzysztofik-Pelka, *Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, Łódź 2021, p. 267.

³⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union, signed on 7 December 2000 in Nice, (OJ EU C 326/02 of 26 October 2012).

³⁵ J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, [in:] *Etyka w służbie publicznej*, J. Czaputowicz (ed.), Warszawa 2012, p. 15.

requirements in the field of anti-discrimination and equal treatment (e.g. equality directives) have forced Polish authorities, including local governments, to introduce mechanisms for the protection of minorities and non-discrimination in employment, education and access to public services. For example, adaptation to European human rights standards resulted in the adoption of the Act on National and Ethnic Minorities³⁶ in 2005, which strengthened the protection of minority rights at the local level (although it resulted mainly from the Framework Convention of the Council of Europe³⁷, it was consistent with the values of the Union). In some municipalities, bilingual place names and extended device management functions in offices have been introduced³⁸, which constitutes the implementation of services respecting cultural diversity at a transversal level.

The last dozen or so years have also been a period of gradual digitalization of public services provided by local governments, often co-financed by EU funds³⁹. The implementation of electronic administration (e-government) at the municipal and district level – from the launch of citizen service platforms (ePUAP) to *smart city* projects in larger cities⁴⁰ – was carried out in accordance with the EU *Digital Agenda* strategies and with the support of the European Regional Development Fund. Standardizing digital administrative procedures and providing residents with the ability to handle matters online have become a new dimension of implementing European standards, in line with the demand to increase the efficiency and accessibility of local administration. At the same time, social participation in local government has been strengthened also under the influence of European trends: since 2011, many Polish cities have started to create annual participatory budgets⁴¹, inspired by practices from other EU countries and recommendations of international organizations regarding the involvement of citizens in decision-making processes. The introduction of a citizens' legislative initiative at the municipal level⁴² (enabling a group of residents to submit a draft resolution to the municipal council) also meets the EU and Council of Europe's demands for increasing public participation in local governance.

It should be emphasized that the adaptation of Polish local government to EU standards was continuous and multifaceted. In addition to hard legal standards, so-called *soft law* and the exchange of good practices within the EU played an important role. Polish local government officials participate in the work of the Committee of the Regions and

³⁶ Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional language (consolidated text: Journal of Laws 2017, item 823, as amended).

³⁷ Framework Convention for the Protection of National Minorities, done at Strasbourg on 1 February 1995, Journal of Laws 2002, No. 22, item 209.

³⁸ S. Maksimiec, *Status mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle prawa międzynarodowego i krajowego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, no. 3, p. 236.

³⁹ J. Ejdyś, *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018, p. 16.

⁴⁰ See D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja „smart city” w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013, no. 290, pp. 83-94; I. Kapsa, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu „smart”*. Doświadczenia Polski na tle innych państw, [in:] *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, A. Kaszukur, A. Laska (eds.), Bydgoszcz 2017, pp. 78-99.

⁴¹ See M. Brol, N. Derlukiewicz, *Budżet obywatelski w największych polskich miastach – perspektywa urzędników i aktywistów*, Wrocław 2023, pp. 30-32; M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, vol. 3, pp. 203-220; A. Sobol, *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, no. 316, pp. 172-182.

⁴² See the Act of 11 January 2018 amending certain acts in order to increase citizen participation in the process of electing, functioning and controlling certain public bodies (Journal of Laws 2018, item 130, as amended). E. Koniuszewska, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, no. 3, pp. 101-116.

European cooperation networks (such as the Council of European Municipalities and Regions⁴³, Eurocities⁴⁴ and other platforms), which facilitates the transfer of local governance patterns. This is how the concepts of *multi-level governance* and innovative methods of providing public services close to citizens came to Poland. Generally speaking, European standards (both Council of Europe and EU) have become an integral point of reference in the activities of Polish local governments after accession. They forced continuous adaptation of local institutions – from streamlining administrative procedures, through increasing the transparency of activities and involving residents in decision-making, to improving the quality of services provided in line with EU standards. This process contributed to further strengthening the elements of subsidiarity, participation and the rule of law at the local level, although it also revealed certain limitations and challenges that cannot always be overcome despite the formal application of high standards.

V. Possibilities of adapting European standards in Central Asian countries, for example Kazakhstan

Poland's experience in implementing European standards in the area of local government may constitute a valuable point of reference for Central Asian countries, including Kazakhstan, which has been conducting gradual decentralization reforms for years. Although the countries of this region are not members of the European Union or signatories of the European Charter of Local Self-Government, certain solutions developed in the European model of constitutional decentralisation may find application in local political conditions.

Firstly, the principle of subsidiarity, which is one of the foundations of European local government thought, could be used in the context of shaping the relations between central authorities and local executive bodies in Kazakhstan. In practice, this would mean transferring competences and financial resources to the local level, to the extent that local government units are capable of implementing them.

Secondly, European guarantees of institutional and financial independence of local government, expressed in the Charter and present in the Polish Constitution, may serve as inspiration for building a lasting legal basis for the protection of local autonomy in Kazakhstan. It would be particularly important to introduce mechanisms of judicial protection against excessive interference by central authorities.

Thirdly, models of participatory democracy, such as local referendums or participatory budgets, could increase public trust in public institutions and contribute to the gradual institutionalisation of civil society in the region. The example of Poland shows that even limited mechanisms of citizen participation in public decision-making can significantly increase the legitimacy of local authorities.

⁴³ The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) is a member of the largest association of local and regional governments from European countries. Currently, CEMR comprises 60 associations of local and regional authorities from 41 countries, including two organizations from Poland – the Association of Polish Cities and the Association of Polish Counties. Its goal is to promote a strong, united Europe, a territorially based and limited authority, where decisions are linked, in accordance with the principles of subsidiarity. CEMR's activities complement a wide range of solutions, from public services and transport to direct regional policies, with equal rights.

⁴⁴ Eurocities is an association of large European cities, primarily from EU member states, with over 140 members from 39 countries. The association was founded in 1986 by the mayors of six major European cities: Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milan, and Rotterdam (the latter being the initiator).

However, it should be emphasized that the adaptation of European standards in Kazakhstan must take into account local constitutional and cultural specificities. In this respect, it is justified to point out the zhuz and clan conditions, which were strengthened again after the Soviet period and became one of the lasting elements of the informal socio-political structure of independent Kazakhstan. Family and clan communities still play an important role there, linked by genealogy, sub-ethnic solidarity and patronage dependence of their members on clan elites⁴⁵, which is confirmed by political and sociological research on family and clan structures in Central Asia. European solutions cannot be transferred directly, but should serve as a reference model, adapted to the systemic, political and social realities of the region. This analysis is of a predictive nature and does not constitute a case study, but presents a potential adaptation direction resulting from the European experience of decentralisation.

Final conclusions

The implementation of Council of Europe and European Union standards in Polish local government became an important factor in the political transformation after 1990 and after accession to the EU. The analysis confirms the research hypothesis that the adoption and implementation of European standards has strengthened subsidiarity, civic participation and the rule of law at the local level. The legal framework of local governments has been largely adapted to the requirements of the European Charter of Local Self-Government and the values promoted by the EU, and local government has gained a strong constitutional position, which is reflected, among other things, in the use of democratic mechanisms that increase the transparency of government operations, strengthening citizen participation, and the use of judicial protection instruments.

At the same time, the full implementation of these standards remains an ongoing process, requiring further strengthening of participation tools, improving the quality of public services and improving the mechanisms of transparency and efficiency of local authorities. The evolutionary approach, based on the gradual expansion of the practice of self-government, confirms the durability of the European model of local democracy and its ability to function in various socio-political conditions.

Poland's experience is an example of a long-term political transformation process that may serve as a model for non-EU countries, including Kazakhstan. They demonstrate the benefits of decentralisation and respect for European principles of self-government, while assuming that the adaptation of these patterns should take into account local political and systemic conditions and the specificity of a given state system.

Bibliography

- Augustyniak M., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym w Polsce i we Francji. Studium administracyjnoprawne na tle porównawczym*, Warszawa 2017.
- Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, vol. 3.
- Brol M., Derlukiewicz N., *Budżet obywatelski w największych polskich miastach – perspektywa urzędników i aktywistów*, Wrocław 2023.

⁴⁵ See J. Szukalski, *Dwa lata prezydentury Kasym-Żomarta Tokajewa. Kontynuacja i reformy*, [in:] *Kazachstan – 2021. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa Republiki Kazachstanu w 30. roku niepodległości*, W. Sokołowski (ed.), Warszawa 2021, pp. 109-110.

- Cesarz M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [in:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Paczeński, M. Klimowicz (eds.), Wrocław 2014.
- Chochowski K., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, no. 5.
- Czaputowicz J., *Etyka w służbie publicznej*, [in:] *Etyka w służbie publicznej*, J. Czaputowicz (ed.), Warszawa 2012.
- Ejdys J., *Zaufanie do technologii w e-administracji*, Białystok 2018.
- Gołębiowska A., Zientarski P. B., Stępień E., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a samorząd terytorialny*, [in:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (ed.), Warszawa 2016.
- Granat M., *Konstrukcja reprezentacji w ustroju samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [in:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: Doświadczenia i inspiracje*, L. Garlicki, A. Szmyt (eds.), Warszawa 2003.
- Jaskiernia J., *Samorząd terytorialny w aksjologii Rady Europy i mechanizmy jej oddziaływania na praktykę ustrojową RP w tym zakresie*, [in:] *Samodzielność ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce*, K. Skotnicki (ed.), Łódź 2020.
- Kamiński M. A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, vol. 12.
- Kapsa I., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w miastach typu „smart”. Doświadczenia Polski na tle innych państw*, [in:] *Innowacyjność w warunkach współczesnych miast*, A. Kaszukur, A. Laska (ed.), Bydgoszcz 2017.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, vol. 3.
- Koniuszewska E., *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, no. 3.
- Korczak J., *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, no. CXIV.
- Krzysztofik-Pelka M., *Jednostki samorządu terytorialnego beneficjentami środków Unii Europejskiej na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich*, Łódź 2021.
- Lipowicz I., *Ustrojowe aspekty reformy samorządowej w latach 1990-1998 w świetle współczesnych wyzwań wobec administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, vol. 2.
- Maksimiec S., *Status mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce w świetle prawa międzynarodowego i krajowego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej” 2012, no. 3.
- Michalak A., *Wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, no. 2.
- Milczarek D. (ed.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Milewski D., *Międzynarodowy charakter standardów samorządności i pomocniczości w świetle Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, [in:] *Trzy dekady doświadczeń samorządu terytorialnego*, K. Karski, I. Wieczorek (eds.), Białystok 2020.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, transl. Cz. Porębski, Kraków 1995.

Popławska E., *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w związku z ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, no. 7-8.

Rieder A. S., *The Committee of the Regions, European Parliament. Fact Sheets on the European Union*, 2022.

Robel J., *Wpływ Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy na rozwój samorządu lokalnego i regionalnego*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, no. 4.

Sikora-Fernandez D., *Koncepcja „smart city” w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2013, no. 290.

Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.

Sobański P., *Stosowanie Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [in:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, vol. 1, A. Domańska (ed.), Łódź 2023.

Sobol A., *Budżet obywatelski jako narzędzie rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, no. 316.

Sozański J., *Międzynarodowe ramy normatywne administracji samorządowej – zarys zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, vol. XIV, no. 1.

Szewc T., *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2002, no. 9.

Szukalski J., *Dwa lata prezydentury Kasym-Żomarta Tokajewa. Kontynuacja i reformy*, [in:] *Kazachstan – 2021. Sytuacja wewnętrzna i pozycja międzynarodowa Republiki Kazachstanu w 30. roku niepodległości*, W. Sokołowski (ed.), Warszawa 2021.

Teklak P., *Obowiązywanie, wykładnia oraz realizacja przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w polskim porządku prawnym*, [in:] *Województwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej: II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., J. Korczak (ed.), Wrocław 2013.

Waniewska-Bobin M., *Europejskie modele samorządu terytorialnego*, Lublin 2013.

Zima Ł., *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2016, vol. 2.

Normative acts

Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Dz. U. No. 78, item 483, as amended).

European Charter of Local Self-Government, signed at Strasbourg on 15 October 1985 (Journal of Laws 1994, No. 124, item 607, as amended).

The Treaty on European Union, signed in Maastricht on 7 February 1992, entered into force on 1 November 1993 (OJ EU C 202/13).

Framework Convention for the Protection of National Minorities, done at Strasbourg on 1 February 1995, Journal of Laws 2002, No. 22, item 209.

Charter of Fundamental Rights of the European Union of 7 December 2000 (OJ EU of 26 October 2012, C 326/391).

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon on 13 December 2007 (OJ EU C 306/01).

Act of 8 March 1990 on local government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 1153).

Act of 5 June 1998 on district self-government (consolidated text: Journal of Laws 2024, item 107, as amended).

Act of 5 June 1998 on voivodeship self-government (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 581).

Act of 24 July 1998 on the entry into force of the Act on district self-government, the Act on voivodeship self-government and the Act on government administration in voivodeships (Journal of Laws 1998, No. 99, item 631).

Act of 20 June 2002 on the direct election of the commune head, mayor and city president (Journal of Laws 2002, No. 113, item 984).

Act of 6 January 2005 on national and ethnic minorities and on the regional language (consolidated text: Journal of Laws 2017, item 823, as amended)

Act of 5 January 2011, the Electoral Code (consolidated text: Journal of Laws 2025, item 365).

Act of 11 January 2018 amending certain acts in order to increase citizens' participation in the process of electing, functioning and controlling certain public bodies (Journal of Laws 2018, item 130, as amended).

Act of 1 October 2024 on the income of local government units (Journal of Laws 2024, item 1572, as amended).

Government Declaration of 14 July 1994 on the ratification by the Republic of Poland of the European Charter of Local Self-Government, signed at Strasbourg on 15 October 1985 (Journal of Laws 1994, No. 124, item 608).

Case law

Judgment of the Constitutional Tribunal of 23 October 1996, file reference K 1/96 (OTK 1996, No. 5, item 38).

Дархамбаева А. Д.

Кандидат юридических наук,
доцент Университета Кунаева

Өмірәлі А. Ө.

Кандидат юридических наук,
доцент Университета Кунаева

МАСЛИХАТ КАК ОРГАН КОНТРОЛЯ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АКИМАТОВ

Аннотация. Данная статья посвящена анализу роли маслихатов как органов контроля, оценке эффективности их надзора за деятельностью акиматов в Республике Казахстан, а также выявлению существующих проблем и перспектив их совершенствования. Понимание этих аспектов критически важно для укрепления основ местного самоуправления, повышения подотчетности власти перед населением и достижения реального народовластия. Депутатский контроль, осуществляемый маслихатами, направлен на обеспечение законности, целевого

использования бюджетных средств и эффективности реализации государственных программ на местах. Однако не смотря на установленные законодательством полномочия, на практике встречаются определенные проблемы, которые раскрыты в данном исследовании.

Ключевые слова. Исполнительная власть, местное самоуправление, представительный орган, орган контроля.

Эффективное функционирование государственных органов на местах и обеспечение законности их деятельности являются краеугольными камнями любого современного государства. В Республике Казахстан система государственного управления представлена вертикалью исполнительной власти в лице акиматов различных уровней и представительными органами – маслихатами.

Основная задача акиматов – это обеспечение социально-экономического развития территорий, организация предоставления государственных услуг по населению и поддержанию общественного порядка. Они непосредственно затрагивают вопросы жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, культуры, спорта и других сфер, влияющих на повседневную жизнь граждан. В своей деятельности акиматы тесно взаимодействуют с маслихатами. Акимат выступает в роли исполнителя, который предлагает, реализует и отчитывается, в то время как маслихат – в роли представителя народа, который утверждает, контролирует и направляет. Взаимосвязь акимата и маслихата обеспечивает сбалансированность и законность принимаемых решений.

Маслихаты, являясь выборными органами, играют ключевую роль в системе местного самоуправления и реализации принципа народовластия, однако их потенциал как органа контроля над деятельностью исполнительной власти, в лице акиматов, часто вызывает вопросы. Маслихаты, будучи представительными органами, наделены широким спектром полномочий, направленных на решение вопросов местного значения и осуществление контроля за исполнительной властью, что напрямую отражено в законодательстве государства. [1] Они формируются путем выборов, что придает им легитимность и позволяет отражать интересы населения. Основная функция маслихатов заключается в принятии решений, касающихся местного развития, утверждении бюджетов, а также в осуществлении контроля за деятельностью акиматов. Этот двуединый функционал – законотворческий и контрольный – позиционирует маслихаты как важный элемент системы сдержек и противовесов, призванный обеспечить баланс власти и предотвратить ее чрезмерную концентрацию в руках исполнительной ветви. Наличие выборного представительного органа на местах является важным институтом, способствующим децентрализации власти и повышению ее подотчетности перед гражданами. Маслихаты играют роль связующего звена между исполнительными органами и обществом, способствуя диалогу и учету интересов различных социальных групп.

Ключевым аспектом деятельности маслихатов, определяющим их роль как органа контроля, являются надзорные полномочия [2]. Согласно законодательству, маслихаты имеют право заслушивать отчеты акимов и руководителей исполнительных органов о ходе реализации государственных и региональных программ об исполнении бюджетов, о решении социально-экономических проблем; проведение депутатских слушаний по актуальным вопросам; формирование

комиссий и рабочих групп для проведения проверок деятельности акиматов; истребование информации и документов у исполнительных органов; проводить проверки деятельности исполнительных органов, принимать решения по итогам рассмотрения информации, а также направлять рекомендации и запросы. Депутатский контроль, осуществляемый маслихатами, направлен на обеспечение законности, целевого использования бюджетных средств и эффективности реализации государственных программ на местах. Эти полномочия призваны гарантировать, что деятельность акиматов соответствует законодательству и интересам населения. Контрольные функции маслихатов также включают рассмотрение вопросов, связанных с соблюдением прав и свобод граждан, и реагирование на обращения граждан.

Таким образом, контрольная миссия маслихатов проявляется в надзоре за деятельностью местных исполнительных госорганов. Маслихаты обладают правом контролировать бюджетные процессы, утверждать и контролировать выполнение социально-экономических программ, а также следить за эффективностью работы местных органов власти. Такая миссия особенно важна в условиях децентрализации, когда требуется координация между различными уровнями власти для обеспечения единой стратегии развития

Местные представительные и исполнительные органы активно взаимодействуют по многим вопросам местной жизни, включая вопросы бюджета, планов и программ развития территорий, а также осуществления контроля за исполнением местного бюджета. [3] Несмотря на закрепленные законодательно полномочия, эффективность надзора маслихатов за деятельностью акиматов остается предметом дискуссий. Одной из существенных проблем является реальная независимость маслихатов. Зачастую акимы, будучи главами исполнительной власти, оказывают значительное влияние на формирование повестки дня маслихатов и принятие решений. Это влияние может проявляться в лоббировании интересов исполнительной власти и ограничении самостоятельности маслихатов. Вторая проблема заключается в уровне профессионализма и компетентности депутатов маслихатов. Не все депутаты обладают достаточными знаниями и опытом для эффективного анализа деятельности акиматов. Зачастую в состав маслихатов входят представители различных профессий, не всегда обладающие достаточными знаниями в области юриспруденции, экономики, государственного управления, что затрудняет глубокий анализ деятельности акиматов и выработку адекватных контрольных мер. Третий вызов связан с недостаточной прозрачностью деятельности акиматов и ограниченным доступом маслихатов к полной и объективной информации. Нередко акиматы предоставляют информацию в искаженном виде, не в полном объеме или с опозданием, что делает проверку поверхностной и затрудняет осуществление действенного контроля. Кроме того, отсутствие действенных механизмов принуждения к исполнению решений маслихатов со стороны акиматов снижает эффективность надзора.

Для повышения эффективности надзора маслихатов за деятельностью акиматов необходимо предпринять ряд комплексных мер:

Во-первых, укрепление независимости маслихатов путем исключения прямого влияния исполнительной власти на их деятельность и обеспечение

реальной выборности депутатов. Необходимо пересмотреть порядок назначения акимов, чтобы их подотчетность маслихатам была более ощутимой.

Во-вторых, повышение профессионального уровня депутатов маслихатов через систему обучения, стажировок и предоставление доступа к экспертной поддержке. Важно стимулировать привлечение в маслихаты экспертов и профессионалов, способных к глубокому анализу и принятию взвешенных решений.

От квалификации и профессионализма сотрудников маслихатов, в том числе депутатов и административного персонала, зависит качество принимаемых решений и успешность выполнения задач, поставленных перед региональным самоуправлением. [4, 181] Депутаты маслихатов, будучи избранными представителями населения, должны обладать знаниями в области государственного управления, права, экономики и социального развития. Однако, как показывает практика, не всегда можно обеспечить высокий уровень подготовки всех депутатов, особенно в отдаленных и малонаселенных населенных пунктах, где доступ к образовательным ресурсам ограничен. В связи с этим возникает потребность в программах повышения квалификации, что было подчеркнуто Президентом Казахстана Касым-Жомартом Токаевым, 12 предлагающим активное сотрудничество маслихатов с Академией государственного управления [5, 145]

В-третьих, обеспечение прозрачности деятельности акиматов путем публикации полной и достоверной информации о их работе, а также предоставление маслихатам свободного доступа к необходимым документам и данным. Внедрение цифровых платформ для обмена информацией и мониторинга может значительно улучшить этот процесс.

В-четвертых, создание действенных механизмов подотчетности акиматов перед маслихатами, включая возможность применения санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений представительных органов. Важным шагом является также усиление роли общественного контроля за деятельностью как акиматов, так и маслихатов, что будет способствовать повышению их общей ответственности. Необходимо также развивать системы электронного правительства, которые могут обеспечить большую прозрачность и оперативность в предоставлении информации.

Маслихаты обладают значительным, но пока не полностью реализованным потенциалом в качестве органов контроля за деятельностью акиматов Республики Казахстан. Укрепление их независимости, повышение компетентности депутатов, обеспечение прозрачности работы исполнительных органов и создание эффективных механизмов подотчетности являются ключевыми условиями для реализации их надзорных функций. Дальнейшее совершенствование системы местного самоуправления и усиление роли маслихатов в процессе контроля за акиматами будет способствовать повышению эффективности государственного управления, укреплению законности и обеспечению более полного учета интересов граждан. Необходимо постоянно искать пути для совершенствования как законодательной базы, так и практических механизмов взаимодействия между представительной и исполнительной властью на местном уровне. Только комплексный подход позволит маслихатам стать по-настоящему действенным инструментом контроля и важным элементом демократического развития страны.

Список использованной литературы:

1. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г) // <https://online.zakon.kz/Document/>
2. Сембиева Л.М. Децентрализация как феномен развития института местных исполнительных органов в Казахстане // <https://rep.ksu.kz/handle/data/15526>
3. Жанузакова Л.Т. Проблемы взаимодействия местных представительных и исполнительных органов в Республике Казахстан // <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-vzaimodeystviya-mestnyh-predstavitelnyh-i-ispolnitelnyh-organov-v-respublike-kazakhstan>
4. Балабиев К.Р. Вопросы развития местного самоуправления в Республике Казахстан и роль зарубежного опыта в его совершенствовании // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. – 2014. – №2 (1-2). – С.181-189.
5. Досмагамбетова Г.И. Местное самоуправление в системе социальнополитических институтов общества: зарубежный опыт // Государственное управление и государственная служба. – 2014. - №2. – С. 145-153.

Дархамбаева А. Д.

Кандидат юридических наук,
доцент Университета Кунаева

Өмірәлі А. Ө.

Кандидат юридических наук,
доцент Университета Кунаева

ДЕПУТАТСКИЙ ЗАПРОС КАК ИНСТРУМЕНТ РЕШЕНИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию депутатского запроса как одного из ключевых, но зачастую недостаточно оцененных инструментов в арсенале депутатов маслихатов Республики Казахстан. Особое внимание проявляется на основе депутатского запроса, что он является не просто обращением, а законно закрепленным правом, обязательным характером исполнения. В статье раскрывается, как именно депутатский запрос, предусмотренный действующим законодательством, обеспечивает механизм решения локальных проблем, затрагивающих интересы граждан на местном уровне. Подчеркивается, что этот инструмент позволяет депутатам требовать от органов исполнительной власти, частных лиц и организаций предоставления содержательной информации, детальных разъяснений и принятия конкретных мер по выявленным вопросам.

Ключевые слова. Местное самоуправление, местное государственное управление, маслихат, представительный орган, депутатский запрос.

В Казахстане за годы независимости произошли значительные политические и демократические преобразования, целью которых является построение демократического, правового, социального государства. В числе их развертывание в стране широкой системы местного самоуправления, а также комплексное развитие территории в экономической, социальной, культурной и духовной сферах. В достижении поставленных целей значительная роль отводится маслихатам как местным представительным органам власти, являющимся центральным звеном местного самоуправления в Казахстане. Слово «маслихаты» в повседневную жизнь общественности страны вошло с 10 декабря 1993 года, когда был принят Закон «О местных представительных и исполнительных органах РК», в соответствии с которым в марте 1994 года после прошедших выборов были образованы новые местные представительные органы власти – Маслихаты – собрания депутатов. В Конституции 1995 года было закреплено отделения местного государственного управления от местного самоуправления.[1]

В системе государственного управления эффективная работа представительных органов власти является залогом решения существенных проблем населения и обеспечения развития территорий. Одним из основных, но зачастую недооцененных инструментов, которыми обладают депутаты маслихатов, является депутатский запрос. Этот юридически оформленный инструмент позволяет депутату, действующему от имени своих избирателей, обращаться к органам исполнительной власти, должностным лицам и организациям с соблюдением требований принять решение, дать разъяснения или принять меры по конкретному вопросу, затрагивающему местные интересы. Депутатский запрос – это не просто просьба, официальное обращение, которое требует обязательного рассмотрения и ответа в установленный законом срок. Его открытость и эффективность обусловлены, прежде всего, тем, что он предусмотрен действующим законодательством Республики Казахстан [2], что позволяет ему выбирать официальный статус и обязательный характер исполнения. Настоящий инструмент не является лишь формальной статьей, а представляет собой закрепленное законом право депутата, которым он может воспользоваться для исполнительных органов и лиц, выступающих против лиц.

Депутаты отвечают за качество жизни своих избирателей. [3] Основное назначение депутатского запроса заключается в выявлении и определении локальных проблем. Эти проблемы могут быть разнообразными: от неудовлетворительного состояния здоровья в конкретном микрорайоне и состояния детских площадок до вопросов, связанных с ключевой обстановкой, качеством предоставления коммунальных услуг или работой социальных объектов. Когда граждане сталкиваются с проблемами, которые не могут быть решены путем обычного обращения, они часто обращаются к своему депутату, который, в свою очередь, может использовать депутатский запрос в качестве более действенного механизма. Такой запрос сигнализирует о серьезности поднятого вопроса и требует от адресата более ответственного отношения к его рассмотрению.

Механизм действия депутатского запроса довольно прост, но эффективен. Депутат, получает информацию о проблеме от избирателей или самостоятельно выявляет ее, формулирует запрос, четко указывая адрес, основные проблемы, конкретные вопросы, требующие ответа и предложения по ее решению. Запрос под

подпись депутата и официально направляется в соответствующий орган или должностному лицу. Адресат запроса обязан обработать его в установленные законом сроки, как правило, не превышающие пятнадцать дней, и предоставить представителю письменный ответ. В ответ должны быть даны принципиальные разъяснения по поставленным вопросам, а при необходимости – информация о действиях или приведенных мерах по устранению выявленных проблем или решению проблем.

Важность депутатского запроса как инструмента решения локальных проблем заключается в его обязательном характере и публичности. В отличие от обычных обращений граждан, депутатский запрос обладает более высоким статусом и требует официального разрешения. Непредоставление ответа или предоставление формального ответа может повлечь за собой дополнительные меры воздействия, предусмотренные в соответствии с требованиями безопасности, которые могут привести к возникновению ответственного должностного лица. Кроме того, процедура депутатского запроса обеспечивает большую прозрачность в работе государственных органов, поскольку в ответах на запросы часто до избирателей предоставляются сведения, которые позволяют им быть в курсе принятых мер.

Депутатский запрос позволяет не только оперативно решать текущие проблемы, но и сохранять работоспособность механизма защиты. Анализируя типичные запросы, депутаты могут выявить системные проблемы, требующие более глубокого изучения и законодательного регулирования. Это может стать внесением изменений в нормативные правовые акты, с учетом работы акиматов и повышения качества предоставляемых услуг. Таким образом, депутатский запрос становится важным звеном в обратной цепи связи между властью и народами, способствуя повышению эффективности местного государственного управления.

Практика показывает, что успешно инициированные депутатами рекомендации приводят к реальным изменениям на местах. Примерами могут служить запросы, инициированные депутатами по вопросам ремонта дорог, установки уличного освещения, обеспечения доступа к питьевой воде, открытия новых социальных объектов или улучшения работы общественного транспорта. В каждом таком случае депутатский запрос становился катализатором, который привлекал внимание ответственных лиц к проблеме и подталкивал их к оперативному принятию решения. Ответ на депутатский запрос, как правило, доводится до сведения депутата, который, в свою очередь, может информировать своих избирателей о решении проблем. Это соглашение о прозрачности деятельности исполнительных органов и повышении общественного контроля за их работой. Знание того, что вопрос находится под контролем депутата, обуславливает более ответственное отношение к его решению. Депутатский запрос позволяет привлечь внимание соответствующих органов к конкретной проблеме, которая может быть упущена или недооценена. Однако для максимальной эффективности этого инструмента необходимо, чтобы депутаты не только придерживались принципов его применения, но и имели реальную возможность и желание расширять интересы своих избирателей.

Важным аспектом является также взаимодействие депутата с избирателями при рассмотрении запроса представителя. Идеально, когда запрос

инициируется на основе обращения граждан, депутат выступает в роли посредника и защитника их прав. Это вызывает доверие к депутату и повышает его авторитет в глазах избирателей. Кроме того, депутаты должны уметь грамотно формулировать свои запросы, четко указывать суть проблемы и, в частности, конкретные, реальные пути ее решения. Поддержка со стороны дела маслихата, оказывающая методическую и юридическую помощь, также играет немаловажную роль.

В заключение депутатский запрос представляет собой мощный инструмент в руках представителей народа для решения локальных проблем. Его своевременное и грамотное применение способствует повышению прозрачности, подотчетности и эффективности местного государственного управления, а также учитывает доверие граждан к институтам власти. Использование этого инструмента в полной мере позволяет депутатам маслихатов быть реальными защитниками интересов своих избирателей и внести существенный вклад в улучшение качества жизни на местах. Эффективное функционирование этого механизма является проявлением зрелости демократических процессов и уровня развития местного самоуправления в стране.

Список использованной литературы:

1. E-history.kz. Местные представительные органы власти в Казахстане // <https://e-history.kz/ru/news/show>
2. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г) // <https://online.zakon.kz/Document/>
3. informburo.kz. Зачем нужны маслихаты и могут ли они повлиять на акимов // <https://informburo.kz/cards/zacem-nuzny-maslixaty-i-mogut-li-oni-povliyat-na-akimov>

Стефан Дырка

Доктор экономических наук,
профессор Katowice Business University

РОЛЬ И ЗАДАЧИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УПРАВЛЕНИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

THE ROLE AND RESPONSIBILITIES OF LOCAL GOVERNMENTS IN LOCAL GOVERNANCE

Аннотация: Цель данного доклада — представить роль, компетенции и значение органов местного самоуправления в управлении местными общественными делами. Структура и задачи единиц территориального самоуправления в демократическом государстве позволяют передавать им часть полномочий публичной власти. Это процесс децентрализации, то есть определение границ самостоятельности органов местного самоуправления. Он предполагает передачу власти, компетенций или ресурсов от одного центрального пункта к многочисленным местным единицам. Эти действия имеют правовую основу в таких документах, как: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Республики Польша, закон о гмине и закон о

повяте. Местное самоуправление отвечает за всё, что связано с качеством повседневной жизни жителей данной территории. Чем лучше управляется самоуправление, тем легче, безопаснее и комфортнее живётся в конкретном месте.

Abstract: The purpose of this paper is to present the role, competences, and importance of local governments in managing local public affairs. The structure and tasks of local government units in a democratic state allow for the transfer of some of the authority of public authorities to them. This is called decentralization, or the setting of boundaries for local government units' autonomy. This process involves transferring power, competences, or resources from a single central point to many local units. These activities find legal support in documents such as the European Charter of Local Self-Government, the Constitution of the Republic of Poland, and the Act on Municipal and County Self-Government. Local government is responsible for everything related to the quality of daily life of residents in a given area. The better the local government is managed, the easier, safer, and more enjoyable life in that area.

Ключевые слова: территориальное самоуправление, модели местного самоуправления, цифровизация общественных услуг, финансирование органов публичной власти.

Keywords: local government, models of local government, digitalization of public services, financing of public governments.

I. Модели единиц территориального самоуправления

Территориальное самоуправление является основой публичной администрации во многих странах мира. Его структура, задачи и компетенции различаются в зависимости от политической системы, истории и традиций конкретного государства. Эти модели отличаются не только структурой, но также объёмом полномочий, сферой ответственности и отношениями с центральными властями.

Континентальная, или европейская модель характерна для таких стран, как Франция, Германия, Польша и Испания. Она основывается на сильной роли правового регулирования и чётко определённом подчинении местных властей государственным нормам. Органы самоуправления имеют ясно определённые полномочия и функционируют в рамках многоуровневой структуры — как правило, на местном, промежуточном и региональном уровнях. Все действия находятся под строгим контролем государства. Самоуправления выполняют как собственные задачи, так и поручения государственной администрации. Преимуществами такого подхода являются стабильность, прозрачность законодательства и возможность координации на уровне государства. К недостаткам относятся ограниченная самостоятельность, избыточная бюрократия и меньшая гибкость в реагировании на локальные потребности.

Скандинавская модель, характерная для Швеции, Дании и Норвегии, считается одной из наиболее развитых и высоко децентрализованных систем самоуправления в мире. Она отличается высокой степенью самостоятельности органов самоуправления как в вопросах компетенций, так и в сфере финансов. Самоуправления в скандинавских странах имеют широкий спектр задач: отвечают за образование, здравоохранение, общественный транспорт и социальные услуги. Местные власти избираются демократически, а жители имеют реальное влияние на принимаемые решения. К её преимуществам относятся высокая эффективность, развитая локальная демократия и способность адаптироваться к потребностям граждан. К недостаткам можно отнести значительные различия в качестве услуг между более богатыми и бедными гминами.

Англосаксонская модель, распространённая в Великобритании, США, Канаде и Австралии, характеризуется высокой автономией органов местного самоуправления и сильным укоренением локальной демократии. Местные власти избираются непосредственно гражданами, а их полномочия широки и гибки. Структуры самоуправления варьируются: например, в США существуют гмины, графства и города с различным правовым статусом. Самоуправления обладают большой независимостью и не связаны жёсткими рамками центральной власти. Преимуществами этой модели являются способность к адаптации, активная общественная жизнь и эффективное местное управление. Недостатками могут быть неравномерный доступ к общественным услугам и значительные различия в ресурсах между единицами. Англосаксонская модель считается одной из наиболее децентрализованных и ориентированных на граждан систем управления.

Посткоммунистические системы, характерные для некоторых постсоветских государств, в прошлом не имели полностью независимых органов местного самоуправления. Местная администрация входила в единую централизованную вертикаль власти. После падения коммунизма эти страны начали процесс децентрализации и создания самоуправления практически с нуля.

Модели местного самоуправления в мире отражают разнообразие подходов к организации публичного управления. Независимо от модели, цель одна — эффективное управление местными общественными делами и максимально точное соответствие политики потребностям граждан.

Отношения территориального самоуправления и государственной администрации в Польше основываются на принципе субсидиарности, что означает, что государство (или центральная власть) должно вмешиваться только тогда, когда местные единицы (например, гмины или повяты) не способны самостоятельно решить проблему; а также на принципах децентрализации и надзора. Эти уровни власти сотрудничают, но их полномочия чётко разделены.

Органы местного самоуправления, включающие гмины, повяты и воеводства, выполняют главным образом собственные задачи, которые напрямую касаются местных сообществ, такие как управление начальными школами, содержание местных дорог или хозяйственно-коммунальное управление. В свою очередь государственная администрация сосредотачивается на общегосударственных и международных делах — обороне, внешней политике, налоговой системе или судебной власти.

Однако существует сфера **совместных действий**, поскольку государственная администрация может поручать органам самоуправления выполнение определённых задач, например организацию выборов, ведение учёта населения или выдачу удостоверений личности. В таких случаях самоуправление действует от имени государства, а финансирование этих задач должно поступать из центрального бюджета. При выполнении порученных задач самоуправление не обладает полной свободой действий, поскольку обязано соблюдать детальное законодательное регулирование и инструкции правительства.

Эти отношения основаны также на **надзоре**, однако он имеет ограниченный характер — это означает, что государство не управляет самоуправлением, а лишь проверяет законность его действий. Главными органами надзора являются воевода и региональные счётные палаты, которые контролируют законность действий, особенно в сфере публичных финансов. Надзор не распространяется на целесообразность или эффективность действий, а касается исключительно их законности.

На практике самоуправление и государственная администрация сотрудничают при реализации различных инвестиций и проектов местного и регионального значения, однако такая взаимосвязь может быть источником напряжённости — особенно когда речь идёт о финансировании порученных задач или о попытках централизовать некоторые компетенции. Тем не менее, основой их сотрудничества должны быть диалог и взаимное уважение автономии и полномочий, в соответствии с конституционным принципом децентрализации публичной власти.

Важным аспектом местного управления является **управление публичными финансами**, которое позволяет эффективно реализовывать задачи самоуправления. Надлежащая организация работы, контроль и надзор за расходованием средств — это не только вопрос эффективной работы администрации, но и реальная возможность создания ценных местных инициатив, таких как инвестиции, развитие инфраструктуры или поддержка жителей. Управление финансами является фундаментом, на котором основывается эффективность и развитие каждой единицы территориального самоуправления.

II. Управление в единицах территориального самоуправления

В этом контексте стоит привести общую дефиницию управления, понимаемого как процесс координации и администрирования, направленный на достижение заранее определённых целей. В случае местных самоуправлений целью является прежде всего повышение качества жизни жителей на данной территории.

Местное управление можно разделить на несколько основных фаз. Первая — **планирование действий**, затем их организация. Следующие этапы — **руководство** (то есть управление реализацией действий), а также **контроль** их хода и результатов. Такая структура позволяет логично и упорядоченно распределять задачи между ответственными лицами и эффективно достигать поставленных целей.

III. История, дефиниция и структура органов самоуправления

Дефиницию и сферу обязанностей территориального самоуправления находим в важнейшем правовом акте Республики Польша — **Конституции от 2 апреля 1997 года**.

Согласно ст. 16, п. 1:

«Территориальное самоуправление участвует в осуществлении публичной власти.

Ему принадлежит существенная часть публичных задач, которые оно выполняет от своего имени и под собственную ответственность.»

В ст. 163, глава VII «Территориальное самоуправление», читаем:

«Территориальное самоуправление выполняет публичные задачи, не отнесённые Конституцией или законами к компетенции других органов публичной власти.»

Следующим важным документом является Закон от 8 марта 1990 года о гминном самоуправлении. Территориальное самоуправление создаётся **по праву**, силами жителей гмин, повятов и воеводств. Его задачи направлены на удовлетворение основных потребностей местных и региональных сообществ.

Система местного самоуправления в Европе должна соответствовать европейским нормам, а одним из ключевых принципов является выбор представителей на **демократических выборах**. Граждане также имеют право их отозвать, например через **референдум**. Примером может служить недавний референдум в Забже, в результате которого с должности была отстранена президент города Агнешка

Рупневска. Такие действия являются проявлением местной демократии, гражданской активности и выражением мнения общества.

В этом контексте стоит упомянуть ст. 3 **Европейской хартии местного самоуправления**, который гласит:

«Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность местных сообществ регулировать и управлять существенной частью публичных дел, в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения.»

Наименьшей единицей территориального самоуправления в Польше является **гмина**, затем **повят** и **воеводство**. Они образуют трёхступенчатую административную структуру, действующую в интересах граждан. Эти единицы независимы, но могут сотрудничать друг с другом на основе соглашений. Примером может быть ситуация, когда повят не может выполнить определённое задание, а гмина имеет к этому лучшие организационные условия — тогда, на основании соглашения, повят может передать выполнение этого задания гмине.

Гмина является сложной организационной структурой. Её возглавляет **вуйт, бурмистр** или **президент города**. Важными органами являются также **гминный совет, повятовый совет**, а на региональном уровне — **воеводский сейм**. На нижнем уровне находятся должности такие как **казначей, секретарь**, а также различные организационные единицы — коммунальные предприятия, учреждения и т.п. Далее следуют **рефераты** (отделы): организационный, экологический и инвестиционный, образовательный, финансовый и другие.

Благодаря правильной модели управления и компетентности кадров гмина может функционировать как **обучающаяся организация**, что повышает её эффективность. Современные самоуправления всё более открыты к потребностям жителей. Граждане имеют доступ к публичной информации и влияние на решения через **общественные консультации**, что укрепляет доверие и способствует местному развитию.

IV. Управление и новые технологии

В XXI веке местные самоуправления активно поддерживаются **современными технологиями**. Здесь стоит привести цитату из работы Барбары Пытко *«Новейшая гмина как субъект управления — условия и инструменты»* (2012):

«Создание процедур и передача различных данных, накопление информационных баз, соответствующих потребностям управления, значительно улучшили многие процессы. Информатизация управления ввела множество упрощений в обслуживании граждан и в обмене информацией.»

Города, использующие такие технологии, называют **умными городами (smart city)**. Это современная форма организации самоуправляемой территории, основанная на знаниях, инновациях и цифровых технологиях. Ключом является активное участие жителей, эффективная инфраструктура, онлайн-услуги, широкополосный интернет, цифровые коммуникации и инструменты электронной администрации.

Примером технологической поддержки является платформа **gov.pl**, где доступны электронные услуги: электронные уведомления, проверка готовности документов, mDowód, блокировка e-документа, блокировка номера PESEL, электронная подпись и многое другое. Это облегчает работу чиновников и повышает комфорт граждан, снижает бумажный оборот и ускоряет обслуживание.

Другим примером является процесс получения паспорта, где благодаря современному оборудованию данные вводятся электронно, отпечатки пальцев и подпись собираются с помощью цифровых устройств.

Таким образом, **цифровизация публичных услуг** — это значительное облегчение для граждан и администрации, шаг к современной, эффективной системе управления.

Гмина может улучшать качество управления местными ресурсами благодаря развитию знаний, обучению, экологическому просвещению, поддержке экопроектов (солнечные панели, очистные сооружения). Одной из главных целей самоуправления должно быть повышение качества жизни как всей общины, так и отдельных жителей. Это означает также предпринимательский подход, повышение доходов бюджета, привлечение инвесторов, пространственное планирование и преобразование собственности.

Важным остаётся создание парков, зелёных зон, обеспечение доступа к воде, канализации, современной общественной транспортной системе, жилью, коммунальным услугам и эффективному управлению отходами. Ключевую роль играет система **финансового управления**, включающая стратегическое планирование, бюджетирование и инвестиционные программы.

Благодаря правильному управлению финансами органы самоуправления способны выполнять задачи и удовлетворять потребности местного сообщества. Стоит задать вопрос: откуда органы местного самоуправления получают средства на выполнение публичных задач? Источники доходов единиц территориального самоуправления разнообразны. Бюджет гмины формируется главным образом из налогов — РИТ (с физических лиц) и СИТ (с предприятий). Это также налоги на недвижимость, сельскохозяйственный и лесной налог и т.д. Чем больше жителей и фирм, тем выше поступления в бюджет, а значит — тем больше возможностей финансирования общественных услуг. Очень важную роль играют также общие субвенции и целевые дотации, передаваемые из государственного бюджета. В последние годы важным источником финансирования стали также зарубежные средства, прежде всего фонды, поступающие из бюджета Европейского Союза. Это безвозвратные средства, что означает, что самоуправления не обязаны их возвращать, и благодаря им могут реализовывать множество инфраструктурных, социальных или образовательных инвестиций. Помимо фондов ЕС, единицы самоуправления могут пользоваться и другими зарубежными источниками, предусмотренными действующим законодательством.

Финансы позволяют осуществлять действия и проекты, которые без соответствующей финансовой поддержки не могли бы состояться. Благодаря хорошо спланированному бюджету гмина может развивать инфраструктуру, поддерживать образование, культуру, местный транспорт или мероприятия по охране окружающей среды. Управление финансами — это основа эффективного и современного самоуправления. Самоуправление отвечает также за предоставление таких услуг, как образование и здравоохранение. На уровне гмины оно управляет начальными школами, средними школами, детскими садами и учреждениями дополнительного образования. Самоуправления финансируют работу этих учреждений и координируют их деятельность. В сфере здравоохранения они отвечают за организацию и финансирование медицинских учреждений.

Самоуправления сталкиваются также с такими проблемами, как старение населения и миграции. Высокий возраст граждан связан с повышенной потребностью в медицинских услугах, уходе и адаптации инфраструктуры под потребности пожилых людей, что требует дополнительных расходов. С другой стороны, проблема миграции

вызывает необходимость адаптации рынка труда для привлечения жителей в конкретный регион.

Некоторые самоуправления в Польше сталкиваются с финансовыми трудностями. С одной стороны, растёт их задолженность, с другой — уменьшаются собственные доходы, то есть поступления от местных налогов и доли в РИТ и СИТ. Задолженность увеличивается, среди прочего, из-за необходимости обеспечения собственного вклада в проекты, финансируемые из фондов ЕС. Самоуправления имеют ограниченные возможности установления собственных налогов, что затрудняет увеличение доходов. В результате они всё в большей степени зависят от денег из государственного бюджета (дотаций и субвенций), что ограничивает их самостоятельность. Это может привести к приватизации публичных учреждений, таких как школы или больницы, как способу спасения местных бюджетов.

V. Культура и управление

Поддержка культуры является одной из обязательных задач всех уровней самоуправления — гмин, повятов и воеводств. Они должны проводить согласованную культурную политику и заботиться о качестве работы культурных учреждений, таких как дома культуры, библиотеки, музеи и театры. Учреждения культуры, например, гминные центры культуры, действуют независимо, но их создание и правила деятельности устанавливаются самоуправлением через решения совета гмины, повята или сеймика воеводства. Больше всего таких учреждений создают гмины. Самоуправления воеводств обычно управляют крупными культурными учреждениями, например филармониями или операми.

В культурную деятельность всё чаще включаются и неправительственные организации, такие как ассоциации и фонды. Самоуправления могут поручать им выполнение задач в сфере культуры, например организацию мероприятий или мастерских. Это происходит через открытые конкурсы, а выбранные организации получают на это дотации. Всё больше самоуправлений стараются вовлекать жителей в создание локальной культурной политики через консультации и партисипационные действия.

VI. Надзор над единицами самоуправления

Надзор над единицами территориального самоуправления осуществляется на нескольких уровнях. Воевода проверяет законность, экономичность и добросовестность действий органов самоуправления в сфере задач, порученных правительственной администрацией.

Региональные счётные палаты (RIO), действующие на основании закона от 7 октября 1992 года, контролируют финансовую хозяйственность самоуправлений, занимаясь мониторингом исполнения бюджетов, налоговых обязательств и тендерных процедур.

Председатель Совета Министров осуществляет надзор в пределах, определённых Конституцией и правовыми нормами, что является дополнительным механизмом баланса в системе публичной администрации.

Важно, чтобы надзор проводился регулярно, поскольку это повышает эффективность выполнения публичных задач и предотвращает злоупотребления. В рамках контроля оценивается также качество обслуживания граждан в органах власти. Несмотря на наличие надзора, учреждение должно контролировать себя само и обучать сотрудников посредством тренингов и встреч.

В наши дни в значительной степени удалось избавиться от практики взяточничества, поскольку служащие осознают, что это невыгодно и противоречит совести. Дополнительно государство ввело достойную оплату труда, что также повышает эффективность и честность служащих. Всё чаще наблюдается большая открытость работников учреждений. В сравнении с прошлым можно заметить, что чиновник стал более готов к помощи, доброжелателен и проявляет больше уважения к людям, обращающимся в учреждение.

Хорошим примером этой перемены является смена названия лица, которое обращается в учреждение. Раньше обычно использовался термин «петент». Сегодня это слово вызывает негативные ассоциации — человек, который должен о чём-то просить, ходатайствовать и зависеть от «милости» чиновника. Современная администрация отходит от такого подхода. Всё чаще используется слово «клиент». Оно подчёркивает, что человек, приходящий в учреждение, является полноправным участником административного процесса, имеющим право на профессиональное обслуживание, ясную информацию и уважение — так же, как в других публичных учреждениях.

Эта смена языка и подхода — не просто косметика. Это проявление того, что чиновник сегодня выполняет более партнёрскую, а не властную роль. Меняется культура работы в учреждениях, а вместе с ней — отношение к гражданам. Благодаря этому контакт с учреждением становится менее стрессовым и более человеческим и дружелюбным.

VII. Заключение

Территориальное самоуправление является одним из фундаментальных элементов современного демократического государства, играя ключевую роль в организации общественной жизни на местном уровне. Его задачи не ограничиваются только исполнением административных функций, предписанных законодательством. Именно на локальном уровне наиболее отчётливо проявляется влияние принимаемых решений на повседневную жизнь граждан.

Самоуправление отвечает за такие сферы, как образование, транспорт, здравоохранение, коммунальное хозяйство и пространственная политика, что делает его непосредственным участником жизни жителей. Хорошо функционирующее самоуправление — это не только эффективная администрация, но прежде всего открытость для диалога с жителями. Взаимодействие с местным сообществом, учёт его потребностей, прислушивание к голосу граждан и поддержка локальных инициатив создают доверие и усиливают участие жителей в общественной жизни.

Сильное самоуправление, основанное на ценностях локальной демократии, не только предоставляет публичные услуги, но и формирует гражданскую сознательность. Оно даёт жителям реальную возможность влиять на окружающую действительность и участвовать в определении направления развития своей малой родины. Только партнёрские отношения между местной властью и гражданами позволяют создать устойчивое, ответственное и интегрированное локальное сообщество.

Субъектность и самостоятельность самоуправления связаны с демократическим мандатом местных публичных функционеров, имеющих право выступать от имени сообщества. Реальная демократическая легитимация исходит из свободных выборов, которые должны проводиться в соответствии с установленной «договорённостью» с избирателями.

Summary

Local government is one of the foundations of a modern democratic state, playing a key role in organizing social life at the local level. Its responsibilities are not limited to the implementation of administrative tasks imposed by the legislature. It is at the local level that the impact of decisions on the daily lives of citizens is most fully revealed. Local government is responsible for areas such as education, transportation, healthcare, municipal management, and spatial policy, making it a direct participant in the lives of residents. A well-functioning local government is not only about efficient administration but, above all, openness to dialogue with residents. Cooperation with the local community, taking into account their needs, listening to the voices of citizens, and supporting their grassroots initiatives are elements that build trust and increase residents' involvement in public affairs.

Citizens who feel they have a say in decisions are more likely to participate in the social and political life of their community. Strong local government, rooted in the values of local democracy, not only provides public services but also fosters civic awareness. It gives residents a real opportunity to influence their surroundings and co-decide on the direction of their local development. Only through partnerships between local authorities and citizens is it possible to build a sustainable, responsible, and integrated local society.

The agency and independence of local government are linked to the democratic mandate of local public officials, who have the right to speak on behalf of the community. True democratic legitimacy comes from free elections, which should be held in accordance with a timely "contract" with the voters.

Список использованной литературы:

1. www.sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/regionalne-izby-obrachunkowe
2. www.zpe.gov.pl
3. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года.
4. Закон от 8 марта 1990 года о территориальном самоуправлении.
5. Закон от 13 ноября о доходах единиц территориального самоуправления.
6. «Секторная модель хозяйственного самоуправления. Предпосылки и перспектива внедрения в Польшу», автор: Пётр Марцаняк.
7. www.stat.gov.pl
8. www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-obywatela
9. «Приоритеты деятельности единиц территориального самоуправления в локальном развитии», автор: д-р инж. Катаржина Шара.
10. Издебский Х., «Территориальное самоуправление во II Речи Посполитой» [в:] Самоуправление территориальное. Правовые и административные вопросы, ред. Пекара А., Невядомский З., Варшава 1998.
11. Издебский Х., *Территориальное самоуправление. Основы строя и деятельности*. Варшава: LexisNexis.
12. Пытко Б., «Современная гмина как субъект управления — условия и инструменты», 2012, автор Барбара Пытко.
13. Давид Шещило, Арвид Меднис, Магдалена Низёлек, Йованка Якубек-Лалик, *Администрация и публичное управление. Наука о современной администрации*, Варшава 2014.

Егежанова Д.Р.

Магистр юридических наук, докторант
УО «Alikhan Bokeikhan University»,
г. Семей

Байдакпаева К.С.

Ст.преподаватель кафедры
государственно-правовых дисциплин
УО «Alikhan Bokeikhan University»,
г. Семей

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНЫХ СПОРАХ

Современная нормативно - правовая база, принимаемые в Республике Казахстан концепции, программы и планы развития местного самоуправления подчеркивают значимость организации органов, решающих вопросы местного значения.

Одной из составляющих идей современной концепции правового регулирования местного самоуправления является разграничение полномочий и сфер ответственности местного государственного управления и местного самоуправления, укрепление позиций местной государственной власти и централизации ее полномочий и децентрализации государственного управления [1]. Разграничение означает не просто раздел функций, а установление разных центров власти и ответственности на одной территории. Четкое распределение компетенции позволяет избежать дублирования функций, конфликтов интересов и коррупционных рисков.

В зависимости от того, чьи полномочия реализуются, определяется: кто несет ответственность за решения (государство или административный орган); в каком порядке граждане могут обжаловать действия (административный, гражданский и т.п.).

Разграничение полномочий и ответственности органов местного самоуправления — это не только юридический, но и политико-административный принцип, направленный на:

- укрепление самостоятельности местных сообществ;
- обеспечение эффективного управления на местах;
- создание баланса между государственным контролем и местной инициативой;
- формирование реальной ответственности перед гражданами, а не только перед вышестоящими органами.

Реализуемая до конца 2025 года Концепция развития местного самоуправления Республики Казахстан показала активную вовлеченность населения в принятие решений, изменила качество управления, повысила гражданскую активность, позволила сделать прозрачной деятельность органов местного самоуправления [1].

Параллельно с периодом реализации отмеченной концепции шел процесс формирования административной юстиции. Создание административной юстиции

имеет принципиальное значение в рамках реализации концепции «Слышащего государства» для наиболее полного обеспечения гарантий судебной защиты прав граждан и юридических лиц во взаимоотношениях с представителями власти, а также повышает дисциплину госаппарата. Работа административных судов по рассмотрению публично-правовых споров по мнению экспертов построена на принципах, исключающих формализм, бюрократию, и рассматривают иски к госструктурам, исходя из мирового принципа административной юстиции: «презумпции виновности государственного органа» [2].

Принимая во внимание вышесказанное, считаем необходимым исследовать правовую природу юридической ответственности органов местного самоуправления как перед государством как формы охраны интересов субъектов малого и среднего предпринимательства, так и перед гражданским обществом. Речь идет не об ответственности органов местного самоуправления за нарушение законности в их деятельности, а об ответственности за эффективное осуществление делегированных им отдельных государственных полномочий. Критерием здесь выступает не законность, а целесообразность управленческой деятельности органа местного самоуправления, но и ее качество. Реализация этой ответственности предполагает особую процедуру контроля и оценки, критерии такой оценки и санкции в случае неудовлетворительного осуществления делегированных государственных полномочий.

Реализация института местного самоуправления в Казахстане создало дополнительный уровень публичной власти — органы местного самоуправления, через которые население решает вопросы местного значения. Это приводит к тому, публично-правовые споры становятся более сложными: нужно учитывать специфику органов местного самоуправления (их двойственную природу — часть самоуправления и часть системы государственного управления), разграничивать функции и точно определять, кто является ответчиком.

Для граждан это означает, что защита своих прав при взаимодействии с органами местного самоуправления требует знания нормативной базы местного самоуправления, понимания, в чьей компетенции находится спор (орган самоуправления или орган государственной власти) и какие процедуры обжалования применимы [3].

Как отметил Р.П. Моор, административная юстиция тесно связана с такими категориями административных дел, как дела об оспаривании актов, решений, действий (бездействий) органов публичной власти, в том числе при участии органов местного самоуправления [4, с.172].

М.С. Павлова при этом считает, что предмет судебного разбирательства по оспариванию действий местной администрации характеризуется не только тем, что суд разрешает спор о праве между гражданами, организациями и различными представителями властных структур, но и осуществляет проверку законности решений, действий (бездействия) последних. Мы согласны с тем, что указанные два аспекта судебной деятельности неразрывно связаны между собой: специфика спора о праве с органами власти обязательно предопределяет необходимость осуществления судебного контроля за их действиями и решениями [5].

Отдельной главой 25 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее АППК РК) предусмотрен порядок производства по административным делам о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме.

Согласно ст. 162 АППК РК гражданин, общественное объединение, член избирательной комиссии, доверенные лица кандидатов и политических партий, представители политических партий с правом совещательного голоса, наблюдатели политических партий, иных общественных объединений, некоммерческих организаций, считающие, что решением, действием (бездействием) государственного органа, органа местного государственного управления и самоуправления, избирательной комиссии, предприятия, организации, их должностными лицами нарушается право избирать или быть избранными, участвовать в выборах, референдуме, вправе подать иск в суд по подсудности [6].

Приведённая норма представляет собой важнейшую процессуально-гарантийную основу избирательных прав граждан в Республике Казахстан.

В соответствии с главой 16 действующего кодекса подобные дела относятся к категории административных споров публично-правового характера.

Граждане, общественные объединения, члены избирательных комиссий и иные субъекты избирательного процесса вправе обратиться в суд, если считают, что: действиями или бездействием органов государственной власти, местного самоуправления, избирательных комиссий или их должностных лиц; нарушено право избирать или быть избранным либо право участвовать в выборах и референдумах.

Также эта норма отражает три концептуальные идеи современного казахстанского права:

а) Принцип верховенства права. Гарантируется возможность судебного контроля за всеми субъектами, участвующими в избирательных процессах, включая органы местного самоуправления и избирательные комиссии, что является проявлением принципа подчинения публичной власти закону.

б) Принцип разделения публичной власти. Участие в спорах не только государственных, но и местных органов подчёркивает, что местное самоуправление рассматривается как часть публичной власти, чьи решения подлежат судебному контролю. Это соответствует тенденции институционального сближения государственного и самоуправленческого уровней при сохранении их автономии.

в) Принцип судебной защиты прав и свобод. Судебная защита избирательных прав является неотъемлемым элементом конституционного механизма легитимности власти. Только через гарантии судебного контроля возможны свободные и справедливые выборы.

Таким образом, согласно современному законодательству, суд рассматривает такие дела, как: установление правомочности состава представительных органов местного самоуправления, правомочности деятельности определенных должностных лиц, процедуру оспаривания действий (бездействий) органов местного органа самоуправления и вынесенных административных актов, процедуру выборов и прочие.

Дальнейшими перспективами совершенствования практики административного судопроизводства, участниками которых являются органы местного самоуправления являются повышение осведомленности граждан и их объединений о механизме нормативной защиты и процессуальных возможностях обращения в суд; расширение специализации судей, обладающих профессиональными компетенциями рассмотрения публично-правовых споров с участием органов местного самоуправления; усиление гарантий судебного контроля в деятельности органов местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>
2. Бегалиев Б.А. Административная юстиция и «слышащее государство»// <https://zanmedia.kz/administrativnaya-justiciya-i-slyshashhee-gosudarstvo/65695/>
3. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении»// https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_
4. Моор Р. П. Административно-юрисдикционное дело: понятие и особенности как разновидности юридического дела //Власть и управление на Востоке России. – 2007. – №. 2. – С. 171-178.
5. Павлова М.С. Оспаривание решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих в гражданском процессе Специальность: 12.00.15. - Гражданский процесс; арбитражный процесс. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2011г.
6. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2025 г.) [Электронный ресурс] — URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35132264

Жадауова Ж.А.

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Отдела анализа эффективности законодательства Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, г. Астана

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ТУРИЗМА

***Аннотация.** В статье раскрывается юридическая природа понятия «экологический туризм», его виды, особенности, нормативно-правовая база экологического туризма в Республике Казахстан.*

Автор рассматривает исторические, организационно-правовые и международно-правовые аспекты развития института экологического туризма.

По итогам исследования предлагается законодательно закрепить понятие «экологический туризм» в актуальной авторской редакции; внести изменения в части принципов экологического туризма; дополнить Классификатор отраслей законодательства подотраслью.

В работе особое внимание уделяется значению экологического образования, воспитания и просвещения.

***Ключевые слова:** туризм, экологический туризм, законодательство.*

Введение

На сегодняшний день на территории республики 118 особо охраняемых природных территорий, в том числе 12 государственных национальных парков, представляющих особый интерес для экологов.

Экологический туризм – это вид устойчивого туризма, включающий в себя путешествия в места с относительно нетронутой природой с целью получения представления о природных и культурно-этнографических особенностях данной местности (дестинации), который не нарушает целостности экосистем и создает такие социально-экономические условия, при которых охрана природы и природных ресурсов становится выгодной для местного населения [1, с.8].

В целом выделяют следующие виды туризма: культурно-познавательный, агротуризм, этнографический туризм, кемпинговый туризм, социальный, медицинский, экологический, деловой, детско-юношеский и молодежный и др.

***Справочно:** Казахстан по развитию экотуризма занимает 87-е место. На территории страны насчитывается 26 памятников природы республиканского значения, 53 памятников природы областного значения, 5 объектов, имеющих статус Всемирного наследия ЮНЕСКО и 12 биосферных резерватов, входящих в состав ЮНЕСКО.*

Согласно данным Комитета лесного хозяйства и животного мира Министерства экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан, общая площадь особо охраняемых природных территорий страны (далее- ООПТ) составляет 26 млн. га, то есть около 0,26 млн. км², что в десятки раз больше, чем в ряде стран с хорошо развитым экотуризмом. При этом количество туристов составляет лишь 2 млн. человек в год [2, с.114].

В 2023 году ООПТ Казахстана посетили около 2,4 млн. человек. На ООПТ действуют 245 туристских маршрутов и троп.

Между тем в США, мировом лидере по развитию экотуризма, этот показатель достигает 200 млн. человек в год, а в Австралии – 60 млн. человек. Таких результатов страны достигли благодаря хорошо налаженной системе управления туризмом в национальных парках и природных зонах, регулируемой законом [2, с. 114].

Предстоит долгий путь в популяризации экотуризма и укреплении идеи о бережном отношении к природе в сознании граждан страны, чтобы в последующем увеличить число экотуристов в стране и внести огромный вклад в сохранение ее окружающей среды.

Мировая практика показывает, что экотуризм является весьма перспективным и быстро развивающимся направлением туристской индустрии.

Кроме этого, министерством совместно с ПРООН разрабатываются методические рекомендации по определению норм рекреационных нагрузок на туристские маршруты и экологические тропы особо охраняемых природных территорий, а также проводится анализ действующего законодательства на предмет развития экотуризма [2, с.116-117].

Основные положения

Основными нормативными правовыми актами регулирующие экологический туризм являются Закон Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях», Экологический, Земельный, Лесной и Водный кодексы Республики Казахстан и др.

Преимущественно правовое регулирование общественных отношений в сфере экологического туризма осуществляется нормами природоресурсного (отношения, связанные с использованием при оказании экотуристских услуг лесов, земельных участков, водных объектов, недр, объектов животного и растительного мира, атмосферного воздуха) и природоохранного (отношения, связанные с охраной окружающей среды от негативного воздействия экологического туризма) законодательства [3].

Л.С.Абдрказова, П.Г. Ким, А.М.Тулегенов, отмечают, что «однако общего нормативного документа, который бы регулировал экотуризм как отдельную сферу деятельности, пока еще не сформировано» [2].

Между тем, постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 22 ноября 2019 года № 50-10 был принят Модельный Закон «Об экологическом туризме».

Учитывая вышеизложенное, предлагаем уполномоченному органу разработать и принять нормативный правовой акт, направленный на правовое регулирование общественных отношений в сфере экологического туризма.

По мнению А.В. Лубниной «специфика правового регулирования общественных отношений в сфере экологического туризма связана с реализацией принципа приоритета публичных интересов (формирование ответственного отношения к природе, сохранение природного потенциала и заповедного фонда России для будущих поколений, создание основы для экологического благополучия

государства) над частными (получение прибыли в результате организации туризма с использованием природных объектов и экосистем)» [3].

Вместе с тем, по мнению коллектива авторов, экотуризм, как и любой другой вид туризма, является одним из инструментов создания новых рабочих мест для граждан страны, что в будущем улучшит общее благосостояние населения Казахстана. Более того, в виду узкой специфики экотуризма, он будет способствовать сохранению и обогащению биоразнообразия природных ландшафтов страны. Отсюда и возникает необходимость в формировании четкой государственной политики в развитии экотуризма в Казахстане, а также в закреплении определения понятия экологического туризма и его критериев [2].

Стоит отметить, что на законодательном уровне не закреплено определение понятия «*экологический туризм*». Однако оно используется законодателем в текстах ряда нормативных правовых актов. По тексту Экологического кодекса (статья 233), Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» (статья 45) неоднократно встречается понятие «экологический туризм».

Как показывает текущая правотворческая практика, новые нормы, направленные на развитие экологического туризма, вносятся вне зависимости от отсутствия определения этого понятия [4, с.45].

На сегодняшний день нет единого мнения в формулировке понятия экологический туризм.

Согласно Модельному закону о туристской деятельности (принят Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ постановлением от 16 ноября 2006 г. № 27–15) **экологический туризм** — природоориентированная туристская деятельность, имеющая целью организацию отдыха или получение естественно-научных или практических знаний и опыта, не наносящая вред природной среде.

По мнению М.И. Васильевой, **экологический туризм** на особо охраняемых природных территориях может быть определен как пребывание граждан на особо охраняемых природных территориях с познавательными и рекреационными целями, не нарушающее установленные для таких территорий нормативы допустимой антропогенной нагрузки и соответствующее их задачам.

Исследователь утверждает, что вектор экологического туризма лежит в сфере его развития именно на ООПТ, определение экологического туризма в широком смысле (осуществляемого на любых территориях) представляется менее актуальным, нежели определение экологического туризма на ООПТ [4, с.48,44].

Экологизация туризма включает экологическую сертификацию туристских маршрутов, экологический менеджмент в гостиничном хозяйстве (эффективное управление отходами, минимизация использования энергоресурсов, воды, одноразовых пластиковых предметов обихода), использование экологичных видов транспорта [4, с. 50].

Итак, отличительные особенности экотуризма заключаются в том, что он стимулирует и удовлетворяет желание общаться с природой, предотвращает негативное воздействие на природу и культуру и побуждает туроператоров и туристов содействовать охране природы и социально-экономическому развитию.

Таким образом, экотуризм является важным компонентом устойчивого развития природных территорий. Несложно заметить, что в основе большинства

определений экотуризма содержатся или цель достижения устойчивости, или средства достижения этой цели, будь то «минимизация негативных воздействий на природную и культурную среду», «усиление экономической отдачи на благо охраны природы» или экологическое образование.

Справочно: первое определение экологического туризма было предложено мексиканским экономистом-экологом Гектором Цебаллосом-Ласкурейном (Ceballos-Lascurain) в 1980 г. Экологический туризм, по определению автора, — это сочетание путешествия с экологически чутким отношением к природе, позволяющим объединить радость знакомства и изучение образцов флоры и фауны с возможностью способствовать их защите.

В Казахстане термин «устойчивый туризм» начинает широко использоваться. Также используются похожие и связанные с ним термины «ответственный туризм», «мягкий туризм», «моральный туризм», «природный туризм», «зеленый туризм».

В отличие от других направлений туризма, экотуризм нацелен на предотвращение губительного воздействия на окружающую среду.

Развитие экологического туризма позволит обеспечить лучшее содержание такого важного объекта экотуризма как особо охраняемые природные территории.

Национальный парк обеспечивает организацию туристской и рекреационной деятельности в соответствии с национальным стандартом «СТ РК ISO 18065–2017. Туристские услуги для общественного пользования, предоставляемые администрацией природоохранных территорий».

Лица, осуществляющие туристскую деятельность, руководствуются требованиями национального стандарта «СТ РК 2993–2017. Туристские услуги. Экологический туризм. Общие требования».

При проектировании туристской тропы и маршрута учитываются квалификация инструкторов, необходимая для безопасного ее прохождения, протяженность, климатические, географические показатели района, крутизна склонов и скорость течения рек.

Каждая туристская тропа, маршрут в национальных парках имеют паспорта туристской тропы (маршрута) согласно [приложению](#) к Правилам.

Таким образом в соответствии с международными актами и новейшими научными разработками предлагаем расширить формулировку термина «экологический туризм».

Результаты и обсуждения:

1. По тексту Экологического кодекса (статья 233), Закона РК «Об особо охраняемых природных территориях» (статья 45) используется понятие «экологический туризм». Вместе с тем, определение понятия не раскрывается ни в отраслевых законах, ни в ЭК РК.

На основе анализа нормативных правовых актов, удалось установить, что в Правилах осуществления туристской и рекреационной деятельности в государственных национальных природных парках, утвержденных Приказом Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 5 марта 2022 года № 73 дается понятие «экологического туризма», следующим образом:

«б) экологический туризм – путешествие в природные места с целью ознакомления с природными объектами и традиционными культурами без

разрушения и изъятия их компонентов, способствующее развитию предпринимательской деятельности граждан, проживающих в близлежащих населенных пунктах.».

В связи с этим считаем целесообразным закрепить определение «экологический туризм» в ЭК РК либо в Законе РК «Об особо охраняемых природных территориях» в следующем актуальном изложении:

«экологический туризм» — это устойчивый и природоориентированный туризм, ответственный перед окружающей средой, важной составляющей которого являются экологическое просвещение и воспитание, с минимальным воздействием на окружающую среду, содействующий охране природы и улучшающий благосостояние местного населения».

2. В пункте 3 статьи 233 («Экологические требования при использовании земель особо охраняемых природных территорий и земель оздоровительного назначения») ЭК РК закреплены принципы экологического туризма, которыми обязаны руководствоваться лица, осуществляющие туристскую операторскую и (или) туристскую агентскую деятельность на особо охраняемой природной территории. Одним из которых является:

«5) информирование туристов о посещаемых местах и инструктаж о правилах поведения в них;»

Следует отметить, что согласно пункту 1 статьи 9 («Цели, приоритетные направления и способы государственного регулирования туристской деятельности») Закона Республики Казахстан «О туристской деятельности в Республике Казахстан» от 13 июня 2001 года №211, одной из основных целей государственного регулирования туристской деятельности является «создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление туристов;»

По мнению С.В. Макушевой «продукт экологического туризма должен соответствовать принципам экологического туризма настолько это возможно. Экологический туризм должен быть непременно нацеленным на экологическое образование и просвещение, на формирование отношений равноправного партнерства с природой [8, с.111].

Кроме того, Е.Ю. Ледовских, Н.В. Моралева [8], С.Н. Аतिकеева [9, с.19,21], к принципам экотуризма относят экологическое образование и просвещение.

Эксперты Всемирной туристской организации (ЮНВТО) отмечают, что одной из характеристик экологического туризма, является то, что оно включает элементы экологического образования, воспитания и просвещения.

При этом, ни один из принципов экологического туризма, закрепленных в статье 233 не отражает эколого-просветительского направления деятельности лиц, осуществляющих туризм на особо охраняемой природной территории.

Вместе с тем в Кыргызстане, ученые предлагают дополнить статью Закона «Об особо охраняемых территориях» от 3 мая 2011 года № 18 новым абзацем, который бы четко определял эколого-просветительскую деятельность как часть регулируемого экологического туризма [10].

Неотделимо от экологического туризма и экологическое просвещение. Познавая природу, туристы проникаются необходимостью бережного к ней

отношения. Вклад экологического туризма в формирование экологической культуры поистине неоценим [5].

Внесение конкретных уточнений и закрытие юридических пробелов в законодательстве позволит полностью обеспечить однозначное его применение и исключить возникновение различных споров и несогласий в практике его применения.

В целях правильного понимания, а также исключения формирования различной практики применения данной нормы, предлагаем пункт 3 статьи 233 ЭК РК дополнить подпунктом 7).

Таким образом, в целях приведения в соответствие с одним из направлений государственного регулирования туристской деятельности, новейшими научными исследованиями, а также международным опытом, предлагаем изложить подпункт 7) пункта 3 статьи 233 в редакции: «7) *развитие экологического образования, воспитания и просвещения;*».

3. В Классификаторе отраслей законодательства Республики Казахстан, утверждённом постановлением Правительства РК от 11 апреля 2019 года, отсутствует самостоятельная подотрасль, охватывающая правоотношения в сфере туристской деятельности.

В связи с этим представляется обоснованным дополнить Классификатор отраслей законодательства подотраслью «Законодательство в сфере туристской деятельности», что позволит систематизировать нормативную базу и обеспечить более точное позиционирование правовых норм в данной сфере.

Указанная мера позволит обеспечить надлежащую систематизацию нормативно-правовой базы и более точное определение правовых норм, полное охватное регулирование общественных отношений в сфере экологического туризма.

Заключение

Учитывая вышесказанное, предлагаем рассмотреть вопрос о разработке и принятии Закона, регулирующего общественные отношения в сфере экотуризма в Республике Казахстане.

Необходимо обеспечить развитие и совершенствование системы экологического образования, просвещения и воспитания, включая формирование экологической культуры. Представляется целесообразным применение положительного зарубежного опыта в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития, в том числе в контексте экологического туризма.

Кроме того, представляется целесообразным внесение соответствующих изменений в Классификатор отраслей законодательства Республики Казахстан, посредством дополнения его новой подотраслью — «Законодательство в сфере туристской деятельности».

Список использованной литературы:

1. Экологический туризм. Международный опыт и перспективы развития в Казахстане. Под ред. Воронова В.В., Niels Riis Jensen и др. Нур-Султан, 2021.- 50 с. /URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/kz/d4124986814544d9fb88a1f7b432395a0644a7872547b1cdfa4ff9560c3def3c.pdf>

2. Абдрказова Л.С., Ким П.Г., Тулегенов А.М. Проблемы и перспективы развития экологического туризма на территории Республики Казахстан // «CHRONOS»: мультидисциплинарные науки Том 6 #3(65), 2022. - С.114 /URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-razvitiya-ekologicheskogo-turizma-na-territorii-respubliki-kazahstan>
3. Лубнина А.В. О международных правовых актах, регулирующих общественные отношения в сфере экологического туризма//Научный электронный журнал «Аспект» №2.-2024. /URL: <https://na-journal.ru/2-2024-pravo/9050-o-mezhdunarodnyh-pravovyh-aktah-reguliruyushchih-obshchestvennye-otnosheniya-v-sfere-ehkologicheskogo-turizma>
4. Васильева М. И. К юридическому определению понятия экологического туризма //LEX RUSSICA Том 73 № 4 (161) апрель 2020.- С.34-52 /URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-yuridicheskomu-opredeleniyu-ponyatiya-ekologicheskogo-turizma>
5. Супатаев Т. А., Торобекова Т.А. Проблемы развития экологического туризма Иссык-Кульской области. С.69. /URL:<https://science.bafe.edu.kg/wp-content/uploads/2021/06/Супатаев-Т.А.-Торобекова-Т.-А..pdf>
6. Каирова Ш. Г., Есимова Д.Д., Маликова Ф.М. Устойчивый экологический туризм в Казахстане // Наука и туризм: стратегии взаимодействия вып. №8.- С.22-28, /URL:[file:///C:/Users/USER/Downloads/ustoychivyy-ekologicheskij-turizm-v-kazahstane%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/ustoychivyy-ekologicheskij-turizm-v-kazahstane%20(2).pdf)
7. Макушева С. В. Специфическая инфраструктура экологического туризма С.111 /URL: <https://science.bafe.edu.kg/wp-content/uploads/2021/06/Макушева-С.В..pdf>
8. Ледовских Е.Ю., Моралева Н.В. Экотуризм на пути в Россию. /URL: <https://ecotours.ru/blog/novosti-zapovednyh-turov1/chto-takoe-ekoturizm-sovremennaya-koncepciya-ekologicheskogo-turizma>
9. Аतिकеева С.Н. /URL:<https://lib.tau-edu.kz/wp-content/uploads/2024/06/Аतिकеева-С.Н.-Экологический-туризм.pdf> С.19,21
10. Аралбаев У.С., Бабосюк А.В. Значение законодательства для развития экотуризма в Кыргызстане с экономической точки зрения //Economy and Business: Theory and Practice, vol. 6-1 (112), 2024/URL:<https://cyberleninka.ru/article/n/znachenie-zakonodatelstva-dlya-razvitiya-ekoturizma-v-kyrgyzstane-s-ekonomicheskoy-tochki-zreniya>

Жанузакова Л.Т.

Доктор юридических наук, профессор,
профессор Высшей школы права, заместитель
директора НИИ права университета «Туран»,
главный научный сотрудник Института
законодательства и правовой информации РК,
главный научный сотрудник Института
публичного права Каспийского университета

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Республика Казахстан еще в 1995 году в своей Конституции признала местное самоуправление как институт, обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Основной Закон определил формы его реализации: осуществляемые населением непосредственно и опосредованные - через маслихаты и другие органы местного самоуправления. При этом были обозначены примерные границы, где они создаются - местные сообщества, охватывающие территории, на которых компактно проживают группы населения.

Конституция признала маслихаты как органы местного самоуправления, выражающие волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяющие меры, необходимые для ее реализации, контролирующие их осуществление.

Конституционная норма установила возможность делегирования органам местного самоуправления государственных функций, но закреплением этого в законе. Кроме того, статья 89 предусматривала принятие закона, который будет регулировать организацию и деятельность местного самоуправления[1].

За 30-летний период существования Конституции неоднократно предпринимались шаги по созданию местного самоуправления в Республике. Было принято две Концепции развития местного самоуправления в 2012 году и 2021 году, утвержденные указами Президента РК. В Закон РК от 17 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [2]. с 2009 года активно вносятся изменения и дополнения, направленные на повышение статуса маслихатов и усиление их полномочий, введение и укрепление непосредственных форм участия населения в решении вопросов местного значения, расширение финансовой и материальной базы местного самоуправления. Кроме того, было разработано несколько вариантов проектов законов о местном самоуправлении, некоторые из которых были даже внесены в Мажилис Парламента, но ни один из них так и не был принят.

Конституционная реформа 2022 года вновь активизировала эти процессы. Изменениям подверглась система выборов в местные представительные органы, которые с 2018 года стали полностью формироваться по спискам политических партий. Теперь же введена смешанная избирательная система: маслихаты областей, городов республиканского значения и столицы наполовину избираются по пропорциональной системе (по партийным спискам) и наполовину – по

одномандатным избирательным округам. Для выборов депутатов районов и городов возрождена мажоритарная система: они полностью избираются по территориальным округам.

Более того, прямые выборы населением введены и для акимов районов, городов областного и районного значения, поселков, сел, сельских округов. Правда, выборы акимов проходят поэтапно, по окончании срока полномочий ранее избранных маслихатами акимов.

Казалось бы, что вот и наступил долгожданный момент, когда местное самоуправление из грез и мечтаний станет реальностью. Но что же происходит в настоящем?

Напомню, что еще в марте 2022 года Президент, выступая с Посланием к народу Казахстана, указал на роль маслихатов как ключевого звена местного самоуправления. Он также подчеркнул необходимость проработки вопроса о ратификации Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления как базового международного документа в этой сфере. Кроме того, глава государства прямо обозначил и другие шаги по развитию местного самоуправления: разграничение функций государства и институтов местного самоуправления, внедрение механизмов прямого финансирования органов местного самоуправления в соответствии с передовой международной практикой, расширение базы их собственности, облегчение порядка закупок для органов местного самоуправления, ликвидация бюрократии и формализма. Правительству совместно с Администрацией Президента было поручено учесть все эти вопросы при разработке закона «О местном самоуправлении» [3].

Европейская Хартия местного самоуправления была принята Советом Европы 15 октября 1985 г. В ст.3 указывается, что "под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел...". Хартия устанавливает, что:

- местное самоуправление составляет одну из основ любого демократического строя;
- право граждан на участие в управлении государством может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне;
- существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;
- органы местного самоуправления, создаваемые демократическим путем, должны иметь широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства [4].

Анализ данного документа показывает следующие параметры реализации местного самоуправления:

- местные выборные органы;
- избираемые главы исполнительных органов;
- принимаемый местными органами собственный бюджет;
- контроль над собственными доходами и ответственность за эффективное предоставление общественных услуг;
- четко обозначенные расходные полномочия;

- право заимствовать;
- право на собственность;
- право правительства осуществлять мониторинг и контроль [5, с.80].

Исходя из тех шагов, которые были предприняты до и после мартовского 2022 года послания Президента, можно сказать, что некоторые предпосылки для формирования системы местного самоуправления сделаны. О них мы уже говорили выше. Однако некоторые его поручения так и остались не выполненными.

Так, вопрос о ратификации Хартии местного самоуправления постепенно просто выпал из повестки дня. Ознакомление с Планом законопроектных работ Правительства на 2025 год показало отсутствие в нем проекта Закона о местном самоуправлении.

Такое явное нежелание государства создать в стране реальную систему местного самоуправления имеет под собой разные причины, но мы затронем только некоторые из них.

В первую очередь, нет четко выверенной стратегии, какую же модель местного самоуправления будут создавать в Казахстане. Как известно, существует 2 основных теории местного самоуправления, на базе которых и разрабатываются соответствующие модели.

«Общественная» теории самоуправления основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. В соответствии с указанной теорией собственные дела общины – это дела общинного хозяйства, а, следовательно, самоуправление есть управление делами местного хозяйства, которые должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. При этом органами государственной власти признаются лишь центральные (например, парламент, правительство) и региональные органы государства (на уровне субъекта федерации), их представители на местах (назначаемые сверху), а также суды как особая ветвь государственной власти. Все что находится ниже – выборные органы населения и формируемый ими исполнительный аппарат – рассматриваются как органы местного самоуправления (муниципальные органы), выражающие волю определенного территориального коллектива [6, с.98; 7, с.46-52].

Суть «государственной» теории состоит в том, что органы местного самоуправления являются органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством. Местное самоуправление представляет собой децентрализованное государственное управление. Поэтому органы самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Организация самоуправления на местах строится на основании закона. Выбор предметов деятельности не зависит от самоуправленческих органов, а определяется государством. Местные органы рассматриваются как агенты центральных ведомств, оказывающие услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством [8, с.99, 107].

Указанная теория учитывает двойной статус мэров, префектов, избираемых населением и утверждаемых правительством, как представителей государства,

возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных функций.

Академик Г.С. Сапаргалиев также придерживался данной теории, указывая, что «формально можно разделить местное государственное управление от самоуправления, а фактически это сделать невозможно». По его мнению, «оторвать государственное управление от местного самоуправления невозможно в силу наличия элементов их естественной связи» [9, с.512, 513].

Нами также в ряде работ подчеркивалась двойная природа маслихатов как органов местного государственного управления и местного самоуправления и необходимости закрепления этого статуса законодательно. Причем Конституция не только позволяет сделать это, но и предписывает, поскольку в статье 85 прямо говорит, что местное государственное управление осуществляется местными представительными исполнительными органами, возлагая на них ответственность за состояние дел на соответствующих территориях [1].

Да и сам Президент в упомянутом Послании признал гибридную природу маслихатов как института местного государственного управления и местного самоуправления.

Однако в действующем Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» данный статус маслихатов не признается, они, по сути, остаются институтом государственного управления.

Не выполненным остается и поручение Главы государства о разграничении функций местного государственного управления и самоуправления. В Законе присутствует понятие «вопросы местного значения», на которые и должны ориентироваться органы местного самоуправления, в том числе население через такие формы, как сходы и собрания граждан. Однако большинство вопросов, которые решают местные представительные и исполнительные органы, - это вопросы местного значения.

Почему не хотят разграничивать эти функции? Наверное, потому, что разграничение предполагает передачу полномочий, а с ними соответствующих финансовых средств.

Кроме того, маслихаты – это представительные органы местного самоуправления. Собственных исполнительных органов у маслихатов нет. Акиматы с акимом – это органы местного государственного управления. Хотя по Закону они осуществляют функции местного самоуправления, на самом деле – это просто формальная запись в Законе 2001 года, поскольку отдельно данные функции не выделены. А значит, отсутствует какая-либо ответственность за их реализацию.

Несмотря на внедрение выборности акимов нижнего и среднего звена, можно ли говорить, что они стали главами местного самоуправления на соответствующей территории? Конечно, нет. В условиях отсутствия реальной политической конкуренции и полного контроля государства за выборным процессом далеко не все избранные акимы стали реальными представителями интересов местного населения. Более того, этих избранных акимов граждане, которые их избрали, не вправе отозвать, в отличие от депутатов маслихатов, избранных по территориальным округам. Почему?

Разграничение функций местного государственного управления и самоуправления предполагает, наряду с передачей полномочий и финансов, также

двойную ответственность местных органов: по вертикали - перед вышестоящими исполнительными органами за выполнение государственных функций, а по горизонтали – перед населением за выполнение функций местного самоуправления.

Кроме того, анализ Концепции развития местного самоуправления до 2025 года и изменений в Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» показывает, что государство видит систему местного самоуправления только на двух уровнях управления: районном и сельском. В области, городе республиканского значения и столице его элементы только слегка декларируются, но существенно ничего не меняется. Единственное послабление в результате конституционной реформы выразилось только в том, что аким этого уровня теперь назначается Президентом из двух кандидатур, которые он представил маслихату для дачи согласия. Особой демократизации в этой мере нет.

Хартия местного самоуправления предполагает выборность органов местного самоуправления. Назначение с согласия представительного органа, да еще из собственно выдвинутых кандидатур – это не выборы, это не наделение главы местного исполнительного органа мандатом населения или хотя бы его представительного органа.

Маслихаты, несмотря на их выборный статус, в этом звене территориального управления также не могут претендовать на статус органов местного самоуправления по вышеуказанным причинам.

В этой связи статус местных представительных и исполнительных органов, пока действует Конституция в указанной редакции, может регулироваться только Законом о местном государственном управлении и самоуправлении. Именно во многом по этой причине, пока эти противоречия не будут разрешены, любые попытки разработать самостоятельный Закон о местном самоуправлении обречены на провал.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме (с изменениями и дополнениями) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>
2. Закон РК от 17 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>
3. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 16 марта 2022 года «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1623953>
4. Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // <https://rm.coe.int/168007a105>
5. Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. Материалы международной конференции и рабочего семинара региональных центров обучения государственных служащих, Алматы, 21-23 мая 2003 года. – М., 2003. – 113 с.

6. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Отв. ред. Четвернин В.А. - М., 1997. –702 с.
7. Прохорова В.Т. Органы территориального общественного самоуправления //Государство и право. - 1992. - № 7. - С.46-52
8. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ //Государство и право. - 1992. - № 10. - С.96-108
9. Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. Академический курс. - Алматы: Жеті жары, 2002. – 544 с.

Жандар Е.Б.

Қонаев Университетінің докторанты

ГИДРОТЕХНИКАЛЫҚ ҚҰРЫЛЫСТАРДЫҢ ҚАУІПСІЗДІГІН ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Су қауіпсіздігі қоршаған орта қауіпсіздігінің негізгі элементтерінің бірі болып табылады.

Бұл мәселенің негізгі аспектісі - халықтың қажеттіліктерін және мемлекеттің жұмыс істеуін қанағаттандыру үшін жеткілікті сумен жабдықтауды қамтамасыз ету қажеттілігі.

Қазіргі уақытта ел алдында тұрған міндеттер терең және мұқият зерттеуді қажет етеді. Қазақстан Республикасының су ресурстары көптеген көршілес елдермен салыстырғанда өте шектеулі.

Қазақстан су тапшылығы жоғары елдердің қатарында, 68 елдің ішінде 60-шы орында. Қазақстанның қолжетімді ресурстарының жалпы көлемі 524 км³, оның ішінде: табиғи су айдындары (Каспий және Арал теңіздерін қоса алғанда) – 190, өзендердің жылдық ағыны – 101, жасанды су қоймалары – 95, мұздықтар – 80 және жер асты сулары – 58 [1]. Су ресурстарының мұндай төмен болуының себептеріне елдің географиялық орналасуы, трансшекаралық өзендерге тәуелділігі, қоршаған ортаның нашарлауы, жергілікті климаттың өзгеруі және басқа да факторлар жатады.

Айта кету керек, су ресурстары өте біркелкі емес бөлінген. Шығыс аймақ ресурстардың 34,5%-ын, оңтүстік-шығыс 24,1%-ын, оңтүстік 21,2%-ын, батыс 13,4%-ын, солтүстік 4,2%-ын және орталық аймақ 2,6%-ын құрайды.

Шығыс Қазақстан облысында сумен жабдықтау ең жоғары - шаршы шақырымға 290 000 текше метр. Сонымен қатар, Атырау, Қызылорда және әсіресе Маңғыстау облыстарында су тапшылығы қатты сезілуде.

Экономика салалары үшін сумен жабдықтаудың 85%-ы жер үсті суларынан, қалғаны жер асты суларынан, теңіз суларынан және ағынды сулардан келеді. Ауыл шаруашылығы тұтынылатын барлық судың 65%-дан астамын пайдаланады [2].

Гидротехникалық құрылыстар – бұл су ресурстарын реттеу, су қорын сақтау, су тасқындарын болдырмау, электр энергиясын өндіру және т.б. мақсатта салынған инженерлік нысандар. Оларға сулы қоймалар (қоймалар, бөгеттер), каналдар, плотиналар, бөгет конструкциялары, су тарту және тасымалдау жүйелері жатады.

Гидротехникалық құрылыс қауіпсіздігі теориясы келесі принциптерге негізделеді:

1) Қауіп факторларын бағалау. Табиғи факторлар: су тасқыны, сел, жер сілкінісі, ауа райы, климаты өзгерістер. Техногендік факторлар: құрылыс сапасының төмендігі, материалдардың бүлінуі, адам факторы.

2) Құрылымдық тұрақтылық және беріктік. Құрылыстың негізгі элементтері жүктемелерге төтеп беруі тиіс (судың қысымы, мұз жүктемесі, жер сілкінісі). Беріктік есептерінде қауіп коэффициенттері қолданылады.

3) Қызмет ету мерзімі және ресурстық теория. Құрылыс белгілі бір мерзімде қауіпсіз қызмет етуі керек. Материалдардың тозуы, коррозия, шөгінудің сияқты процестер ескеріледі.

4) Қауіптің алдын алу және мониторинг. Құрылыс қызметінде тексеру, бақылау және алдын алу шаралары жүргізіледі. Қауіп-қатерлерді ерте анықтау үшін гидрологиялық және құрылымдық бақылау жүйелері қолданылады.

Қазақстанда 643 гидротехникалық құрылыстар бар, оның ішінде су шаруашылығы жүйесінде жұмыс істейтін 340 су торабы мен гидротехникалық құрылыстар. Оның ішінде гидротехникалық құрылыстар кешені бар 270 су қоймасы, оның ішінде 62 Республикалық маңызы бар және 208 жергілікті маңызы бар су қоймасы бар. Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен 57 су қоймасы және 29 Су тежеуіш гидротехникалық құрылыстар ерекше стратегиялық маңызы бар объектілер тізбесіне енгізілді. Елімізде ұзындығы 50 және одан астам километрге жуық 800 өзен бар, оларда табиғи- шаруашылық факторлардың әсерінен су тасқыны болады [3].

Су энергиясының үлкен қорын жинақтайтын арынды топырақ гидротехникалық құрылыстарының (70%) көп санының болуы әлеуметтік-экономикалық инфрақұрылым мен табиғи ортаның қауіпсіздігіне әлеуетті қауіп төндіреді. Егер гидротехникалық құрылыстардағы авариялардың ықтималдығы күрт көтеріле бастайтынын және бұл ретте олардың бұзылу қаупі артып отырғанын ескерсек, бүгінгі күні олар тез арада қайта жаңартуды талап етеді.

Бүгінгі таңда су шаруашылығы нысандарының көбісінің нақты тозуы 60% және одан да көп. Аталған және басқа да көптеген объектілерде пайдалануға берілген уақыттан бастап жөндеу және қалпына келтіру жұмыстары жүргізілмеген, сондықтан жылдан жылға олардың сенімділігі мен қауіпсіздігі төмендейді. Су қоймаларының едәуір бөлігі ағынды маусымдық реттеуге есептелген. Гидротехникалық құрылыстардың көпшілігі негізінен шаруашылық тәсілмен салынған IV санаттағы (олардың жалпы санының 90% — дан астамы) капиталдылық құрылыстарынан тұрады. Олардың көпшілігі 30-40 және одан да көп жыл жөндеу және қайта жаңартусыз пайдаланылуда және аса қауіпті объектілер болып табылады. Олар негізінен ауыл шаруашылығы мұқтаждарына арналған және қазіргі уақытта жаңа меншік иелері оларды техникалық жарамды күйде ұстау үшін жеткілікті қаражаты жоқ.

Қазақстанның ГТҚ көпшілігі 30 жылдан астам уақыт пайдаланылуда, ал олардың кейбірі 40-50 жыл. Мысалы, Шардара су қоймасы 1965 жылы, Бұқтырма – 1960 жылы, Қапшағай – 1970 жылы, Сергиев – 1969 жылы, Қаратомар – 1965 жылы, Самарқанд – 1939 жылы, Вячеслав – 1969 жылы салынды. Әлемдік статистика деректеріне сәйкес дәл осы кезеңде апаттар мен зақымдану ықтималдығы өсуде.

Су тасқыны мен су тасқыны кезеңінде жоспарланбаған және жалпы іс-шаралармен келісілмеген осы су қоймаларының түсуі су тасқыны салдарын

қиындатуы мүмкін. Су тораптарының, әсіресе аздаған қауіпсіздігі гидротехникалық құрылыстардың көптеген меншік иелерінің жобалық құжаттамасының болмауына байланысты төмендейді, бұл олардың жай-күйі мен қауіпсіздігін бағалауға, су төгінділерінің есептік шығыстарының құрылыстың сыныбына сәйкестігін белгілеуге кедергі келтіреді. Алматы облысындағы Қызылағаш бөгетінің, сондай-ақ Қарағанды облысындағы Көкпекті бөгетінің жарылуы мен бұзылуы осындай қорытындыларды растайтын мысал болып табылады.

Құрамдас бөліктері (шлюздер, құлама бөгеттері, әртүрлі су тартқыштары) әртүрлі меншік иелеріне тиесілі кешенді мақсаттағы гидротораптардағы ГЭС-тің ықтимал авариялары ерекше алаңдаушылық тудырады. Бұл құрылыстарды бақылау төмен деңгейде болады, бұл олардың бүлінуіне, ГЭС жұмысының тоқтатылуына немесе энергия өндірудің төмендеуіне әкелуі мүмкін Экономикалық және саяси қайта құрулар жылдары өзендер бассейндеріндегі гидрометеорологиялық бақылау желісі күрт қысқарды, бұл гидрологиялық болжамдардың дұрыстығын едәуір төмендетті және су шаруашылығы жүйелерін жедел реттеу және ТЖ-ның уақтылы алдын алу жөніндегі жұмысты қиындатты. Маңызды фактор, сондай-ақ есептік гидрограф моделі мен басқа да гидрологиялық сипаттамаларды осы негізде дұрыс таңдаусыз бақылаулардың қысқа емес гидрологиялық қатарлары негізінде жобаларда ең жоғары есептік төгінді шығындарды төмендету болып табылады.

ГТҚ пайдалану кезінде жинақталатын гидрологиялық деректер өзендер режимінің көптеген сипаттамаларының мәндерін, әсіресе, бұрын қабылданған және өткізу қабілетін айқындайтын неғұрлым елеулі ерекшеленетін ең жоғары шығыстарды түзету қажеттігін куәландырады.

Гидротехникалық құрылыстарды жобалаудың заманауи нормативтік базасы техникалық басқару құралдарының дамуына, заманауи материалдар мен құрылыс технологияларын енгізуге, бағдарламалық және математикалық қолдауды жетілдіруге байланысты үнемі жетілдіріліп отырады.

Қазақстанда гидротехникалық құрылыстарды жобалаудың өзіндік нормативтік базасы әзірленді. Қабылданған Құрылыс кодекстері (ҚК) және Тәжірибе кодекстері (ҚК) гидравликалық құрылыстардың, ең алдымен бөгеттердің қауіпсіздігін кешенді қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Қазіргі нормативтік база мен теориялық зерттеулер республиканың гидравликалық құрылыстарының нақты техникалық жағдайын жоғары деңгейде бағалауға мүмкіндік береді.

Қорытындылай келе, гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігі – бұл инженерлік, гидрологиялық, материалтанулық және ұйымдастырушылық шараларды кешенді түрде қолдану арқылы қамтамасыз етілетін жүйе. Гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздік проблемасы экономика салаларында, оның ішінде трансшекаралық контексте орнықты су пайдалану мәселелерінің кең ауқымын қамти отырып, елдің ұлттық қауіпсіздігінің мүдделерін тікелей қозғайды.

Қазақстанда гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігі туралы Қазақстан Республикасының Заңын қабылдау қажеттілігі туындап отыр. Себебі, біріншіден, ҚР қолданыстағы Су кодексінің жекелеген ережелері [4] ГТҚ қауіпсіз пайдалану, осы объектілердегі төтенше жағдайлардың алдын алу және оларды жою жөніндегі құқықтық, сондай-ақ ұйымдастыру мәселелерін толық көлемде шешуді қамтамасыз етпейді.

Екіншіден, гидротехникалық құрылыстардың ерекшелігін ескеретін төтенше жағдайларға алдын алу және ден қоюдың бірыңғай мемлекеттік жүйесі жоқ.

Үшіншіден, гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігін қамтамасыз ету жобалық, құрылыстық және пайдалану кезеңдерін қамтиды, яғни кешенді сипатқа ие.

Қазақстандағы бөгеттер мен басқа да гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігін қамтамасыз етудің басты мәселесі ғимараттарды қауіпсіз пайдалану жөніндегі ережелерді қатаң сақтауға және ол үшін жеткілікті қаржы ресурстары бар тиімді меншік иелерінің жүйесін қалыптастыру болып табылады.

Гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігін құқықтық тұрғыдан қамтамасыз ету үшін кешенді тәсіл қажет: заңнаманы жетілдіру, лицензиялау және тексеру жүйесін қатаңдату, жауапкершілікті нақтылау, сақтандыру мен халықаралық стандарттарды енгізу. Бұл тәсілдер апаттарды алдын алуға, азаматтардың өмірі мен мүлкін қорғауға мүмкіндік береді.

Жоғарыда аталған гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздік проблемасын шешуде келелсідей ұсыныстарды беруге болады :

1. ГТҚ жай-күйінің мониторингі және нақты тексеру, деректерді талдау және ықтимал авариялардың тәуекелін бағалау, ГТҚ қауіпсіздігін арттыру және ТЖ тәуекелдерін төмендету бойынша ұсынымдар әзірлеу.

2. Жоғары қауіпсіздігі бар ГТҚ-ның қазіргі заманғы құрылымдарын әзірлеу бойынша ғылыми зерттеулер.

3. Тасқын сулармен су басуды жою және сел қауіптілігін төмендету бойынша іс-шараларды әзірлеу.

4. Тіршілік қауіпсіздігін қалыптастыру және өлшеу және бақылау аспаптарының үздіксіз жұмысын қамтамасыз ету үшін ГТҚ баламалы тәуелсіз энергия көздерін енгізу.

5. Мониторинг жүйесін құруды, ГТҚ қауіпсіздігін ғылыми-техникалық жобалауды, оны салуды және қауіпсіз пайдалану мен консервациялауды ғылыми негізде регламенттейтін нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Аденова Д. К. Экосистемный подход к оценкам и использованию ресурсов подземных вод Казахстана в условиях климатически и антропогенно обусловленных изменений окружающей среды. — Алматы: КазНИТУ им. Сатпаева, 2019.
2. Музтауов Ж.Б., Бекишева С.Д. Проблемы правового регулирования водной безопасности Республики Казахстан. «Мир закона» Юридический научно-практический журнал. <https://mir-zakona.kz/problems-pravovogo-regulirovaniya-vodnoj-bezopasnosti-respubliki-kazahstan-2/>.
3. Гидротехникалық құрылыстағы апаттың себептері. 18.11.2025 ж. <https://shyndyq.kz/qogam/gidrotehnikalyq-qurylystagy-apattyyn-sebepteri/>.
4. «Қазақстан Республикасының Су кодексі» Қазақстан Республикасының 2025 жылғы 9 сәуірдегі № 178-VIII ҚРЗ Кодексі. «Әділет» Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі. <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2500000178>.

Калиева Г.Т.

Доктор экономических наук,
профессор Университета Кунаева

Анипина А.А.

Магистр юридических наук,
директор департамента образовательных
программ Университета Кунаева

Масабаева А.М.

Магистр экономических наук,
сеньор лектор Университета Кунаева

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В любом государстве, согласно сложившимся представлениям об институтах власти, местное самоуправление (далее МСУ) является одним из важнейших его элементов, от эффективности функционирования которого зависит стабильность и перспективы развития любой социально-экономической системы в целом и регионов в частности [1, 3]. Актуальность исследования зарубежного опыта финансового обеспечения местного самоуправления (МСУ) обусловлена комплексом современных вызовов, стоящих перед публичной властью в условиях глобализации, а также в рамках, осуществляемых правительством РК модернизации модели экономического развития страны [4]. В этой связи, на наш взгляд, необходимо формирование в Казахстане эффективной системы МСУ, которая бы стимулировала формирование собственных финансовых ресурсов, воссоздание финансовых потенциалов регионов с целью снижения уровня их дотационной поддержки и устранения асимметрии экономико-социального развития областей страны.

Изучение зарубежного опыта даёт возможность выработать стратегию управления социально-экономическими процессами на региональном уровне с учетом мировых тенденций и особенностей страны (таблица 1).

Таблица 1. Преимущества и недостатки западных моделей финансового обеспечения МСУ

Модель	Ключевые преимущества	Основные недостатки и риски
Англосаксонская (США, Великобритания, Канада)	Стимул для развития: Власти напрямую заинтересованы в росте местной экономики и стоимости недвижимости. Прямая	Высокое неравенство: Резкая разница между "богатыми" и "бедными" муниципалитетами.

Модель	Ключевые преимущества	Основные недостатки и риски
	ответственность: Четкая связь между налогами и качеством услуг; власть подотчетна избирателям. Гибкость и автономия: Свобода в формировании бюджета и установлении приоритетов.	Уязвимость к кризисам: Доходы сильно зависят от локальной экономической конъюнктуры. Социальная сегрегация: Риск "фискального зонирования" – богатые жители концентрируются в одних районах, бедные – в других.
Континентальная (Германия, Франция, Испания)	Стабильность: Предсказуемые поступления от надежных общегосударственных налогов. Солидарность и выравнивание: Мощные механизмы снижают межтерриториальное неравенство. Единство стандартов: Гарантирует соблюдение минимальных социальных стандартов по всей стране.	Ограниченная инициатива: Слабые стимулы для наращивания собственной налоговой базы. Сложность и бюрократия: Громоздкая система распределения средств и отчетности. Зависимость от центра: Решения центральной власти напрямую влияют на доходы.
Скандинавская (Швеция, Норвегия, Дания)	Финансовая мощь: Высокие доходы позволяют предоставлять услуги высочайшего качества. Максимальная справедливость: Система выравнивания обеспечивает равные возможности для всех граждан. Социальная стабильность: Достигается высокий уровень доверия к власти и социальной сплоченности.	Высокая налоговая нагрузка: Население несет тяжелое налоговое бремя для финансирования социальных программ. Слабые стимулы к экономии: Отсутствие конкуренции между муниципалитетами может снижать эффективность расходов. Бюрократия перераспределения: Сложный административный аппарат для управления системой выравнивания.

Примечание: составлено авторами на основе [5,7,10,13].

Как следует из таблицы 1., все модели стремятся найти баланс между двумя целями:

- эффективность и рост (сильная сторона англосаксонской модели)
- справедливость и стабильность (сильная сторона континентальной и скандинавской моделей).

Успешные системы (как в Германии или Скандинавии) часто являются гибридными, совмещая элементы автономии и солидарности для достижения обеих целей.

Как показывает анализ научной литературы поиск оптимальных и эффективных моделей финансового обеспечения местного самоуправления осуществляется постоянно во всех странах мира [5-13]. При этом не имеет значения ни форма организации государства, ни форма правления, ни национальные особенности.

Следует отметить, что модель финансового обеспечения местного самоуправления (МСУ) в Казахстане характеризуется высокой централизацией и зависимостью от республиканского бюджета. При этом местные органы (акиматы и маслихаты) имеют ограниченную финансовую автономию, с акцентом на трансферты из центра для покрытия расходов на социальные услуги, инфраструктуру и развитие. Это отражает общую стратегию государства по обеспечению единства и контроля, но ограничивает местную инициативу.

Подчеркнем, что местные бюджеты формируются из нескольких источников, но преобладают централизованные поступления. Причем собственные доходы ограничены и составляют около 10–15% от общего бюджета. Они включают: налоги на имущество физических лиц, земельный налог, налог на транспортные средства, доходы от муниципального имущества (аренда, продажа). Отметим, что Централизованные доходы составляют значительные суммы (85–90%), поступающие из республиканского бюджета в виде трансфертов. В составе других источников следует выделить кредиты (с ограничениями), гранты и международную помощь.

Общий объем местных бюджетов в Казахстане составляет около 10–12% от ВВП (данные на 2022 год), с ростом за счет государственных программ. Местные бюджеты на 80–90% зависят от трансфертов, что делает их уязвимыми к изменениям в центральной политике [2].

Особо следует отметить следующие типы трансфертов:

- целевые трансферты (субвенции), которые направлены на конкретные расходы (например, образование, здравоохранение, инфраструктура). Они составляют ~70% всех трансфертов.

- выравнивающие трансферты: они распределяются для компенсации разницы в доходах между регионами (например, между богатыми нефтяными областями и другими).

- блочные гранты, которые предоставляются на общие нужды без строгого целевого назначения.

При этом механизм распределения трансфертов основывается на расчетных формулах, учитывающих численность населения, уровень экономического развития и приоритеты государства. Распределение трансфертов осуществляется и контролируется Министерством финансов РК.

Следует подчеркнуть высокую зависимость финансового обеспечения МСУ от центра (местные бюджеты на 80–90% зависят от трансфертов), что делает их уязвимыми к изменениям в центральной политике. В этой связи проведем сравнительный анализ практики финансового обеспечения местного самоуправления в развитых странах мира.

Отметим, что финансовые ресурсы местного самоуправления формируются из следующих основных источников: собственных, включающих налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов; заёмных, образующихся в результате муниципальных заимствований; трансфертных, передаваемых в распоряжение органов местного самоуправления органами государственной власти.

Структура сформированных финансовых ресурсов характеризует степень финансовой самостоятельности местного самоуправления. А принцип достаточности финансовой основы местного самоуправления предполагает доминирование собственных доходных источников в структуре финансовых ресурсов местного самоуправления. При росте доли заемных источников увеличивается уровень долговой нагрузки муниципальных образований, трансфертных – зависимость от вышестоящих уровней власти.

Таким образом, основной проблемой формирования финансовых ресурсов местного самоуправления является недостаточность собственных, прежде всего налоговых доходов, в связи с их концентрацией в бюджетах вышестоящих уровней бюджетной системы. В условиях замещения налоговых доходов межбюджетными трансфертами усиливается зависимость органов местного самоуправления от центра и снижается степень их финансовой самостоятельности в решении задач социально-экономического развития муниципального образования.

Далее нами в основу сравнительного анализа практики финансового обеспечения местного самоуправления в развитых странах мира положены пять основных критерия (рисунок 1).



Рисунок 1. Основные критерии финансового обеспечения местного самоуправления в развитых странах мира

Проведенный в таком ракурсе ретроспективный обзор позволяет нам систематизировать зарубежную практику финансового обеспечения в виде таблицы (Таблица 2).

Таблица 2. Сравнительный анализ практики финансового обеспечения местного самоуправления в развитых странах мира

Критерий	Степень автономии	Источники доходов	Меж бюджет отношения	Управление долгом	Цифровизация
Страна					
Германия	Высокая: местные налоги: торговый, имущество 50-60% собственных доходов	Торговый налог; налог на имущество трансферты	Выравнивание через компенсации различий в налоговой базе	Ограничения дефицита; контроль земель; сбалансированный бюджет	Электронные системы бюджетирования; проекты налогового администрирования и общественных услуг
Франция	Ограниченна я: ставки налогов устанавлива ют централизов анно; доминируют трансферты	Налог на недвижимо сть; трансферты	Перераспреде ление для слабых регионов	Лимиты заимствовани й; контроль префектуры	Электронные платформы для бюджетиров ания и контроля; «умные» города
Швеция	Высокая: местные ставки подоходного налога; 70-80% собственных доходов	Подходны й налог; трансферты для выравниван ия	Система выравнивания доходов; компенсация расходов и налоговой базы	Права на кредиты с правилами устойчивости ; национальны й контроль	Системы электронног о голосования; бюджетного планировани я
Великобри тания	Ограниченна я: налог на недвижимо сть с ограничения ми; основа — гранты	Муниципал. Налоги: на недвижимо сть; государствен ные гранты	Формулы распределения на основе потребностей; централизован ный контроль	Запрет на кредиты без одобрения; строгий надзор	Электронные сервисы для граждан и цифровое управление финансами, аналитическ ие платформы для оптимизации расходов

Нидерланды	Ограниченна я: фиксированн ые ставки налогов; доминируют трансферты	Налог на недвижимо сть; трансферты и дотации	Выравнивание через дотации; поддержка менее обеспеченных	Строгие лимиты; обязательная отчётность	Эл. системы бюджетного мониторинга , цифровые платформы для взаимодейст вия с гражданами
Респуб лика Казахстан	Низкая (зависимость от центра)	Преимущес твенно трансферты (85–90%)	Выравнивание через централизован ные трансферты	Жесткие лимиты, централизова нный	Платформы для электронног о бюджетиров ания (система "e- Budget"), Цифровые услуги для населения

Составлено авторами на основе [5-7, 9, 12,13]

Как видно из сравнительного анализа в западных странах особый акцент делается на финансовой самостоятельности и местных налогах, что позволяет гибкость, но требует сильного контроля за неравенством. В Казахстане же модель обеспечивает стабильность, но снижает мотивацию к местной эффективности. Более того, по нашему мнению, низкая автономия тормозит инновации; зависимость от нефтяных доходов делает бюджеты уязвимыми. Вместе с тем следует подчеркнуть, что проведенные в стране реформы 2020-х годов (в рамках программы "Цифровой Казахстан") направлены на увеличение местных доходов и децентрализацию, но прогресс медленный.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что конструктивные подходы к формированию финансовых ресурсов местного самоуправления должны быть связаны:

во – первых, с разработкой механизмов наращивания собственных налоговых доходов путем совершенствования технологий распределения налогов по уровням бюджетной вертикали и создания эффективной системы стимулирования местных органов государственного управления к росту доходной базы местных бюджетов. Это позволит преодолеть негативные тенденции опережающего роста заемных и трансфертных источников финансовых ресурсов местного самоуправления над собственными, оптимизировать структуру этих источников, повысить степень финансового самообеспечения органов МСУ и соразмерности собственных финансовых средств местных органов власти их задачам и функциям по обеспечению удовлетворения локальных общественных потребностей местных сообществ и социально-экономическому развитию региона:

во – вторых, с поиском инноваций в формировании реальной и эффективной системы органов МСУ. В частности, поиска различных формах непосредственного

участия граждан в местном самоуправлении, ибо что население абсолютно индифферентно и не интересуется этими вопросами. В этой связи, на наш взгляд, следует поддержать идею отдельных ученых о необходимости повсеместного внедрения «бюджета народного участия» в регионах, вовлечения населения в данный процесс и систематическое его информирование о проектах «бюджета народного участия», в том числе через интернет-ресурсы акимата (аппарата акима) и СМИ.

По существу, особую актуальность приобретает процесс инициативного бюджетирования. Другими словами, партисипативное бюджетирование — это участие населения в отборе проектов, направленных на решение вопросов местного значения, которые будут финансироваться за счет средств местного бюджета с возможным привлечением межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, инициативных платежей граждан, предпринимателей, юридических лиц, а также в последующем контроле за реализацией принятых к финансированию проектов.

Система межбюджетных отношений в развитых странах постоянно трансформируется в зависимости от уровня экономического развития страны, внедряются в практику современные бюджетные механизмы. В течение последних десятилетий вовлечение общественности в процесс принятия решений по формированию и управлению местными бюджетами становится популярным механизмом бюджетного процесса. Например, во многих странах применяется практика партисипативного бюджетирования (*participate* — принимать участие). Институт партисипативного (в разных источниках «инициативного», «народного», «партиципаторного») бюджетирования успешно развивается и реализуется уже 30 лет более чем в 80 странах мира [11, 14]. Во всем мире идет процесс передачи полномочий и ресурсов на уровень, максимально приближенный к населению.

Таким образом, проведенный сравнительный анализ зарубежной практики финансового обеспечения местного самоуправления позволил нам выявить следующие основные тренды:

1. Определение оптимального баланса между централизацией и децентрализацией, т.е. понимание, какие полномочия и в каком объеме эффективнее финансировать на местном уровне, а какие — на региональном или государственном на основе оценки рисков и преимуществ разных моделей. А анализ зарубежных кейсов помогает избежать ошибок и выбрать наиболее адаптивную модель для конкретных национальных условий.

2. Повышение финансовой устойчивости органов местного самоуправления, т.е. муниципалитеты по всему миру сталкиваются с растущими расходными обязательствами (социальная сфера, ЖКХ, инфраструктура) при ограниченных ресурсах. Зарубежный опыт предлагает инструменты для решения этих проблем:

- а) диверсификация доходной базы: изучение успешных практик взимания местных налогов (например, налог на недвижимость в англосаксонских странах), развития неналоговых доходов (доходы от муниципального имущества, ГЧП) и использования муниципальных займов;

- б) совершенствование механизмов межбюджетного регулирования: анализ моделей финансового выравнивания (как в Германии или Скандинавии) позволяет

разработать справедливые и прозрачные системы трансфертов, обеспечивающие равный доступ граждан к базовым услугам независимо от места жительства.

3. Реагирование на современные вызовы:

а) урбанизация, т.е. рост городов требует огромных инвестиций в инфраструктуру, транспорт и коммунальное хозяйство. Опыт финансового планирования мегаполисов Европы, Азии и Америки крайне важен.

б) цифровая трансформация, современные вызовы диктуют необходимость активного использования цифровых технологий для повышения эффективности бюджетных расходов и создания новых сервисов («умные города»);

в) социальное неравенство и миграция: эти вызовы требуют гибких финансовых механизмов для поддержки депрессивных территорий и интеграции новых жителей, что успешно реализуется в рамках европейских и канадских моделей.

4. Развитие конкурентоспособности территорий и повышения качества жизни населения регионов. Качество местных услуг (образование, здравоохранение, благоустройство) напрямую влияет на инвестиционную привлекательность региона и уровень жизни населения. Изучение зарубежного опыта позволяет:

а) внедрить лучшие практики бюджетного управления: например, методы программно-целевого бюджетирования (performance-based budgeting) и participatory budgeting (участие граждан в распределении бюджетных средств).

б) стимулировать инновации на местном уровне: финансовая автономия, как в скандинавских странах, позволяет местным властям экспериментировать и находить нестандартные решения местных проблем.

Рассмотренные выше все аспекты обозначенной нами проблемы имеют практическую значимость для Казахстана, особо эта тема особенно актуальна в контексте:

- поиска путей модернизации системы межбюджетных отношений поскольку отечественная система сталкивается с проблемами высокой дотационности многих регионов, несбалансированности доходов и расходных полномочий;

- реализации национальных проектов, ибо успех нацпроектов во многом зависит от их финансового обеспечения и исполнения на местном уровне, где зарубежный опыт управления проектами и привлечения инвестиций может быть крайне полезен;

- повышения эффективности управления местными финансами и внедрение лучших международных практик в области прозрачности, подотчетности и управления долгом способно значительно повысить качество муниципального управления.

Итак, изучение зарубежной практики финансового обеспечения МСУ определяется ее прямым влиянием на качество жизни граждан, устойчивость национальной экономики и способность государств адаптироваться к глобальным вызовам с целью выработки эффективных решений в области публичных финансов и территориального развития. Сравнительный анализ позволяет не копировать, а творчески адаптировать наиболее успешные механизмы для построения дееспособного и финансово самостоятельного местного самоуправления.

Таким образом эффективная финансовая система местного самоуправления (МСУ) — краеугольный камень децентрализованного демократического

государства и сравнительный анализ показывает, что успешная система финансового обеспечения МСУ – это всегда сложный баланс между автономией и солидарностью, между стимулами для развития и выравниванием условий. Наиболее устойчивыми оказываются гибридные системы, которые, как в Германии или скандинавских странах, сочетают элементы автономного налогообложения с мощными, прозрачными механизмами финансовой поддержки, гарантируя тем самым всем гражданам страны доступ к качественным услугам независимо от места их проживания.

Список использованной литературы:

1. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639.
2. «О местном государственном управлении и самоуправлении» [https:// www.gov.kz](https://www.gov.kz). Отчеты о межбюджетных отношениях Министерство финансов Республики Казахстан.
3. Жанузакова, Л.Т., (2021). Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в РК на современном этапе// Вестник института законодательства и правовой информации РК № 4 (67), 21-30
4. Отчет OECD (2021). OECD Economic Surveys: Kazakhstan.
5. Нехайчук, Ю.С., Нехайчук Д.В. 2014. Оценка систем финансового обеспечения местного самоуправления в европейских странах// Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции №3, 35-40
6. Отчет IMF (2023). Kazakhstan: Selected Issues.
7. Захрабов, Д. М., Соколов, А. П., Махмудов, Р. Д., & Махмудов, Д. Р. (2024). Зарубежный опыт регулирования межбюджетных отношений. Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы, (1), 81-88.
8. Мусинова, Н.Н. (2025). Направления развития местного самоуправления в условиях его интеграции в единую систему публичной власти // Вестник Алтайской академии экономики и права. (7-2), 286-292
9. Музапар, Д., Сабитов, К., & Рахимбаев, Э. (2025). Концептуальные основы формирования правовой базы инновационной системы местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан. Международный журнал гуманитарных и естественных наук, (1-4), 142-150.
10. Вагин, В. В., Петрова, И. В., & Кураколов, М. В. (2025). Инициативное бюджетирование в странах Центральной Азии и Закавказья: предпосылки и пути развития. Финансовый журнал, 17(2), 56-71.
11. Вагин, В.В. (2020). Анализ и систематизация лучшей российской и зарубежной практики вовлечения граждан в бюджетные инициативы / В.В. Вагин [Электронный доступ]. — Режим доступа: www.nvraion.ru/ekonomika-ifinansy/initsiativnoe-byudzhetrovanie/info_1.pdf (дата обращения: 02.09–07.09.2025).
12. Абдуллаев, А. М., Кадырова, М. Б., & Куралбаев, А. А. (2025). Влияние модернизации местного управления на социально-экономическое развитие регионов. «Вестник НАН РК», 415(3), 349-370.

13. Yangirov, A. V., & Yandimirova, A. A. (2017). Foreign experience in ensuring the stability and balance of local budgets. *Journal of Economics, Entrepreneurship and Law*, 7(1), 43-48. <https://doi.org/10.18334/epp.7.1.36932>
14. Кайль, Я.Я. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления / Я.Я. Кайль, Епинина, В.С. [Электронный доступ] // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2013. — № 2. — Режим доступа: cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-partisipativnoy-orientatsii-publichnogo-upravleniya/viewer (дата обращения: 08.09.2025).

Калишева Ж. Г.

Кандидат юридических наук, Professor Emeritus MNU, Руководитель Бюро по оценке и сертификации юристов, г. Астана

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Конституционная реформа в Республике Казахстан 2022 года направлена на дальнейшую модернизацию общества и государства. Эти изменения важны с точки зрения научных исследований, так как в рамках проводимой реформы реализуется курс политической модернизации и в этом контексте значительное место занимает развитие всех институтов государства. Поправки, которые были внесены в 33 статьи Конституции Республики Казахстан, затронули институты государственной власти, вопросы перераспределения ряда властных полномочий-Статуса Президента, изменения роли и статуса Парламента, как органа законодательной власти, расширения участия граждан в управлении государством. В этом контексте остановимся на важности развития института местного самоуправления, определение механизмов взаимодействия между местным самоуправлением и вышестоящими органами государственной власти, определения компетенции органов местного самоуправления и четких границ полномочий, и ответственности органов местного самоуправления.

Модернизация института местного самоуправления в Республике Казахстан должна носить комплексный характер, включая вопросы правового, административного, финансового и информационно-технологического характера. Только в условиях взаимодействия с населением, реального усиления местной власти, обеспечения прозрачности всех процедур возможно создание эффективной системы управления в регионах.

Конституция как основной источник национального права, в статье 89 закрепляет «в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения». [1] Закрепление правовых гарантий для реализации решения населением вопросов местного значения указывает на разграничение функций государства и институтов местного самоуправления. Для анализа дефиниции «местное

самоуправление» обратимся к Закону Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года, где пункт 9 статьи 1 дает следующее определение «местное самоуправление - деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами» [2]. Данное определение, на наш взгляд, не содержит четкого понятия «местное самоуправление». По нашему мнению, определение размыто, в то время как местное самоуправление-это рассмотрение вопросов местного значения населением на конкретной территории. В этом контексте обратимся к истории модели местного самоуправления, которое имело место в казахском обществе. Основы самоуправления в казахской степи зародились еще в эпоху возникновения родовых и племенных общин, когда постепенно формировался кочевой образ жизни. Старшины родов и племенные вожди избирались на курултаях и сходах кочевников, что являлось примером демократии в кочевом обществе. Они наделялись полномочиями рассматривать споры, образовывать и командовать подразделениями воинов. В период правления Тауке хана свод законов «Жеты жарғы» дал новый импульс для развития правовой значимости местного самоуправления.[3]. «Жеті жарғы» включал в себя раздел «Земельный Закон (Жер дауы)», в котором обговаривалось решение споров о пастбищах и водопоях. Тауке хан разграничил пастбища кочевников, чтобы урегулировать проблему, вызванную джунгарскими нападениями, которые привели к борьбе за землю между родами. Данные меры были вынужденными для стабилизации казахского общества в тот трудный период. В «Жеті жарғы» было четкое разграничение компетенций публично-властных и общественных институтов. Были сформированы исполнительные, представительные и судебные органы. Представительная власть состояла из Кенесов (Советов) и Курултаев (народных собраний), исполнительную власть осуществляли султаны-потомки ханов, судебную власть осуществлял совет/суд биев. Съезды биев формировали местные законы в виде «Ереже». Данный институт создавал малые кодексы, которые были обязательными для степного общества. Аулы были низовым уровнем местного самоуправления, где проводились сходы, собрания, где решались вопросы местного значения, как укрепление аульского хозяйства, обеспечение уплаты налогов. Важность института самоуправления в казахской степи отмечал казахский просветитель Шокан Уалиханов «самоуправление народов он отмечал, «как ограниченную связь, с одной стороны, с такими политическими институтами как саморазвитие, самозащиту и самосуд народов, с другой стороны». [4] Таким образом, казахи ещё до российской колонизации имели институты местного самоуправления. Позже идеи самоуправления нашли свое отражение среди выдвинутой программы «Алаш-Орды», выраженной в предоставлении автономии и создании народного совета по прототипу Парламента. Рассматривая эволюцию института местного самоуправления в истории нашего народа на основе историко-правового метода, мы показали, как национальные традиции, начиная с модели Курултая и института биев, выступавшие первыми органами коллективного принятия решений на местах,

в рамках казахского ханства, могут быть использованы с возможной адаптацией эффективных моделей регулирования местного управления.

Последовательная эволюция правового регулирования местного самоуправления в Казахстане не может быть рассмотрена без формально-юридического метода и применения системного анализа, которые позволят выявить векторные направления развития данного института с целью совершенствования государственного управления и выявления взаимосвязей между органами местного самоуправления с центральными органами, а также оценке аспектов реализации реформ.

В Послании Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» (г. Астана, 2 сентября 2024 г.) поднимаются важные вопросы децентрализации власти, повышение эффективности государственного управления, формирования единой экосистемы по работе с обращениями и запросами граждан, внедрения прямой выборности акимов районов и городов областного значения, сел. Это очередной важный шаг в деле трансформации политической системы. [5]

В рамках институциональных изменений нельзя не упомянуть о внедрении системы общественных советов, реализованной принятием закона Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах», которое разделяло общественные советы на республиканские и местные. [6] Данный институт был внедрен с задачами повышения уровня доверия граждан к деятельности государства, а также повышению эффективности, открытости и прозрачности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Принятие Закона РК от 2 октября 2023 года № 30-VIII «Об общественном контроле» был направлен на разработку механизма общественного контроля, который стал одним из главных инструментов общественных советов, благодаря которым народ получил право на проведение мониторинга за деятельностью государственных органов, тем самым принимая участие в государственном управлении. [7] В контексте реформирования института местного самоуправления, отметим, что «сильная система местного самоуправления-это базовая основа для прямого участия граждан в улучшении качества жизни в своем родном населенном пункте».

Институциональная реформа местного самоуправления выдвигает решение следующих задач:

- Введения выборности акимов;

5 ноября 2023 года по инициативе Главы государства впервые прошли выборы акимов пилотных районов и городов областного значения. В соответствии с полномочиями маслихаты областей утвердили перечень 42 районов и 3 городов областного значения для проведения данных выборов. Было задействовано 1553 избирательных комиссий: 17 областных, 3 городских, 42 районных и 1491 участковых избирательных комиссий. Выборы прошли на альтернативной основе. В избирательных бюллетенях были включены 125 кандидатов. Явка избирателей составила- 62,79 %. Средний возраст избранных акимов составляет 46,7 лет. [8]

- Пересмотр системы финансирования регионов;
- Облегчение порядка закупок для органов местного самоуправления;

- Ликвидация бюрократии и формализма.

В связи с данными задачами, была разработана Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года [9].

Данная концепция обозначила ряд нерешенных вопросов, в совокупности препятствующих ее полноценному функционированию и обозначила направления и меры по дальнейшему развитию местного самоуправления, разграничения зоны ответственности местного государственного управления и местного самоуправления, конкретизировав статус, функции и полномочия органов местного самоуправления с исключением дублирования с органами местного государственного управления и решения следующих задач:

1. Ведение прямых выборов акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов, что повышает их подотчетность населению;
2. Создание представительных органов местного самоуправления путем формирования кенесов в сельских округах и малых городах;
3. Развитие цифрового взаимодействия с населением онлайн-трансляции заседаний маслихатов, платформы для обсуждения инициатив граждан;
4. Повышение финансовой самостоятельности перераспределив налоги в пользу местных бюджетов.

Для реализации данных целей государством была внедрена поэтапная система выборов, начиная с выборов акимов сел в 2021 году и заканчивая городами и районами к первой половине 2025 года. В этом контексте отметим, что с 2021 года избрано около 2,5 тысячи акимов сел, что составляет 90% от общего количества глав сельских населенных пунктов. В остальных селах выборы будут проходить по истечении сроков полномочий их акимов. Таким образом, корпус акимов, избранных народом, в значительной степени обновился». [10] Данный способ смог привнести новое видение в управлении сел, что положительно сказывается на модернизации сельской местности.

Создание института кенесов в сельских округах и малых городах был определён как орган местного самоуправления, выражающий волю населения и определяющий меры, необходимые для ее реализации, а также контролирующий их осуществление на территории города районного значения, села, поселка, сельского округа. Решение данного вопроса должно сопровождаться принятием закона Республики Казахстан «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Цифровое развитие касательно онлайн трансляции коснулось на уровне маслихатов областей и городов. Что касается нижестоящих маслихатов они не могли проводить данные трансляции ссылаясь на недолжное техническое обеспечение.

Вопрос финансовой самостоятельности вызывает важное беспокойство разграничения налоговых выплат с республиканского бюджета в местный путем их перенаправления. В конце ноября 2024 года Премьер-министром Республики Казахстан для расширения доходных источников бюджета был предложен переход следующих налогов и сборов:

1. Доли налога на имущество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по распределению маслихата;
2. Платы за пользование водными ресурсами;
3. Лицензионного сбора за право занятия отдельными видами деятельности;

4. Платы за пользование лицензиями на занятие отдельными видами деятельности;

5. Налога на добычу полезных ископаемых на общераспространенные полезные ископаемые [11]

Данный переход платежей безусловно сказывается на финансовых возможностях местных органов самоуправления. Однако, на наш взгляд, стоит обратить серьезное внимание на прозрачность исполнения доходных источников бюджета путем перенаправления в местный бюджет. В этом направлении важное значение смогут сыграть институты гражданского общества.

В современной мировой арене еще в XX веке поднимались вопросы по модернизации местного самоуправления, что подтверждается принятием таких международных актов как Европейская хартия местного самоуправления, 15 октября 1985 году в г. Страсбург [12] и Декларации СНГ «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества» от 29 октября 1994 года [13].

Президент Республики Казахстан Токаев К.К. в своем Послании народу Казахстана от 2022 года [14] отмечал важность Европейской Хартии для нашего государства, отмечая о необходимости проработки вопроса о ратификации Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления, которая является базовым международным документом в этой сфере. Европейская хартия закладывает правовую основу для демократического местного самоуправления в европейском регионе, гарантируя его автономию, финансовую независимость и защиту от чрезмерного государственного вмешательства. Данный документ был ориентирован на принцип субсидиарности путем передачи власти в руки местных органов самоуправления для более эффективного управления.

Декларация СНГ «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества» направлена на укрепление принципов местного самоуправления в странах СНГ, обеспечивая его правовую, экономическую и организационную основу. Декларация закрепляет внедрение автономности местных органов власти и их контроле со стороны государства для соблюдения законности данным институтом. Реализация закрепленных принципов, заложенных в международных документах, будет на практике способствовать эффективному выполнению своих функций в интересах граждан органами местного самоуправления.

В рамках сравнительного правоведения представляется возможным остановиться на изучении регулирования местного самоуправления на примере азиатского опыта местного самоуправления для более полного и объективного анализа зарубежного опыта. Учитывая азиатский опыт местного самоуправления, можно взглянуть на Японию, где согласно Конституции Японии, представительные и исполнительные органы префектур и муниципалитетов осуществляют свою деятельность на основе принципа местной автономии. В соответствии со ст. 93 Конституции местным совещательным органом является собрание, состав которого избирается населением, проживающим на территории соответствующих административно-территориальных единиц, путем проведения прямых выборов, при этом количественный состав собрания определяется в зависимости от численности населения. [15]

Сами члены собрания избираются по мажоритарной системе относительного большинства сроком на 4 года. Само собрание возглавляется председателем и собирается четыре раза в год на сессии. Актом данного собрания является постановление являвшееся обязательным на соответствующей территории.

Исполнительная власть на местах возглавляется в следующей последовательности:

- На уровне префектур возглавляется губернаторами;
- В городах и поселках главами являются мэры;
- Деревни управляются старостами.

При этом данные главы исполнительной власти также избираются населением. Следует отметить, что между представительными и исполнительными органами имеется четкая система сдержек и противовесов.

Так, главы исполнительных органов могут выдвинуть вето на решения собрания, которое может быть отменено решением большинства в 2/3 голосов собрания, а также права досрочного роспуска собрания. При этом совет может отстранить должностных лиц от занимаемых ими должностей решением не менее 3/4 голосов от числа совета. [16]

Следует отметить, что в Японии сильно развиты идеи народовластия, так граждане с избранием собрания могут требовать отзыва с должности членов собрания и даже поднять вопрос роспуска собрания. Однако данный вопрос входит в компетенцию комиссии по контролю за выборами.

Таким образом, на примере Японии можно наблюдать четко выраженную систему сдержек и противовесов, которая может стать для Казахстана отличным примером совмещения традиций и современного общества в регулировании местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 17 сентября 2022 года)
2. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года (с изменениями и дополнениями): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>
3. Н.С. Ахметова «Обычное право казахов в XVIII и первой половине XIX века». Алматы, 1997. Стр. 44
4. Салык Зиманов: Полное собрание сочинений. 10 томов. Алматы. «Медиа-корпорация «ЗАҢ», 2009. III том. С. 244
5. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2024 года «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм»: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K24002024_1/info
6. Закон Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах» (с изменениями и дополнениями): <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>
7. Закон Республики Казахстан от 2 октября 2023 года № 30-VIII «Об общественном контроле»: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2300000030>

8. Об итогах выборов акимов районов и городов областного значения: <https://election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=9122>
9. Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года. Указ Президента Республики Казахстан от 18.08.2021г. № 639: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000639>
10. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2024 года «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм»: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K24002024_1/info
11. Письмо Премьер-Министра Республики Казахстан от 26 декабря 2024 года № 11-12/5894 «Касательно развития сельских территорий»
12. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)
13. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 29 октября 1994 года «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества»
14. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации», 16 марта 2022 года.
15. Конституция Японии 1947: <https://legalns.com/download/books/cons/japan.pdf>; <https://worldconstitutions.ru/?p=37>
16. Аналитический доклад на тему: «Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования» / Астана, НАО «Казахстанский институт общественного развития», 2023. С. 69

Катаржина Плонка-Беленин
профессор Katowice Business University

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ

Территориальное самоуправление является фундаментом демократического строя государства. Его существование позволяет гражданам реально влиять на общественную жизнь, в частности, на местные вопросы. В Польше, в результате политических перемен после 1989 года, самоуправление было восстановлено как один из основных столпов современного правового государства. С тех пор оно играет ключевую роль в управлении общественными делами, одновременно являясь проявлением децентрализации власти и развития гражданского общества.

Самоуправление как конституционная основа

Согласно Конституции Республики Польша 1997 года, территориальное самоуправление представляет собой форму организации местного сообщества, обладающего правосубъектностью и правом самостоятельно выполнять общественные функции. Принцип субсидиарности, являющийся одной из основ функционирования самоуправления, гласит, что общественные задачи должны выполняться теми органами, которые находятся ближе всего к гражданам и могут

сделать это наиболее эффективно. Благодаря этому жители гмин, повятов и воеводств имеют больший контроль над вопросами, которые непосредственно их касаются.

Структура территориального самоуправления в Польше

Система территориального самоуправления в Польше имеет трёхуровневый характер и включает в себя: гмины, повяты и воеводства.

Гмина

Гмина является базовой единицей самоуправления и объединяет сообщество жителей, проживающих на определённой территории. Её задачей является удовлетворение повседневных потребностей граждан. Основные задачи гмины включают: содержание местной инфраструктуры, предоставление коммунальных услуг, управление начальными школами, организацию местного транспорта, управление отходами, социальную помощь, а также планирование территорий. Представительным органом гмины является совет гмины (или городской совет), а исполнительным органом войт, бурмистр или президент города в зависимости от типа гмины.

Повят

Повят охватывает большую территорию и объединяет несколько гмин. К его компетенциям относятся задачи, выходящие за рамки возможностей отдельной гмины, такие как: управление средними школами, повятскими больницами, культурными учреждениями, домами социального обслуживания, управление повятскими дорогами, а также ведение геодезической документации. Представительную власть в повяте осуществляет совет повята, а исполнительную, правление повята, состоящее из старосты и членов правления.

Воеводство

Воеводство, самая крупная единица территориального самоуправления стратегического характера. Его задачи сосредоточены на региональном развитии, поддержке экономики, управлении средствами Европейского Союза, охране окружающей среды, поддержке высшего образования и разработке планов пространственного развития.

Представительным органом является сейм воеводства, а исполнительным правление воеводства во главе с маршалком. Следует подчеркнуть, что в воеводстве также присутствует представитель государственной администрации, воевода, который контролирует законность действий самоуправления.

Область компетенций и задач самоуправления

Территориальное самоуправление выполняет общественные функции, которые можно разделить на три группы:

- Собственные задачи, вытекающие из законов и связанные с текущими потребностями жителей (например, содержание школ, водопроводов, дорог, организация общественного транспорта).
- Порученные задачи в сфере государственной администрации выполняемые от имени государства, например, организация выборов, выдача удостоверений личности.
- Переданные задачи, которые могут быть приняты от других единиц самоуправления или государственной администрации на основе соглашений.

Объём задач увеличивается с уровнем самоуправления - от локальных в гмине, через сверхлокальные в повяте, до региональных в воеводстве.

Финансирование деятельности самоуправления

Для реализации своих задач единицы самоуправления должны иметь соответствующие финансовые ресурсы. Финансирование происходит из различных источников:

- собственные доходы (например, местные налоги на недвижимость, гербовый сбор, арендная плата),
- доля в государственных налогах (PIT, CIT),
- общие субвенции из государственного бюджета,
- целевые дотации (например, на порученные задачи),
- средства Европейского Союза.

Собственные доходы дают самоуправлениям большую независимость, однако их уровень часто бывает недостаточным, из-за чего некоторые единицы сильно зависят от центральных средств.

Надзор и контроль над самоуправлением

Хотя самоуправление является независимым, его деятельность не полностью автономна. Государство осуществляет надзор за законностью действий единиц территориального самоуправления, главным образом через воеводу и Региональные счётные палаты, контролирующие финансовое хозяйство. Дополнительной формой контроля является общественный контроль: деятельность самоуправления должна быть прозрачной, а граждане имеют право на доступ к публичной информации, участие в заседаниях советов, подачу жалоб и петиций.

Значение территориального самоуправления

Роль территориального самоуправления в Польше огромна. Оно в значительной мере отвечает за повседневное функционирование общества — от качества дорог, через образование и здравоохранение, до развития инфраструктуры и безопасности. Самоуправление создаёт пространство, где жители могут активно участвовать в общественной жизни, принимать участие в консультациях, общественных бюджетах и выполнять функции советников. Кроме того, самоуправление всё чаще становится партнёром правительства и международных институтов, особенно в контексте управления европейскими фондами. Благодаря ему возможна реализация устойчивого развития регионов и сокращение социальных различий.

Заключение

Территориальное самоуправление в Польше является важным элементом государственного строя. Его функционирование позволяет реализовывать множество общественных задач более эффективно и с учётом местных потребностей. Именно благодаря самоуправлению граждане имеют возможность напрямую влиять на формирование окружающей их среды. Несмотря на существующие вызовы, такие как финансовые проблемы и различия между регионами, его значение для функционирования демократического государства трудно переоценить.

Кокешбаева М. Р.

Старший преподаватель
Университета Кунаева

УЧАСТИЕ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИЙ И ОТДЕЛЬНЫХ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Современное казахстанское общество характеризуется повышенным вниманием к вопросам защиты прав и законных интересов граждан, юридических лиц, а также публичных интересов. Гражданское судопроизводство выступает ключевым механизмом реализации этих прав, а участие в процессе государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и отдельных граждан значительно расширяет возможности судебной защиты.

В условиях развития правового государства в Республике Казахстан особенно важно обеспечить равный доступ к правосудию и защиту интересов тех лиц, которые по различным причинам не могут самостоятельно отстаивать свои права. Государственные органы и иные субъекты нередко наделяются функциями представительства в суде для защиты не только государственных, но и общественных интересов, а также прав социально уязвимых групп.

Кроме того, практика привлечения таких субъектов к участию в гражданских делах позволяет повысить объективность и полноту рассмотрения споров, содействует снижению социальной напряженности и формирует доверие к судебной системе.

Однако, несмотря на наличие правовой базы, участие данных субъектов в гражданском процессе остаётся недостаточно урегулированным на практике. Возникают вопросы о пределах полномочий, условиях подачи заключений, правовом статусе представителей и допустимости иска в интересах третьих лиц. Всё это делает тему исследования особенно актуальной и практически значимой.

Целью настоящей статьи является всесторонний анализ правовой природы и порядка участия в гражданском процессе государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и отдельных граждан в Республике Казахстан, а также выявление существующих проблем и формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства и судебной практики.

Для достижения поставленной цели в статье решаются следующие задачи:

Раскрыть правовую основу участия государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан в гражданском процессе согласно Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан.

Охарактеризовать процессуальный статус и формы участия указанных субъектов в различных ролях (истцы, третьи лица, представители, субъекты, дающие заключения).

Изучить особенности подачи и оценки судом заключений государственных и иных органов.

Рассмотреть функции представителей и особенности института представительства в гражданском процессе.

Проанализировать существующие проблемы и пробелы в правоприменительной практике, выявить неоднозначные аспекты и судебные коллизии.

Сформулировать предложения по улучшению законодательства и практики участия данных субъектов в целях повышения эффективности судебной защиты прав и интересов.

Участие государственных органов и органов местного самоуправления

В гражданском процессе Республики Казахстан участие государственных органов и органов местного самоуправления регулируется, прежде всего, статьёй 56 ГПК РК, которая предусматривает их участие в судопроизводстве для дачи заключения по делу. Это особая форма участия, отличающаяся от процессуального положения сторон, третьих лиц или представителей.

Формы участия по статье 56 ГПК РК согласно статье 56 ГПК РК:

"Государственные органы и органы местного самоуправления могут быть привлечены к участию в гражданском процессе для дачи заключения по делу, если рассмотрение дела затрагивает права и законные интересы граждан, организаций, общества или государства."

Таким образом, участие осуществляется в форме:

- Дачи заключения по делу, выражающего официальную позицию органа по существу спора;

- При необходимости, соответствующий орган может также направить представителя, который участвует в судебном заседании с правами и обязанностями, предусмотренными ГПК РК.

Такая форма участия особенно актуальна: -при делах о защите прав несовершеннолетних; -при спорах, связанных с социальной защитой, здравоохранением, жилищными отношениями; -в вопросах, имеющих общественно значимый или публично-правовой характер.

Орган может быть привлечён к делу:

- По инициативе суда, если суд усматривает, что дело затрагивает важные публичные интересы;

- По ходатайству участников процесса, если одна из сторон считает, что заключение уполномоченного органа может способствовать всестороннему рассмотрению дела;

- По собственной инициативе государственного органа или органа МСУ.

Заключение оформляется в письменном виде, должно быть подписано уполномоченным должностным лицом и приобщается к материалам дела.

Если орган направляет представителя, он обладает следующими процессуальными правами:

- знакомиться с материалами дела;
- участвовать в судебных заседаниях;
- представлять доказательства;
- давать объяснения;
- заявлять ходатайства и возражения.

Однако такой представитель не является стороной спора и не несёт ответственности за исход дела — его участие направлено исключительно на обеспечение законности и защиты публичных интересов.

Заключение государственного органа имеет особый процессуальный статус:

Оно не является доказательством в традиционном смысле, но служит специальным источником информации, к которому суд обязан отнестись внимательно.

Суд не связан содержанием заключения, но в случае отказа от его учета, должен мотивировать это в решении.

Заключение может повлиять на формирование выводов суда, особенно если касается специфических вопросов (например, санитарные нормы, права детей, экологические стандарты).

Такой подход соответствует принципу содействия суду в реализации задач гражданского судопроизводства: всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств дела.

Участие государственных органов и органов МСУ способствует:

- реализации публичного интереса в частноправовых спорах;
- повышению качества правосудия;
- формированию единой правоприменительной практики;
- защите социально уязвимых категорий граждан (дети, инвалиды, пенсионеры и др.).

Однако в правоприменительной практике участие этих органов пока ограничено, что указывает на необходимость дальнейшего развития механизма их процессуальной активности и совершенствования статьи 56 ГПК РК.

Практическое значение участия в защите муниципальных и общественных интересов

Экономическая и социальная устойчивость: Маслихаты, контролируя бюджеты и программы, способствуют справедливому распределению ресурсов и развитию местной инфраструктуры [Госпортал РК](#) [Конституция Республики Казахстан](#).

Правовая и санитарная регуляция: Через утверждение правил благоустройства, санитарных норм и правил содержания животных маслихаты обеспечивают правопорядок и защищают здоровье населения [Закон и Право Госпортал РК](#) [Закон Учет](#).

Контроль и ответственность: Рассмотрение отчётов акимов и представителей, а также возможность инициировать дисциплинарные меры усиливает прозрачность управления и снижает риск злоупотреблений.

Представление интересов граждан: Маслихаты служат каналом взаимодействия между населением и исполнительной властью, способствуя учёту местных потребностей в принятии решений.

Обеспечение законности: Отмена противоправных актов, санкционированная маслихатами, гарантирует, что решения органов власти соответствуют законам и интересам граждан.

Этот раздел демонстрирует, что органы местного самоуправления, обладая значительными функциями в управлении и контроле, играют важную роль в гражданском процессе, особенно когда речь идёт о защите муниципальных и общественных интересов через заключения и участие в деле. Если нужно, могу

дополнить конкретными казахстанскими примерами судебной практики или кейсами.

Согласно статье 52 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (ГПК РК), в гражданском процессе допускается участие третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования, а статья 53 ГПК РК регулирует участие третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований.

Третьи лица с самостоятельными требованиями (ст. 52 ГПК РК)

Организации могут вступить в гражданский процесс, если имеют собственный интерес, затронутый существующим спором. В этом случае они обладают правами и обязанностями истца, могут предъявить самостоятельный иск и вести дело от своего имени.

Пример:

Экологическая неправительственная организация может выступить в качестве истца в деле о нарушении природоохранного законодательства в интересах населения региона.

Третьи лица без самостоятельных требований (ст. 53 ГПК РК)

Организация может вступить в процесс на стороне истца или ответчика, если исход дела может повлиять на её права или обязанности.

Пример:

Профсоюз может участвовать в деле работника против работодателя в защиту трудовых прав члена профсоюза. Несмотря на отсутствие собственных требований, профсоюз имеет процессуальные права: участвовать в заседаниях, давать объяснения, заявлять ходатайства и пр.

Организации могут участвовать в делах:

- по инициативе суда;
- по собственной инициативе;
- по ходатайству сторон.

Такое участие особенно важно в делах, касающихся:

- прав потребителей;
- трудовых споров;
- экологических нарушений;
- дискриминации;
- защиты прав социально уязвимых групп.

Организации нередко представляют интересы неопределённого круга лиц — например, общественные объединения, фондовые и экологические организации, благотворительные фонды и т. д. Такое участие поддерживает реализацию принципов гласности, социальной справедливости и правового государства.

Граждане могут участвовать в гражданском процессе:

- лично — как стороны или третьи лица;
- через законных представителей — если они недееспособны, ограничены в дееспособности, несовершеннолетние и т. д.

Участие в качестве третьих лиц.

Гражданин вправе быть привлечён в дело в качестве третьего лица, если решение может повлиять на его права, свободы или обязанности, даже если он не является стороной спора. Это обеспечивает соблюдение принципа права на защиту и исключает возможность вынесения решения "за спиной" заинтересованного лица.

Пример:

В деле о разделе имущества между супругами третьим лицом может быть гражданин, которому принадлежит часть спорного имущества по договору дарения или займа.

Законные представители. Согласно ГПК РК, законными представителями граждан, не обладающих полной дееспособностью, могут быть:

- родители;
- опекуны;
- попечители;
- представители по доверенности;
- органы опеки и попечительства — в случаях, установленных законом.

Они осуществляют все процессуальные действия от имени представляемого, за исключением действий, требующих личного участия (например, признания иска, заключения мирового соглашения — при необходимости требуется согласие суда или самого гражданина).

Правовое основание. ГПК РК регулирует институт представительства в статьях 57–59, определяя, кто может выступать представителем и каковы его полномочия. Представительство позволяет защищать интересы лиц, которые по объективным или субъективным причинам не могут участвовать в процессе самостоятельно.

Основания представительства. Представительство в суде может быть:

- договорным — на основании доверенности;
- законным — при наличии родственных или правовых обязанностей;
- по назначению — в случаях, когда суд назначает представителя (например, при отсутствии у лица средств к существованию);
- по специальному поручению — например, от имени организаций или государственных органов.

Кто может быть представителем:

- адвокаты;
- сотрудники государственных органов, в том числе — юристы аппарата акиматов;
- представители профсоюзов и иных общественных организаций;
- уполномоченные сотрудники организаций;
- Уполномоченный по правам человека (омбудсмен) — в делах, касающихся прав человека;
- сотрудники органов опеки и попечительства — в делах, где затрагиваются интересы несовершеннолетних или недееспособных граждан.

Полномочия представителей. Представитель имеет право:

- подавать иск;
- подписывать заявления;
- собирать и представлять доказательства;
- участвовать в судебных заседаниях;
- обжаловать судебные акты.

Особые действия, такие как признание иска, заключение мирового соглашения, отказ от иска, требуют наличия прямого указания в доверенности.

Институт участия организаций, отдельных граждан и представителей в гражданском процессе играет важную роль в обеспечении реального доступа к правосудию. Он служит гарантией того, что процесс будет справедливым, открытым и направленным на защиту не только личных, но и общественно значимых интересов.

В гражданском процессе Республики Казахстан заключения государственных органов и органов местного самоуправления играют важную роль в обеспечении всестороннего и объективного рассмотрения дела. Как предусмотрено в процессуальном законодательстве и практике, такие заключения:

приобщаются к материалам дела, что позволяет суду получить экспертную или специализированную информацию, важную для правильного разрешения спора;

при этом заключения не являются обязательными для суда, то есть суд не связан их выводами и вправе принимать решение, основываясь на всех представленных доказательствах.

Если судья не соглашается с содержанием заключения, он обязан мотивированно указать причины отказа от его учета в судебном решении. Это обеспечивает прозрачность и обоснованность судебного акта.

Таким образом, заключения выступают как специальный источник информации, который способствует реализации принципа справедливого судебного разбирательства и обеспечению баланса частных и публичных интересов.

Несмотря на существующее законодательное регулирование, практика участия государственных органов в гражданском процессе сталкивается с рядом проблем и ограничений:

Отсутствие устойчивой судебной практики участия государственных органов в качестве сторон или третьих лиц с самостоятельными требованиями. Это связано с редкостью таких случаев и недостаточным вниманием к роли государства в гражданских спорах;

Недостаточное законодательное регулирование отдельных аспектов участия, например, порядка оформления и правового статуса заключений, прав представителей, процедурного статуса органов МСУ и т. п.;

Необходимость развития теоретической доктрины и формализации механизмов взаимодействия суда с государственными органами и иными субъектами, представляющими публичные интересы.

Эти пробелы требуют комплексного подхода — от совершенствования норм ГПК РК до разработки разъяснений высших судебных инстанций и создания практических рекомендаций для судей и участников процесса.

В заключение необходимо подчеркнуть, что институт участия государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и отдельных граждан в гражданском процессе Республики Казахстан играет ключевую роль в обеспечении защиты как частных, так и публичных интересов.

Данные субъекты способствуют всестороннему и объективному рассмотрению дел, повышая качество правосудия;

Заключения государственных органов и участие представителей обеспечивают специальную экспертизу и защиту общественных интересов;

Участие организаций и граждан расширяет демократическое измерение процесса, обеспечивая защиту неопределённых и социальных групп.

Рекомендации:

Необходимо внести законодательные уточнения в Гражданский процессуальный кодекс, касающиеся порядка привлечения, правового статуса и оценки заключений и представителей;

Следует разработать судебные разъяснения и методические рекомендации для судов, чтобы стандартизировать и унифицировать практику участия государственных и иных публичных субъектов;

Важно формировать и поддерживать правовую доктрину, которая будет способствовать развитию института и устранению существующих пробелов;

Рекомендуется активнее использовать возможности образовательных программ и повышения квалификации судей и юристов, чтобы повысить уровень понимания и применения норм о таком участии.

Таким образом, совершенствование механизма участия государственных органов и иных субъектов в гражданском процессе повысит эффективность и справедливость правосудия в Республике Казахстан.

Список использованной литературы:

1. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 21 ноября 2015 года № 376-V ЗРК (с изменениями и дополнениями). — Доступно на: adilet.zan.kz
2. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями). — Доступно на: constitutionrk.kz
3. Закон Республики Казахстан «Об общих принципах организации местного государственного управления и местного самоуправления в Республике Казахстан» от 21 июля 2001 года № 148-ІІ. — Доступно на: adilet.zan.kz
4. Литвинова Е.А. «Гражданский процесс в Республике Казахстан: Учебное пособие». Алматы, 2020.
5. Муканов Б.С. «Право и практика местного самоуправления в Казахстане». Астана, 2019.

Кузбаев Д. Ж.

Старший преподаватель кафедры
"Государственно-правовых дисциплин"
юридического факультета Alikhan Bokeikhan
University, член Общественного совета
города Семей

МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ: ВЫЗОВЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОСТИ И ЛЕГИТИМНОСТИ

Аннотация

Общественные советы как институт гражданского участия при органах власти призваны обеспечивать диалог между государством и обществом, содействовать

прозрачности и подотчётности государственных структур. Однако на практике механизмы их формирования нередко сталкиваются с серьёзными вызовами, связанными с представительностью и легитимностью. В статье анализируются эти механизмы на основе законодательства и практики, выявляются ключевые проблемы и предлагаются рекомендации, опираясь на отчеты ОЭСР, академические исследования и экспертные оценки.

Ключевые слова: общественные советы, гражданское участие, представительность, легитимность, государственное управление, публичная политика.

Введение

Общественные советы в Республике Казахстан представляют собой важный институт гражданского общества, предназначенный для обеспечения общественного контроля, прозрачности и участия граждан в процессах государственного управления. Они были введены в соответствии с Законом Республики Казахстан от 2 ноября 2015 года № 383-V «Об общественных советах» (далее – Закон об ОС), который определяет их как консультативно-совещательные и наблюдательные органы при центральных и местных исполнительных органах. Этот институт возник как часть более широких реформ по развитию открытого правительства, включая «План нации: 100 конкретных шагов» (2015 год) и Стратегию «Казахстан-2050», направленных на повышение доверия к власти и вовлечение гражданского общества. К 2017 году в Казахстане функционировало 229 общественных советов с более чем 4000 членами, охватывающих республиканский, региональный и местный уровни[1.]. Однако, несмотря на потенциал, механизмы формирования этих советов сталкиваются с значительными вызовами в плане представительности (способности отражать разнообразие общественных интересов) и легитимности (общественного признания и эффективности).

Формирование общественных советов регулируется Законом РК «Об общественных советах», который не устанавливает жестких унифицированных норм, но определяет общие принципы. Советы создаются при министерствах, при органах, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, органах местного государственного управления, субъектах квазигосударственного сектора (за исключением таких, как Верховный Суд, Конституционный суд, органы прокуратуры, Администрация Президента, Национальный банк и Министерство обороны), а также при местных органах (акиматах областей, городов республиканского значения и маслихатах). Инициатива создания исходит от главы соответствующего органа, а процесс включает создание рабочей группы для конкурсного отбора членов.

В теории эти шаги должны гарантировать:

Прозрачность, позволяя обществу видеть, кто и почему был выбран;

Представительность, обеспечивая участие различных социальных групп и общественных объединений;

Преемственность, сохраняя опыт и знания предыдущих членов Совета.

На практике же реализация этих принципов сталкивается с многочисленными трудностями.

Проблемы представительности и легитимности: взгляд из города Семей

Представительность подразумевает отражение интересов различных социальных групп, включая НПО, бизнес, этнические меньшинства, молодежь и женщин. Основные вызовы связаны с несовершенством отбора и состава.

Во-первых, нарушения квоты 2/3 от гражданского общества: в некоторых республиканских советах (например, при МИК и МВД) доля меньше, а представители госорганов или депутаты классифицируются как гражданский сектор.

Во-вторых, демографический дисбаланс: преобладают мужчины (75–78%), средний возраст 52–60 лет, молодежь (18–29 лет) представлена минимально (1,1% на региональном уровне), женщины – 22–25%.

В-третьих, доминирование лояльных к власти групп (бывшие чиновники, НПО с госфинансированием), что исключает маргинализированные слои и снижает разнообразие. Отсутствие критериев разнообразия (гендер, возраст, этнос) и наблюдателей в отборе усугубляет проблему[2.].

В качестве примера можно привести формирование Общественного совета города Семей, который наглядно демонстрирует ряд проблем, характерных для многих регионов:

1. Почти полностью новый состав Совета. Практически все утверждённые члены Совета ранее не участвовали в его работе. Опытные и авторитетные члены предыдущего состава переведены только в резерв. Такой подход подрывает преемственность, делает Совет менее эффективным и снижает доверие общественности. Граждане воспринимают это как «обнуление» института, где накопленный опыт и социальный капитал новых членов не компенсируют уход предыдущих.

2. Ограниченная прозрачность процедуры. Протоколы заседаний рабочей группы, аргументы при голосовании и основания отклонения кандидатур публикуются частично или несвоевременно. Из-за этого многие активные граждане не могут отслеживать ход отбора и остаются в неведении относительно того, каким образом формируется состав Совета.

3. Формальный характер конкурсного отбора. Процесс выбора членов Совета создаёт впечатление, что результаты заранее определены. Такой подход снижает мотивацию общественных объединений участвовать и формирует ощущение, что общественный контроль носит исключительно декларативный характер.

4. Слабое вовлечение общества. Публичные обсуждения кандидатур проводятся редко, и многие заинтересованные граждане не имеют возможности высказать мнение по формированию Совета. В результате создаётся разрыв между обществом и Советом, который должен представлять его интересы.

Легитимность определяется признанием советов как эффективного механизма участия и контроля. В Казахстане она подрывается зависимостью от власти и ограниченными полномочиями.

Ключевые проблемы: рекомендательный характер решений (госорганы обязаны учитывать, но не реализовывать рекомендации, с ответом в 30 дней), отсутствие механизмов принуждения и контроля исполнения. Зависимость от финансирования и организационной поддержки госорганов снижает автономию, а отсутствие бюджета на экспертизу и выезды ограничивает эффективность.

Информационная закрытость: неполные данные на сайтах (Kazkenes.kz), отсутствие обратной связи, низкая посещаемость и неравный доступ на казахском/русском языках. На региональном уровне – пассивность (низкое число мониторингов, обращений), дублирование с маслихатами и конфликты интересов[3.].

Эти факторы создают парадоксальную ситуацию: Совет существует формально, но его реальные функции — контроль, инициирование проектов, защита интересов разных групп граждан — ограничены.

Общая практика в разных регионах страны показывает схожие тенденции:

Диверсификация состава: новые члены привносят свежие идеи, но отсутствие преемственности ограничивает эффективность и устойчивость работы.

Формализация процедур: конкурсы и заседания часто носят декларативный характер, что ограничивает реальное участие граждан.

Ограниченная публичность: протоколы заседаний и решения рабочих групп недоступны широкому кругу заинтересованных сторон.

Растущая роль резерва: опытные члены включаются лишь в резерв, теряя возможность оказывать значимое влияние на процессы.

Эти тенденции свидетельствуют о том, что общественные советы рискуют стать формальным инструментом, лишённым доверия и реального влияния.

Пути улучшения

Для преодоления вызовов предлагается комплекс мер. Во-первых, внести изменения в Закон РК «Об общественных советах»: ввести квоты на разнообразие (гендер, возраст, группы), унифицировать критерии отбора и ротации, повысить долю гражданского общества до 9/10. Во-вторых, обеспечить автономию: ввести отдельное финансирование, штатные единицы и механизмы обязательного исполнения рекомендаций. В-третьих, улучшить прозрачность: создать единый портал с полной информацией, каналами обратной связи и ежегодными отчётами; проводить обучение членов и чиновников. Наконец, интегрировать инновации, такие как ко-креация и цифровые платформы, для повышения вовлечённости, как рекомендует ОЭСР. Эти шаги позволят общественным советам стать настоящим инструментом демократии, основанной на широком участии общественных масс в Казахстане.

Заключение

Опыт формирования Общественного совета города Семей показывает, что формальные процедуры без реального участия граждан и без сохранения институциональной памяти снижают легитимность и эффективность Совета.

Общественные советы могут выполнять свою ключевую функцию — быть мостом между обществом и властью, способствуя учёту интересов граждан при принятии решений — только при соблюдении принципов открытости, представительности и преемственности.

Создание Совета «для галочки» не приносит пользы обществу и ослабляет доверие к институтам гражданского контроля. Только совместные усилия государства и граждан позволят реализовать потенциал общественных советов как эффективного инструмента диалога и общественного участия.

Список использованной литературы:

1. Пять барьеров для развития общественных советов в Казахстане <https://vlast.kz/obsshestvo/27318-pat-barerov-dla-razvitia-obsestvennyh-sovetov-v-kazahstane.html?ysclid=mgynqa53y5369629008>
2. Transparent and Inclusive Stakeholder Participation through Public Councils in Kazakhstan https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/03/transparent-and-inclusive-stakeholder-participation-through-public-councils-in-kazakhstan_f0c5dd99/d21f1e98-en.pdf
3. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В КАЗАХСТАНЕ: ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ РАЗВИТИЯ https://kisi.kz/wp-content/uploads/2023/06/ob_sovety.pdf

Макеева Н. В.

Кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория государства и права и политология», Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация

МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Аннотация. В статье раскрывается понятие местного самоуправления, его природа, подходы к сущности местного самоуправления. Определена терминологическая база моделей местного самоуправления и проведена их классификация.

Рассмотрены основные модели местного самоуправления (англосаксонская модель, континентальная модель, иберийская модель, советская модель) в сравнительно-правовом ключе.

Ключевые слова: местное самоуправление, модель местного самоуправления, классификация моделей местного самоуправления, англосаксонская модель местного самоуправления, континентальная модель местного самоуправления, иберийская модель местного самоуправления, советская модель местного самоуправления

Местное самоуправление как важнейший институт современного общества выступает «одновременно ...составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности)» [1, с. 9]. Жизнеспособная система местного самоуправления является одним из ключевых показателей эффективности и устойчивости государственной власти.

В научной литературе отсутствует единый подход к трактовке понятия «местное самоуправление». Сформировано три основных подхода по вопросу сущности местного самоуправления.

Первый подход определяет местное самоуправление как общественную структуру, являющуюся самостоятельной формой публичной власти [2, с. 25]. Зарубежными сторонниками вышеуказанной теории являлись Ж-Ж Руссо, Дж. Локк, А. де Токвиль, Т. Джефферсон. Так, А. де Токвиль указывал, что: «Первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами» [3, с. 67]. Подобный подход позволяет говорить о формировании гражданского общества, коллективной ответственности, поисках компромисса при решении вопросов и, несомненно, о высоком уровне гражданского самосознания.

Второй подход исходит из тезиса, что любое управление производно от государства, и местное самоуправление здесь не исключение, являясь составной частью государственного механизма управления [4, с. 69]. Выдающимися представителями данного направления были Р. Гнейст, Л. Штейн, А.Д. Градовский. В частности, А.Д. Градовский отмечал, что: «самоуправление – это не просто движение власти из центра в периферию, это новая организация властных структур, создание новых элементов» [5, с. 117].

Третий подход интегрирует два предыдущих, определяя двойственную сущность местного самоуправления как государственного, так и общественного института [6, с. 61].

Сравнительный анализ зарубежных моделей местного самоуправления предполагает, прежде всего, оценку определения местного самоуправления, содержащегося в Европейской Хартии местного самоуправления 1985 года, где «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы» [7].

Природа местного самоуправления многолика и обусловлена не только особенностями происхождения, соотношением с государственным управлением, но и изменчивыми социально-политическими реалиями. Все это не могло не сказаться и на моделях местного самоуправления.

В отношении моделей местного самоуправления также не наблюдается единства терминологии. Модели местного самоуправления определяют, как «исторически сложившуюся, систему организации управления местными делами, на уровне муниципалитетов, городов, поселков или иных видов территориальных образований на низовом уровне управления страной» [8, с. 30]. Модель местного самоуправления может быть определена как система «взаимосвязей между субъектами местного самоуправления, между органами местной и государственной власти, их взаимодействия с демократическими институтами, самостоятельности и ответственности всех этих субъектов в общей системе публичной власти» [9, с. 287].

Классификация моделей местного самоуправления в очередной раз демонстрирует многообразие и неоднолинейность данного явления. Так, В.Е. Чиркин выделяет три базовые модели местного самоуправления: англосаксонскую,

романо-германскую и иберийскую [10, с. 98]. Н.А. Емельянов определяет в качестве моделей местного самоуправления: англосаксонскую; континентальную, или французскую; смешанную или гибридную (Германия, Австрия, Япония), и советскую (КНДР, Китай, Куба) [11, с. 10]. По версии В.Г. Шустова в качестве моделей местного самоуправления можно выделить германскую, французскую, англосаксонскую, советскую и традиционную [12, с. 43].

Классической считается англосаксонская модель, характерная для США, Великобритании, Канады, Австралии и ряда других государств. Классификация модели определен формальной автономией органов местного самоуправления и наличием на местном уровне выборных органов, которые действуют в рамках своей компетенции, не находясь в подчинении органам государственной власти. Распределение полномочий позволяет осуществлять взаимодействие между центром и местной властью, руководствуясь принципом индивидуальной компетенции и действовать строго в границах предоставленных полномочий. Иные действия могут быть квалифицированы как превышение должностных полномочий.

Данная модель является весьма распространенной, что обусловлено активным участием населения в жизни муниципального образования и отсутствием обширного чиновничьего аппарата (ввиду отсутствия прямого подчинения центральной власти), что делает эту модель особенно привлекательной.

К числу характерных черт англосаксонской модели относится также механизм осуществления управления, в частности управление местными делами находится в руках избранных населением представительных органов, которые для оперативного управления территорией назначают мэра и администрацию (последние могут избираться населением непосредственно).

Так, «жители в административно-территориальных единицах, (например, в графствах Англии и Уэльса, в графствах, округах, тауншипах США, Австралии и Канады) избирают совет (правление), обычно на два-четыре года. Как правило, он состоит из трех-семи членов, в крупнейших городах – из 30-50 человек. Одновременно с советом (правлением) население административно-территориальных единиц избирает и таких должностных лиц, как шериф (в США это начальник полиции), атторней, являющегося, например, в США поверенным представителем графства в суде и казначея» [13, с. 187].

В США компетенция органов местного самоуправления определяется законами штатов. В частности, это «принятие и исполнение местного бюджета, вопросы общественного порядка, оказание социальных услуг (муниципальное жилье, больницы, местные дороги, помощь нуждающимся), хозяйственная деятельность (муниципальные предприятия и др.), контроль за местными управленческими органами, информирование населения об актах федерации и штата и исполнение этих актов» [14, с. 347].

Подобная практика разграничения компетенции, наряду с преимуществами, имеет и ряд недостатков, среди которых усиление самостоятельности муниципалитетов, которое неминуемо ведет к их автономии и ослаблению взаимодействия с органами власти субъектов федерации. Как отмечают исследователи, «избыток местной автономии может создать не менее серьезные проблемы, чем ее недостаток» [15, с. 32]. Англосаксонская модель с ее излишней

автономностью целесообразна к применению в странах с высокой ответственностью представительных органов перед населением.

Континентальная модель получила свое распространение в странах континентальной Европы (Франции, Италии, Испании, Бельгии и др.), а также в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки. Континентальная модель демонстрирует высокий уровень централизации местного самоуправления, государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Франция справедливо считается родиной континентальной модели местного самоуправления и выступает примером иерархичности системы местного самоуправления. «Во Франции избираются советы и мэры, назначаются представители государственной власти - префекты в регионах и департаментах и супрефекты в округах. Префекты обычно назначаются правительством, особенно в регионы, супрефекты - министром внутренних дел. Советы создаются (избираются) в регионах и департаментах, в округах их нет. В общинах (они называются коммуны) есть только выборные органы: совет, мэр и его заместитель (заместители). Мэр избирается иногда непосредственно населением, отдельно от членов совета, иногда мэр и его заместители избираются советом» [16, с. 427-428].

Континентальная модель рассматривает местное самоуправление как составную часть государственного управления, как особый политический институт. «Здесь доминирует принцип негативного регулирования, в рамках которого местные органы обладают своеобразными остаточными полномочиями... местные власти вправе осуществлять такие действия, которые прямо не запрещены законом и не закреплены за какими-либо иными органами» [17, с. 31-32].

Иберийская модель местного самоуправления существует в Бразилии, Португалии, Мексике, других испаноговорящих странах Латинской Америки. Данная модель близка к континентальной модели местного самоуправления, но если последняя наделяет органы местного самоуправления остаточной компетенцией, то первая демонстрирует предметы совместного ведения государственной власти и местного самоуправления. Население административно-территориальной единицы избирает ее совет и главное должностное лицо (мэра, префекта), который проходит согласование и утверждение органами государственной власти в качестве ее представителя на местах. Мэр совмещает полномочия высшего должностного лица органа местного самоуправления и должностного лица органа государственного управления (контроля) в данной административно-территориальной единице.

Системы, сочетающие в себе характерные черты рассмотренных выше моделей, называют смешанными. Такие модели реализуются, в частности в Японии, Австрии и ряде других стран.

Советская модель местного самоуправления или модель социалистического типа, еще не потерявшая своей актуальности в существующих странах социализма, принципиально отличается от рассмотренных выше моделей и отрицает сам принцип местного самоуправления. Избранный совет рассматривается как орган государственной власти, который в свою очередь «избирает другой государственный постоянно-действующий орган – исполнительный комитет - коллегиальный орган государственного управления на подведомственной

территории. Члены исполкома являются руководителями отделов и управлений, с помощью которых управляют отдельными сферами местной жизни: здравоохранением, образованием, поддержанием общественного порядка и правопорядка, местной промышленностью, торговлей и др.» [18, с. 171].

Несмотря на многообразие моделей местного самоуправления, специфику их становления и развития, наблюдается единство в ключевых вопросах их функционирования и тенденциях развития, в частности:

- привлечение населения к решению вопросов местного значения,
- решение широкого спектра вопросов (образование, здравоохранение, транспорт, дорожная сеть и т.д.),
- укрупнение территориальных единиц,
- структурирование органов местного самоуправления на основе современных технологий менеджмента.

Список использованной литературы:

1. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.
2. Чиркин В.Е. Государствоведение. М.: Юрист, 2020. 400 с.
3. Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
4. Алексеев И.А. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ИНФРА-М, 2021. 254 с.
5. Градовский А.Д. История местного самоуправления в России. Собр. соч. СПб., 1899. Т. 2. 492 с.
6. Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Юрайт, 2021. 326 с.
7. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/ Дата обращения – 21.09.2025.
8. Останков Д.Б., Лезина Е.П., Лезин А.П. Формы и модели местного самоуправления // Контентус. 2024. № 10. С. 30–36.
9. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления // Вестник Адыгейского государственного университета // Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 2. С. 287–296.
10. Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 96-104.
11. Емельянов Н.А. Местное самоуправление: международный опыт. Тула: ГМРИП, 1997. 111 с.
12. Шустов В.Г. Основные модели местного самоуправления // Политология. 2014. № 2. С. 43. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogosamoupravleniya/viewer>. Дата обращения – 23.09.2025.
13. Скоков А.М. Местное управление и самоуправление в зарубежных государствах // Российский медико-биологический вестник имени академика И.П.Павлова 2003. №1-2. С. 184-192.
14. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. В.Е. Чиркина. М.: Юрист, 1998. 568 с.

15. Governing partners: State-local relations in the United States / Ed. Hanson R.L. Boulder: Westview press, 1998. 228 p.
16. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. 448 с.
17. Шарипбаев К.К. Местное самоуправление в Республике Казахстан: социально-политические и экономические аспекты: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Алматы, 2002. 123 с.
18. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М.: Прогресс: Универс, 1993. 382 с.

Масабаева А. М.

Экономика ғылымдарының магистрі,
аға оқытушы, Қонаев Университеті

Нурханова А.Г-Г.

Экономика ғылымдарының магистрі,
аға оқытушы, Қонаев Университеті

САҚТАНДЫРУДАҒЫ ЦИФРЛАНДЫРУДЫҢ РӨЛІ

Қазіргі заманғы экономиканың даму қарқыны ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың кеңінен енгізілуімен тығыз байланысты. Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, қаржы секторында, соның ішінде сақтандыру саласында цифрландыру үрдісі қарқынды дамуда. Цифрландыру сақтандыру қызметтерінің қолжетімділігін арттырып қана қоймай, олардың сапасын жақсартады, жаңа өнімдер мен қызметтерді қалыптастыруға мүмкіндік береді.

Бүгінде цифрлық технологиялар жаһандық экономикалық дамудың негізгі факторларының біріне айналып отыр. Мемлекет басшысы айқындап бергендей, цифрландыруды кеңінен қолданысқа енгізу – елімізді жаңғыртудың басты бағыты. Цифрлық технология қоғам өміріне әсерін молынан тигізуде. Соның нәтижесінде денсаулық сақтау мен білім беру, қала тіршілігі, жалпы адамның күнделікті өмірі айтарлықтай өзгеріп, жаңа сипатқа ие болуда. Цифрлық экономикаға көшкен кезде, білім беру инфрақұрылымын жаңа қажеттіліктерге бейімдей алған мемлекеттер ғана өздерінің экономикалық ұстанымдарын барынша бекемдей алады. Зерттеулерге сай, алдағы 10-20 жылда қазіргі бар мамандықтардың жартысына жуығы қажетсіз болады.

Қазақстанда да сақтандыру саласын цифрландыру – қаржы нарығын дамытудың стратегиялық басым бағыттарының бірі. "Цифрлық Қазақстан" мемлекеттік бағдарламасы аясында сақтандыру компаниялары электронды полистерді, мобильді қосымшаларды, жасанды интеллект пен Big Data технологияларын белсенді қолдана бастады.

Осы мақалада сақтандырудағы цифрландырудың маңызы, негізгі бағыттары, артықшылықтары мен қиындықтары қарастырылады.

Сақтандыру саласы – тәуекелдерді басқарудың және қоғамдағы әлеуметтік тұрақтылықты қамтамасыз етудің негізгі тетіктерінің бірі. Дегенмен, дәстүрлі

сақтандыру үлгілері кей жағдайда ұзақ уақытты талап етеді, құжат айналымы күрделі, клиенттер үшін қолайсыздық туғызады.

Қазақстанның сақтандыру нарығы соңғы жылдары тұрақты өсім көрсетуде, алайда бұл өсімнің жаңа сапалық деңгейге шығуы цифрлық технологияларды енгізумен тығыз байланысты. Егер 2018 жылы онлайн рәсімделген сақтандыру полистерінің үлесі небәрі 5–7% болса, 2024 жылға қарай бұл көрсеткіш 60%-дан асты. Бұл цифрландырудың сақтандыру нарығының тиімділігін арттырудағы басты дәлелі болып табылады (кесте 1).

Цифрландыру сақтандыру саласының операциялық шығындарын 15–25%-ға дейін қысқартады. ҚР Қаржы нарығын реттеу агенттігінің мәліметінше, электрондық сақтандыру жүйесіне толық көшу нәтижесінде компаниялар жыл сайын орта есеппен 3–4 млрд теңге көлемінде үнем жасайды.

Бұдан бөлек, цифрлық технологиялар сақтандыру өтемақысын төлеу мерзімін орта есеппен 5 есеге қысқартқан. Бұл клиенттердің қанағаттану деңгейін арттырып, сақтандыруға деген сенімді күшейтті.

Кесте 1. Қазақстандағы сақтандыру компанияларының цифрлану деңгейін үш негізгі өлшеммен сипаттауға болады:

Көрсеткіш	2020 жыл	2025 жыл	Өзгеріс
Электронды полистердің үлесі	12%	61%	+49%
Онлайн өтініштер саны	180 мың	1,1 млн	+511%
Орташа өңдеу уақыты	3 күн	2 сағат	-92%

Бұл деректер цифрландыру нәтижесінде сақтандыру операцияларының жылдамдығы мен қолжетімділігінің күрт артқанын көрсетеді.

Цифрландыру сақтандырушы мен клиент арасындағы өзара әрекетті жеңілдетуге бағытталған. Электрондық полис, онлайн-порталдар, мобильді қосымшалар және деректерді өңдеудің заманауи жүйелері сақтандыру процесін жедел әрі тиімді етеді.

Мысалы, электрондық сақтандыру полисін онлайн сатып алу үшін бірнеше минут жеткілікті. Бұл қызметті қашықтықтан пайдалану мүмкіндігі клиенттердің уақытын үнемдеп қана қоймай, қағазбастылықты азайтады.

Сақтандыру саласындағы цифрлық трансформация бірнеше бағытта жүзеге асырылады:

1. Электронды полис енгізу. 2019 жылдан бастап Қазақстанда міндетті автосақтандыру полисі толықтай электронды форматқа көшірілді. Бұл сақтандыру нарығы үшін маңызды қадам болды.

2. Онлайн-сақтандыру платформалары. Компаниялар өздерінің ресми сайттары мен мобильді қосымшалары арқылы сақтандыру өнімдерін сатуда. Бұл бәсекелестікті арттырып, қызмет сапасын жақсартады.

3. Big Data және жасанды интеллект. Сақтандыру компаниялары клиенттердің мінез-құлқы мен тәуекел деңгейін талдау үшін үлкен деректер базасын қолдана бастады. Бұл сақтандыру тарифтерін әділ есептеуге мүмкіндік береді.

4. InsurTech жобалары. Әлемдік тәжірибеде InsurTech – сақтандырудағы инновациялық стартаптар жиынтығы. Қазақстанда да мобильді қосымшалар, телематика, онлайн-кеңес беру сияқты технологиялар дамып келеді.

Сақтандырудағы цифрландырудың бірқатар артықшылықтары бар:

- Қолжетімділік. Клиент кез келген жерде онлайн полис сатып ала алады.
- Жылдамдық. Құжат рәсімдеу уақыты айтарлықтай қысқарады.
- Мөлдірлік. Барлық операциялар электрондық жүйеде тіркеледі.
- Тәуекелдерді басқару. Big Data арқылы сақтандырушы нақты талдау жүргізеді.

- Шығындарды азайту. Қағаз құжат айналымын қысқарту компания шығындарын төмендетеді.

Сонымен қатар, сақтандырудағы цифрландыру кейбір мәселелерді де туындатады:

- Киберқауіпсіздік. Клиенттердің деректері мен қаржылық ақпаратын қорғау – басты міндет.

- Цифрлық сауаттылық. Кейбір тұтынушылар онлайн қызметтерді пайдалана алмайды.

- Инфрақұрылымдық шектеулер. Ауылдық аймақтарда интернет жылдамдығы төмен.

- Заңнамалық реттеу. Цифрлық сақтандырудың құқықтық базасын жетілдіру қажет.

Қазақстанда соңғы жылдары цифрлық сақтандыру жүйесі белсенді дамып келеді. 2023 жылы сақтандыру компанияларының 70%-дан астамы мобильді қосымша ұсынды. Міндетті автосақтандыру, туристік сақтандыру және денсаулықты сақтандырудың онлайн нұсқалары енгізілді.

Болашақта:

- смарт-келісімшарттар (blockchain негізінде);
- толық автоматтандырылған сақтандыру төлемдері;
- жасанды интеллект арқылы тәуекелді болжау

сияқты жаңа технологиялар кеңінен қолданысқа енгізіледі деп күтілуде.

Сақтандырудағы цифрландыру – қаржы нарығының тиімділігін арттыратын және клиенттер үшін жаңа мүмкіндіктер ашатын маңызды үрдіс. Ол сақтандыру қызметін қолжетімді, жылдам әрі ашық етеді. Дегенмен, цифрлық трансформация барысында ақпараттық қауіпсіздік пен заңнамалық реттеу мәселелері назардан тыс қалмауы тиіс.

Қазақстандағы сақтандыру нарығы цифрландыру бағытында қарқынды дамып келеді және алдағы жылдары жаңа технологиялар саланың толық трансформациясына әкеледі.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. ҚР «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасы, 2019 ж.
2. ҚР Қаржы нарығын реттеу және дамыту агенттігінің 2024 жылғы есебі.
3. Deloitte. *Digital Insurance 2025: The Future of Insurance Industry*. 2023.
4. EY Global Insurance Outlook Report, 2024.
5. Назарбаев Университеті. *Қаржы секторының цифрлық трансформациясы* атты зерттеу, 2025 ж.

Маткаримова Г. А.

Доктор юридических наук, профессор
Международного Университета Республики
Узбекистан, директор Центра реабилитации и
адаптации женщин, пострадавших от насилия
г. Ташкент, Республика Узбекистан.

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОДНА ИЗ ВАЖНЫХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ И СБАЛАНСИРОВАННОСТИ ВЛАСТЕЙ

Здравствуйтесь, уважаемые дамы и господа, уважаемые коллеги!

Прежде всего благодарю оргкомитет за приглашение выступить на столь важной площадке, посвящённой вопросам актуальных проблем и перспектив развития местного самоуправления. Тема децентрализации и укрепления местных органов власти сегодня выходит на передний план как в Узбекистане, так и в странах региона.

Децентрализация и укрепление органов местного самоуправления тесно связаны с базовыми принципами демократического правового государства.

Во-первых, принцип народовластия, закреплённый в статье 7 Конституции Республики Узбекистан («Народ является единственным источником государственной власти»), предполагает, что решения, затрагивающие жизнь граждан, должны приниматься как можно ближе к ним.

Передача части функций и ресурсов от центра к местным органам обеспечивает возможность гражданам непосредственно участвовать в управлении через выборных представителей – депутатов Кенгашей, председателей махаллей, членов общественных советов.

Во-вторых, децентрализация реализует принцип разделения и сбалансированности властей: сильные местные органы становятся противовесом чрезмерной централизации и выступают гарантом учёта региональных интересов, что отражено и в **Европейской хартии местного самоуправления** (Страсбург, 1985 г.).

В-третьих, демократическое правовое государство предполагает гарантию прав и свобод личности через эффективные институты, и именно на местном уровне реализуются социальные, образовательные, культурные и экологические права.

В-четвёртых, децентрализация усиливает принцип подотчётности и транспарентности власти. Чем ближе органы власти к населению, тем проще осуществлять контроль за их деятельностью.

И наконец, мировой опыт подтверждает: демократические государства опираются на сильное местное самоуправление.

Таким образом, децентрализация и усиление роли местных органов власти – это институциональная форма, воплощающая принципы демократического правового государства: народовластие, разделение властей, подотчётность, защиту прав граждан и развитие гражданского общества.

В Узбекистане ключевая нормативная база, регулирующая деятельность местных органов, переживает период активной трансформации. В 2024 году принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты,

направленные на совершенствование деятельности органов государственной власти на местах в связи с принятием Конституции Республики Узбекистан в новой редакции» (№ ЗРУ-976).¹

Настоящий Закон был принят для приведения законодательства в соответствие с Конституцией Республики Узбекистан в новой редакции, полноценной реализации принципа разделения властей на местах и организации управления территорий на основе принципа служения интересам населения.

Конституция Республики Узбекистан в новой редакции, определила приоритетные направления дальнейшего развития государства и общества на исторически важном этапе развития национальной государственности.

В частности, разделение должностей хокима и председателя Кенгаша народных депутатов в новых конституционно-правовых условиях потребовала пересмотра и совершенствования действующих правовых актов.

В этой связи указанным Законом были внесены изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан, направленные на конкретизацию полномочий хокимов и Кенгашей народных депутатов.

В частности, из Закона Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» была исключена норма, согласно которой хоким области, района, города одновременно возглавляет представительную власть на соответствующей территории. Согласно нововведениям хокимам предоставлены ряд новых полномочий, такие как вносить вопросы в сессию соответствующего Кенгаша народных депутатов, требовать созвать сессию Кенгаша при необходимости и обращаться в Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан или суд за отменой противоречащих законодательству решений соответствующего Кенгаша народных депутатов.

Также установлены нормы, согласно которым Кенгаши народных депутатов возглавляет избираемый из числа депутатов председатель, который осуществляет свою деятельность на общественных началах, предусматривается порядок его досрочного освобождения от должности до истечения срока полномочий.

Кроме того, закреплены требования по регистрации актов, принимаемых Кенгашами народных депутатов и хокимами, в Единой электронной системе разработки, согласования и регистрации решений органов государственной власти на местах. При этом не зарегистрированные в данной системе акты считаются недействительными и не влекут за собой правовых последствий.

В Закон Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» внесено изменение, предусматривающее придание Единой электронной системе разработки, согласования и регистрации решений органов государственной власти на местах статуса официального источника для публикации решений, принимаемых органами государственной власти на местах.

Между тем, важной составляющей, можно сказать опорой местного самоуправления остается махалля.

Поэтому много внимания в президентских выступлениях уделяется роли махаллей. Например, «Махалля — главная опора нашей страны», «Махалля должна быть инициатором преобразований в обществе и служить поддержкой народу», «Председатель махалли — это опора Президента на низовом уровне. Если мы изменим экономику махалли, изменится и наше общество».

Эти фразы не просто риторика – они стратегические ориентиры, которые требуют институционального закрепления и практической реализации.

Вместе с тем реализация идея децентрализации и развития местного самоуправления сопряжена с проблемами.

Во-первых, наблюдается нормативная неопределённость и размытость функций. Даже с новыми законами остаётся зона пересечений: какие полномочия должны передаваться местному уровню, а какие оставаться за центром. Это порождает размывание ответственности.

Во-вторых, формальность исполнения норм участия граждан. Общественные слушания и обсуждения часто не оказывают реального влияния на решения. Необходимы механизмы обратной связи, включая обязательное обоснование отклонённых предложений и цифровые платформы для отслеживания их судьбы.

В-третьих, ресурсы и кадры. Даже при расширении полномочий местные органы не всегда получают достаточные бюджеты. Отсюда кадровый дефицит, особенно юристов. Целесообразно вводить типовые модели нормативных актов и программы обучения аппаратов хокимиятов и кенгашей (*Аналитический доклад ПРООН, 2015 г.: проблемы публикации актов и кадрового потенциала*).

В-четвёртых, ограниченный охват функций на уровне махалли. Если махалля будет вправе решать до 70 видов вопросов на местах, эффективность возрастёт многократно.

В-пятых, отсутствует полноценная общественная экологическая экспертиза. Международный опыт показывает, что её внедрение способствует устойчивому развитию.

В заключение хочу подчеркнуть: децентрализация – это не только передача полномочий, но и формирование новой архитектуры взаимоотношений власти и общества. В Узбекистане есть политическая воля и предпринимаемые меры, но нужно добиться качества реализации, чтобы каждое слово стало делом.

Маликова Ш.Б.

Кандидат юридических наук, профессор
Школы права и государственного управления
Университета Нархоз

СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СЕМЬИ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ - МЕХАНИЗМЫ РАННЕГО ВЫЯВЛЕНИЯ И МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПО ЗАЩИТЕ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК ПОДРОСТКОВ (КАЗАХСТАН И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

Аннотация. В статье анализируется система обеспечения безопасности семьи на уровне местного самоуправления с акцентом на механизмы раннего выявления рисков и межведомственное взаимодействие по защите женщин и девочек подростков. На материале Казахстана рассматриваются цифровая карта семьи, пилотные инструменты оценки риска домашнего насилия и роль сети кризисных центров. Обобщается зарубежный опыт, включая локальные

межведомственные механизмы реагирования. Показано, что устойчивый эффект достигается при сочетании цифрового мониторинга, локальных социальных служб, участия НПО и образовательных организаций.

Ключевые слова: местное самоуправление, домашнее насилие, раннее выявление, межведомственное взаимодействие, цифровая карта семьи.

Система обеспечения безопасности семьи на уровне местного самоуправления формируется на пересечении социальной политики, цифрового управления и правозащитных механизмов. В контексте гендерно обусловленного и домашнего насилия эта система призвана не только реагировать на уже совершенные правонарушения, но и максимально рано выявлять семьи, находящиеся в кризисе, чтобы предотвратить повторяющиеся эпизоды насилия в отношении женщин и девочек подростков. Исследование насилия в отношении женщин в Казахстане, проведенное при поддержке ЮНФПА, показало, что основной риск для женщины связан именно с партнерским насилием и что эффективная профилактика требует долгосрочных стратегий и координации ключевых субъектов на всех уровнях, включая местный [1]. Это делает участие органов местного самоуправления принципиально важным элементом общей архитектуры безопасности семьи.

Нормативной рамкой для развития местных механизмов семейной безопасности в Казахстане выступает Концепция семейной и гендерной политики, а также специальное законодательство о профилактике домашнего насилия. В официальных документах подчеркивается необходимость мониторинга благополучия семей по регионам на основе цифровых инструментов, в частности цифровой семейной карты, чтобы обеспечивать адресную помощь малообеспеченным и неблагополучным семьям, а также укреплять межведомственное взаимодействие центральных и местных органов власти в сфере профилактики насилия и поддержки семей [2]. Таким образом, на уровне местного самоуправления органы акимата и представительные структуры в маслихатах получают не только обязанности по поддержке инфраструктуры помощи, но и инструменты системного мониторинга, опирающегося на большие массивы данных.

Цифровая семейная карта стала одним из ключевых нововведений последних лет. Она представляет собой информационную систему, которая аккумулирует данные из различных государственных баз для оценки уровня благополучия семей и выделения групп повышенного риска. В специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан отмечается, что цифровая карта семей охватывает около двадцати миллионов граждан и более шести миллионов семей, позволяет сегментировать их по уровню благополучия и формировать перечни семей, которым необходима социальная поддержка. На основе этих данных местные органы социальной защиты, а также службы образования и здравоохранения получают возможность адресно выходить на семьи, где наблюдаются признаки кризиса, включая насилие или угрозу насилия. Уже сотни тысяч уведомлений о праве на социальную помощь сформированы и направлены через этот механизм, что свидетельствует о его потенциале как системы раннего выявления уязвимых семей. Вместе с тем доклад подчеркивает, что цифровой инструмент не заменяет живой работы на местах и требует развитой сети служб, способных перевести аналитическую информацию в конкретные меры поддержки.

Другим важным элементом раннего выявления рисков стала пилотная система оценки вероятности повторного насилия, внедренная Министерством внутренних дел при участии акиматов в трех крупных городах - Астане, Алматы и Павлодаре. В специальном докладе описано, что с марта 2023 года в этих городах тестируется инструмент оценки риска агрессоров, позволяющий на основе стандартизированного опросника прогнозировать вероятность повторных эпизодов насилия [3].

По данным пилота, проведены почти две тысячи опросов, выявлены десятки лиц с высокой склонностью к насилию, которым предложена психокоррекционная работа. Эти данные напрямую связаны с практикой местных органов, поскольку именно на уровне города выстраивается взаимодействие полиции, психологических служб, центров занятости и НПО, которые обеспечивают маршрутизацию агрессоров в программы коррекции и отслеживают, снижается ли риск для членов семьи. Пилот показывает не только возможности раннего выявления, но и ограниченность подхода, основанного на добровольности участия, что подчеркивает необходимость нормативного закрепления участия в программах коррекции для лиц, систематически совершающих насилие.

Существенную роль в системе семейной безопасности на местном уровне играет сеть кризисных центров, значительную часть которых в Казахстане создают и ведут неправительственные организации. Материалы Human Rights Watch и аналитика САВА.RU фиксируют, что Союз кризисных центров объединяет пятнадцать центров в одиннадцати регионах, при этом по оценкам этой структуры партнеры ежегодно убивают сотни женщин, а домашнее насилие имеет место примерно в каждой восьмой семье. Одновременно большинство центров хронически недофинансированы и не могут служить полноценной альтернативой государственным службам. Это означает, что без участия местных органов самоуправления, способных обеспечивать стабильное финансирование, предоставлять помещения и включать кризисные центры в официальные маршруты помощи, система безопасности женщины в конкретном городе или районе остается фрагментарной. В ряде регионов акиматы уже финансируют социальные приюты и заключают договоры с НПО, однако доступ к услугам в сельских районах и малых городах остается неравномерным [4].

Последние программные инициативы подтверждают стремление государства институционализировать семейную безопасность как функцию, тесно связанную с местным уровнем. Министерство культуры и информации разработало единую концепцию центров поддержки семьи, ориентированных на укрепление межведомственного взаимодействия между центральными и местными органами власти, при этом профилактика домашнего насилия прямо декларируется одной из приоритетных задач таких центров. Предполагается, что центры поддержки семьи будут действовать в каждом регионе в тесном взаимодействии с местными акиматами, службами образования и здравоохранения, а также кризисными центрами и общественными организациями. В связке с цифровой семейной картой эти центры могут стать локальными узлами раннего выявления семей, переживающих насилие, и координаторами межведомственных команд, куда входят представители полиции, социальной защиты, школы и НПО. Таким образом, на

местный уровень передается не только ответственность за реализацию программ, но и значительный объем координационной работы.

Зарубежный опыт подтверждает, что именно локальные межведомственные структуры оказываются наиболее эффективными в защите женщин и девочек от домашнего насилия. Исследование, подготовленное сетью WAVE и ЮНФПА, описывает модель реферального механизма в Кыргызстане, где на муниципальном уровне созданы межсекторные команды с участием социальных работников, медиков, полиции и НПО, действующие на основе согласованных стандартных операционных процедур. Муниципальные работники и поставщики услуг проходят специальное обучение по реализации закона о социальной и правовой защите от домашнего насилия, что позволяет выстраивать предсказуемые маршруты от первого сигнала до комплексной помощи [6]. Такой подход показывает, что ключевым условием успешного раннего выявления является не только наличие закона, но и созданная на местном уровне инфраструктура взаимодействия между службами, закреплённая документально и ресурсно [5].

Особый интерес представляет британская модель межведомственных конференций по оценке риска MARAC, применяемая в сотнях муниципалитетов Великобритании и признанная лучшей практикой реагирования на случаи высокого риска домашнего насилия. MARAC представляет собой регулярные встречи специалистов различных ведомств на уровне конкретного района, на которых обсуждаются самые опасные случаи насилия и разрабатывается индивидуальный план безопасности для каждой пострадавшей. В заседаниях участвуют представители полиции, здравоохранения, служб защиты детей, органов жилья, специализированных консультантов по домашнему насилию и НПО. Важной особенностью является обмен информацией, которой владеют разные службы, и коллективная ответственность за реализацию разработанного плана. При этом MARAC не заменяет другие формы межведомственных процедур, а дополняет их, концентрируясь на случаях наивысшего риска.

Сопоставление казахстанской практики с зарубежными моделями позволяет выделить сильные и слабые стороны нынешней системы обеспечения безопасности семьи на уровне местного самоуправления. К числу сильных сторон относятся внедрение цифровой семейной карты, позволяющей видеть картину уязвимости семей в масштабе страны и региона, пилотные проекты по оценке риска повторного насилия и рост числа кризисных центров, в том числе при активной поддержке международных партнеров. В последние годы, по данным ООН Женщины, значительно увеличилось число обращений по поводу домашнего насилия, выросло количество защитных предписаний и судебных решений, что свидетельствует о большей готовности системы реагировать на сигналы пострадавших. Однако при этом сохраняются проблемы неравного доступа к помощи в сельских территориях, недостаточной институционализации межведомственных команд на местном уровне, а также нехватки устойчивого финансирования для кризисных центров.

Зарубежные модели, такие как MARAC или локальные реферальные механизмы в странах Восточной Европы и Центральной Азии, показывают, что устойчивые результаты достигаются при наличии формализованных многоагентных структур на уровне конкретного муниципалитета, где участие всех ключевых служб закреплено в нормативных документах и обеспечено ресурсами. Для Казахстана это

означает необходимость дальнейшей институционализации межведомственных команд на базе центров поддержки семьи и акиматов, с четко определенной ролью каждой службы и регулярным обменом информацией, включая данные цифровой карты семьи и полицейских инструментов оценки риска. Важной задачей остается также включение в эти команды представителей образовательных организаций и молодежных служб, поскольку ранние признаки насилия и семейного неблагополучия часто проявляются в школе или колледже.

В заключение можно отметить, что система обеспечения безопасности семьи на уровне местного самоуправления в Казахстане проходит период активной трансформации. Создание цифровых инструментов, развитие сети кризисных центров и пробные формы оценки риска закладывают основу для более системной работы по раннему выявлению и защите женщин и девочек подростков. Чтобы эта основа превратилась в устойчивую систему, необходимы дальнейшая институционализация межведомственных команд на местном уровне, укрепление партнерства с НПО и образовательными учреждениями, а также регулярная оценка эффективности принимаемых мер с учетом лучших зарубежных практик [6]. Такое развитие позволит приблизиться к цели, когда безопасность женщины и ребенка будет реальным приоритетом для каждого поселка, города и региона, а не только декларацией национальных документов.

Финансирование. Научная статья подготовлена в рамках финансирования по научным и (или) научно-техническим программам на 2024-2026 годы, направленная на реализацию проекта BR28713695 «Теоретические и методологические основы сотрудничества семьи и общества по проблемам насилия в отношении женщин и девочек-подростков», финансируемого Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан

Список использованной литературы:

1. Sample survey on violence against women in Kazakhstan. - URL: <https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/08/sample-survey-on-violence-against-women-in-kazakhstan>
2. Указ Президента Республики Казахстан от 6 декабря 2016 года № 384. «Об утверждении Концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года» - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1600000384>
3. ABOUT COMBATING FAMILY AND DOMESTIC VIOLENCE - URL: [file:///Users/aimanomarova/Downloads/_gluster_2024_3_7_2f3209da0ae8105ea5731dac2df10647_original.8939683%20\(1\).pdf](file:///Users/aimanomarova/Downloads/_gluster_2024_3_7_2f3209da0ae8105ea5731dac2df10647_original.8939683%20(1).pdf)
2. What's Wrong with Women's Crisis Centres in Kazakhstan? - URL: https://cabar.asia/en/what-s-wrong-with-women-s-crisis-centres-in-kazakhstan?utm_source=chatgpt.com
3. Министерством культуры и информации разрабатывается проект единой Концепции для центров поддержки семьи - URL: <https://primeminister.kz/ru/news/ministerstvom-kultury-i-informatsii-razrabatyvaetsya-proekt-edinoy-kontseptsii-dlya-tsentrov-podderzhki-semi-a-balaeva-25961>
4. Strengthening Health System Responses to Genderbased Violence in Eastern Europe and Central Asia. A Resource Package - URL:

Мукашева А.А.

Доктор юридических наук, профессор Школы права и государственного управления
НАО «Университет Нархоз»

Сарсенбаев Т.Е.

Доктор юридических наук, профессор,
директор Школы права и государственного управления
НАО «Университет Нархоз»

Айдарханова К.Н.

Кандидат юридических наук, профессор,
заместитель директора Школы права и государственного управления
НАО «Университет Нархоз»

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ЗАБАЛАНСОВЫХ РУД: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГЕОЛОГИИ И ПРАВА

Введение. Современное природоресурсное право все чаще сталкивается с категориями, сформированными не в его собственных границах, а в естественных и технических науках. Геология, экономика недропользования, горное дело и инженерная экология создают понятия, которые требуют точного юридического перевода.

Одной из наиболее показательных категорий на этом стыке является забалансовая руда. В геологической науке и практике недропользования она обозначает минеральное сырье, промышленная переработка которого в данный момент экономически нецелесообразна, но которое сохраняет потенциальную ценность при изменении технологических и экономических условий. Однако в действующем законодательстве Республики Казахстан эта категория отсутствует. В результате забалансовая руда оказывается в «междисциплинарной тени» (в сфере научно-правовой неопределённости): геология признает ее ресурсом, а экологическое право нередко относит к отходам производства.

Отсутствие нормативного определения статуса забалансовой руды не только создает трудности в правоприменении, но и подрывает системность государственного управления минерально-сырьевой базой. Исследование ее правовой природы требует синтеза юридического и геологического знания, чтобы придать правовой форме смысл, адекватный научному содержанию.

Научная статья подготовлена в рамках НИОКР по теме «Квалификация забалансовой руды при осуществлении операций по недропользованию», финансируемого компанией ТОО «RG Gold».

Актуальность исследуемой проблемы. Проблема правового режима забалансовых руд носит стратегический характер. Она отражает противоречие между реальностью геолого-экономических процессов и формой их нормативного отражения. Геология и экономика рассматривают такие руды как резервный ресурс, а право в большинстве случаев не отличает их от отходов.

Отсутствие системного регулирования порождает устойчивую правовую неопределенность. По данным Комитета геологии Министерства индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан, совокупный объем забалансовых запасов на действующих месторождениях твердых полезных ископаемых превышает 1,2 млрд тонн горной массы, содержащей ценные компоненты – золото, медь, молибден, свинец, цинк и другие [1].

По оценке КазНИГРИ (2023), ежегодно до 25–30 % добываемой руды относится к категории забалансовой. Только в золотодобывающем секторе в отвалы направляется 10–12 млн тонн руд с остаточным содержанием золота 0,6–0,9 г/т, что сопоставимо с кондиционными рудами, перерабатывавшимися в 1980-х годах. Эксперты Комитета геологии и профильных научных институтов отмечают, что вовлечение таких материалов в переработку с применением технологий кучного и бактериального выщелачивания может обеспечить прирост национальных запасов золота на 15–20 % [1].

Несмотря на это, забалансовые руды не отражаются в национальных балансах и фактически выпадают из правового поля. В одних случаях они ошибочно квалифицируются как отходы, что необоснованно увеличивает налоговую и экологическую нагрузку на недропользователей; в других – исключаются из системы государственного учета, что противоречит принципам достоверности статистики и рационального недропользования.

Проблема выходит за рамки отраслевого регулирования и свидетельствует о недостаточной интеграции научного знания в правовую систему. В международных обзорах CRIRSCO в 2022 году [2] Казахстан характеризуется как страна с высоким потенциалом sub-economic resources (ресурсов потенциальной пригодности), но с низкой степенью их правового признания. Таким образом, актуальность темы обусловлена необходимостью создания нормативных инструментов, способных обеспечить правовое существование объекта, уже давно признанного в науке и практике.

Методологические основания исследования. Осмысление правовой природы забалансовых руд требует обращения к междисциплинарной методологии. Право в данном случае выполняет не роль создателя объекта, а переводчика научных понятий в нормативный язык.

Е.К. Нугуманова подчеркивает: «Право не создает материю природы, но придает ей юридическую форму, исходя из социального смысла ее использования» [3]. Это утверждение особенно справедливо в отношении минеральных ресурсов, где юридическое содержание возникает лишь при признании экономической и общественной значимости вещества.

Методологическим основанием настоящего исследования выступает концепция двойственного правового режима природных объектов, разработанная С.А. Боголюбовым [4]. Согласно этой концепции, природный объект существует одновременно в трех системах: природной (как вещество), экономической (как

благо) и юридической (как объект регулирования). Забалансовая руда воплощает это многоуровневое существование: она естественна по происхождению, экономически условна по функции и юридически неопределенна по форме.

Таким образом, исследование правового режима забалансовых руд предполагает не только отраслевой, но и философско-правовой подход – выявление того, как знание о природе трансформируется в юридическую категорию.

Геолого-экономическая природа забалансовых руд. Категория забалансовых руд является одной из наиболее сложных в системе геолого-экономического учета минеральных ресурсов. Ее содержание формировалось на стыке трех дисциплин – геологии, экономики недропользования и горного дела – и до сих пор остается «живой» научной конструкцией, отражающей переходный характер полезного ископаемого между природным телом и продуктом хозяйственной деятельности.

В Классификации запасов полезных ископаемых Республики Казахстан [5] и международных стандартах KAZRC [6] и JORC [7] закрепляется, что забалансовые запасы – это количество минерального сырья, промышленная разработка которого при существующих технологиях и ценах является экономически нецелесообразной, но которое может быть вовлечено в переработку при изменении технико-экономических условий. В этом определении выражена ключевая черта – динамичность. Забалансовая руда не представляет собой статический «остаток», напротив, она выступает функцией времени и уровня научно-технического развития.

По словам В.И. Смирнова, «граница между балансовыми и забалансовыми запасами – это граница экономики, а не геологии» [8]. Данная позиция указывает на то, что принадлежность руды к той или иной категории определяется не составом минералов, а отношением между затратами на извлечение и потенциальной рыночной ценой металла. Поэтому любая корректировка мировых цен или технологического уровня переработки автоматически смещает эту границу.

И.Л. Слуцкий развивает этот тезис, вводя понятие «ресурса экономического ожидания». Он рассматривает забалансовые руды как стратегический резерв минерально-сырьевой базы, который выполняет роль «буфера» между геологическим потенциалом и текущей экономической конъюнктурой [9]. Автор отмечает, что такие руды обладают скрытой ценностью: их временное складирование – это не утилизация, а способ сохранить будущие возможности развития производства.

М.И. Дьяков дополняет теоретическую базу, предлагая категорию «ресурса с отложенной промышленной пригодностью» [10]. В его концепции забалансовые руды рассматриваются как часть ресурсообразующего процесса: они фиксируют состояние месторождения «на границе» между освоением и консервацией. Ученый подчеркивает, что жесткое деление запасов на балансовые и забалансовые искажает реальную структуру минеральной базы, так как между ними существует широкая зона маргинальных или переходных ресурсов, способных изменять статус в зависимости от внешних факторов.

С.Б. Актанов придает категории геотехнологическое измерение. Он связывает забалансовые руды с формированием техногенных минеральных образований (ТМО), которые образуются при складировании низкокачественных, но перспективных по содержанию компонентов материалов [11]. По его мнению,

граница между рудой и отходом определяется не химическим составом, а функцией обращения: если материал сохраняется для возможного вовлечения – это ресурс; если исключается из оборота – это отход. Именно поэтому забалансовые руды необходимо рассматривать как исходную стадию будущих ТМО и включать их в систему вторичного недропользования.

В.Ф. Покровский придает анализу экономико-оценочный характер. Он вводит коэффициент экономической условности запасов, который отражает вероятность перевода забалансовых руд в промышленную категорию при изменении технологических и рыночных параметров [12]. Ученый показывает, что исключение этих объемов из государственного баланса искусственно занижает реальную ресурсную обеспеченность страны и приводит к недооценке потенциала минеральной базы.

Значительный вклад в развитие представлений о забалансовых рудах внесли представители геотехнологической школы – В.И. Старостин и Ю.Н. Кравцов. Они рассматривают склады забалансовых руд как отложенные месторождения, которые при правильной инженерной подготовке способны стать объектом промышленного освоения [13]. Авторы подчеркивают, что сохранение физико-механических свойств массива и контроль за гранулометрическим составом являются условиями его будущей переработки. Иными словами, технологическая целостность складов – это юридическая гарантия их сохранения как ресурса, а не отхода.

Таким образом, в современной геолого-экономической литературе сформировалось устойчивое понимание забалансовой руды как материала с опционной (потенциальной) стоимостью. Она не завершает цикл недропользования, а продлевает его, выполняя функцию переходного звена между добычей и рециклингом, между первичным и вторичным освоением недр.

В экономическом плане забалансовая руда представляет собой инструмент стратегического планирования: она обеспечивает гибкость добывающих предприятий, позволяя варьировать объемы производства в зависимости от колебаний мировых цен. В технологическом – она создает базу для инновационных методов переработки, включая биотехнологии и низкотемпературное кучное выщелачивание. А в социально-правовом – формирует предпосылки для нового типа правового режима, при котором материал с временно сниженной рентабельностью рассматривается не как «отход», а как объект сохраненной полезности.

Именно этот междисциплинарный подход делает категорию забалансовых руд ключевой для выработки современного концепта рационального недропользования, в котором геологическая наука и право должны действовать не параллельно, а во взаимном согласовании.

Влияние геологического знания в правовом регулировании. Действующее законодательство Казахстана не содержит нормы, прямо регулирующие обращение с забалансовыми рудами. Кодекс о недрах и недропользовании [14] (ст. 13, 72) регулирует техногенные минеральные образования, но не включает забалансовые запасы. Экологический кодекс [15] (ст. 357, 359) относит к отходам вскрышные и вмещающие породы, бедные и некондиционные руды, не выделяя категорию забалансовой руды.

С позиции геологической науки забалансовая руда представляет собой минеральную массу, извлекаемую в процессе вскрышных работ. Она обладает признаками вскрыши, поскольку формируется при отработке месторождения и временно не вовлекается в переработку. В то же время часть этих материалов может сохранять промышленную ценность и при наличии проектной документации, предусматривающей их отдельное складирование и последующее использование, переходить в иной правовой режим – ресурса потенциальной пригодности.

Геологическая классификация позволяет уточнить правовое содержание рассматриваемой категории: забалансовая руда для целей регулирования недропользования относится к вскрышным породам, если отсутствует документальное подтверждение её промышленной пригодности. При наличии утвержденного технико-экономического обоснования или плана горных работ она может быть квалифицирована как объект недропользования, сохраняющий ресурсный потенциал.

Представленный механизм разграничения устраняет противоречие между экологическим и законодательством о недропользовании, где ранее забалансовая руда рассматривалась либо как отход, либо как неучтенный ресурс. Он обеспечивает нормативное единство и учитывает реальные технологические процессы, происходящие при добыче твердых полезных ископаемых.

Признание за забалансовой рудой статуса части вскрыши при общем правовом режиме хранения и контроля, а также возможность её перевода в категорию минерального сырья при наличии проектного обоснования соответствует принципам рационального использования недр (ст. 8 Кодекса о недрах) и позволяет сбалансировать экономические и экологические интересы государства.

Заключение. Забалансовая руда не является побочным продуктом добычи, а представляет собой особую форму существования минерального ресурса. Её правовая природа определяется сочетанием геологических, экономических и юридических факторов. Геология рассматривает её как элемент потенциальной ценности, экономика – как инструмент стратегического планирования, а право – как объект нормативного регулирования.

Признание за забалансовыми рудами режима ресурсов потенциальной пригодности позволяет согласовать научные и правовые классификации, включить эти материалы в систему государственного учета, устранить коллизию между экологическим законодательством и правом о недрах и недропользовании, а также укрепить принципы рационального использования минеральных ресурсов.

Для целей правового регулирования забалансовая руда относится к вскрышным (вмещающим) породам, извлекаемым при разработке месторождений твердых полезных ископаемых. До документального подтверждения промышленной пригодности она рассматривается как составной элемент вскрыши. Такое нормативное положение отражает технологическую природу объекта и обеспечивает единообразие его правового режима.

При отсутствии проектной документации, предусматривающей отдельное складирование и последующее вовлечение в переработку, забалансовая руда подлежит учету и контролю по правилам, установленным для вскрышных пород. В случаях, когда имеется утвержденный план горных работ, паспорт складирования и

технико-экономическое обоснование целесообразности извлечения, материал может быть переведен в категорию минерального сырья с правовым режимом «ресурса потенциальной пригодности».

Такое нормативное разграничение устраняет понятийную неопределенность, направлено на корреспонденцию положений Кодекса о недрах и Экологического кодекса Республики Казахстан и устанавливает конкретные критерии применения правовых режимов. Это обеспечивает согласованность регулирования, точность государственной ресурсной отчетности и баланс интересов государства, недропользователей и органов экологического контроля.

Список использованной литературы:

1. Комитет геологии и недропользования МИИР РК. Государственный отчет о состоянии минерально-сырьевых ресурсов Республики Казахстан за 2024 год. – Астана, 2024. <https://www.gov.kz/memleket/entities/geology/activities/34789>
2. CRIRSCO. Annual Report on International Mineral Resources Classification Systems. – Лондон, 2022. <https://crirSCO.com>
3. Нугуманова Е.К. Трансформация природных ресурсов в объекты гражданского оборота. – Алматы, 2019. С. 15-20.
4. Экологическое право : учебник для вузов / под редакцией С. А. Боголюбова. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 318 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-17734-3. – Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. – URL: <https://urait.ru/bcode/559580> (дата обращения: 06.11.2025).
5. Классификация запасов полезных ископаемых Республики Казахстан. https://www.gov.kz/uploads/2024/5/21/91f75c12a0b76854002c9245093d1701_original.3227166.pdf
6. Кодекс публичной отчетности по результатам геологоразведочных работ, минеральных ресурсов и минеральных запасов (KAZRC Code). Астана, 2020. <https://kazrc.kz/wp-content/uploads/2021/08/KAZRC.pdf>
https://admin.ponen.kz/uploads/files/libraryDocuments/Кодекс_KAZRC_рус.pdf
7. JORC Code (Joint Ore Reserves Committee). Joint Ore Reserves Committee (JORC). Australasian Code for Reporting of Exploration Results, Mineral Resources and Ore Reserves (the JORC Code). 4th ed. – Carlton Sth, Vic.: JORC, 2012. (16 p.) <https://www.jorc.org>
8. Смирнов В. И. Курс рудных месторождений: учебник для вузов. – Недра, 1986. – 359 с.
9. Слуцкий И.Л. Геоэкономическая оценка минеральных ресурсов. – Алматы: КазГГПИ, 2018.
10. Дьяков М. И. Проблемы учёта забалансовых запасов : учеб.-метод. пособие / М. И. Дьяков. – Москва : МГРИ-РГГРУ, 2021. – 176 с. – ISBN 978-5-903383-95-2.
11. Актанов С.Б. Техногенные минеральные образования и вторичное недропользование. – Астана: KAZGeo, 2019. <https://kazgeo.kz/>
12. Покровский В. Ф. Экономика и оценка минеральных ресурсов : монография / В. Ф. Покровский. – Москва : Геоинформмарк, 2017. – 262 с. – ISBN 978-5-903383-81-5.

13. Старостин В. И., Кравцов Ю. Н. Геотехнологические основы повторного освоения техногенных месторождений : учеб. пособие / В. И. Старостин, Ю. Н. Кравцов. – Москва : Недра, 2020. – 184 с. – ISBN 978-5-8365-0547-9.

14. Кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 2017 года № 125-VI «О недрах и недропользовании» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.06.2025 г.) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31764592 (дата обращения: 08.11.2025г.)

15. Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.08.2025 г.) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39768520 (дата обращения: 08.11.2025г.)

Медеуова I.A.

Магистрант 2 курса Satbayev University

Умбеталиева Б.К.

Доцент университета Кунаева

Абдрахманова Г.А.

Кандидат экономических наук,
доцент Университета Кунаева

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ЗЕМЕЛЬНО-КАДАСТРОВЫХ РАБОТ НА ОСНОВЕ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА

Аннотация. В статье рассматриваются современные подходы к совершенствованию организации земельно-кадастровых работ в Республике Казахстан с применением технологий искусственного интеллекта (ИИ). Особое внимание уделено возможностям интеллектуального моделирования, автоматизации процессов обработки пространственных данных и повышению эффективности управления земельными ресурсами. Предложен концептуальный подход к внедрению ИИ в систему кадастрового моделирования, направленный на оптимизацию принятия управленческих решений и обеспечение достоверности кадастровой информации.

Ключевые слова: земельный кадастр, моделирование, геопортал, искусственный интеллект, автоматизация, цифровизация, управление земельными ресурсами.

Современное развитие земельно-кадастровой системы Республики Казахстан характеризуется переходом от традиционных методов учета земель к цифровым моделям управления пространственными данными. Однако существующие методы организации кадастровых работ нередко сталкиваются с проблемами избыточной трудоемкости, дублирования информации и недостаточной точности пространственных измерений. В этих условиях применение технологий

искусственного интеллекта становится стратегическим направлением повышения эффективности земельно-кадастровой деятельности. Интеллектуальные алгоритмы позволяют не только автоматизировать сбор и анализ данных, но и формировать прогнозные модели, способные адаптироваться к изменениям в землепользовании и нормативно-правовой базе.

В целом, система земельного кадастра в Казахстане является базовым элементом государственного управления земельными ресурсами. Несмотря на внедрение геоинформационных технологий (ГИС) и электронных сервисов, значительная часть процессов по-прежнему требует участия специалистов в ручном режиме. В современных условиях ключевыми проблемами остаются слабая интеграция данных между ведомственными системами, отсутствие единого подхода к моделированию земельных процессов, ограниченные возможности прогнозирования изменений землепользования и недостаточная автоматизация процедур оценки и регистрации. Эти обстоятельства создают объективную необходимость совершенствования организационной модели кадастровых работ с использованием инструментов искусственного интеллекта.

Организация земельно-кадастровых работ в Республике Казахстан в последние годы находится в стадии активной цифровой трансформации. Реализуются государственные программы, направленные на внедрение геоинформационных технологий, развитие цифровых кадастров и повышение прозрачности земельных отношений. Одним из ключевых направлений реформ стало создание Геопортала, обеспечивающий доступ к пространственным данным в электронном формате. Несмотря на достигнутые результаты, в системе кадастрового учета сохраняются организационные и технологические проблемы, препятствующие эффективному управлению земельными ресурсами. Среди них можно выделить: фрагментарность информационных баз данных; низкий уровень автоматизации процессов обновления кадастровых сведений; неоднородность пространственных данных; дефицит кадров, обладающих компетенциями в области цифрового кадастра, ГИС и искусственного интеллекта; отсутствие единой методологии моделирования земельных процессов, учитывающей региональные особенности и природно-экономические условия (рисунок 1).



Рисунок 1 – Взаимосвязь организационных и технологических проблем в земельно-кадастровой системе Казахстана

Кроме того, в Казахстане наблюдается несоответствие между уровнем развития кадастровой инфраструктуры и растущими потребностями экономики. Быстрое развитие строительной отрасли, земельного рынка и сельского хозяйства требует оперативного получения достоверных пространственных данных, что в настоящее время не всегда обеспечивается действующими методами кадастрового учета.

В целях устранения указанных проблем Министерством юстиции РК и «Қазақстан Ғарыш Сапары» реализуются проекты по интеграции данных дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) в систему государственного земельного кадастра [1]. Использование спутниковых снимков и технологий машинного анализа открывает возможности для:

- 1) регулярного обновления картографических данных без выезда на местность;
- 2) автоматического выявления изменений границ земельных участков;
- 3) мониторинга несанкционированного землепользования;
- 4) оценки состояния сельскохозяйственных угодий.

Однако существующие системы обработки данных ДЗЗ и ГИС-сервисы, как правило, работают по фиксированным алгоритмам и не обладают адаптивностью, присущей технологиям искусственного интеллекта. Это приводит к необходимости модернизации архитектуры земельно-кадастровых систем и внедрению интеллектуальных модулей, способных самостоятельно обучаться на основе накопленных данных.

Таким образом, современное состояние земельно-кадастровых работ в Казахстане можно охарактеризовать как переходный этап от традиционной цифровизации к интеллектуальной автоматизации. Основной тенденцией становится внедрение технологий искусственного интеллекта, машинного обучения и анализа больших данных, которые обеспечат повышение точности кадастровой информации, ускорение процессов и оптимизацию организационной структуры кадастровых органов.

Опыт зарубежных стран показывает высокую эффективность интеграции ИИ в кадастровые процессы:

- Нидерланды и Швеция используют алгоритмы машинного зрения для обновления кадастровых карт на основе спутниковых данных в режиме реального времени.

- В Сингапуре внедрены интеллектуальные системы пространственного анализа, позволяющие моделировать влияние градостроительных решений на использование земли.

- Эстония успешно применяет технологии блокчейна и ИИ для обеспечения прозрачности кадастровых записей и исключения коррупционных рисков [2, с.198].

Для Казахстана использование этих практик представляет стратегическую возможность ускорить цифровизацию земельного учета и создать национальную интеллектуальную кадастровую платформу, интегрированную с системами «Egov» и «Астана Хаб». В Республике Казахстан наблюдается устойчивый интерес к внедрению инновационных технологий в кадастровую систему. В рамках государственной программы «Цифровой Казахстан» предусмотрены направления по развитию интеллектуальных ГИС-систем и автоматизации процессов государственного земельного кадастра [3, с.78]. В перспективе возможно создание Национальной системы интеллектуального моделирования земельных ресурсов, которая будет включать: модули анализа спутниковых данных на базе нейронных сетей, интеллектуальный поиск и идентификацию земельных участков, прогнозную оценку кадастровой стоимости, автоматическое формирование кадастровых отчетов.

Кроме того, ИИ может быть интегрирован в системы мониторинга нарушений землепользования, включая выявление незаконного строительства, несанкционированного захвата территорий и деградации сельхозугодий. Совершенствование организации земельно-кадастровых работ в условиях цифровой трансформации требует системного подхода, сочетающего информационные, технологические и управленческие компоненты [4, с.144]. Для повышения эффективности кадастровой деятельности предлагается интеллектуальная модель организации земельно-кадастровых процессов, основанная на использовании технологий искусственного интеллекта и принципах адаптивного моделирования.

Предлагаемая модель базируется на идее интеграции интеллектуальных алгоритмов в существующую систему государственного земельного кадастра, обеспечивая автоматизацию анализа, прогнозирования и принятия решений. Основная цель модели — создание самообучающейся экосистемы кадастровых данных, способной оперативно реагировать на изменения земельного фонда и

нормативно-правовой среды. Ниже представлены принципы построения модели (рисунок 2).



Рисунок 2 - Основные принципы построения модели

Примечание: составлена авторами на основе источника [5]

Разработанная нами модель включает четыре взаимосвязанных уровня, каждый из которых выполняет определенные функции:

1. **Информационно-сенсорный (датчиковый) уровень**, который представляет собой сбор первичных пространственных данных с использованием спутников, дронов и сенсоров, обеспечивая их непрерывное обновление для кадастровой информации.

2. **Информационно-аналитический уровень** обеспечивает обработку и хранение данных в облачных геоинформационных системах, а также их очистку, стандартизацию и верификацию с помощью искусственного интеллекта.

3. **Модельный уровень** предусматривает использование машинного обучения, нейронных сетей и цифровых двойников территорий для автоматического распознавания границ, прогнозирования стоимости и моделирования последствий градостроительных решений.

4. **Управленческий уровень** обеспечивает принятие решений на основе ИИ-анализов и прогнозов, а также автоматизацию отчетности и кадастровых документов через интеграцию с госплатформами.

Реализация предложенной модели совершенствования земельно-кадастровых работ предполагает прохождение следующих этапов:

на первом этапе оценивается цифровая зрелость кадастровых органов, а также выявляются проблемы интеграции данных;

на втором этапе определяется модули ИИ, протоколов обмена данными, интерфейсов и стандартов;

на третьем этапе происходит апробация модели на уровне одного региона с последующей оценкой эффективности;

на четвертом этапе включение интеллектуальной системы в действующую структуру Комитета по управлению земельными ресурсами и ГК «Правительство для граждан»;

на пятом этапе происходят масштабирование и сопровождение, распространение системы на национальном уровне, регулярное обновление алгоритмов и нормативно-правовой базы.

Реализация предложенной модели позволит повысить достоверность и актуальность кадастровых данных за счет автоматического обновления и анализа информации, сократить сроки кадастровых процедур — межевания, оценки, регистрации прав, снизить уровень коррупционных рисков, обеспечив прозрачность операций и контроль изменений, улучшить взаимодействие государственных органов и оптимизировать распределение функций между ними, создать предпосылки для формирования цифрового двойника земельного фонда Казахстана, который станет инструментом стратегического планирования.

Перспективным решением является создание Национальной интеллектуальной платформы управления земельными ресурсами, которая объединит кадастр, мониторинг, оценку и прогнозирование, используя Big Data для выявления тенденций, нейросети для прогнозов, блокчейн для защиты данных и облачные технологии для масштабируемости и доступности системы.

Внедрение технологий искусственного интеллекта в систему организации земельно-кадастровых работ в Республике Казахстан представляет собой стратегическое направление развития цифровой инфраструктуры государственного управления. Использование интеллектуальных алгоритмов обеспечивает не только технологическую модернизацию кадастровой сферы, но и формирует новую парадигму управления земельными ресурсами, основанную на принципах прозрачности, точности и эффективности.

Таблица 1 - Результаты внедрения модели

Результаты	Эффекты от внедрения модели
ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРОИЗВОДСТВЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	
Повышение точности и актуальности кадастровых данных	Благодаря применению машинного обучения и нейронных сетей обеспечивается автоматическое обновление информации о границах земельных участков, назначении территорий и их кадастровой стоимости. ИИ способен выявлять расхождения между фактическим и зарегистрированным использованием земли, что минимизирует ошибки и способствует достоверности государственного земельного кадастра.
Автоматизация кадастровых процессов	Использование интеллектуальных алгоритмов позволяет полностью или частично автоматизировать такие процедуры, как межевание, классификация земельных

	участков, формирование кадастровых отчетов и проверка координатных данных. Это значительно сокращает временные и трудовые затраты специалистов.
Создание цифровых двойников территорий	На основе пространственных данных и технологий ИИ формируются интерактивные модели (цифровые двойники), отражающие текущее состояние земельного фонда. Эти модели позволяют прогнозировать последствия градостроительных решений, изменения землепользования и динамику кадастровой стоимости.
Интеллектуальная система мониторинга	Внедрение ИИ создает основу для постоянного мониторинга состояния земельных ресурсов. Система может автоматически выявлять несанкционированные застройки, нарушение границ, деградацию почв и неэффективное использование сельхозугодий.
СОЦИАЛЬНЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	
Повышение доверия населения к КС	Открытый доступ к актуальной кадастровой информации и повышение точности данных способствуют укреплению доверия граждан, бизнеса и органов власти.
Создание условий для устойчивого развития	Использование ИИ позволяет более точно прогнозировать изменения землепользования, предотвращать нерациональное использование земель и поддерживать баланс между урбанизацией и охраной природных территорий.
Развитие кадрового потенциала	Внедрение ИИ стимулирует потребность в специалистах, владеющих компетенциями в области геоинформатики, анализа данных и цифрового кадастра. Это способствует модернизации образовательных программ и повышению уровня профессиональной подготовки.
Институциональная интеграция и управляемость	Интеллектуальные системы создают основу для интеграции работы различных государственных органов (Министерства юстиции, Министерства сельского хозяйства, «Азаматтарга арналган үкімет») в рамках единого цифрового контура.
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	
Оптимизация затрат и повышение экономической эффективности	Интеллектуализация кадастровых процессов снижает потребность в ручной обработке данных, сокращает административные расходы и время на принятие решений. Это особенно актуально для региональных кадастровых служб, где кадровые и финансовые ресурсы ограничены.
Формирование новых источников для анализа	Интеллектуальные кадастровые системы создают большие объемы достоверной информации, пригодной для анализа земельного рынка, инвестиционной привлекательности территорий и оценки эффективности использования земельных ресурсов.
Ускорение процедур государственной регистрации	Благодаря автоматической обработке и верификации данных существенно сокращается срок оформления прав собственности и внесения изменений в кадастровые

	записи. Это повышает качество обслуживания граждан и доверие к государственным структурам.
Прозрачность и снижение коррупционных рисков	Искусственный интеллект обеспечивает независимость оценки и принятия решений, исключая влияние человеческого фактора. Системы фиксируют все изменения и действия пользователей, что делает процессы прозрачными и подотчетными.
Примечание: составлена авторами на основе источника []	

Таким образом, как видно из таблицы, технологическими и производственными результатами внедрения вышеуказанной модели являются повышение точности и актуальности кадастровых данных, автоматизация кадастровых процессов, создание цифровых двойников территорий, а также интеллектуальная система мониторинга.

В целом, внедрение технологий искусственного интеллекта в земельно-кадастровую сферу является неотъемлемой частью перехода к концепции умного государственного управления (Smart Governance). Эта концепция предполагает использование цифровых и интеллектуальных инструментов для повышения эффективности, прозрачности и открытости деятельности государственных институтов. В земельно-кадастровой системе это выражается в автоматизации процессов обработки данных, минимизации человеческого фактора и повышении достоверности информации о земельных ресурсах.

Smart Governance способствует интеграции различных государственных информационных систем, включая кадастровую, регистрационную, налоговую и геоинформационную. В результате формируется единое цифровое пространство данных о земле, что обеспечивает более точное планирование, контроль и прогнозирование использования земельных ресурсов. Применение ИИ-технологий, таких как машинное обучение, интеллектуальный анализ данных и геоаналитика, позволяет выявлять несоответствия, прогнозировать риски и оптимизировать процедуры кадастрового учета.

Одним из важнейших направлений совершенствования является внедрение интеллектуальных платформ управления земельными ресурсами, которые способны в режиме реального времени анализировать кадастровую информацию, отслеживать изменения землепользования, а также выявлять нарушения земельного законодательства. Такие системы могут стать основой для цифрового кадастра нового поколения, основанного на принципах открытости, взаимодействия и автоматического принятия решений.

Кроме того, переход к умному управлению земельными ресурсами способствует реализации приоритетов устойчивого развития. Использование ИИ-алгоритмов в сочетании с геопространственными данными позволяет оценивать антропогенную нагрузку, контролировать деградацию земель и вырабатывать стратегические меры по рациональному землепользованию. Это особенно актуально для Казахстана, где земельные ресурсы являются важнейшим фактором экономического потенциала и продовольственной безопасности.

Таким образом, интеграция искусственного интеллекта в процессы организации земельно-кадастровых работ не только повышает их эффективность и точность, но и способствует формированию интеллектуальной модели

государственного управления, ориентированной на устойчивое развитие, цифровую трансформацию и повышение доверия граждан к институтам власти.

ВЫВОД: Совершенствование организации земельно-кадастровых работ на основе технологий искусственного интеллекта является необходимым этапом цифровой трансформации земельных отношений в Республике Казахстан. Использование интеллектуальных методов анализа и моделирования данных позволяет повысить эффективность государственного управления, сократить бюрократические процедуры и обеспечить рациональное использование земельных ресурсов. Перспективы дальнейших исследований связаны с разработкой прототипов ИИ-систем, способных интегрироваться с национальными кадастровыми базами данных и функционировать в режиме реального времени.

Таким образом, потенциал искусственного интеллекта в земельно-кадастровой сфере Казахстана является чрезвычайно высоким. Внедрение ИИ позволяет перейти от реактивной модели управления земельными ресурсами к прогнозно-аналитической системе, способной обеспечивать устойчивое и рациональное использование земель. По нашему мнению, для эффективной реализации этих возможностей необходимы нормативное закрепление стандартов применения ИИ в кадастровой сфере, развитие цифровых компетенций специалистов и государственная поддержка пилотных проектов по созданию интеллектуальных кадастровых систем. Применение ИИ станет не просто инструментом автоматизации, а фундаментом новой парадигмы управления земельными ресурсами в Республике Казахстан.

Внедрение интеллектуальной модели совершенствования организации земельно-кадастровых работ представляет собой важный шаг в формировании умной кадастровой инфраструктуры Республики Казахстан, основанной на принципах цифровой экономики и устойчивого развития.

Список использованной литературы:

1. Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 марта 2023 года № 232. Об утверждении Плана развития акционерного общества «Национальная компания «Қазақстан Ғарыш Сапары» на 2023 – 2032 годы // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2300000232>
2. Беляков А.Р., Старицына И.А. Опыт зарубежных стран в ведении кадастровых систем. // International agriculture journal. 2022. № 2. С. 193-211
3. Сейфуллин Ж.Т. Государственный земельный кадастр Республики Казахстан : монография / Ж. Т. Сейфуллин. - Алматы : Қазақ университеті , 2023. - 212 с.
2. Кудайбергенова Д.Т. Структура и строение кадастровых работ в Республике Казахстан. // Актуальные вопросы технических наук. – 2016. №45. - С.140-146.
3. Об утверждении Правил ведения и пользования информационной системой «Единый государственный кадастр недвижимости». Совместный приказ и.о. Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 16 августа 2023 года № 303 и и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 21 августа 2023 года № 602. // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300033322>

Молдабай С. С.

Доктор юридических наук, профессор,
руководитель Общественного объединения
«Центр устойчивого развития Ошак»

МАХАЛЛЯ УЗБЕКИСТАНА -ЭТО ОПЫТ ДЛЯ КАЗАХСТАНА

В работе анализируется институт махалли как форма территориального самоуправления в Узбекистане и предлагается модель культурно чувствительной адаптации для Казахстана (*«Ошак» и выборный «Ауылнай»*). В статье показаны современные подходы к оценке принципа соблюдения традиции и обычаев местного самоуправления. Автор выделяет принцип соблюдения традиции и обычаев казахского народа как один из базовых принципов местного самоуправления. Сделан вывод о необходимости включения принципа соблюдения традиций и обычаев казахского народа в развитие местного самоуправления Казахстана.

Ключевые слова: местное самоуправление; принципы права; принципы местного самоуправления; принцип соблюдения традиции и обычаев казахского народа

Местное самоуправление представляет собой деятельность местного сообщества, то есть местных жителей во главе им избранными руководителем по управлению делами местного масштаба. Например, жители аула, являясь местным сообществом, избирают своего лидера и самостоятельно под его руководством и под свою ответственность с учетом интересов населения данной территории, решают проблемы местного масштаба, то есть сами решают проблемы мусора, чистой воды, полива земли, оказания помощи нуждающимся и т. д.

В Казахстане местное самоуправление не действует, хотя закреплено в Конституции РК, в реальности работает только местное государственное управление. Например, в сельских округах есть органы местной государственной власти, в лице акима и аппарата акимата сельского округа, которые стараются решать местные проблемы, но во многих случаях без местного сообщества, отсюда и все проблемы.

Поэтому общины, то есть местное сообщество на селе, коммунальные, уличные, квартальные, цеховые организации самоуправления исторически важны как **очаги**, где поддерживался **«огонь»** личной свободы, гласности, права выбора, участия в коллективном определении общих дел и т. д. По словам известных ученых Дональд С. Карлайла и Л. Левитина: **«Именно в местном сообществе заключена сила свободы народов. Местные сообщества играют для установления демократии ту же роль, что и начальные школы для науки. Они открывают народу путь к свободе и учат его пользоваться этой свободой. Без местного самоуправления нация может и избрать парламент, сформировать свободное правительство, однако, истинного духа свободы она так и не приобретёт».**

Если обратиться к его истокам, т.е. к теории местного самоуправления, то по мнению ряда авторов, общепризнанными являются:

1. Теория свободной общины (естественных прав общины);
2. Общественная (хозяйственная) теория самоуправления;

3. Государственная теория самоуправления;
4. Теория дуализма муниципального управления;
5. Теория муниципального социализма.

Безусловно, перечень названных выше теорий местного самоуправления не является исчерпывающим, но, мы не будем подробно останавливаться на исследовании каждой из названных выше теорий. Наша задача гораздо скромнее. Мы попытаемся через махаллу Узбекистана объяснить и раскрыть причины неотъемлемости принципа соблюдения традиций и обычаев от местного самоуправления.

Как свидетельствует история, в качестве идейного начала местного самоуправления выступает теория свободной общины, которая является первой среди теоретических концепций, объясняющих сущность местного самоуправления. Обычно ее возникновение связывают с серединой XIX века. Однако не стоит забывать, что мысль об организации власти в общинах начала развиваться еще в средневековой Европе, когда отдельные городские общины (*в которых набирал силу торгово-промышленный капитал*) стремились освободиться от влияния землевладельцев.

В связи с этим, возникла идея о приоритете общины перед государством, так как община сформировалась раньше. Отсюда следует, что историческими предпосылками возникновения данной теории явилась необходимость ограничения вмешательства государства в дела общин.

Именно теория свободной общины является родоначальником принципа использования местных обычаев и традиций в организации и деятельности местного самоуправления. Традиции и правовые обычаи играют важную роль в системе местного самоуправления. Они помогают формировать и поддерживать устойчивые социальные практики, которые способствуют эффективному управлению на местном уровне.

Однако следует признать, что органы местного самоуправления при осуществлении своей деятельности должны не только выражать интересы и потребности жителей, но и учитывать традиции и обычаи, сложившиеся на протяжении тысячелетий. Например, издревле, у казахов накануне походов весь народ становился войском.

Войско отличалось большой мобильностью, поскольку она состояла из отрядов из 10, 50, 100 и 1000 человек, во главе каждого отряда были свои командиры – онбасы (*десятник*), елубасы (*пятидесятник*), жузбасы (*сотник*), мынбасы (*тысячник*). В мирное время, каждый ауыл в среднем состоял из пятидесяти человек, и они подчинялись елубасы (*пятидесятник*), в мирное время их называли Ауылнай.

После колонизации казахских степей Российской империей, исторические традиции местного самоуправления в Казахских степях складывались и развивались в достаточно неблагоприятной обстановке. Был ликвидирован центральный политический институт казахского общества — ханская власть, была создана система административно-территориального управления в казахской степи.

Автором проекта Устава о сибирских киргизах, утвержденного в 1822 г., выступил великий реформатор эпохи М. М. Сперанский. Этим Уставом

Ауылнай был узаконен как старшина аула. Будучи младшей административной должностью, избирался на три года из числа авторитетных и состоятельных людей для ведения учета скота, организации сезонной перекочевки, сбора налогов и т. д. Однако, должность Ауылнай была ликвидирована в первые годы [советской власти](#).

В период советской власти, во главе ауыла были председатели сельских советов, но до конца советской власти, их называли Ауылнай. И сегодня, акимов сельских округов, по привычке казахи называют Ауылнай.

Как видите, институт местного самоуправления очень тесно связан с менталитетом местного народа, с национальной традицией и обычаями и историей казахского народа. Поэтому, нам необходимо возродить ряд институтов из казахского обычного права, то есть вернуть те термины, которые сыграли свою высочайшую роль как инструменты формирования казахского общества и государства.

Если взять термин «Ошак», то он до сегодняшнего дня служит символом единения семьи, неразрывности человеческого рода. Любовь и уважение к собственному очагу перерастает в любовь к Родине. Эту мысль подчеркивает народная мудрость «Отан отбасынан басталады, отбасы ошак қасынан». – «Родина начинается с семьи, а семья с семейного очага».

По результатам нашего исследования, мы пришли к выводу, что исконно казахские термины «Ошак», «Ауылнай», «Ауылбасшы» и «Кошебасшы» необходимо ввести в нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность местного самоуправления. И назвать орган местного самоуправления – Ошак, а руководителя местного самоуправления - Ауылнай, это только предпосылки формирования подлинного местного самоуправления.

Теоретическая разработка общих проблем местного самоуправления и их практическая апробация - актуальная задача сегодняшнего дня, требующая объединенных усилий ученых, специалистов в тех или иных отраслях государственного управления, депутатов Парламента РК и маслихатов, акимов и других руководителей местной власти, представителей средств массовой информации и общественных объединений.

В России, например, местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций, как это предусмотрено в ст.131 Конституции РФ, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Пункт 2 статьи 1 Федерального закона РФ N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, устанавливает, что местное самоуправление обеспечивает решение вопросов местного значения населением «с учетом исторических и иных местных традиций».

Таким образом, основной закон России гарантирует местному самоуправлению право самостоятельно регулировать отношения на местном уровне, исходя из норм закона и исторических, а также местных традиций и обычаев.

Между тем, в разделе VIII «Местное государственное управление и самоуправление» Конституции РК от 30 августа 1995 года, не указаны принципы местного самоуправления в Республике Казахстан. В разделе 5 Концепции развития

местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года, где указаны основные принципы развития местного самоуправления в Республике Казахстан, также отсутствует принцип соблюдения традиций и обычаев.

Вместе с тем, вся Концепция ориентирована на западные страны, но где западные страны, а где Казахстан. Ведь в вопросах местного самоуправления, все зависит от менталитета народа и здесь по сравнению с западными странами у Казахстана совершенно другая культура, быт, обычаи, традиции и т.д. Ни в одном из них мы не схожи, наша разница, как небо и земля. Тогда как самоуправление населения, любого государства, полностью зависит и основывается от её национальной культуры, быта, обычаев и традиций.

Но, несмотря на это, в Концепции широко представлен опыт только западных стран: Польши, Франции, Германии, Финляндии, Канады и Австралий и исходя из этого, предлагается применить ряд инструментов западных стран для развития местного самоуправления Казахстана. Но, насколько они приемлемы в нашей стране, такие заимствования, как правило, являются имитацией, в мире она давно известна и называют её «культ карго».

Политолог [Екатерина Шульман](#) вводит понятие «обратный карго-культ» – оно употребляется в отношении общественных институтов, структура которых скопирована у других стран, но которые устроены как [поверхностная имитация](#) и работают значительно хуже оригинала. При этом ответственными за их работу чиновниками часто совершается логическая подмена понятий – принципы работы передовых общественных институтов объявляются ложными, потому что плохо работает их имитация.

Действительно, Казахстан все эти постсоветские годы догоняя Запад, тем и занимается, что копирует какие-то структуры общественных институтов зарубежных стран, а на этот раз пытается внедрить формирование и деятельность местного самоуправления Запада. Хотя модель «догоняющей» модернизации уже давно обнаружила свою ограниченность. И сегодня попытка имитировать, тем более имитировать предшествующие фазы развития Запада, не способна вывести страну на путь адекватного развития.

Кроме того, крайне непродуктивно и опасно проводить реформу местного самоуправления путём простой пересадки чужих нововведений в свою культуру. От этого мы потеряем свою традиционную культуру без обретения новой, а потерять свою историю местного самоуправления, которой насчитывается много столетий, мы никак не можем.

Как до колонизации Россией, так и после, казахские органы местного самоуправления были настолько влиятельными, что с их руководителями – ағасултанами – были вынуждены считаться даже царские чиновники. Выборы в самоуправление были чрезвычайно важными, победа в них считалась настолько принципиальным делом, что предвыборные баталии переходили порой в конфликты и порождали нездоровые страсти, столь красочно описанные, к примеру, в романе М. Ауэзова «Путь Абая».

Однако, несмотря на вполне понятный недостаток цивилизованных методов политической борьбы среди кочевников-скотоводов, степное самоуправление сформировало именно демократический тип политической культуры, нашедший позднее своё яркое отражение в программных документах «Алаш-Орды».

Его основы зародились в эпоху возникновения родовых и племенных общин, когда складывался кочевой уклад жизни. Родовые старшины и племенные вожди выбирались на курултаях и сходах кочевников. Они наделялись полномочиями разбирать споры, формировать и командовать подразделениями воинов. При этом родовые общины обладали широкой автономией и значительным весом. Поэтому нельзя говорить, что казахский менталитет исторически не готов к местному самоуправлению – исторические предпосылки к нему как раз есть.

У других народов Средней Азии, исторически сложились совсем иные общины, основанные по религиозному, ремесленному и территориальному принципу, но все они имеют одно название и называется – **Махалля. История формирования махалли как уникального социального организма, и как части городского конгломерата уходит в древность и глубину веков.**

Ещё Аль Фараби (870-950 гг.) в своём произведении «Раздумья о населении идеального города», писал: «...каждый человек от природы устроен так, что на пути к стремлению жить и совершенствоваться он нуждается во многих вещах, однако он один не в силах ими овладеть, чтобы этого достичь появляется потребность в людской общине <...> Единая совместная деятельность членов данной общины предоставляет им возможность достижения и овладения теми вещами, которые им необходимы для их жизни и совершенства».

«В связи с этим, человек прежде всего, сближается с соседом. А ещё, он с этим же соседом живёт на одной улице, в одной махалле, в одном городе и, наконец в одной стране, которая создала этот город».

Махаллями в период СССР было принято называть части города, застроенные частными или так называемыми плановыми домами, множество многоэтажек, появившихся в период индустриализации, в махалли не входили. Махаллинские комитеты стояли на страже советского строя.

Основной принцип жизни здесь – коллективность. Люди, проживающие на территории махалли, добровольно принимают ее правила и живут, вместе справляя праздники, деля горести и решая накопившиеся проблемы. В каждой махалле издавна существовали традиции организации похорон, свадеб, проведения различных праздников. Жители вместе заботились о чистоте внутри района, ухаживали за водоемами как основными источниками воды, использующейся для питья и полива. Слово «махалля» в широком смысле относится к району или местному сообществу. Продвигая её как «традиционный институт», узбекское правительство приняло махаллю как «фундаментальную ячейку» общества. Махалли были узаконены в 1993 году в соответствии с Законом об институтах самоуправления граждан, также известным как Закон о Махалли.

Главная задача махалли – это организация местного самоуправления в отдельно взятом ауле или в отдельном квартале города. Для жителей махалли, комитет махалли во главе с его председателем являются и папа, и мама. Поскольку не решенные проблемы в семье, решаются в комитете махалли. Поэтому проблемы разводов мужа и жены, пьянства, бытового насилия и ряд других проблем семьи и человека, редко рассматриваются в госорганах Узбекистана. Комитет махалли, также совместно с населением решают проблемы всех жителей махалли по чистоте и порядку улиц и дворов, а также обеспечивают социальное обеспечение и правопорядок.

Новая история махалли и возрождение махалли началось после обретения Независимости Республикой Узбекистан. Возрождение национальных традиций и обычаев, истории, рост национального самосознания затронул и процесс возрождения махалли. Махалля получила официальный юридический статус, закреплённый в Конституции, махалля стала органом местного самоуправления граждан и наделена властными полномочиями, получила возможность решать социальные проблемы на местах. На сегодня у местного самоуправления Узбекистана, начался новый этап в развитие деятельности института махалли и она успешно совершенствуется в соответствии с требованиями времени.

Многовековой опыт и современные тенденции махалли Узбекистана – это настоящий и бесценный опыт децентрализации для Казахстана.

Около 10 тысяч действующих в Узбекистана махалли успешно выполняют более 30 - социально и экономически значимых задач, ранее осуществлявшихся органами государственной власти на местах.

Государство придает особое внимание эффективному использованию возможностей махалли, повышению правовой культуры в обществе, усилению у граждан уважения к закону.

Махалля является реальным помощником народа, в «зеркало справедливости», место, где люди могут выразить свое мнение, изложить предложения и свои проблемы, что укрепляет доверие людей к государству.

Таким образом, результаты нашего исследования показывают, что опыт махалли в качестве уникального института для построения демократического государства и формирования сильного гражданского общества намного ближе нам и может быть эффективно использован Казахстаном, чем опыт самоуправления западных стран. Поскольку историко-культурное взаимодействие казахского и узбекского народов уходит своими корнями вглубь веков, и оно подкреплено общим прошлым и богатым духовным наследием. Нас объединяет общность языков, религии, культуры и традиций. Это живая нить, соединяющая прошлое, настоящее и будущее, залог вечной дружбы.

В общих чертах, мы можем внести изменения и дополнение в Конституцию РК, принять Закон РК «О местном самоуправлении», а также внести изменения и дополнения в другие законы страны, а также в подзаконные нормативные акты, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления с учетом нижеследующих новшеств как:

- ✓ местное самоуправление должно иметь определенную территорию своего осуществления, исходя из семьи и численности населения. Например, определить на каждое местное самоуправление от 500 до 700 семей с численностью до 7 000 человек;

- ✓ упразднить должность акима и аппарат акимата сельского округа и создать вместо них орган местного управления с его аппаратом;

- ✓ орган местного самоуправления назвать «Ошак», а его руководителя «Ауылнай», а в городах «Басшы»;

- ✓ в каждом ауле и в городах, орган местного самоуправления должен иметь свое собственное здание, под названием «Ошак»;

✓ каждый орган местного самоуправления, должен иметь свой собственный Общественный фонд для развития местного самоуправления. Но все это, должно быть детально разработан в законодательном порядке.

Подводя итог, следует сказать, что, как и вся политическая система Казахстана, институт местного самоуправления на протяжении всего времени существования вбирает положительный опыт функционирования самостоятельного института публичной политики, и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования.

В этой связи, нами предлагается во исполнение Указа от 18 августа 2021 года № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» (*далее-Концепция*), принять Закон РК «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Казахстан», запустить пилотный проект «Ошак» в рамках района, как органа местного самоуправления.

Данный пилотный проект, разработан ОО «Центр устойчивого развития Ошак» (далее – Ошак) и неоднократно был обсуждён (*совещания, конференции и круглые столы*) на площадке Ошак, о внедрение пилотного проекта в отдельно взятой территории Казахстана.

В мае 2021 года, на территории Жарлыозекского сельского округа Коксуского района Алматинской области запустили пилотный проект «Ошак». За годы своей деятельности «Ошак» провёл различные мероприятия: консультации, обучение, встречи с населением сельского округа и совместные мероприятия (*субботник, празднование «Наурыза», «День учителя» и т.д.*). И на сегодня, жизнеспособность и перспективность данного проекта, подтверждены результатами наших исследований (*анкетирование, опросы и интервьюирование*).

Основная задача реализации Концепции – это прежде всего объединение сельских жителей и для этого необходимо запустить пилотный проект «Ошак» и в других регионах страны, как будущего органа местного самоуправления Казахстана. По оценкам зарубежных и отечественных экспертов внедрение пилотного проекта, окажет совокупный мультипликативный эффект не только на развитие местного самоуправления Казахстана, но и на развитие в целом государственного устройства страны.

По нашему мнению, природа местного самоуправления не терпит неопределенности и тем более отсутствия принципа соблюдения традиции и обычаев. Поскольку, роль принципа соблюдения традиции и обычаев особенно велика, так как правовая традиция выступает тем фактором, который аккумулирует в себе множество различных особенностей и определяет вектор государственно-правового развития.

В этом вопросе представляют интерес базовые положения немецкой исторической школы права, основоположники которой придавали особое значение правовым обычаям, необходимости их изучения и использования в процессе законотворческой деятельности. Изучение истории развития местного самоуправления у разных народов показывает, что эта история порождала разные формы организации сходных по своему смыслу институтов народовластия.

Принцип учета исторических и национальных (иных) традиций имеет свою динамику в условиях реформы. В частности изменение границ, может

производиться только с учетом мнения населения, которое, естественно, будет выражать сложившиеся традиции и культуру в муниципальном образовании. В тоже время учет национальных традиций не должен превращаться в национализм и провоцировать создание общественных объединений и обстановки, дестабилизирующих нормальные отношения между различными национальными группами.

Таким образом, важное теоретическое и практическое значение имеет научный анализ принципов организации местного самоуправления. Он должен вестись в рамках двух основных направлений: характер и значение принципов организации местного самоуправления; содержание и особенности каждого конкретного принципа. Что касается принципа учета исторических особенностей местного самоуправления, то его можно отнести к числу базовых, основополагающих принципов.

Список использованной литературы:

1. Мусурманкулов, Ф. У. Махалля — важный субъект самоуправления граждан / Ф. У. Мусурманкулов. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2013. — № 7 (54). — С. 351-353. — URL: <https://moluch.ru/archive/54/7318/>.
2. Юдин П. Л., Барон О. А. Игельсторф в Оренбургском крае (1784-1798 гг.) // Русский архив. — 1897. — № 4. — Кн. I.
2. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
3. Федеральный закон РФ N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года.
4. Указ Президента Республики Казахстан № 639 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» от 18 августа 2021 года.
5. [Екатерина Шульман: Практический Нострадамус, или 12 умственных привычек, которые мешают нам предвидеть будущее](#) // [Ведомости](#), 24.12.2014.
6. 7.Жизнь и смерть лидера Алаш Орды / [Электронный ресурс]: <http://www.elimai.kz/zhizn-i-smert-lidera-alash-ordy.html>
7. Жумадилова А. «Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан» // Правовая реформа в Казахстане. № 3, 2003.
8. Маънавият юлдузлари (Звёзды духовности). Тошкент, 1999. Б. 67-68.
9. Абу Наср Форобий. Фозил одамлар шахри (Раздумья о населении идеального города). Тошкент : Узбекистон миллий энциклопедия-си, 2004. Б. 56.

Мырзаханов Е. Н.

Кандидат исторических наук,
сеньор-лектор кафедры «Право»,
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

Ульмагамбетов А. С.

Магистрант
ОП«Антикоррупционный комплаенс»
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются современные тенденции развития государственного управления в условиях цифровой трансформации. Анализируются преимущества внедрения цифровых технологий, а также выявляются основные проблемы, связанные с реализацией цифровых инициатив в государственном секторе. Представлены примеры успешного применения цифровых решений в различных странах и даны рекомендации по повышению эффективности цифрового государственного управления.

Ключевые слова: права, государства, технология, цифровизация, бюрократия, адаптация, модернизация, автоматизация.

Государственное управление в XXI веке переживает трансформацию под воздействием информационных и цифровых технологий. Появление электронных услуг, платформенных решений и «умных» городов изменяет не только форму взаимодействия государства с гражданами, но и сами управленческие процессы. Государственное управление традиционно рассматривалось как совокупность институтов, норм и процедур, направленных на реализацию публичной власти. Однако в XXI веке оно претерпевает радикальные изменения под воздействием глобальных процессов цифровизации.

Государства переходят от бюрократической модели управления к адаптивным, клиенториентированным и технологически подкрепленным формам. Это связано не только с требованиями граждан к качеству услуг, но и с необходимостью эффективного реагирования на вызовы, такие как пандемии, киберугрозы и глобальная конкуренция.

Цифровизация как фактор трансформации государственного управления и цифровизация оказывает влияние на ключевые аспекты государственного управления [1]:

- Повышение прозрачности и подотчетности;
- Снижение издержек;
- Улучшение качества государственных услуг;
- Участие граждан в управлении через электронные платформы.

Современные тенденции цифрового государственного управления меняет парадигму государственного управления, способствуя его [2]:

- Модернизации - отказу от устаревших бумажных процессов;
- Автоматизации - передаче рутинных функций цифровым алгоритмам;
- Открытости - через платформы «открытых данных» и цифровые каналы обратной связи;
- Ориентации на гражданина - через концепцию *user-friendly government*.
- Ключевые глобальные тренды:
- GovTech - применение инновационных технологий (AI, Big Data, Blockchain) в государственном секторе;
- Электронное правительство (e-Government) - предоставление государственных услуг в онлайн-формате;
- Цифровая инклюзивность - обеспечение равного доступа к цифровым услугам;
- Data-driven governance - управление на основе анализа больших данных.

Проблемы цифровизации государственного сектора и несмотря на явные преимущества, внедрение цифровых технологий сталкивается с рядом проблем:

- Слабая инфраструктура в отдельных регионах [3, с. 467, 494];
- Низкий уровень цифровой грамотности населения;
- Риски кибербезопасности;
- Сопротивление изменениям со стороны государственных служащих.

Проблемы цифровой трансформации государственного управления и технологические и инфраструктурные барьеры [4]:

- Неравномерное развитие ИКТ в городах и селах;
- Ограниченные ресурсы в регионах для внедрения цифровых решений.

Кадровые и организационные проблемы и недостаточная цифровая грамотность госслужащих;

Сопротивление изменениям и бюрократическое мышление;

Отсутствие системной подготовки управленцев в сфере цифрового управления.

Правовые и этические вызовы:

- Проблемы регулирования хранения и обработки персональных данных;
- Недостаточное правовое обеспечение электронного документооборота;
- Вопросы прозрачности и подотчетности алгоритмических решений.

Международный и региональный опыт показывает, что [5]:

Эстония - полная цифровизация государственного сектора, включая электронные выборы, электронное резидентство, цифровые ID. Более, того 99% государственных услуг доступны онлайн.

Программа «Цифровой Казахстан» (2018–2024), направленная на создание цифровой экономики и цифрового государства.

В Российской Федерации разработана - Национальная программа «Цифровая экономика» и Единый портал государственных услуг (gosuslugi.ru). Внедрение технологий искусственного интеллекта и биометрии в сфере услуг.

Рекомендации по совершенствованию цифрового государственного управления и повышение цифровой грамотности госслужащих - это внедрение модулей цифрового управления в программы повышения квалификации.

Разработка стратегий кибербезопасности и защиты персональных данных - в соответствии с международными стандартами GDPR, ISO/IEC 27001 и др.

Усиление механизмов обратной связи с гражданами - развитие «цифровых жалобных книг», публичных форумов и краудсорсинговых платформ.

Межсекторное и межуровневое сотрудничество между государственными и квазигосударственными, а также с гражданскими секторами рассматривает - создание совместных цифровых платформ между министерствами, акиматами и НПО.

В настоящей действительности и с развитием цифровой активности в мире необходимо ввести оценку эффективности цифровых проектов - внедрение KPI, SMART-метрик и международных индексов оценки (e-Government Development Index, Digital Government Index).

Заключение. Цифровизация государственного управления открывает значительные возможности для повышения его эффективности, но требует системного подхода, включающего как технологические, так и организационные изменения. Цифровая трансформация государственного управления - неотъемлемая часть современного развития государства. Она требует комплексного подхода, включающего не только технологические инновации, но и институциональные реформы, кадровую политику, нормативную базу и изменение управленческого мышления. Опыт таких стран, как Эстония, Казахстан и Сингапур, показывает, что цифровизация может значительно повысить эффективность управления, уровень доверия граждан и конкурентоспособность страны в целом.

Список использованной литературы:

1. Вассил, К. (2016). Экосистема электронного правительства Эстонии: основы, применение, результаты. Международная конференция IEEE по исследованиям цифрового правительства.// <https://doi.org/09.1417/5de7f3bb-en>
2. Мергель, И., Эдельманн, Н. и Хауг, Н. (2019). Определение цифровой трансформации: результаты экспертных интервью. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
3. Данливи, П., Маргеттс, Х., Бастоу, С. и Тинклер, Дж. (2006). Новое государственное управление умерло – да здравствует управление цифровой эпохи. *Журнал исследований и теории государственного управления*, 16(3), 467–494.
4. ОЭСР (2020). Индекс цифрового правительства: результаты 2019 года. Париж: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>
5. Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК. (2021). Программа "Цифровой Казахстан". <https://digitalkz.kz>

Муканов М. Р.

Қазақстан Республикасы Ішкі Істер
Министрлігі Басқару Академиясының
жоғарғы оқу орнынан кейінгі білім беру
факультетінің бастығы, философия
ғылымдарының докторы (PhD)
қауымдастырылған профессор полиция
полковнигі, Астана қаласы

Қалжан Ж. Ғ.

2-ші курс магистранты, Ш.Қабылбаев
атындағы Қостанай академиясы әділет
аға лейтенанты, Қостанай қаласы

ҚАЗАҚСТАНДА ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫ ДАМУ ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру жөніндегі мемлекеттік саясаттың маңызды басымдықтарының бірі болып табылады. Оған қоса, жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалау Президент Қ.Тоқаевтың реформалар саясатының жалпы қисынының заңды жалғасы болып табылады. Аталған баяндамада жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамыту перспективалары талданды, сондай-ақ билікті одан әрі орталықсыздандыру тұрғысынан оны жетілдіру жөнінде ұсынымдар берілді.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту бағыттары қазіргі кезеңде осы институтты жетілдіруге кедергі келтіретін бірқатар проблемалық мәселелерге негізделген:

Біріншіден, жергілікті қоғамдастық жиыны - өзін-өзі басқару құқығын іске асыру жөніндегі бастапқы іс-шараны өткізуді шектеу мен рәсімдердің күрделілігін атап өту қажет. Бұл бөлікте мемлекет азаматтардың өзін-өзі ұйымдастыруға деген базалық құқығын қатаң реттейді: әкімнің мақұлдауынан кейін ғана және әкімнің немесе оның өкілінің қатысуымен ғана. Бұл ретте жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті маңызы бар міндеттерді шешу үшін жергілікті деңгейде өзін-өзі ұйымдастыру еркіндігінің кейбір деңгейін болжайды.

Екіншіден, заңнаманың шектеулілігі мен икемсіздігі жергілікті жерлерде өзін-өзі басқарудың басқа да нысандарының көзделмегендігінен көрінеді.

Үшіншіден, бір институтта (әкімдер мен мәслихаттар) жергілікті өзін-өзі басқаруды және мемлекеттік басқару функцияларының үйлесуі мемлекеттік басқару өкілеттігінің өзін-өзі басқару функцияларына жүктелуіне алып келеді. Мұндай гибридтік құрылымдардың одан әрі дамуы мемлекеттік басқару жүйесінде жауапкершілік иерархиясының бұлдырауына, ал жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде халық алдында жауапкершіліктің болмауына айналу қаупін төндіреді.

Төртіншіден, жергілікті өзін-өзі басқарудың қаржы-экономикалық базасы жергілікті жерлерде, бірінші кезекте әкімдердің өзін-өзі басқарушылық дербестігін толық іске асыруға кедергі келтірді.

Бесіншіден, өңірлік деңгейдегі жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестері тек консультативтік-кеңесші орган болып табылады, сондықтан көптеген қалалық жергілікті қоғамдастықтардың мүдделерін білдіре алмайды. Осыған байланысты үлкен қалаларда азаматтардың өзін-өзі басқаруын ұйымдастыру бойынша неғұрлым икемді заңнама талап етіледі.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамытудың перспективалық бағдарлары

Бүгінгі таңда жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдіру контурлары ауылдық және қалалық аумақтар үшін жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасында белгіленген. Даму векторлары арасында:

- 1) фискалдық орталықсыздандыру;
- 2) МӘМ және мемлекеттік басқару өкілеттіктерінің аражігін ажырату;
- 3) жергілікті қоғамдастықты тарту;
- 4) тексеру комиссияларының қызметін күшейту;
- 5) барлық деңгейдегі мәслихаттар жұмысының тиімділігін арттыру және т.б.

Сонымен қатар, Тұжырымдама тиісті іске асыру кезінде барлық жерде болуы мүмкін жергілікті даму практикаларын шектемейді, яғни көрсетілген шаралар жергілікті жерлерде толықтырылуы, жетілдірілуі мүмкін.

Мысалы, тұжырымдамада жергілікті өзін-өзі басқаруды қызметінің талқылау, жарияланымдар функционалын және өзге де мәселелерін мемлекеттік органдардың интернет-ресурстарының бірыңғай платформасында орналастыру көзделеді. Шынымен де, бүгінде бірде-бір облыс немесе республикалық маңызы бар қала Астана қаласын қоспағанда, әкімдіктің порталынан тыс жерде мәслихаттың жеке сайты жоқ. Мұндай сайттың болуы жұмыстың тиімділігін білдірмейді, алайда әрбір азаматқа жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жүгіну, атқарушы билікпен аффилиирленбеген арнайы ресурстарда жергілікті өзін-өзі басқарумен айналысу оңайырақ болар еді, себебі мемлекеттік органдармен өзара іс-қимыл жасау үшін E-otinish жүйесі бар.

Жекелеген интернет-ресурстар өз тәуелсіз кеңістігіндегі жергілікті өзін-өзі басқарудың күн тәртібін айқындай отырып, жергілікті өзін-өзі басқару мен мемлекеттік басқарудың аражігін ажырату мақсаттарына жауап бере алар еді. Осылайша, облыстың және республикалық маңызы бар қаланың әрбір мәслихаты жергілікті қоғамдастықты тарту, өз қызметін цифрландыру мақсатында өз сайтын құра алар еді.

Келесі перспективалы бағыт оқыту курстарын құру арқылы халықты өзін-өзі басқаруға оқыту болар еді. Бүгінде Тұжырымдамада кадрларды кәсібилендіру бойынша бірқатар шаралар қарастырылған, алайда олар әкімдер мен депутаттарға қатысты немесе ақпараттық-түсіндіру іс-шаралары түрінде ұсынылған. Тұжырымдамада жоспарланған комьюнити-орталықтар базасында тұрақты қолжетімді курстарды ұйымдастыру азаматтық қатысуды күшейтуі мүмкін. Мысалы, Грузияда жергілікті қоғамдастыққа бағытталған оқыту порталы құрылды, онда кез келген адам жергілікті өзін-өзі басқару (<https://tvitmmartveloba.ge/>) негіздерімен, қағидаттарымен, тетіктерімен және нысандарымен таныса алады.

Барлық деңгейдегі мәслихаттардың тиімділігін арттыру мақсатындағы перспективалық қадамдардың бірі мәслихаттардың қызметін бағалау

индикаторларының біріздендірілген кешенін енгізу болуы мүмкін. Қазақстанның кейбір мәслихаттарында, мысалы Көкшетау қаласында, мәслихат депутаттарының жеке жұмысының тиімділігін өлшеу сияқты оң тәжірибе бар. Сонымен бірге, ел бойынша бірыңғай тиімділік шкаласы - жеке тұлғалар емес, құрылымдар, жергілікті өзін-өзі басқарудың проблемалық мәселелерін барлық жерде айқындау үшін нақты құралға айналуы және Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту бойынша сындарлы шаралар қабылдауға ықпал етуі мүмкін.

Көрсеткіштерді динамикалық өлшеуде сыналған және қолданыстағы кейбір талдаулар жергілікті өзін-өзі басқарудың жұмысын бағалау индекстерінің шартты екі тобын анықтады. Мақсатына қарай олар сыртқы және ішкі болуы мүмкін.

Сыртқы - жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін белсенділік индикаторлары, қызмет түрлері, ашықтық, қолжетімділік, жария деректерді талдау арқылы бағалау.

Ішкі индикаторлар - бұл халықтың өз өкілдеріне қанағаттануы, олардың қызметін нақты бағыттар бойынша бағалау.

Осындай екі индекстің мысалы Дүниежүзілік банк әзірлеген, Грузияның муниципалитеттері мен LGPI (The Local Governance Performance Index) ұлттық бағалау үшін Грузиядағы бірнеше талдамалық құрылымдар құрған LSGI (Local Self-Government Index) болып табылады.

LSGI бірінші индексі 3 блок және 17 суб-блок бойынша 107 нақты өлшенетін өлшемдерден тұрады. Оның индикаторлары қалаларды немесе елді мекендердің жиынтығын басқаратын жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін репрезентациялау алаңын қамтиды. Осы өлшемдердің барлығы дерлік қазақстандық шындықтарға қатысты қолданылуы мүмкін: ашықтық пен ашықтықты бағалау, қоғамдық маңызы бар ақпаратты жариялау белсенділігі, электрондық сүйемелдеу, азаматтардың қатысуына жәрдемдесу және өзін-өзі басқаруды білдіретін муниципалитеттердің есептілігі.

Респонденттердің жеке тәжірибесін ескере отырып, Жергілікті өзін-өзі басқаруды азаматтық перспективадан «ішінен» бағалауды анықтайтын екінші LGPI индексі институционалдық кемшіліктер мен өзін-өзі басқару жүйесінің артықшылықтары картасын жасауға, елдік және жергілікті деңгейлерде басым реформаларды айқындауға бағытталған. Оның модульдері: 1) білім беру; 2) денсаулық; 3) дене қауіпсіздігі және дауларды шешу; 4) әлеуметтік көмек және әлеуметтік қамсыздандыру; 5) азаматтар мен мемлекет арасындағы байланыстар және сыбайлас жемқорлық; 6) әлеуметтік компоненттер (формальды/формальды емес байланыстар, ықпал ету институттары және т.б.) және мәдениет.

Яғни, екінші индекс халықтың мүддесі мен олардың күтулерін ескеріп қана қоймай, сондай-ақ қандай да бір қоғамдастықтың әлеуметтік-мәдени сипаттамаларының бейнесін қалыптастыруға мүмкіндік береді - мысалы, жергілікті жерлерде бастапқы неготизмді күту.

Бұл индекстер қазақстандық шындыққа толық имплементациялауға міндетті емес, бірақ тиімділік траекториясын айқындай отырып, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мақсаттарына толық жауап береді. Осы тұрғыда жергілікті өзін-өзі басқарудың ағымдағы жағдайын талдау және өзінің әдіснамасын, индикаторлар кешенін әзірлеу халықтың тартылуын қарқындату және тиісінше билікті

орталықсыздандыру, депутаттардың қызметіне деген сенім кредитін арттыру есебінен елдегі жергілікті өзін-өзі басқаруды күшейту жолындағы келесі қадам болуы тиіс.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы № 639 Жарлығы.
2. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы № 148-ІІ Заңы (05.01.2024 жылғы жағдай бойынша өзгерістермен және толықтырулармен).
3. Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылғы 30 тамыз. Қазақстан Республикасы нормативтік құқықтық актілерінің ақпараттық-құқықтық жүйесі «Әділет» // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_.
4. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы № 148-ІІ Заңы (05.01.2024 жылғы жағдай бойынша өзгерістермен және толықтырулармен).
5. «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы № 639 Жарлығы.
6. Local Self-Government Index: Key Findings and Recommendations. The Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), 2023. p. 55. P.1 <https://osgf.ge/en/publication/local-self-government-index-key-findings-and-recommendations/>.
7. The Local Governance Performance Index. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/196591468197374514/pdf/106241-WP-P151968-date-May-17-2016-PUBLIC-local-Governance-Performance-Index.pdf>.

Мырзаханов Е.Н.

Кандидат исторических наук,
сеньор-лектор кафедры «Право»,
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

Амержанов А.Н.

Магистрант по ОП –
М04204 «Антикоррупционный комплаенс»
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются, и анализируется теоретические и практические подходы к роли местного управления, дается оценка текущего состояния института местного управления в Казахстане. Выявлены основные проблемы о местном управлении, а также дается рекомендации по повышению эффективности местного управления. Автором рассматриваются правовые аспекты внедрения цифрового формата в процессе местного управления. Основными задачами местного управления включает сравнение моделей местного управления с другими странами, выявление узких мест и подготовка специалистов.

Ключевые слова: анализ, управление, правоотношения, технология, цифровизация, эффект, задача, модель, институт.

Введение. Местное управление - это один из ключевых уровней государственной власти, отвечающий за решение задач локального значения: инфраструктура, социальные услуги, благоустройство и др. Эффективность местного управления напрямую влияет на качество жизни граждан, устойчивое развитие регионов и доверие к институтам власти. В условиях глобальных вызовов, растущих требований граждан к участию и прозрачности, тема местного управления приобретает особую значимость.

Цель данной статьи - проанализировать теоретические подходы к местному управлению, оценить текущее состояние института местного управления в Казахстане (или в вашем регионе), выявить основные проблемы и предложить рекомендации по повышению эффективности. Задачи включают: обзор литературы, сравнение моделей местного управления, выявление узких мест, формулировка предложений.

Методология исследования: проводится обзор литературы, сравнительный анализ, обобщение эмпирических данных (на основе публикаций и официальной статистики), а также синтез предложений. Основными источниками являются научные статьи, законодательные акты, отчёты органов местного самоуправления.

В теории часто делают различие между «местным управлением» как деятельностью государственных органов на местном уровне и «местным самоуправлением» как самостоятельной формой публичной власти граждан. В статье «Подходы к сущности муниципального управления» уточняется понятие

«муниципальное управление» с правовой, социологической и управленческой точек зрения. А. Акулов, А. Алексеев и др. рассматривали терминологические аспекты различия между этими понятиями.

Классические модели делятся на централизованные, децентрализованные и смешанные. Децентрализация предполагает передачу функций, полномочий и ресурсов в местные органы. В зарубежном опыте наблюдаются разные подходы: англосаксонская модель /сильные муниципалитеты, автономия/ и романо-германская модель /более контролируемый характер/. Также отмечается, что городские «умные» подходы требуют не только технологических изменений, но институциональных реформ [1].

Децентрализация роли рассматривается как способ повышения эффективности, гибкости и адаптивности управления. Она укрепляет ответственность местных органов перед гражданами и способствует участию населения. Однако децентрализация также может сталкиваться с ограничениями: ресурсной базой, компетенциями, нехваткой кадров.

В современных условиях цифровые технологии становятся важным инструментом модернизации публичного управления, включая его местный уровень. Внедрение электронных платформ /например, e-akimat, eGov, «Open Almaty»/ позволяет не только ускорить административные процессы, но и повысить прозрачность, сократить коррупционные риски и обеспечить участие граждан в принятии решений.

Основные направления цифровизации местного управления:

- Электронные сервисы для населения (оформление справок, жалоб, заявлений онлайн);
- Цифровые бюджеты и открытые данные (доступ к информации о бюджете, тендерах, проектах);
- Платформы обратной связи (мобильные приложения, чаты, горячие линии);
- Использование ИИ и аналитики для планирования развития территорий;
- Образование кадров в сфере GovTech.

Однако ключевыми проблемами остаются:

- Низкий уровень цифровой грамотности населения;
- Ограниченный интернет-доступ в сельских районах;
- Сопротивление изменениям внутри органов власти [2].

Цифровизация должна сопровождаться не только техническим внедрением, но и организационной трансформацией. Это требует политической воли, инвестиций и развития цифровой культуры в управлении.

В Казахстане институт местного самоуправления проходит реформирование. Принят ряд мер, таких как введение четвёртого уровня бюджета и изменение порядка избрания акимов в селах. Правовой анализ формирования местного самоуправления показывает, что на практике сохранены сильные позиции исполнительной вертикали, что ограничивает автономию местных органов.

В статье «Местное самоуправление в Республике Казахстан: проблемы и перспективы» А. Бурлаков [3, с. 23] рассматривает ограничения в бюджете, недостаток полномочий и слабую вовлечённость населения. В сельских территориях ключевыми проблемами являются слабая финансовая база, низкий уровень активности жителей и ограниченные права местного управления.

В зарубежной практике наблюдается успешное применение принципов «вовлечённого управления»/participatory governance/, партнерства между публичным и частным сектором, использование цифровых платформ для обратной связи, делегирование полномочий на микроуровень. Например, в странах с развитым местным самоуправлением муниципалитеты обладают правом налогообложения, самостоятельным бюджетным планированием и высокой ответственностью перед населением.

Рекомендации и направления совершенствования:

1. Повышение финансовой независимости. Увеличение доли местных налогов и сборов, делегирование части доходных источников, снижение зависимости от трансфертов.
2. Передача полномочий. Пересмотр законодательной базы с целью расширения компетенций местных органов (например, в социальной сфере, управлении коммунальными услугами).
3. Развитие институтов гражданского участия. Создание площадок для общественных слушаний, бюджетов участия, электронных платформ взаимодействия.
4. Кадровый рост и профессионализация. Обучение, конкурсы на должности, стимулирование лучших практик, ротация.
5. Цифровизация и прозрачность. Внедрение систем открытых данных, электронных сервисов, мониторинговых платформ для отчетности.
6. Сотрудничество и партнёрства. Заключение договоров с НПО, бизнесом, межмуниципальное сотрудничество и обмен опытом [4].

Проблемы и вызовы:

- Ограниченная финансовая автономия. Местные органы часто зависят от трансфертов и не имеют достаточных собственных доходов.
- Неполнота компетенций. Некоторые функции, которые могли бы быть переданы на местный уровень, остаются в руках централизованных органов.
- Кадровая слабость. Недостаток квалифицированных управленцев, слабая мотивация.
- Низкий уровень гражданского участия. Жители часто не вовлечены в принятие решений, отсутствует механизм обратной связи.
- Несбалансированность между уровнями власти. Вертикальное подчинение акимов (или местных чиновников) снижает независимость местных органов [5].

Заключение. Местное управление - важнейший связующий звено между государством и гражданами. Эффективность этого института зависит от баланса автономии и контроля, правильного распределения ресурсов, вовлечённости населения и профессионализма чиновников. В Казахстане, как и в многих постсоциалистических странах, реформа местного управления ещё не завершена: сохраняются элементы централизации, ограничена автономия, слабое участие граждан. Внедрение реформ, ориентированных на децентрализацию, цифровизацию и участие, может повысить качество управления и доверие к власти.

Для дальнейших исследований можно рассмотреть кейсы конкретных муниципалитетов (на вашего региона), эмпирическое измерение влияния реформ /до, после/, а также сравнительный анализ с соседними странами.

Список использованной литературы:

1. Жумагулов Е., Арзикулов А. «Местное самоуправление в сельских территориях: проблемы и перспективы». Государственное управление и государственная служба, 2023. journal.apa.kz
2. Досмагамбетова Г. И. «Местное самоуправление в системе социально-политических институтов общества: зарубежный опыт». Государственное управление и государственная служба. journal.apa.kz
3. Майшекина Э. С., Абдрахманов М. К., Душечкина Е. В. «Правовой анализ формирования и развития местного самоуправления в Республике Казахстан». Вестник Института законодательства и правовой информации РК, 2023. КиберЛенинка. - С.23
4. Жумашов Е. А., Пусырманов Н. С., Тажибаева Г. Д., Тулебаева М. К. «Проблемы местного самоуправления в Казахстане: обзор литературы». Journal of Philosophy Culture and Political Science, 2024. bulletin-philospolit.kaznu.kz
5. Tan, S. Y., Taeihagh, A. «Smart City Governance in Developing Countries: A Systematic Literature Review». arXiv preprint, 2020. arXiv

Мырзаханов Е. Н.

Кандидат исторических наук,
сеньор-лектор кафедры «Право»,
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

Сатбаев Б. С.

Магистрант ОП –
M04204 «Антикоррупционный комплаенс»,
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ: В СРАВНЕНИИ С ЗАРУБЕЖНЫМ ОПЫТОМ

Аннотация. В статье рассматриваются современные проблемы и перспективы развития института местного самоуправления (МСУ) в Казахстане. Производится сравнительный анализ зарубежных моделей (особенно Германии, Польши, Испании и стандартов Европейской хартии местного самоуправления). На основе обзора законодательства, эмпирических исследований и зарубежного опыта сформулированы рекомендации по улучшению финансовой автономии, институциональной и правовой базы, участию населения и прозрачности.

Ключевые слова: Местное самоуправление, децентрализация, финансовая автономия, законодательство, Европейская

Актуальность: в современных условиях многие страны рассматривают местное самоуправление (далее-МСУ) как средство устойчивого развития,

повышения эффективности, укрепления демократии, вовлечения граждан. В Казахстане приняты концепции реформ, в том числе «Концепция развития местного самоуправления до 2025 года». Децентрализация, усиление роли местного самоуправления рассматриваются во многих странах как средство повышения эффективности, прозрачности управления, вовлечения граждан, устойчивого развития. В Казахстане в последнее время в политической повестке заявлены цели по усилению МСУ.

Цель исследования: выявить проблемы, сдерживающие развитие МСУ в Казахстане, провести сравнительный анализ зарубежных систем, предложить мероприятия по гармонизации казахстанской модели с зарубежными практиками. Проанализировать состояние МСУ в Казахстане, выявить проблемы и ограничения, сравнить с зарубежным опытом (европейских стран, возможно Турции, государств постсоветского пространства), и предложить перспективные направления реформ.

Метод исследования: Анализ законодательства, сравнительный метод, кейс-стади зарубежных моделей, возможно эмпирические данные, экспертные интервью или статистика.

Основной анализ. Состояние местного самоуправления в Казахстане: достижения и проблемы

Достижения: Разработка и принятие Концепций развития местного самоуправления, юридических актов. Усиление финансовой независимости: введение самостоятельных бюджетов для органов МСУ, институт коммунальной собственности.

Повышение внимания к участию граждан и гражданскому обществу, улучшение правовой базы.

Проблемы: Недостаточная чёткость в распределении полномочий между уровнями власти: двойной статус маслихатов и акиматов, неразграниченность функций.

Финансовая зависимость от центра, неравномерность ресурсов, ограниченные возможности местных органов самостоятельно формировать доходную часть бюджета [1, с. 118-126].

Некоторые эмпирические исследования показывают, что децентрализация пока не всегда ведёт к ускорению экономического роста (в регионах Казахстана есть случаи негативного эффекта).

Ограниченное участие населения, слабая прозрачность, недостаточное развитие институтов общественного участия.

Сравнительный зарубежный опыт Германии и Польши показывает: чёткое распределение полномочий, высокая финансовая автономия на муниципальном уровне, сильные системы ответственности и подотчётности; использование стандартов Европейской хартии.

Испания: децентрализация с автономными сообществами, существенная передача функций и бюджетов на региональный и муниципальный уровни; прецедент-модели участия граждан на местном уровне. Используется в сравнительном анализе с Казахстаном [1].

Перспективы и рекомендации: Исходя из анализа, можно предложить следующие направления развития [2]:

- новый закон об местном самоуправлении/самостоятельности:

- чёткое разграничение между «местным управлением» и «местным самоуправлением», определение статусных ролей маслихатов, акиматов, сельских/городских акимов.

Повышение финансовой автономии: расширение полномочий по формированию доходной части бюджета, установление местных налогов/сборов, устойчивая система дотаций и трансфертов, выравнивание региональных диспропорций.

Усиление институциональной и кадровой базы: подготовка профессиональных кадров на местном уровне, цифровизация, обеспечение материально-технической базы, обмен опытом между муниципалитетами и зарубежными партнёрами [3, с. 14-26].

Участие граждан и прозрачность: развитие институтов общественных слушаний, инициатив, использование электронных платформ, открытые данные о работе МСУ, контроль со стороны гражданского общества [4].

Адаптация зарубежных стандартов: перенять принципы Европейской хартии местного самоуправления, учитывать местный контекст - демография, удалённость, культурный фактор.

Мониторинг и оценка эффективности: внедрение системы оценки результативности МСУ, показателей эффективности, обратной связи и корректировки реформ.

Теоретическая основа и зарубежные модели: Континентальная модель (например, Франция, Германия) – чёткое разграничение функций между уровнями, сильные муниципалитеты, значительная финансовая автономия.

Англосаксонская модель (Великобритания, США) – сильная роль избирательности, прозрачность, участие граждан, разнообразие форм муниципальной организации [5].

Европейская практика децентрализации: примеры Польши, Испании, Финляндии. Например, Польша с уровнем самоуправления на гмине, повяте, воеводстве; Испания с автономными сообществами и сильной региональной властью.

Заключение. МСУ в Казахстане находится на этапе важных преобразований: есть значительный законодательный базис, уже предпринимаются шаги по децентрализации. Однако для достижения устойчивой и эффективной модели необходим системный подход: правовые новации, усиление финансовой и институциональной независимости, активное участие населения и постоянное сравнение с зарубежным опытом с учётом казахстанских реалий. Казахстан имеет хорошие предпосылки для дальнейшего развития местного самоуправления: законодательные инициативы, политическая воля, интерес к реформам.

Однако реализация требует комплексного подхода: не только законодательство, но ресурсы, человеческий капитал, институты участия.

Заимствование зарубежных практик полезно, но важно адаптировать под казахстанский контекст.

Если реформы будут проведены адекватно, МСУ может стать значимым инструментом устойчивого развития, укрепления демократии, повышения качества жизни граждан.

Список использованной литературы:

1. Толыбай, Бекжан. (2024). Фискальная децентрализация: обзор межбюджетных отношений в Казахстане. Вестник Университета СДУ: Социальные науки, 64(4), 118-126.
2. Сабитов, К., Алибаева, Г., Рахимбаев, Е., Айтхожин, К., Шафлярьски, А. (2025). Перспективы применения Европейской хартии местного самоуправления для Казахстана: опыт Германии и Польши. Государственная политика и администрирование, 24(1).
3. Зупирулы, Г., Жанабай, М. (2023). Фискальная децентрализация в Казахстане и её влияние на экономический рост. Вестник Университета СДУ: Социальные науки, 62(1), 14-26.
4. Жанузакова, Л. Т. (2021). Правовые основы развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе. Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, 67(4), 21.
5. Калиев И.А., Алтыбасарова М.А., Акишев А.А. (2022). Проблемы развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Вестник Общества Л.Н. Евразийский национальный университет имени Гумилева.

Нұрымбетова Б.И.

Экономика ғылымдарының магистрі,
аға оқытушы, Қонаев Университеті

ҚАЗАҚСТАНДА ЦИФРЛЫҚ ҚАРЖЫЛЫҚ САУАТТЫЛЫҚТЫ АРТТЫРУДЫҢ БАНКТІК ЖҮЙЕГЕ ӘСЕРІ

Қазіргі таңда әлемдік экономика мен қоғамның дамуы цифрландыру үрдісімен тығыз байланысты. Цифрлық технологиялардың қарқынды дамуы қаржы секторында да үлкен өзгерістер әкелді. Банк жүйесі — цифрлық экономиканың маңызды бөлігі болып, халықтың қаржылық мәдениетін қалыптастыруда шешуші рөл атқарады. Осы тұрғыда цифрлық қаржылық сауаттылықты арттыру мәселесі ерекше маңызға ие.

Қазақстан Республикасында цифрландыру саясаты аясында қаржы саласында жаңа технологияларды енгізу, онлайн-банкинг, мобильді қосымшалар, электронды төлем жүйелері кеңінен қолданыла бастады. Алайда бұл жаңашылдықтардың тиімді жұмыс істеуі үшін халықтың цифрлық және қаржылық сауаттылық деңгейі жеткілікті болуы қажет. Сондықтан цифрлық сауаттылық пен қаржылық сауаттылықтың өзара байланысы мен олардың банк жүйесіне әсерін зерттеу өзекті мәселе болып табылады.

FinTech компанияларының қаржылық қызметтер кеңістігіне енуі Қытай, ЕО және АҚШ сияқты цифрлық нарықтар жоғары дамыған елдерде айқын көрінеді. Дегенмен, Google, Meta, Amazon, Alibaba, Tencent сияқты жетекші технологиялық компаниялар дамушы елдерге назар аударуда. Бүкіл қаржы саласының мұндай дамуы нарықтағы бәсекелестіктің жалпы деңгейін арттырады, дәстүрлі қаржы институттарын ашық, технологиялық және бірдей қолжетімді интеграциялар мен

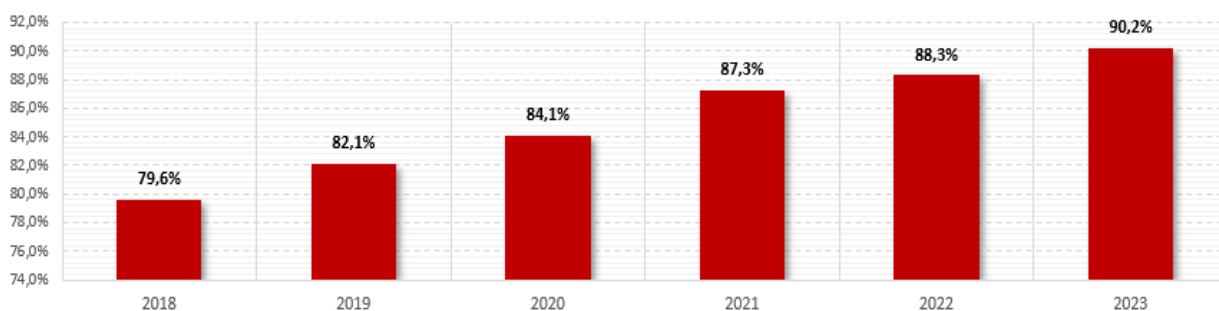
серіктестіктерге баса назар аудара отырып, даму тәсілдерін қайта қарауға мәжбүрлейді. Қаржы институттары ынтымақтастық пен серіктестік арқылы ұсынылатын өнімдер мен қызметтердің ауқымын кеңейту үшін экожүйені басқару үлгілерін жасауда. Осылайша, реттеуді үйлестіру, жаңа ойыншыларды қосу және тұтынушылардың құқықтарын қорғауды күшейту талаптарымен қаржы нарығын дамытудың жаңа кезеңі қалыптасуда. Дегенмен, қаржылық және қаржылық емес қызметтерді цифрландырумен байланысты ғылыми-техникалық прогрестің дамуы, ноутбуктер, смартфондар, гаджеттер және планшеттер арқылы Интернетке кеңінен қосылу қылмыстың жаңа түрлерінің пайда болуына әкелетінін де ескеру қажет. Олардың ішінде ең жиі кездесетіні: ақпараттық коммуникациялық жүйелердің, компьютерлік желілердің жұмысына заңсыз араласу, ұрлау, жымқыру, ақша мен ақпаратты бопсалау. Қылмыстың бұл түрі басқалары сияқты қоғамға ақпараттық және қаржылық жағынан қауіп төндіруде.

Цифрлық қаржылық сауаттылық – бұл цифрлық технологияларды пайдалана отырып қаржы операцияларын қауіпсіз әрі тиімді жүргізу қабілеті. Ол тек қаржы құралдарын түсінумен шектелмей, сонымен қатар онлайн-банкинг, мобильді төлем жүйелері, электронды әмияндар және цифрлық инвестиция платформаларын дұрыс қолдана білуді қамтиды.

Бүгінде Қазақстан азаматтарының көпшілігі онлайн төлем, интернет-банкинг және Kaspі.kz, Halyk Bank, Jusan Bank секілді қосымшаларды күнделікті өмірде белсенді пайдаланады. Дегенмен, кейбір тұтынушылар цифрлық алаяқтық пен деректердің қауіпсіздігі мәселесінде жеткілікті деңгейде сақ бола бермейді. Осы себепті цифрлық қаржылық сауаттылықты арттыру тек жеке адамның емес, жалпы банк жүйесінің тұрақтылығы мен сенімділігін қамтамасыз етеді.

Зерттеудің әдіснамалық негізі – «Цифрландыру» және «цифрлық түрлендіру» терминдері жиі синоним ретінде пайдаланылады, бірақ түсініктерді нақты ажыратқан жөн. Осылайша, «цифрландыру» - бұл өнімдер мен қызметтердің материалдық (яғни физикалық) әлемнен цифрлық ортаға өту процесі, мұнда пайдаланушы қаржылық қызмет көрсетушімен телефон, компьютер, ақпараттық дүңгіршек, банкомат немесе кез келген басқа цифрлық құрылғы арқылы өзара әрекеттеседі. Өнім тұрғысынан цифрландыру қызметтерді қашықтықтан алуға бағытталған, сондықтан цифрлық қаржылық қызметтер саласында үй саудасы жарқын мысал бола алады. "Цифрлық трансформация" – бұл дәстүрлі қаржылық қызмет көрсетуден біртұтас экожүйелерді құруға сапалы көшу, оған қосымша қаржылық немесе мүлдем қаржылық емес салалардың өнімдері, қызметтері кіреді.

Қазақстанда онлайн-қызметтердің танымалдығы кездейсоқтық емес. Жылдан жылға біз цифрлық сауаттылық деңгейінің өсуін байқаймыз. Мәселен, 2023 жылы 6–74 жас аралығындағы халық арасында ол рекордтық 90,2%-ға жетті. Цифрлық сауаттылық деңгейі — бұл дербес компьютерді, смартфонды, планшетті, ноутбукты, стандартты бағдарламаларды қолдану, сондай-ақ Интернет желісі арқылы қызметтер мен қызметтерді алу дағдыларын меңгерген пайдаланушылардың үлесі сурет1.



Сурет 1. Цифрлық сауаттылық деңгейі

Салыстыру үшін: 2021 жылы көрсеткіш 87,3%, 2019 жылы — 82,1%, 2018 жылы — тек 79,6% құрады.

Аймақтық бөліністе цифрлық сауаттылықтың ең жоғары деңгейі 2023 жылы Астанада (97%) және Алматыда (95,5%), сондай-ақ Ұлытау (94,1%), Түркістан (93,9%) және Алматы (92,4%) облыстарында тіркелді.

Жалпы, ҚР 20 өңірінің 17-сінде цифрлық сауаттылық деңгейі 85%-дан асады, бұл өте оң көрсеткіш болып табылады.

Қазақстан Республикасының Цифрлық даму, инновациялар және аэроғарыш өнеркәсібі министрлігінің деректеріне сүйенсек, 2024 жылы халықтың жалпы цифрлық сауаттылық деңгейі 87%-ға жетті. Бұл көрсеткіш соңғы бес жылда айтарлықтай артқанын дәлелдейді. Сонымен бірге, Ұлттық Банк пен Қаржы нарығын реттеу агенттігі қаржылық сауаттылықты арттыру бағытында бірқатар бағдарламалар жүзеге асырып келеді.

Мысалы, «Қаржылық сауаттылық апталығы», «Digital Finance» жобалары, сондай-ақ банктердің өз бастамасымен жүргізілетін онлайн оқу платформалары халықтың білім деңгейін көтеруге бағытталған. Дегенмен, ауылдық жерлерде интернет инфрақұрылымының жеткіліксіздігі мен қаржылық білімнің төмендігі бұл үдерістің тиімділігіне кері әсерін тигізуде.

Цифрлық қаржылық сауаттылықтың артуы банк жүйесінің тұрақтылығын, ашықтығын және инновациялық дамуын қамтамасыз етеді. Бұл әсер бірнеше бағытта көрінеді:

1. Клиенттердің сенімі артады. Цифрлық сауатты клиент өз қаражатын онлайн жүйелерде еркін басқарып, банктік өнімдерді тиімді қолданады. Бұл өз кезегінде банктерге клиенттік базаны ұлғайтуға мүмкіндік береді.

2. Қызмет сапасы жақсарады. Халықтың цифрлық сауаттылығы артқан сайын банктердің операциялық шығындары азайып, клиенттерге көрсетілетін қызмет жылдам әрі қолжетімді болады.

3. Қаржы алаяқтығының төмендеуі. Клиенттердің цифрлық қауіпсіздік ережелерін білуі алаяқтық әрекеттердің алдын алуға септігін тигізеді.

4. Инновациялық өнімдерге сұраныс артады. Блокчейн, жасанды интеллект, big data сынды жаңа технологияларды енгізу банктердің нарықтағы бәсекеге қабілеттілігін арттырады.

Цифрлық қаржылық сауаттылықты арттыру жолында бірқатар мәселелер бар:

- халықтың бір бөлігі цифрлық технологияларды қолдануда әлі де қиындық көреді;

- кейбір банктердің клиенттік интерфейстері күрделі және түсініксіз;

- ақпараттық қауіпсіздікке қатысты сенімсіздік жоғары.

Бұл проблемаларды шешу үшін:

- Мемлекеттік деңгейде цифрлық сауаттылық бойынша тұрақты оқу бағдарламаларын енгізу;
- Банк секторында клиенттерге арналған тегін онлайн-оқыту курстарын ұйымдастыру;
- БАҚ пен әлеуметтік желілерде қауіпсіз цифрлық қаржы дағдыларын насихаттау қажет.

Қазақстандағы банк жүйесі цифрландыру дәуірінде жаңа даму кезеңіне өтті. Бұл кезеңнің табысты болуы халықтың цифрлық қаржылық сауаттылығына тікелей байланысты. Цифрлық сауатты азамат – заманауи банктік экожүйенің сенімді пайдаланушысы, ал сауатты клиенттердің көп болуы банк жүйесінің тұрақтылығы мен экономикалық өсуге ықпал етеді.

Сондықтан Қазақстанда цифрлық қаржылық сауаттылықты арттыру тек жеке бастың емес, жалпы ұлттық экономикалық қауіпсіздіктің де кепілі болып табылады.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Қазақстан Республикасының Ұлттық Банкі. *Қаржылық сауаттылықты арттыру тұжырымдамасы 2023–2027 жж.* – Астана, 2023.
2. ҚР Цифрлық даму, инновациялар және аэроғарыш өнеркәсібі министрлігі. *Цифрлық Қазақстан бағдарламасы.* – Астана, 2022.
3. OECD. *Digital Financial Literacy: Policy Guidance and Framework.* – Paris, 2021.
4. Халық Банкінің ресми сайты: <https://halykbank.kz>
5. Kaspi.kz ресми аналитикалық есебі. – Алматы, 2024.

Омарова А.Б.

Кандидат юридических наук, профессор
Школы права и государственного
управления Университета Нархоз

О ПРОГРАММАХ НА УРОВНЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАСИЛИЮ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДЕВОЧЕК-ПОДРОСТКОВ: МЕТОДОЛОГИЯ УЧАСТИЯ СЕМЬИ, НПО И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. Статья посвящена анализу методов мониторинга и оценки эффективности программ местных органов самоуправления Республики Казахстан, направленных на противодействие насилию в отношении женщин и девочек-подростков. Рассматривается роль участия семьи, неправительственных организаций (НПО) и образовательных учреждений в этих процессах. В качестве примеров приведены практические примеры, включая деятельность кризисных центров, внедрение инструментов оценки рисков и совместные инициативы акиматов с НПО и школами. Отмечается важность межсекторного подхода и сотрудничества с международными организациями для повышения эффективности

профилактики и реагирования на случаи насилия. Сделаны выводы о значимости прозрачного мониторинга, участия общественности и внедрения международных лучших практик для обеспечения безопасности женщин и девочек.

Насилие в отношении женщин и девочек-подростков остается острой социальной проблемой, требующей системного подхода со стороны государственных органов и общества. В Казахстане за последние годы усилилось внимание к этой теме, что отражено в государственных программах и инициативах местных органов самоуправления. Так, Концепция семейной и гендерной политики Республики Казахстан до 2030 года отмечает необходимость совершенствования мониторинга и оценки мер по профилактике бытового насилия на центральном и местном уровнях [1].

Для достижения реальных результатов одними нормативными изменениями недостаточно - требуется эффективная реализация программ «на местах» и участие всех заинтересованных сторон - семей самих пострадавших, гражданского сектора и учреждений образования.

Вкратце рассмотрим методологию мониторинга и оценки (М&Е) таких программ на уровне местного самоуправления, фокусируясь на опыте города Алматы и Алматинской области. Особое внимание уделено тому, как вовлечение семьи, неправительственных организаций (НПО) и образовательных организаций способствует повышению эффективности противодействия насилию [2].

Местные органы власти в Казахстане активно реализуют программы и меры по профилактике и пресечению насилия в отношении женщин и детей. В городе Алматы функционирует сеть служб поддержки, ключевую роль в которой играет коммунальный кризисный центр «Жан-Сая» вместимостью 50 мест. Этот центр, находящийся в ведении городского Управления занятости и социальных программ, предоставляет убежище и комплексную помощь женщинам, пострадавшим от бытового насилия. Важной особенностью работы является тесное сотрудничество с полицией и НПО.

Пострадавшие выявляются совместно с участковыми инспекторами, а профилактическая работа ведется силами как государственных, так и неправительственных структур [3]. Благодаря такому партнерству в мегаполисе сформирована инфраструктура поддержки жертв насилия и механизм межведомственного реагирования. Как отмечает Зульфия Байсакова - глава объединения юридических лиц «Союз кризисных центров» - в Казахстане действуют более 40 кризисных центров, и наличие государственного приюта в Алматы демонстрирует политическую волю к решению проблемы.

Не менее показателен пример Алматинской области. В декабре 2023 года в городе Талдыкорган (административный центр области Жетісу) открыт новый кризисный центр для поддержки матерей с детьми, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. По данным пресс-службы акимата г. Талдыкорган, центр начал работу с 35 койко-мест и штатом из 24 специалистов, а с 2024 года расширил возможности приема до 55 женщин и детей со всей области. Учреждение предоставляет 8 видов специальных социальных услуг, включая психологическую помощь, юридические консультации, содействие в трудоустройстве и реабилитацию пострадавших. Особое внимание уделяется профилактике повторных случаев насилия и социальному сопровождению семей. Уже в первый месяц работы центр

оказал поддержку 26 гражданам, что свидетельствует о востребованности подобных услуг [4]. Примечательно, что акимат инициировал создание центра по поручению Главы государства, подчеркивая приоритетность защиты женщин и детей от насилия на местном уровне. Финансирование деятельности кризисных центров осуществляется за счет местного бюджета, в рамках государственных гарантий специальных социальных услуг, поэтому помощь жертвам оказывается бесплатно.

Таким образом, в Алматы и регионе сформирована разветвленная сеть поддержки, включающая государственные и негосударственные структуры, что создает условия для многостороннего мониторинга ситуации с семейно-бытовым насилием.

Кроме организации приютов и служб поддержки, местные власти внедряют инновационные подходы к снижению уровня насилия. В 2023 году полиция города Алматы начала пилотное применение методики ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment) для оценки риска повторного насилия в семье. Этот инструмент, заимствованный из международной практики, позволяет участковому инспектору по прибытии на вызов заполнить опросник из 13 вопросов, на основании которых вычисляется балл опасности ситуации. При высоком балле (5 и более) сразу принимаются меры для защиты жертвы и предотвращения эскалации конфликта [5].

Внедрение ODARA стало совместной инициативой правоохранительных органов и отрасли здравоохранения. Департамент полиции Алматы заключил меморандум с городским Управлением здравоохранения для направления семейных дебоширов на добровольное психологическое консультирование и лечение в кабинеты психологов при поликлиниках. Такой межведомственный подход позволяет не только реагировать на уже случившиеся акты насилия, но и работать с агрессорами с целью коррекции их поведения. По итогам пилотного проекта запланировано провести оценку эффективности инструмента ODARA - будет проанализировано снижение числа повторных правонарушений и выявлены факторы, способствующие рецидивам. Данные мониторинга послужат основанием для решения вопроса о масштабировании методики на другие регионы.

Стоит подчеркнуть, что и в государственных, и в гражданских инициативах особый акцент делается на реабилитации как жертв, так и самих правонарушителей. В Алматы по инициативе НПО уже несколько лет реализуется программа психокоррекции для домашних агрессоров. В пилотном режиме в 2022 году был проведен отбор («скрининг») около 300 семейных дебоширов, из которых 30 прошли полный курс реабилитации.

По словам З. Байсаковой, данная коррекционная программа показала высокую эффективность. Отмечено почти полное отсутствие повторных случаев насилия среди прошедших курс агрессоров. Этот факт подтолкнул общественников к инициативе закрепить обязательное прохождение обучающих программ для бытовых насильников на законодательном уровне. В начале июля 2024 года при поддержке международных партнеров (специалиста из Германии) проведено обучение казахстанских психологов методам работы с агрессорами. Подобные проекты, осуществляемые в сотрудничестве государства и НПО, позволяют выстроить систему мониторинга поведения правонарушителей и оценивать отдаленные результаты превентивных мер (включая показатель рецидива) [6].

Мониторинг и оценка (М&Е) программ противодействия гендерному насилию наиболее эффективны, когда к этому процессу привлечены разные группы общества. Участие семей, неправительственных организаций и образовательных учреждений обеспечивает более полную и объективную картину результатов, повышает прозрачность и подотчетность действий властей. Методология такого партисипативного мониторинга опирается на следующие принципы:

Вовлечение пострадавших и их семей в оценку услуг. Обратная связь от женщин, переживших насилие, и их близких позволяет выявить, насколько своевременной и полезной была помощь на местном уровне. Например, специалистами кризисного центра «Асар» (г. Алматы) практикуется индивидуальное сопровождение семьи и последующее отслеживание ее благополучия после выхода из кризиса. Такой подход гарантирует долгосрочный мониторинг и учет мнения самой семьи о качестве поддержки [7].

Международный опыт подчеркивает, что наличие независимых неправительственных организаций, занимающихся защитой прав женщин, способствует подотчетности государственных учреждений. В Казахстане НПО управляют многими кризисными центрами и участвуют в координационных советах при акиматах. Их присутствие в процессе оценки обеспечивает независимую экспертизу, то есть НПО могут проводить опросы бенефициаров, общественный аудит услуг и сигнализировать о проблемах в реализации программ. Так, Союз кризисных центров совместно с государственными органами регулярно обсуждает случаи насилия и эффективность принятых мер на заседаниях Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике. Привлечение НПО повышает доверие населения к мероприятиям властей, поскольку мониторинг осуществляется с участием гражданского общества. Кроме того, независимые организации могут обучать государственный персонал современным подходам и проводить альтернативную оценку (shadow reporting) по чувствительным вопросам, что соответствует рекомендациям международных организаций [8].

Участие образовательных организаций. Школы и вузы являются важной платформой как для профилактики насилия, так и для мониторинга ситуации среди молодежи. Образовательные учреждения могут собирать информацию о случаях буллинга, сексуированных домогательств или семейного неблагополучия через психологические службы и школьные советы. В Алматы в рамках ежегодной кампании «16 дней против насилия» во всех районах проводятся конкурсы рисунков, сочинений и открытые уроки, вовлекающие школьников в обсуждение проблемы. Полиция отмечает, что такие акции формируют у молодежи нулевую терпимость к насилию и позволяют выявлять семейные проблемы на ранней стадии [9].

Кроме того, при школах и колледжах создаются родительские комитеты и советы матерей, которые могут сообща с местными органами оценивать безопасность образовательной среды для девочек. Методология М&Е предполагает тесное взаимодействие между образовательным сектором и комиссиями по делам несовершеннолетних. Педагоги, школьные психологи привлекаются к межведомственным рабочим группам, обмениваются данными и участвуют в выработке рекомендаций. Важным аспектом является и реабилитация детей-свидетелей насилия. Школьные психологи и социальные педагоги будут вовлечены

в реализацию этой программы, что также станет частью мониторинга - отслеживания состояния ребенка до и после вмешательства. Таким образом, образовательные организации выступают не только площадкой профилактики, но и активным участником оценки долгосрочного эффекта антинасильственных инициатив.

Методология мониторинга предусматривает регулярное представление результатов широкой общественности. Местные акиматы в сотрудничестве с НПО организуют общественные слушания, публикуют отчеты о количестве обращений по фактам насилия, о принятых мерах и достигнутых показателях. Например, в Алматинской области за первые месяцы 2024 года зарегистрировано 87 уголовных дел, связанных с бытовым насилием, и 655 человек получили помощь через кризисные службы [1]. Открытый доступ к таким данным стимулирует конкуренцию регионов в эффективности работы и позволяет семьям знать, куда обращаться. При этом показатели включаются в стратегические планы развития территорий - на местном уровне устанавливаются целевые индикаторы снижения уровня насилия и охвата профилактическими мероприятиями. Их достижение контролируется как вышестоящими органами, так и населением через механизмы обратной связи.

Для повышения эффективности мониторинга местных программ Казахстан опирается на поддержку и опыт международных организаций. ООН-Женщины, ЮНИСЕФ, ОБСЕ и другие партнеры реализуют в стране инициативы, направленные на укрепление межведомственного взаимодействия и внедрение современных методов сбора данных. Так, при поддержке ООН-Женщины создана Цифровая карта семьи - интегрированная платформа, аккумулирующая данные 24 государственных органов и позволяющая вести постоянный мониторинг неблагополучных семей. Данная система использует гендерно-чувствительные индикаторы в сферах здравоохранения, образования, социальных услуг и правопорядка, чтобы прогнозировать риски насилия и оперативно информировать семьи о доступной помощи. Цифровизация процессов мониторинга значительно повышает их охват и объективность. Факторы риска (например, состоящие на учете агрессивные лица, случаи обращения за медпомощью с травмами) автоматически анализируются, что позволяет местным органам профилактики концентрировать ресурсы на наиболее уязвимых группах [10].

Международные организации также помогают в оценке реализуемых проектов. Например, ОБСЕ в 2023 году провела обзор программ работы с лицами, совершившими домашнее насилие, в странах Центральной Азии, включая Казахстан. В отчете отмечается положительная динамика: после запуска пилотных проектов по коррекции поведения агрессоров в таких городах, как Астана, Алматы и Павлодар, идет разработка качественных долгосрочных программ реабилитации. Эксперты ОБСЕ и ООН подчеркивают, что успех борьбы с семейным насилием зависит не только от ужесточения наказаний, но и от доступности помощи пострадавшим и работы с правонарушителями. Казахстан учитывает эти рекомендации: параллельно с принятием новых законов (в 2023 году пересмотрены нормы уголовного и административного законодательства для усиления защиты женщин), развивается сеть кризисных центров и служб пробации. При активном участии ЕС и ООН в республике реализуется программа «Луч света» (Spotlight

Initiative), направленная на искоренение гендерного насилия, в рамках которой проводится обучение местных специалистов навыкам мониторинга и отчетности по случаям насилия. Вовлечение международных доноров позволяет проводить независимые оценки эффективности - к примеру, ЮНФПА и ПРООН поддерживают исследования экономических последствий насилия и эффективности расходования средств на превентивные меры. Таким образом, сотрудничество с глобальными партнерами обогащает методологическую базу М&Е на местном уровне и обеспечивает приведение казахстанских практик в соответствие с международными стандартами.

Опыт Алматы и Алматинской области демонстрирует, что многоуровневый подход к мониторингу и оценке программ противодействия насилию приносит ощутимые результаты. Комбинация государственных инициатив (развитие сети кризисных центров, внедрение риск-оценочных инструментов, межведомственные планы) с активным участием гражданского общества и семей позволяет не только реагировать на уже произошедшие случаи насилия, но и предупреждать новые. В процесс М&Е интегрированы голоса самих получателей услуг - женщин и детей, переживших насилие, - что делает оценку более человечно ориентированной и точной. НПО приносят независимый контроль и инновационные подходы, образовательные организации формируют культуру ненасилия у молодежи и помогают в раннем выявлении проблем.

Главными условиями успеха являются прозрачность и подотчетность, то есть открытая публикация данных, наличие четких индикаторов эффективности и регулярное обсуждение результатов с участием широкой общественности. При поддержке международных организаций Казахстан внедряет передовые инструменты сбора и анализа информации - от цифровых платформ до специализированных тренингов - что существенно укрепляет потенциал местных органов самоуправления в данной сфере. Проведенный анализ подтверждает, что мониторинг и оценка не должны восприниматься как формальная отчетность, а превращаются в динамичный инструмент управления, позволяющий корректировать программы, расширять успешные инициативы и вовремя выявлять узкие места. В долгосрочной перспективе такой подход способствует снижению уровня насилия в обществе, укреплению доверия населения к органам власти и, самое главное, спасению жизней и судеб женщин и девочек. Совершенствование методологии участия семьи, НПО и образовательных организаций в М&Е обеспечит устойчивость и эффективность усилий местного самоуправления по построению безопасной среды, свободной от насилия.

Финансирование. Научная статья подготовлена в рамках финансирования по научным и (или) научно-техническим программам на 2024-2026 годы, направленная на реализацию проекта BR28713695 «Теоретические и методологические основы сотрудничества семьи и общества по проблемам насилия в отношении женщин и девочек-подростков», финансируемого Комитетом науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан

Список использованной литературы:

1. Аналитический отчет по результатам социологического исследования «Гендерная политика в современном казахстанском обществе» - URL:

https://api.kipd.kz/storage/uploads/images/2024/08/01/analiticheskii-otchet-2_1722534679.pdf#:

2. ОБСЕ. Обзор программ для лиц, совершивших домашнее насилие, проведенный в странах Центральной Азии. - Варшава, 2023. - 30 с.
3. В Алматы помощь жертвам семейного насилия организована на высоком уровне // Вечерний Алматы, 24.06.2024. - URL: vecher.kz/ru/article/v-almaty-pomoshh-jertvam-semeinogo-nasilija-organizovana-na-vysokom-urovne.html (дата обращения: 20.09.2025).
4. Кризисный центр открылся в Талдыкоргане // Вестник Жетісу, 28.12.2023. - URL: <https://vestnik19.kz/news/obshestvo/krizisnyj-czentr-otkrylsya-v-taldykorgane-28007/#:> (дата обращения: 30.09.2025).
5. Механизмы внедрения в Алматы проекта «Odara» озвучили в полиции - URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/mvd-almaty/press/news/details/537897?lang=ru#:>
6. Представители НПО из стран Центральной Азии собрались в Алматы для обсуждения проблем противодействия бытовому насилию – URL: <https://rus.azattyq.org/a/33215985.html>
7. Открытие обновленного кризисного центра «Асар»: поддержка фонда Halyk // https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/otkrytie-obnovlennogo-krizisnogo-tsentra-asar-podderjka-553787/#:~
8. Обзор программ для лиц, совершивших домашнее насилие, проведенный в странах Центральной Азии // <https://www.osce.org/files/f/documents/1/3/576330.pdf#:~:>
9. В Алматы дети изобразили свой протест против насилия // https://forbes.kz/news/newsid_102100#:~:
10. Инновационный подход Казахстана в продвижении гендерного равенства посредством цифровизации на КПЖ67 //

Өмірәлі Ж.Ө.

Доктор юридических наук, доцент,
ректор Университета Кунаева

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Вопросы экологической безопасности являются одними из основных в определении вектора политики внутренней и внешней безопасности Республики Казахстан. Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев подчеркивая важность экологической повестки отмечает, что «благоприятная экологическая среда является одним из показателей развитого государства, а экологическая культура – важнейшей составляющей прогрессивной нации»¹.

¹ Экологическая культура и устойчивое развитие Казахстана// <https://kisi.kz/ru/ekologicheskaya-kultura-i-ustojchivoe-razvitiye-kazahstana/>

Соблюдая заданные главой государства приоритеты, Казахстан уверенно следует принципам устойчивого развития, где вопросам экологической безопасности, сохранения природных ресурсов и их рационального использования в том числе посредством «экологизации» экономики, снижения загрязнения, внедрения наилучших доступных технологий, совершенствования системы обращения с отходами и др. уделяется особо важное значение.

Направленная на минимизацию угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на окружающую среду деятельность государства носит общеобязательный характер и формирует государственную систему государственного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования, в которой особые функции возложены на местные органы исполнительной власти Республики Казахстан.

Одной из важнейших функций местных исполнительных органов государственной власти Республики Казахстан в рамках государственного контроля в сфере охраны окружающей среды является проведение государственной экологической экспертизы. В соответствии с пп 9) п.1 ст. 27 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»²: «Акимат области, города республиканского значения, столицы в соответствии с законодательством Республики Казахстан в пределах своей компетенции организует соответствующую государственную экологическую экспертизу, выдает экологические разрешения для объектов II категории, проводит природоохранные мероприятия, регулирует природопользование».

Высокая ответственность в данном направлении деятельности местных органов исполнительной власти определяется высокими техногенными нагрузками на окружающую среду, обусловленную сырьевой системой природопользования в Казахстане, результатом чего выступают риски дестабилизации биосферы, снижения качества окружающей среды, деградации природных систем и т.п.³

Целью экологической экспертизы является предупреждение возможных неблагоприятных воздействий соответствующей деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы. В рамках проведения государственной экологической экспертизы оцениваются все возможные критерии воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и обеспечения учета экологических требований при ее проектировании и планировании. В свою очередь результаты оценки воздействия на окружающую среду призваны обеспечить учет экологических требований при планировании и проектировании новой хозяйственной деятельности и составляет основу подготовки экологически значимых хозяйственных решений⁴.

² Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г.)//«Казахстанская правда» от 30 января 2001 года № 25-26 (23373-23374).

³ Сихимбаев М.Т., Ханов Т.А. Пути обеспечения экологической безопасности в нефтедобывающих регионах Казахстана//Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014 г.// <https://applied-research.ru/ru/article/view?id=5647>

⁴ <https://studfile.net/preview/9932597/page:80/>

Государственно-правовой статус экологической экспертизы предопределяет наличие и развитие институционального правового режима экологического правопорядка в хозяйственной, управленческой и иной деятельности в целях реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду (ст.31 Конституции Республики Казахстан⁵), а также иных прав граждан Республики Казахстан, непосредственно опосредуемых воздействием на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Компетенцию в сфере проведения государственной экологической экспертизы местные органы исполнительной власти «разделяют» с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды которым является Министерство экологии и природных ресурсов Республики Казахстан⁶. Разделение полномочий между местными органами государственной власти и уполномоченным органом в области охраны окружающей среды в сфере проведения государственной экологической экспертизы регламентировано в Экологическом кодексе Республики Казахстан⁷ и Правилах проведения государственной экологической экспертизы⁸. Тем не менее, деятельность местных исполнительных органов государственной власти в сфере экологической экспертизы регулируется центральным исполнительным органом в сфере охраны окружающей среды, который вправе участвовать в формировании местными органами экспертных комиссий для проведения конкретной экспертизы, привлекая к работе внештатных экспертов.

Полномочия местных исполнительных органов в сфере проведения государственной экологической экспертизы в соответствии с п.2 ст. 88 Экологического кодекса Республики Казахстан осуществляются в отношении

1) проектной документации по строительству и (или) эксплуатации объектов II категории в рамках процедуры выдачи экологических разрешений на воздействие;

2) проектной документации по строительству и (или) эксплуатации объектов III категории при подготовке декларации о воздействии на окружающую среду;

3) иных объектов государственной экологической экспертизы, предусмотренных законами Республики Казахстан, государственная экологическая экспертиза которых не входит в компетенцию уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

⁵ Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.)//«Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.

⁶ Министерство экологии и природных ресурсов Республики Казахстан// <https://www.gov.kz/memleket/entities/ecogeo?lang=ru>

⁷ Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VI «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.08.2025 г.)//«Казахстанская правда» от 5 января 2021 г. № 2 (29379); [ИС «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде» 8 января 2021 г.](#)

⁸ Приказ и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 9 августа 2021 года № 317 «Об утверждении Правил проведения государственной экологической экспертизы» (с изменениями и дополнениями от 16.06.2025 г.)// [ИС «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде» 10 августа 2021 г.](#)

В соответствии с Инструкцией по определению категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду⁹ объекты II категории – это объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду; объекты III категории – это объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду.

Одной из основных функций местных органов исполнительной власти является финансирование государственной экологической экспертизы, а также организация привлечения экспертов. Местные органы власти заключают договоры на экспертные работы и привлекают внештатных экспертов для проведения экспертизы объектов, за исключением стратегических, трансграничных и экологически опасных объектов.

В процессе организации проведения государственной экологической экспертизы местные органы исполнительной власти участвуют:

- в процессе **предварительного согласования проектной документации;**
- в классификации проектов, разрабатываемых на местном уровне;
- в согласованиях и в инспекционном контроле и мониторинге после выдачи заключения;
- проводят **оценку влияния проекта на социальную и экологическую обстановку** в регионе;
- несут ответственность за нарушение экологического законодательства и др.

Как показывает практика правоприменения местные органы исполнительной власти в Республике Казахстан организуют и проводят государственную экологическую экспертизу для большинства хозяйственных объектов. Одной из важнейших функций указанных органов является работа с общественностью:

- информирование населения о результатах и контроля за соблюдением законодательства
- обеспечение **публичности** проектов и проведение **общественных слушаний;**
- информирование населения о предстоящих проектах и экологических последствиях.

В случае несоответствия документации, представленной на государственную экологическую экспертизу, требованиям экологического законодательства Республики Казахстан местный орган исполнительной власти выносит отрицательное заключение государственной экологической экспертизы. Возможно также аннулирование положительного заключения государственной экологической экспертизы на основании письменного обращения или согласия лица, которому было выдано такое заключение. При выявлении нарушения требований экологического законодательства Республики Казахстан лишение (отзыв) положительного заключения государственной экологической экспертизы осуществляется в судебном порядке.

Деятельность местных исполнительных органов власти в проведении государственной экологической экспертизы в Республике Казахстан

⁹ Инструкция по определению категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, утвержденную Приказом Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 13 июля 2021 года № 246 (с [изменениями](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35482139&pos=4;-88#pos=4;-88&sel_link=1008400639) по состоянию на 27.11.2023 г.)// https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35482139&pos=4;-88#pos=4;-88&sel_link=1008400639

представляет собой важное звено в реализации государственной экологической политики на региональном уровне и осуществляется в соответствии с принципами:

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы;
- комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду;
- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также в соответствии с принципами экологического законодательства, регламентированными в ст. 5 Экологического кодекса Республики Казахстан.

Однако практика правоприменения ставит цель повышения эффективности проведения государственной экологической экспертизы местными органами исполнительности Республики Казахстан в соответствие со ст.31 Конституции Республики Казахстан, в которой «государство ставит целью охрану окружающей среды.». Достижение указанной цели связано с решением ряда проблем, характерных для данной сферы государственно-правовой деятельности.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.)//«Казахстанская правда» от 8 сентября 1995 г.
2. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г.)//«Казахстанская правда» от 30 января 2001 года № 25-26 (23373-23374).
3. Кодекс Республики Казахстан от 2 января 2021 года № 400-VІ «Экологический кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.08.2025 г.)//«Казахстанская правда» от 5 января 2021 г. № 2 (29379); [ИС «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде» 8 января 2021 г.](#)
4. Инструкция по определению категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, утвержденную Приказом Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 13 июля 2021 года № 246 (с изменениями по состоянию на 27.11.2023 г.)// https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35482139&pos=4;-88#pos=4;-88&sel_link=1008400639
5. Приказ и.о. Министра экологии, геологии и природных ресурсов Республики Казахстан от 9 августа 2021 года № 317 «Об утверждении Правил проведения государственной экологической экспертизы» (с изменениями и дополнениями от 16.06.2025 г.)// [ИС «Эталонный контрольный банк НПА РК в электронном виде» 10 августа 2021 г.](#)
6. Экологическая культура и устойчивое развитие Казахстана// <https://kisi.kz/ru/ekologicheskaya-kultura-i-ustojchivoe-razvitie-kazahstana/>
7. Сихимбаев М.Т., Ханов Т.А. Пути обеспечения экологической безопасности в нефтедобывающих регионах Казахстана//Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014 г.//<https://applied-research.ru/ru/article/view?id=5647>
8. <https://studfile.net/preview/9932597/page:80/>

9. Министерство экологии и природных ресурсов Республики Казахстан// <https://www.gov.kz/memleket/entities/ecogeo?lang=ru>

Рахимбаев Д. К.

Магистр юридических наук,
учитель общеобразовательной школы №99
города Алматы

КОНСТИТУЦИОННЫЕ РЕФОРМЫ В УЗБЕКИСТАНЕ И КАЗАХСТАНЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация

В статье рассматриваются конституционные реформы в Республике Казахстан (1993, 1995, 2007, 2017, 2022 гг.) и Республике Узбекистан (1992, 2003–2007, 2016–2023 гг.) в их влиянии на развитие института местного самоуправления. Сравнительно-правовой анализ позволяет выявить общие тенденции и национальные особенности в эволюции правовой базы, определяющей баланс между централизованным государственным управлением и самостоятельностью органов на местах. Автор приходит к выводу, что реформы в обеих странах носят поступательный характер и ориентированы на демократизацию и укрепление механизмов участия граждан в решении вопросов местного значения.

Ключевые слова: конституционная реформа, местное самоуправление, Казахстан, Узбекистан, государственное управление, децентрализация.

Введение

Развитие местного самоуправления является ключевым направлением модернизации государственного управления в постсоветских государствах. Казахстан и Узбекистан, пройдя схожие этапы трансформации конституционно-правовой системы, на протяжении последних десятилетий искали оптимальную модель сочетания сильной президентской власти и институциональной автономии местных органов. В условиях распада СССР обе страны столкнулись с необходимостью одновременно решать задачи государственного строительства, укрепления вертикали власти и обеспечения демократических начал в управлении на местах. Конституционные реформы, проведённые с начала 1990-х годов, существенно повлияли на нормативную базу и институциональные механизмы местного самоуправления, определив их как составную часть государственной власти, но при этом закрепив определённые элементы самостоятельности.

В Казахстане это выразилось в формировании системы акимов как представителей центральной власти на местах, сочетающейся с выборными маслихатами, призванными выражать интересы местных сообществ. В Узбекистане аналогичную роль играли хокимы, совмещавшие функции исполнительной и представительной власти, при этом уникальной особенностью стало сохранение и институционализация института махалли как традиционной

формы самоуправления населения. В обоих государствах важнейшими вызовами оставались дисбаланс между централизацией и децентрализацией, а также поиск эффективных механизмов участия граждан в принятии решений на локальном уровне.

Современные конституционные реформы, проведённые в Казахстане (2007, 2017, 2022 гг.) и Узбекистане (2016 - 2023 гг.), демонстрируют поступательный характер изменений в направлении расширения демократических процедур, повышения роли гражданского общества и усиления правовых гарантий самостоятельности органов на местах. Вместе с тем сохраняются институциональные ограничения, препятствующие становлению полноценной модели местного самоуправления, сопоставимой с международными стандартами, закреплёнными в Европейской хартии местного самоуправления.

Цель статьи заключается в том, чтобы на основе сравнительно-правового анализа выявить особенности эволюции института местного самоуправления в Казахстане и Узбекистане в контексте проведённых конституционных реформ, определить их общее и особенное, а также оценить перспективы дальнейшего развития до 2030 года с учётом международных демократических стандартов.

Результаты и обсуждение

Проблематика местного самоуправления традиционно рассматривается в контексте теорий децентрализации власти и конституционного конструирования. В юридической науке оно понимается как самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения, основанная на принципе отделения от системы государственной власти, но взаимодействующая с ней в рамках единой публичной власти [1].

Сравнительно-правовой анализ показывает, что институционализация местного самоуправления в постсоветских государствах происходила неравномерно: от формального закрепления в конституциях к постепенному наполнению реальным содержанием. Для Казахстана и Узбекистана эта динамика объясняется сочетанием нескольких факторов: необходимостью сохранения управляемости в условиях переходного периода, ролью сильной президентской власти и потребностью в демократической легитимации политической системы.

Методологической основой исследования выступает теория конституционализма, связывающая эффективность государственного управления с наличием разделения властей, независимого конституционного контроля и развития институтов участия граждан [2]. Важное значение имеет и теория «многоуровневого управления», согласно которой устойчивое развитие невозможно без децентрализации полномочий и вовлечения местных сообществ в процесс принятия решений [3].

Международные стандарты, выработанные в рамках ООН и Совета Европы, рассматривают местное самоуправление как одну из основ демократического государства. В частности, Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. закрепляет принципы правовой, организационной и финансовой автономии местных органов, обязательность их выборности и возможность судебной защиты их компетенции [4].

Несмотря на то, что Казахстан и Узбекистан не являются участниками Хартии, её положения оказывают заметное влияние на национальные реформы,

поскольку используются в качестве «мягкого права» и ориентиров для модернизации институтов публичной власти.

Формирование института местного самоуправления в Казахстане проходило параллельно с процессами становления национальной государственности. Конституция 1993 года впервые закрепила принцип самостоятельности органов местного самоуправления, определив их как особое звено публичной власти, которое должно функционировать наряду с государственными органами. Конституционные реформы в Казахстане и их влияние на местное самоуправление [5]. Однако в условиях политической нестабильности и необходимости консолидации власти этот механизм носил во многом декларативный характер и не получил полноценного институционального развития.

Принятие Конституции 1995 года знаменовало собой переход к президентской модели государственного управления, при которой вертикаль власти была выстроена более жёстко. Институт акимов, назначаемых президентом, был закреплён как основной элемент местного управления. При этом представительные органы - маслихаты - сохранили лишь ограниченные полномочия, преимущественно консультативного и координационного характера [6]. Фактически, местное самоуправление оказалось встроенным в систему государственной власти, что сдерживало развитие реальной самостоятельности органов на местах.

Поправки 2007 года несколько усилили позиции маслихатов: в частности, они получили право согласовывать кандидатуры акимов районов и городов. Однако назначение акимов областного уровня и крупных городов оставалось в компетенции президента, что сохраняло централизованный характер управления [7].

Конституционная реформа 2017 года имела более широкий масштаб. Она предусматривала перераспределение полномочий между президентом, парламентом и правительством, а также укрепила правовой статус маслихатов. В частности, была усилена их роль в контроле за деятельностью акиматов, расширен спектр вопросов, подлежащих рассмотрению на уровне местных представительных органов [8].

Особое значение имеют поправки 2022 года, которые были одобрены в ходе республиканского референдума. Они включили положения о перераспределении властных полномочий, закреплении принципа «сильный парламент — подотчётный правительству кабинет министров» и создании Конституционного суда. Последнее нововведение открывает возможность институционального контроля за соблюдением прав и свобод в деятельности органов публичной власти, включая органы местного самоуправления. В совокупности данные изменения формируют новые перспективы для децентрализации управления и укрепления правовых гарантий участия граждан в решении вопросов местного значения.

Таким образом, конституционно-правовая эволюция Казахстана демонстрирует поступательный, но осторожный курс в сторону расширения самостоятельности местных органов. Несмотря на сохраняющуюся зависимость акимов от президентской вертикали, роль маслихатов постепенно усиливается, а нововведения 2022 года создают предпосылки для формирования более устойчивого баланса между централизацией и децентрализацией.

Если в Казахстане конституционные реформы во многом были направлены на формирование новой модели взаимодействия государства и органов местного самоуправления, то в Узбекистане особое внимание уделялось развитию традиционного института махалли, который получил новое содержание и нормативное закрепление в ходе конституционно-правовых преобразований.

Конституция Республики Узбекистан 1992 года закрепила президентскую модель государственного управления, в рамках которой ключевую роль играют хокимияты — органы местной власти, возглавляемые хокимами. Хокимы совмещают функции исполнительной и представительной власти, что обеспечивало высокий уровень централизации, но вместе с тем создавало институциональные противоречия между задачами представительства интересов населения и обязанностью реализовывать политику центральной власти[9].

В течение 1990-х и начала 2000-х годов конституционно-правовая система Узбекистана не претерпела значительных изменений в части местного самоуправления. Реформы этого периода в большей степени были направлены на укрепление президентской вертикали и консолидацию власти. Хокимы оставались подотчётными президенту и правительству, а их полномочия существенно ограничивали самостоятельность местных органов.

Ситуация начала меняться с середины 2010-х годов. Провозглашённый курс на демократизацию и «новый Узбекистан» включал реформирование системы публичной власти, в том числе в направлении расширения роли местных органов и институтов гражданского общества.

Особое значение приобрёл институт махалли — традиционной формы самоорганизации населения, уходящей корнями в исторические и культурные практики региона. Конституционные изменения и реформы законодательства после 2016 года постепенно усилили его правовой статус. Махалли стали рассматриваться не только как социальные общины, но и как элемент института местного самоуправления, наделённый правом участия в решении вопросов социального обеспечения, благоустройства территорий и организации общественного контроля.

Кульминацией этого процесса стала конституционная реформа 2023 года. В новой редакции Конституции Узбекистана были закреплены дополнительные гарантии самостоятельности органов махалли, их роль в реализации права граждан на участие в управлении делами общества и государства⁴. При этом сохраняется система хокимиятов, усиливаются механизмы их взаимодействия с населением через институт махалли. Таким образом, конституционные реформы последних лет направлены на институциональное оформление двойственной модели: сочетания жёсткой президентской вертикали и возрождения традиционных форм самоуправления.

В целом, узбекская модель отличается тем, что процесс децентрализации сопровождается не только юридическими изменениями, но и активным использованием культурно-исторических традиций, что придаёт национальной системе особую специфику.

Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23.01.2001 № 148-ІІ определяет компетенцию маслихатов и акиматов и механизм их взаимодействия. В закон вносились изменения, но сохранялся приоритет

вертикали исполнительной власти при постепенном укреплении представительных органов.

Конституция Узбекистана в редакции 2023 года системно фиксирует принципы местной власти и статус органов самоуправления граждан (махалли), усиливая гарантии участия граждан и организационную автономию. Дополняет узбекское законодательство о МСУ специальный закон о органах самоуправления граждан (серия обновлений в 2020 - 2024 гг.). Обе модели исходно централистские, но Узбекистан формализует двойную систему (хокимият + махалля), тогда как Казахстан держит связку акимат + маслихат с элементами местного самоуправления внутри системы публичной власти.

Последние конституционные реформы в Казахстане (2022 г.) усилили роль парламента и восстановили Конституционный суд, что расширило гарантии защиты прав и создало предпосылки для более сбалансированного разграничения полномочий центра и регионов. В Узбекистане реформа 2023 г. закрепила особый статус махалли как института участия граждан и общественного контроля при сохранении ведущей роли хокимиятов, что институционально оформило сочетание традиционных и государственных структур. Политические послания Президента Казахстана (2022 г.) подчеркнули модернизацию и укрепление роли маслихатов, а также развитие общественных советов, что сопровождается внедрением прямых выборов акимов. В Узбекистане стратегический документ «Узбекистан-2030» определил задачи расширения участия и повышения ответственности органов на местах, обозначив новое основание представительной демократии. В обоих государствах прослеживается тенденция постепенной децентрализации: в Казахстане через расширение выборности и парламентско-правовые реформы, в Узбекистане - через институционализацию махалли, дополняющей вертикаль исполнительной власти.

Устойчивость децентрализации во многом зависит от закрепления в законодательстве минимальных стандартов самостоятельности местных органов - перечня вопросов местного значения, организационной автономии, судебной защиты их компетенции и соразмерного надзора центра. В Казахстане важным инструментом является деятельность Конституционного суда, а в Узбекистане - развитие конституционного контроля актов, затрагивающих полномочия хокимиятов и махалли.

Финансовая база должна укрепляться через закрепление долей налогов по месту их уплаты, передачу части неналоговых доходов в местные бюджеты и прозрачное межбюджетное выравнивание. Для Казахстана актуально расширение «бюджета участия», для Узбекистана - долгосрочные трансферты и публичная отчетность программ поддержки махалли.

В электоральной сфере предполагается расширение прямых выборов на уровне районов и городов (Казахстан) и усиление выборных элементов представительных органов при сохранении ключевой роли хокимиятов (Узбекистан).

Стандарт участия граждан должен включать регулярные общественные слушания, конкурс инициатив в рамках «бюджета участия», цифровые платформы для петиций и проектов. Это позволит повысить доверие и качество решений.

Для Узбекистана приоритетом остаётся институциональное оформление махалли - порядок формирования, прозрачное финансирование и разграничение полномочий. Для Казахстана важны расширение контрольных функций маслихатов и профессионализация их аппаратов. Обе страны должны перейти к полноценным муниципальным цифровым платформам с открытыми бюджетами, данными о проектах и услугах, что снизит коррупционные риски и повысит прозрачность.

В перспективе приоритетом станет установление минимальных стандартов качества муниципальных услуг, развитие межмуниципального сотрудничества и формирование специальных режимов управления для крупных агломераций.

В сфере кадровой политики главным направлением является формирование профессионального корпуса местных служащих на основе системного повышения квалификации, внедрения прозрачных карьерных треков, увязанных с результатами деятельности и качеством предоставляемых услуг. Важное значение приобретают механизмы внутреннего комплаенса, этические кодексы и институционализированный контроль за конфликтами интересов, что позволит укрепить доверие граждан и повысить эффективность работы органов местного управления.

Эффективность децентрализации целесообразно оценивать по совокупности индикаторов: росту доли собственных доходов местных бюджетов, расширению практики «бюджета участия», повышению качества цифровых (онлайн) услуг, степени открытости данных и уровню удовлетворённости граждан деятельностью местных органов.

Таким образом, успешность децентрализации к 2030 году будет определяться не только институциональными преобразованиями, но и их практическими результатами — ростом собственных доходов местных бюджетов, расширением механизмов гражданского участия, качеством цифровых услуг, уровнем открытости данных и степенью доверия населения к местным органам власти.

Заключение

Проведённый анализ показал, что конституционно-правовые реформы в Казахстане и Узбекистане стали важным инструментом постепенной децентрализации и расширения участия граждан в решении вопросов местного значения. Несмотря на сохраняющуюся зависимость органов местного самоуправления от централизованной вертикали, в обеих странах наметился устойчивый тренд на укрепление институтов представительства и формирование новых механизмов общественного контроля. В Казахстане этот процесс выражается через поэтапное введение прямых выборов акимов и усиление роли маслихатов, а также институционализацию конституционного контроля. В Узбекистане - через повышение правового статуса махалли, включение их в систему публичной власти и закрепление новых гарантий участия граждан в Конституции 2023 года.

Вместе с тем, в обоих государствах остаётся ряд ограничений, связанных с финансовой зависимостью местных органов, недостаточной электоральной автономией и отсутствием чётких механизмов судебной защиты их компетенции. В условиях реализации долгосрочных стратегий (Послания Президента

Республики Казахстан «Новый Казахстан» (2022) и Стратегии развития «Узбекистан-2030» (2023)) серьезной проблемой до 2030 года является формирование устойчивых, институционально и финансово обеспеченных моделей местного самоуправления, сопоставимых с международными стандартами.

Перспективы развития связаны с институциональным укреплением местного самоуправления как основы демократизации и модернизации государственного управления. Казахстан и Узбекистан движутся схожим курсом, но национальные особенности - модель акиматов и маслихатов в Казахстане и традиционный институт махалли в Узбекистане - предопределяют различия в формах и инструментах реформ. Их сопоставление позволяет говорить о поступательном сближении с международными стандартами, которое требует дальнейшего конституционного закрепления и политической воли.

Список использованной литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебник. – М.: Норма, 2020. – С. 215.
2. Zurn C., Niesen P. Political Constitutionalism: Beyond the Democratic Constitution. – Oxford: Oxford University Press, 2020. – P. 87–102.
3. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. – Lanham: Rowman & Littlefield, 2001. – P. 15–18.
4. European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122). Council of Europe, Strasbourg, 1985 // <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>
5. Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан 1993 года: уроки для современного конституционализма // Studia Politologiczne. – 2019. – № 51. – С. 117–134.
6. Зиманов С. Конституционное развитие Казахстана: основные этапы и тенденции. – Алматы: Жеті Жарғы, 2005. – С. 142–148.
7. Bowring B. Law in Central Asia: Constitutionalism and Political Legitimacy. – London: Routledge, 2017. – P. 95–98.
8. Venice Commission. Opinion on the Constitutional Reform in Kazakhstan. CDL-AD(2017)010. Strasbourg, 2017.
9. Dadabaev T. Between State and Society: The Position of the Mahalla in Uzbekistan // Central Asian Survey. – 2019. – Vol. 38(3). – P. 355–372.

Баймаханова Д. М.

Доктор юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права КазНУ имени аль-Фараби

Рахметулин А.

Студент 3 курса юридического факультета КазНУ имени аль-Фараби

ФИНАНСОВАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ В КАЗАХСТАНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Статья 89 Конституции Республики Казахстан гласит, что «в Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [1]. Согласно этой же статье, местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории компактного проживания населения. Органам местного самоуправления законом может делегироваться осуществление государственных функций, а их самостоятельность в пределах установленных полномочий гарантируется государством. Финансовая автономия органов на местах является не только экономической, но и конституционно-правовой категорией, без которой невозможно полноценное развитие института местного самоуправления.

Эффективное функционирование местных органов власти напрямую связано с рядом ключевых условий, среди которых выделяются их подотчётность населению, чёткое разграничение полномочий и функций, а также наличие самостоятельного бюджета с устойчивыми источниками доходов и управляемой собственности [2]. В рамках процесса децентрализации особое значение приобретает именно бюджетная децентрализация, поскольку она формирует основу для финансовой самостоятельности территориальных структур. Сущность данного явления заключается в закреплении за каждым уровнем управления собственных доходных источников, что обеспечивает относительную независимость бюджетов и создаёт предпосылки для более эффективного решения локальных социально-экономических задач. В контексте Казахстана этот процесс находится в стадии развития, тогда как зарубежная практика демонстрирует более широкие возможности самостоятельного формирования бюджетов на местах.

При обсуждении перспектив формирования самостоятельных бюджетов на сельском, поселковом и городском (районного значения) уровнях важно принимать во внимание, что в Казахстане подавляющее большинство таких бюджетов — около 78% — остаются субвенционными [3]. Это означает, что они не обладают достаточной собственной доходной базой и зависят от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов. Подобная зависимость ограничивает степень их финансовой автономии и снижает возможности по самостоятельному решению задач местного значения.

В период 2017–2019 годов в Казахстане проявилась устойчивая тенденция дисбаланса между налоговыми поступлениями и объёмом межбюджетных

трансфертов: темпы увеличения собственных налоговых доходов заметно отставали от динамики централизованных вливаний. Подобная ситуация свидетельствует не только о слабом мультипликативном эффекте бюджетной поддержки регионов, но и о низкой экономической активности на местах. В результате трансферты, которые по своей сути должны выполнять функцию инструмента выравнивания социально-экономического развития территорий, фактически превратились в основной источник покрытия недостатка местных доходов. Это обстоятельство усиливает зависимость регионов от решений центра и снижает их стимулы к формированию устойчивой налоговой базы, тем более что неналоговые доходы и поступления от реализации имущества в структуре доходов местных бюджетов не превышают одного процента [4].

В Швеции местное самоуправление представлено коммунами и окружными советами (ландстингами), которые обладают конституционно закреплённым правом взимания налогов [5]. Основным источником их доходов является подоходный налог с граждан, формирующий около трети доходной части консолидированного бюджета и покрывающий до трёх четвертей расходов коммунального и регионального уровней. Центральное правительство лишь дополняет эти средства через систему общих и целевых субсидий. Такая организация финансовой базы обеспечивает органам на местах значительную самостоятельность, позволяет концентрировать ресурсы на удовлетворении потребностей населения и создавать условия для устойчивого развития территорий. В казахстанской же практике аналогичная степень автономии пока не реализована, что подчёркивает необходимость дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений.

В мировой практике вопросы финансовой самостоятельности местных органов решаются по-разному, однако прослеживается общая тенденция — стремление обеспечить устойчивую доходную базу на местах и наделить муниципалитеты реальными налоговыми полномочиями. Так, в Дании муниципальные и окружные власти формируют около трети валового национального продукта и фактически выступают важнейшими субъектами социально-экономического развития страны [6]. Их деятельность строится на принципе высокой автономии: отсутствует детализированный закон о разграничении полномочий между уровнями власти, а возможность взимания местных налогов, включая подоходный, позволяет самостоятельно принимать управленческие решения и реализовывать местную политику.

Немецкая система местного налогообложения основывается на концепции «финансового выравнивания», когда часть налоговых поступлений перераспределяется в пользу слабых регионов [7]. Местные бюджеты формируются за счёт собственных налогов (например, поземельного, промыслового, акцизов и иных платежей) и общих налогов, распределяемых по установленным правилам между федерацией, землями и общинами. Такой подход обеспечивает баланс между обеспеченными и менее развитыми территориями, сохраняя при этом значительную самостоятельность муниципалитетов.

В странах с иной моделью, например в Объединённых Арабских Эмиратах, местные органы также наделены полномочиями устанавливать налоги. В Дубае действует 10-процентный налог на доходы гостиниц и сферу развлечений, а в

большинстве эмиратов — налогообложение доходов от аренды недвижимости (5–10%) [3]. Исключение составляет Абу-Даби, где аренда налогом не облагается, но собственники выплачивают обязательный лицензионный сбор. Такая система позволяет регионам гибко формировать доходную часть бюджета в зависимости от экономических особенностей территории.

Казахстан, ориентируясь на зарубежные модели, также предпринимает шаги в направлении укрепления финансовой базы местного самоуправления. В документах ОЭСР подчёркивается необходимость комплексного подхода: чёткого распределения полномочий между уровнями власти, укрепления подотчётности и управленческой компетенции акиматов, расширения свободы в регулировании источников доходов и повышения участия населения в решении локальных вопросов. В этом контексте важным направлением становится закрепление за местными бюджетами конкретных налогов и платежей, включая часть индивидуального подоходного и социального налога с установлением стабильных нормативов их распределения. Дополнительными источниками могут выступать неналоговые доходы — штрафы, добровольные сборы, средства спонсоров, а также поступления от использования коммунальной собственности, переданной на уровень сельских округов и посёлков.

Реализация таких мер позволит акимам низовых уровней не только укрепить хозяйственные и финансовые позиции, но и повысить самостоятельность в управлении ресурсами. В долгосрочной перспективе это создаст условия для формирования полноценного института местного самоуправления в Казахстане, сопоставимого по уровню автономии с зарубежными практиками.

Финансовая самостоятельность местных органов выступает важнейшим условием эффективного функционирования системы местного самоуправления и устойчивого социально-экономического развития территорий. Анализ показал, что в Казахстане процесс формирования собственной доходной базы на местах остаётся ограниченным: подавляющее большинство районных и городских бюджетов являются субвенционными, а налоговые поступления существенно уступают объёмам межбюджетных трансфертов. Такая зависимость снижает стимулы к развитию собственной налоговой базы и ограничивает инициативность акиматов низового уровня.

В то же время зарубежная практика демонстрирует широкий спектр успешных моделей финансовой автономии — от налоговых полномочий коммун Швеции и муниципалитетов Дании до гибкой системы налогообложения в ОАЭ и принципа финансового выравнивания в Германии. Их общий знаменатель — наличие устойчивых собственных источников доходов и институционально закреплённых полномочий органов местного уровня.

Для Казахстана ключевым направлением реформ должно стать дальнейшее укрепление налоговой базы местных бюджетов, чёткое разграничение функций органов власти, расширение участия населения в решении локальных вопросов, а также институциональное закрепление за акиматами части налогов и неналоговых поступлений. Это позволит снизить зависимость от централизованных трансфертов и приблизить уровень финансовой самостоятельности местных органов к международным стандартам.

Список использованной литературы

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.)
2. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г.)
3. Сулейменова А. К., Баймуханов Т. С. Децентрализация и финансовая самостоятельность: совершенствование и пути развития местного самоуправления. – 2021. С. 17-24.
4. Комитет Государственных Доходов Министерства финансов Республики Казахстан. Фактические поступления по налогам и платежам в государственный бюджет за 2002 - 2025 гг. [Электронный ресурс].
2. <https://kgd.gov.kz>
1. Гришин В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Швеции // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – №. 3 (56). – С. 34-38.
2. Сулейменова А. К. Современные тенденции децентрализации полномочий местных исполнительных органов на районных уровнях и пути их совершенствования (На примере районов города Нур-Султан). – 2021.
3. Ермакова Э. Р. Обобщение опыта зарубежных стран в области перераспределительной политики // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24. – №. 7 (775). – С. 1533-1546.

Рахметулина Б. С.

К.ю.н, заведующий кафедрой «Права»
Кокшетауского Университета
им. Ш. Уалихановна

Утешев И.

Магистрант Кокшетауского Университета
им. Ш. Уалихановна

ПЕРСПЕКТИВЫ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МОДЕЛЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Местное самоуправление является важнейшим институтом демократического государства, обеспечивающим участие населения в управлении делами общества. Оно способствует децентрализации власти, формированию механизмов гражданской ответственности и повышению эффективности управления на местах. Для Казахстана вопрос становления и совершенствования моделей местного самоуправления имеет особую актуальность в условиях модернизации государственного управления, укрепления гражданского общества и внедрения цифровых технологий.

Несмотря на существующее многообразие форм организации местного самоуправления в различных странах, все они обладают рядом общих характеристик, отражающих сущность данного института. Во-первых, местное самоуправление неизбежно связано с системой государственного управления и во многом выступает её продолжением на локальном уровне. Во-вторых, участие государства в финансировании органов самоуправления является закономерным элементом, поскольку именно оно обеспечивает стабильность функционирования этих структур. В-третьих, управление местными делами предполагает участие государственных служащих, которые могут избираться либо назначаться. В-четвёртых, важнейшую роль в функционировании местного самоуправления играет население территории, реализующее свои права через выборные органы. В-пятых, степень самостоятельности органов самоуправления варьируется в зависимости от национальных особенностей и уровня децентрализации [1].

Данные признаки в концентрированном виде закреплены в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 году [2]. Для Казахстана обращение к её нормам имеет особое значение, так как позволяет сопоставить отечественные реформы с международными стандартами и выявить вектор дальнейшего развития. Включение положений Хартии в национальную правовую систему создаёт основу для постепенного перехода к более устойчивой и демократической модели местного самоуправления. Это подтверждает, что перспективы становления и совершенствования казахстанской модели связаны не только с внутренними реформами, но и с адаптацией проверенных международных практик.

В Конституции Республики Казахстан данный институт был закреплён ещё в её первой редакции, однако фактическая реализация идеи на практике долгое время откладывалась. Несмотря на предпринятые шаги по созданию законодательной основы, процесс формирования местного самоуправления оставался замедленным. Характерным примером можно назвать подготовленный в 2006 году проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан», разработанный Правительством, но так и не принятый, что свидетельствует о противоречивости и сложности институционализации данного института [3].

Существенный импульс развитию института местного самоуправления в Казахстане придала конституционная реформа, проведённая в 2007 году. Поправки в Основной закон придали маслихатам двойной статус: они сохранили функции органов местной государственной власти и одновременно были признаны органами местного самоуправления [4]. Этот шаг приблизил национальную модель управления к общеевропейским стандартам. В конституционных нормах нашли отражение ключевые положения Европейской хартии местного самоуправления 1985 года, которая закрепляет демократические принципы организации муниципальной власти: право граждан решать вопросы локального значения, гарантию автономии местных сообществ, обязательность выборности органов и определённость пределов их компетенции.

Законодательное развитие конституционных новелл продолжались и в последующие годы, когда был изменён Закон Республики Казахстан от 21 января 2001 года. С этого времени он стал называться «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». Поправки существенно

расширили полномочия маслихатов и усилили их роль в решении вопросов социально-экономического развития территорий. Таким образом, произошёл постепенный переход от формального закрепления института местного самоуправления к его более реальному наполнению полномочиями, что создало основу для дальнейшего совершенствования данной модели.

Развитие местного самоуправления в Казахстане связано с необходимостью институционального закрепления участия граждан в решении вопросов местного значения. Конституция Республики Казахстан (ст. 89) предусматривает право населения на самостоятельное решение таких вопросов, но не конкретизирует формы их реализации [5]. Это открывает возможность для формирования разнообразных моделей, включая организацию выборных органов на низовом уровне.

Особое внимание в научных дискуссиях уделяется перспективе создания маслихатов в сельских округах. Конституция прямо не запрещает их формирование в этих административно-территориальных единицах. Более того, именно сельский уровень является наиболее близким к населению и способен обеспечить реальное представительство интересов местных сообществ. В таком случае сельский аким, назначаемый либо избираемый, будет представителем государства, а сельский маслихат — представительным органом местного населения. Совместно они смогут решать вопросы, имеющие как местное, так и государственное значение.

Действующее законодательство уже содержит положения, предусматривающие взаимодействие маслихатов и органов местного самоуправления. В частности, Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» закрепил следующие механизмы:

- постоянные комиссии маслихатов проводят публичные слушания по важнейшим вопросам (ст. 13);
- комиссии вправе привлекать к работе представителей самоуправления (ст. 14);
- председатель маслихата организует взаимодействие с органами местного самоуправления и представляет маслихат в этих отношениях (ст. 19);
- депутаты имеют право проводить встречи и собрания с органами самоуправления (ст. 21);
- акимы всех уровней, включая сельских, взаимодействуют с органами местного самоуправления (ст. 29, 35) [6].

Перспективы совершенствования заключаются в том, чтобы придать этим нормам реальное содержание, обеспечив формирование действующих органов самоуправления, а не только их упоминание в законе. На практике это означает создание сельских маслихатов и советов в составе округов с несколькими населёнными пунктами.

Следует учитывать двойственную природу маслихатов. С одной стороны, они выступают представителями населения, а потому обладают признаками органов местного самоуправления. С другой — решают задачи государственного значения: утверждают местные бюджеты, программы социально-экономического развития, программы занятости и борьбы с бедностью, охраны окружающей среды, а также согласовывают персональный состав акиматов. Такая двойственность придаёт

маслихатам государственно-общественный характер, что требует дальнейшего законодательного уточнения.

В перспективе ключевым направлением станет формирование полноценной системы местного самоуправления на уровне сельских округов, где органы самоуправления будут работать в тесной связке с представителями государства — сельскими акимами. Таким образом, перспективы совершенствования модели местного самоуправления в Казахстане заключаются в институциональном закреплении сельских маслихатов, расширении их компетенции, реальном воплощении норм закона и обеспечении устойчивого баланса между государственными и общественными началами в деятельности местных органов.

Вместе с тем формирование действенных моделей местного самоуправления наталкивается на ряд институциональных и правовых препятствий. Во-первых, сохраняется чрезмерная зарегулированность процедуры сходов местных сообществ: их проведение возможно лишь с согласия акима и в его присутствии [7]. Такая норма ограничивает ключевой принцип самоуправления — свободу самоорганизации граждан. Также, слабая финансово-экономическая база препятствует реальной самостоятельности органов местного самоуправления, что в первую очередь отражается на деятельности низового звена.

Несмотря на эти ограничения, стратегические ориентиры развития местного самоуправления в Казахстане уже обозначены в Концепции развития местного самоуправления. Среди них: углубление фискальной децентрализации, четкое разграничение полномочий между государственным управлением и местным самоуправлением, повышение роли местного сообщества, развитие деятельности ревизионных комиссий, а также рост эффективности маслихатов [8].

Перспективным направлением выступает цифровизация деятельности местных органов. В частности, создание отдельных интернет-ресурсов для маслихатов областей и городов республиканского значения позволило бы разграничить пространство самоуправления и государственного управления. Такой шаг обеспечил бы большую открытость, подотчетность и вовлеченность населения.

Дополнительным инструментом совершенствования системы могло бы стать внедрение индикаторов оценки эффективности деятельности маслихатов и органов местного самоуправления. Опыт отдельных регионов Казахстана (например, Кокшетау) показывает, что подобные практики уже применяются на индивидуальном уровне, но требуется единая национальная система оценки. Международные модели — такие как Local Self-Government Index (LSGI) в Грузии или Local Governance Performance Index (LGPI), разработанный Всемирным банком, — демонстрируют возможности комплексного мониторинга. Они позволяют измерять как прозрачность и открытость органов МСУ, так и удовлетворенность населения их деятельностью [7].

Имплементация подобных индексов в казахстанские реалии, с учетом национальной специфики, позволит повысить уровень доверия граждан к органам местного самоуправления, усилить их подотчетность и тем самым способствовать укреплению демократических основ местной власти.

Таким образом, перспективы становления и совершенствования моделей местного самоуправления в РК определяются процессами институционализации и фискальной децентрализации, расширением роли маслихатов и формированием

органов на сельском уровне. При наличии правовых и финансово-экономических барьеров важное значение приобретают цифровизация управления и адаптация международных стандартов, что позволяет рассматривать местное самоуправление как ключевой элемент демократической консолидации общества.

Список использованной литературы:

1. Сапаргалиев Г. С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан (вестник института законодательства республики казахстан, № 1-2006 Г., С. 5-8 // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. – 2020. – №. 4 (62). – С. 173-176.
2. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.)
3. Жанузакова Л. Т. Проблемы формирования местного самоуправления в Республике Казахстан // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – №. 9. – С. 1871-1876.
4. Закон Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан»
5. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.)
6. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г.)
7. Отдел стратегического анализа КИСИ при Президенте РК. Перспективы развития местного самоуправления в Казахстане [Электронный ресурс]. – 2024
8. <https://kisi.kz>
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 июня 2021 года № 420 «О проекте Указа Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2030

Рысбек А.Г.

Магистр технических наук,
преподаватель Университета Кунаев

ЖАСАНДЫ ИНТЕЛЛЕКТІНІҢ ЗАҢ САЛАСЫНДА ДАМУЫ

Аңдатпа. Бұл мақалада заң саласында жасанды интеллектті (ЖИ) енгізудің қазіргі заманғы үрдістері қарастырылады. ЖИ қолданудың негізгі бағыттары талданады: заң процестерін автоматтандыру, сот шешімдерін болжау, құжаттарды өңдеу, сондай-ақ виртуалды көмекшілердің жұмыс істеуі. Заң қызметінің тиімділігін арттыруды, уақыт және қаржы шығындарын қысқартуды қоса алғанда, ЖИ пайдаланудың артықшылықтарына ерекше назар аударылды. Сондай-ақ құқықтық жауапкершілікпен, этикалық аспектілермен және дербес деректерді қорғаумен байланысты проблемалар мен тәуекелдер баяндалады.

Кілт сөздер. жасанды интеллект, құқықтану, құқықтық технологиялар, автоматтандыру, құқықтық талдау, сот талдауы, LegalTech, цифрландыру, заң қызметтері, AI этикасы.

Заң саласында жасанды интеллектті (ЖИ) дамыту - бұл құқықты цифрлық трансформациялаудың неғұрлым перспективалы бағыттарының бірі.

Цифрлық трансформация өмірдің барлық салаларын қамтиды және құқықтық жүйе де ерекшелік болып табылмайды. Соңғы жылдары юриспруденцияда жасанды интеллектті (ЖИ) пайдалануға ерекше көңіл бөлінуде. Бұл технология заңгерлердің, судьялардың, мемлекеттік органдар мен компаниялардың күнделікті жұмысына әсер етеді. ЖИ қолдану дағдылы процестерді автоматтандыру, құқық қолдану тиімділігін арттыру және сот төрелігіне қол жеткізуді жақсарту үшін жаңа көкжиектер ашады.

Мақсаты - заң практикасына ЖИ енгізудің негізгі бағыттарын, оның артықшылықтарын, тәуекелдері мен даму перспективаларын қарау.

ЖИ заң білімі бар мамандарға ғана бұрын қолжетімді болатын міндеттердің кең спектрін орындауға қабілетті. Олардың ішінде:

- шарттар мен басқа да құқықтық құжаттарды автоматты түрде өңдеу;
- мәтіндердегі әлеуетті тәуекелдер мен қайшылықтарды анықтау;
- үлгілік шарттарды, талап-арыздарды генерациялау.

ЖИ сот шешімдерінің үлкен ауқымын талдай алады және анықталған заңдылықтар негізінде болжамдар жасай алады. Судьялардың мінез-құлқы мен прецеденттері негізінде істердің нәтижелерін жоғары дәлдікпен болжауға қабілетті жүйелер бар. Бұл анағұрлым объективті әрі біркелкі құқық қолдануға ұмтылатын заңгерлер үшін де, соттардың өздері үшін де пайдалы.

Заң чат-боттары үлгілік мәселелер бойынша: шарттар жасаудан мемлекеттік органдарға өтініш беруге дейін пайдаланушыларға кеңес беруге қабілетті. Мұндай технологиялар азаматтар мен бизнес үшін, әсіресе білікті мамандар жетіспейтін өңірлерде заң қызметтерінің қолжетімділігін арттырады.

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасында сот жүйесіне «Төрелік» жүйесі, «Сот шақыру қағазы», «Сот құжаттарымен танысу», «SMS-хабарландыру», аудио-, бейнетіркеу жүйесі, бейне конференц-Байланыс (ВКС) арқылы сот төрелігін қашықтықтан іске асыру сияқты заманауи ақпараттық технологиялар енгізілді. «Сот кабинеті» сервисі жұмыс істейді, ол арқылы сот ісін жүргізудің барлық бағыттары бойынша электрондық түрде 50-ден астам қызмет түрі ұсынылады, оның ішінде сотқа талап арызды, атқару парағының үзіндісі туралы арызды, апелляциялық шағымды және басқа да құжаттарды жолдау, онлайн режимінде мемлекеттік бажды төлеу, сот құжатын, істің мәртебесін қарау, сондай-ақ басқа да функциялардың тұтас жиынтығын пайдалану мүмкіндіктері бар. Қылмыстық процесті цифрландыруға бағытталған «Е-қылмыстық іс» бағдарламасы әзірленді. Бағдарлама қылмыстық процестің барлық кезеңдерін қамтиды: қылмысты

тіркеуден, оны тергеуден бастап үкімді орындағанға дейін. Оның пилоттық апробациясы бірқатар өңірлерде енгізілуде.

Сот тәжірибесінде жасанды интеллектті пайдалану перспективасы маған екі бағытта көрінеді: әлемдік тәжірибеде қолданылып жүрген және ұдайы дами алатын нәрсе - судьяларды әдеттегі, техникалық-құқықтық жұмыстан босату, оны жасанды интеллект функцияларында бағдарламалауға болады. Сот практикасында әкімшілік-құқықтық жауапкершілікті қолданумен ұштасқан істер аз емес, оларды шешу алгоритмі бағдарламалануы, ал робот-судья мінсіз орындаушы болуы мүмкін. Заң бағдарламалары-роботтар борышты өндіріп алу, айыппұлды даулау бойынша істерде қолданылуда; заңды фирмалар жасанды интеллект құралдарын келісім-шарттарды, қаржылық құжаттарды талдау, жылжымайтын мүлік бойынша коммерциялық құжаттарды қарау үшін пайдаланады.

Жасанды интеллект ресурсын нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу процесін әлеуметтік қамтамасыз ету үшін пайдаланған орынды. Мысалы, заң жобасының тұжырымдамасын әзірлеу процесінде есепке алуға жататын әлеуметтік факторлар жүйесін анықтау және талдау кезінде; болашақ құқықтық актінің мүдделі адресаттары, олардың мүдделері мен күтулері анықталған, олардың мүдделерін келісу рәсімі жүргізілген кезде. Табысты құқықтық модельдеу үшін маңызды зияткерлік іс-қимылдар қоғамдық даму үрдістерін, олардың сипаты мен жай-күйін анықтау, заңдар қолданылуының нақты салдарын болжау, олардың тиімділігін тексеру мақсатында эксперименттік техникаларды пайдалану үшін ақпараттың орасан зор көлемін өңдеуге мүмкіндік беретін қазіргі заманғы алгоритмдерді пайдаланумен толықтырылуы мүмкін.

Шын мәнінде, құқықты қалыптастыру процесі - бұл ақпараттық технология, жасанды интеллект қамтамасыз ете алатын ерекше операциялардың алгоритмі. Менің ойымша, заң техникасы тұрғысынан алғанда күрделі құқықтық дәлелдер мен құқық нормаларының жобаларын негіздеуді талап етпейтін қарапайым компьютерлер дайындап, сол арқылы мамандарды техникалық жұмыстан босата алады. Құқықты құрудың екінші жағы - зерттеушілік, талдамалық, шығармашылық, әлеуметтік-құқықтық сүйемелдеуді, кәсіпкерлердің зияткерлік пәнаралық күш-жігерін талап ететін, болашақ нормативтік құқықтық актінің ғылыми тұжырымдамасын жасаумен аяқталатын заңгерлердің жоғары шеберлігі мен кәсібилігін талап етеді. Компьютерлендірілген жүйелердің күрделенуін және олардың әлеуметтік әсерін бақылай отырып, олардың белсенді өзара іс-қимылының перспективалылығын болжауға болады. Заңнамалық саясаттағы стратегиялық бағыттарды айқындау, креативті саяси шешімдер қабылдау, құқықтық теорияларды әзірлеу зияткерлік инвестицияларды және нақты өмірлік тәжірибені талап етеді. Бұл процестерде негізгі рөл «зияткерлік» заңгерлерге тиесілі болады. Әлеуметтанушылық және статистикалық деректерді өңдеу, сандық талдау, осы шешімдердің салдарын болжаудың математикалық тәсілдері, орасан зор ақпарат массивтерінің ішінде «жасырылған» үрдістерді анықтауға мүмкіндік беретін цифрлық дәлелдер мен алгоритмдерді құру - жасанды интеллект саласы.

Электрондық есептеу машиналарының орасан зор мүмкіндіктерін ескере отырып, жасанды интеллектті ғылыми-зерттеу сипатындағы күрделі міндеттерді шешу үшін пайдалануға болады. Заң ғылымының мәні мен мақсаты жасанды интеллекттің үдемелі даму дәуірінде: құқықтық әлемді жайластыру туралы

теориялар жасаудан қолданбалы сипаттағы міндеттерді шешуге қарай түзетуге ұшырайды деп болжауға батыл келемін. Қазіргі заманғы өмірге мүлдем жаңа құбылыстардың енуі (роботтар құқығы, блокчейн, cryptocurrency, сандық сауда, пилотсыз автомобильдер сияқты) заңгерлердің алдына тиісті құқықтық реттеу, жаңа заңнаманы әзірлеу, яғни дәстүрлі құқықтық тұжырымдамаларды қайта ойластыру, жаңа зерттеу және білім беру бағдарламаларын жасау міндеттерін қояды. Уақыт талабы - біз үшін үйреншікті емес ортадағы пәнаралық ғылыми бағыттарды қалыптастыру: заң ғылымдары және IT-технологиялар. Жасанды интеллекттің озық технологияларын пайдалану жаһандық заңдық сипаттағы мәселелерді шешу мүмкіндіктерін кеңейтіп қана қоймай, құқықтық күнделікті өмірдің көптеген алаңдарын «цифрлар тіліне» аударуға мүмкіндік береді.

Заңтануда ЖИ пайдаланудың бірқатар айқын артықшылықтары бар:

- Ақпаратты өңдеу жылдамдығы - ЖИ адамның ақылға қонымды мерзімде қол жеткізе алмайтын деректер көлемін талдауға қабілетті;
- Шығындарды төмендету - автоматтандыру заң қызметтерінің құнын төмендетеді;
- Қателерді азайту - ЖИ адам факторына, шаршауға, елемеушілікке ұшырамайды;
- Құқықтың қолжетімділігін арттыру - әсіресе шағын кәсіпорындар мен жеке тұлғалар үшін.

Қорытынды

Жасанды интеллектіні заң қызметіне ықпалдастыру сот төрелігінің тиімділігін, қолжетімділігін және сапасын арттыру үшін кең мүмкіндіктер ашады. Сонымен бірге, ЖИ табысты енгізу нормативтік реттеуді, этикалық стандарттарды сақтауды және заң қоғамдастығының кәсіби құзыреттерін дамытуды қамтитын кешенді тәсілді талап етеді.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Aletras N. et al. Predicting judicial decisions of the European Court of Human Rights: a Natural Language Processing perspective. // PeerJ Computer Science, 2016.
2. Leslie, D.; Burr, C.; Aitken, M.; Cowls, J.; Katell, M.; Briggs, M. — *Artificial intelligence, human rights, democracy, and the rule of law: a primer*. arXiv (2021) — ЖИ-дың адам құқықтары, демократия және заң үстемдігіне қатысы.
3. *Algorithmic Unfairness through the Lens of EU Non-Discrimination Law: Or Why the Law is not a Decision Tree*. Weerts, Xenidis, Tarissan, Olsen, Pechenizkiy (2023) — алгоритмдік әділдік және дискриминация заңнамасы.
4. European Commission. Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence (AI Act), 2021.

Садыков М. А.

Кандидат экономических наук,
доцент Университета Кунаева

Усенов С.

Кандидат экономических наук,
доцент Университета Кунаева

Женіс С. Ж.

магистр права

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. Анализируются законодательные и нормативные положения по совершенствованию межбюджетных отношений органов местного самоуправления на территории Казахстана от села до крупного мегаполиса. Основное внимание уделяется принципам формирования доходов и расходов местного бюджета, финансирования социально – экономических программ развития агломерации. Источникам создания финансовых ресурсов, а также принципам организации сбалансированности бюджетов.

Ключевые слова: агломерация, самообеспеченность, самофинансирования, депрессия, дефицит, профицит, социальная программа, закрепления молодежи, свободная экономическая зона (СЭЗ).

Постановка задачи. Правила межбюджетных взаимоотношений местных органов самоуправления и формирования бюджетов по совместному решению вопросов местного значения на территории агломерации, утверждён приказом Заместителя Премьер-Министра – Министр национальной экономики Республики Казахстан от 16 мая 2025 года № 29., которые выступают в силу 1 января 2026г. Вместе с тем некоторые вопросы требуют анализа и разъяснения.

Цель статьи. Создание необходимых нормативных, экономических и финансовых условий для полноценного развития местных бюджетов является прогрессивным направлением, так как экономическое благополучие страны зависит от совместных усилий отдельных его территориальных образований. Принцип финансовой самостоятельности местных органов самоуправления провозглашен и на международном уровне, согласно ст.9 Европейской хартии местного самоуправления, принятой в Страсбурге 15 октября 1985 г., (Вестник Евразийской науки The Eurasian Scientific Journal) и в Конституции Республики Казахстан.

Анализ последних исследований Принцип самостоятельности бюджетов в числе других означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов. Согласно принципу сбалансированности бюджетов, объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений от источников финансирования его дефицита. Приложения к Правилам РК о взаимоотношениях местных бюджетов одного уровня друг с другом по совместному решению вопросов местного значения на территории агломерации, порядку

составления и представления отчетности о реализации соглашения о совместном решении вопросов местного значения на территории агломерации и требованиям к содержанию соглашения о совместном решении вопросов местного значения на территории агломерации РК, вызывает одобрения [1,2]. Однако, местные бюджеты одного уровня друг с другом по совместному решению процессов бюджетов местного значения на территории агломерации не понятно [3]. Так как, речь идет о предприятиях одной отрасли объединенных в территории, или это будет реализовываться по ранее утверждённому Генеральному плану развития регионов, городов, и села. Ведь предприятия, особенно фермерские хозяйства, расположенные в одной агломерации, имеют разную специализацию потенциальные возможности по доходности производству продукции и рентабельности [4]. А объединение усилий субъектов предпринимательской деятельности в одном районе или области требует обоснования налоговых и других отчислений в местный бюджет, а также требует обоснования целого ряда нормативных положений и их согласования.

Изложение основного материала исследования. Применение как раньше нормативов абсолютной ренты не годится. В Казахстане так и других республиках не проведены кадастровая оценка земли. Без чего, возникнуть споры между хозяйствующими субъектами. На наш взгляд, рентная плата для хозяйств в худющими условиями производства, налог должен быть ниже, или отчисления на развития планов местных органов должен быть меньше. Также требует кадастровая оценка земли и потенциальные возможности между самими районами (территориальными образованиями), и регионами (областями). В Казахстане на эффективность производства сельского хозяйства оказывают сильное влияние природно-климатические условия, обеспеченность водными ресурсами, качества земли сельскохозяйственного назначения и другие биологические факторы, влияющие на урожайность, состояние лугов и пастбищ. Решение этих проблем требуют финансирования на орошение земель, покупку удобрений, новой прогрессивной техники. И внедрения инновационных ресурсо-и энергосберегающих технологий из централизованного бюджета. Например, дотации государства своим фермерам в Германии в условиях роста цен обойдутся в €134 млн. для более 40 тыс. предприятий, которые особенно сильно «пострадали от роста цен на энергоносители», - заявил RND глава Министерства Джем Оздемир [5]. Это примерно €3350 в расчете на одно предприятие. Более того правительством ФРГ выделен новый пакет общим объемом €65 млрд. для оказания единовременной помощи пенсионерам в размере €300, студенты, и получающие профессиональное образование - €200. Кроме того, коалиция договорилась о введении новых билетов для поездок на общественном транспорте, которые будут стоить в районе €49-69 в месяц. Размер выплачиваемой в Германии ежемесячной надбавки на детей будет увеличена на €18. Запланированы также налоговые послабления. [5]. Эта настоящая забота правительства ФРГ о своих малообеспеченных слоях населения

Если сравнит по потенциальной возможности Западные регионы РК с Центральными, Южные с Северным – получим существенные отличия.

Придавая огромное значение развитию регионов, путем передачи социальной и экономической свободы местным органам самоуправления, вопросу по

формировании бюджета и решения задачи улучшения условий жизни и труда местного населения, следует учесть, что гигантомания специализации фермерских хозяйств и перерабатывающих предприятий сырье, и отраслей, нельзя допускать, поскольку вкусы и требования потребителей, как внутреннем, так и внешнем рынках быстро изменяются. «SmartSpecialization - Умная Специализации» должна быть разумной?, и в случае изменения условий рынка, быстро перепрофилировать производства на выпуск востребованной продукции. Избегать кооперирования модели развития предприятий (фирм) зарубежных стран с другими природно-климатическими и социально-экономическими условиями.

Другая важная проблема в РК рациональное использования трудовых ресурсов. Практический в сельской местности некому работать, молодежь всяческими путями уезжают в крупные города. Создавая проблему крупным мегаполисам (Алматы, Астана, Чимкент, Караганда и др.)

Главным, при мотивации человека в поиске работы является заработная плата, особенно для молодежи. В городе столько ненужных профессии. Например, сторожей, работников ЦОН, Банков, Супермаркетов, транспорта и т.д. Поэтому, при планировании местного бюджета нужно предусмотреть открытие средних и специальных учебных заведений на местах. Открыть новые рабочие места по переработке сырья, создать малые формы организаций (предприятия) по использованию местного сырья, строить современное жилье в регионах с целью переселение молодежи в перспективные районы.

Это будет способствовать закреплению молодежи на местах, расширить источники поступления в местный бюджет.

Другой вариант, привлечения финансов в местный бюджет, создания свободной экономической зоны (СЭЗ), дать частному капиталу развивать бизнес в депрессивных селах и посадках по льготному налогообложению. Было бы интересно знать мнение руководство крупных мегаполисов, об отчислении налога привлеченных рабочих из села в родные места наемных рабочих. Депрессионных регионах налог на землю может обеспечить финансирования оплаты Акимов, учителей, врачей амбулаторий и других социальных работников, а для финансирования программы развития села необходимо перераспределение финансовых ресурсов из централизованного бюджета.

Применение Цифрового Правительства и ИТ-технологий с применением “китайского низко производительного ширпотреба -ПК” привело не сокращению численности обслуживающего персонала, а - к разговору «глухого с немым», причина низкий уровень знания нормативных положений и законов, не компетентность специалистов ЦОН. Не знают законов и положений государства, отсылают куда-то, чтобы избавиться от назойливого клиента.

Механизм перераспределение из централизованного бюджете будет зависит от разработанной программы из центра или местными органами самоуправления, четко не прописано.

Даная свобода выбора местным органам оценивается положительно, а где же гарантия не будет развиваться местничества, по принципу своя рубашка ближе к телу. А, как определить субъективные факторы определение размеров бюджета для местных органов для развития территории. Почему, направляют управлять регионами человека из вне. Дошли до того, что теперь каждая организация,

учреждения имела сотрудника “Антикора”. При этом, устройства человека на работу превращается на фарс, нужно предоставить справку из антикора не состоит ли на учете у “мафии”, не говоря уже “о судимости”. При таком, тотальном контроле и недоверии увеличиваются расходы на содержания госаппарата, унижает достоинства людей. При огромном штате МВД, КНБ И АНТИКОРЕ обращение граждан в органы не рассматривается по существу, а дается ответ Ваше заявление подлежит к рассмотрению по ст. 65, пп. 1 и 2 АдмиеКодекса РК. В зарубежных странах, если это заявление имеет нарушение права граждан автоматический передается соответствующие судебные органы. А это свидетельствует о массовой коррупции в Казахстане. Судя по данным средств массовой информации(СМИ) республика превращена в полигон для мошенничества с использованием ИИ, эта особая тема, требующая специального расследования и публикации о коррупции на всех уровнях власти, от местного до высшего уровня.

При таком подходе, вряд ли будет эффективная работа местных органов самоуправления, даже при достаточном финансировании. Пример, если планирование бюджета будет осуществляется «от достигнутого», никого эффекта не будет из этих затей. Например, в Алматы на одной и той же улице проводиться ремонт дважды и трижды, одна структура меняет трубы, а вторая снова роет траншею и закладывает телефонные кабели, а качества работы «не вызывает сомнения» по зарыванию бюджета государства.

Придавая огромное значение развитию регионов, местных органов самоуправления путем формирования бюджета для соцобеспечения и самофинансирования нужд села, поселков, города, следует помнить о перераспределения из централизованного бюджета. При этом, как бы эта идея осталась не реализованной, как программа переселение людей из Южных областей в Северные. На торжественном Юбилее Министра, проработавшего 30-лет Министром у Ивана Ивановича спрашивают молодые коллеги: “как Вам удалось проработать бесценно столько лет министром”? Ответ: друзья, я каждый год проводил реформу уже сам не помню какие. Так и эта реформа не была очередной «реформой», а была действительно эффективной во благо всему народу Казахстана.

Выводы: Формирования местного бюджета органами самоуправления РК требует выделения следующих принципов:

- четкое определения и разграничения доходов, расходов источников финансирования дефицита бюджета, или использования профицита на другие важные цели;
- принципы самостоятельности в самофинансировании принятых программ развития агроомелиорации на местах;
- четкое определение право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- координация деятельности бюджетных органов в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан;
- программы развития населенных пунктов и местных органов самоуправления на местах должны коррелировать с ГенПланом и Программами развития страны;
- оптимизировать расходов крупных мегаполисов на коммунальные услуги и привлечения дополнительных рабочих сил;

- разработать программу развития депрессивных районов и сельских населённых мест и возможности создания СЭВ;
- создать новые рабочие места в регионах и маленьких городах;
- организовать среднее специальные учёбы заведения и колледжи в регионах (области) и районах.

Список литературы:

1. Кодекс Республики Казахстан от 15 марта 2025 года № 171-VIII «Бюджетный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 31.08.2025 г.)
2. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148.
3. Арланова О.И., Зотиков Н.З., Львова М.В. Местные бюджеты: проблемы формирования // Вестник Евразийской науки, 2019 №5, [Электронный ресурс]: <https://esj.today/PDF/15ECVN519.pdf>
4. Додонов Ю.В. Межбюджетные отношения в Казахстане: состояние и тенденции//Финансовый журнал•Financial Journal•№5•2024 –С27-42.
5. Пакет помощи германским фермерам состави. Финансовая «кровь» сельского хозяйства Германии: источники и законы поддержки//atifundist.com/spetsproekt/336-finansovaya-krov-selskogo-hozyajstva-germanii-istochniki-i-zakony-podderzhki?[Электронный ресурс]: - <https://news.rambler.ru/sociology/49330487-paket-pomoschi->

Сактаганова И.С.

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразиялық Ұлттық Университетінің конституциялық және азаматтық құқық кафедрасының профессоры, заң ғылымдарының кандидаты

Амирова Б.К.

Л.Н. Гумилев атындағы Еуразиялық Ұлттық Университетінің 2 курс докторанты

БЖЗҚ ИНВЕСТИЦИЯЛАРЫНЫҢ ЖЕРГІЛІКТІ ИНФРАҚҰРЫЛЫМДЫҚ ЖОБАЛАРДЫ ҚАРЖЫЛАНДЫРУДАҒЫ РӨЛІ: ҚҰҚЫҚТЫҚ КЕПІЛДІКТЕР, ТӘУЕКЕЛДЕР ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫМЕН ӨЗАРА ІС-ҚИМЫЛ МОДЕЛЬДЕРІ

Қазақстан Республикасындағы зейнетақымен камсыздандырудың қазіргі заманғы жүйесі ішкі әлеуметтік-экономикалық факторларға да, зейнетақы активтерін басқару саласындағы жаһандық үрдістерге де байланысты сапалы өзгерістерге ұшырауда. Орнықты экономикалық өсуге көшу және мемлекеттік және квазимемлекеттік институттардың тиімділігін арттыру қажеттілігі жағдайында Бірыңғай жинақтаушы зейнетақы қорының (БЖЗҚ) – елдің ең ірі институционалдық инвесторының активтерін ұтымды пайдалану мәселесіне ерекше назар аударылады.

БЖЗҚ инвестицияларының жергілікті инфрақұрылым жобаларын қаржыландырудағы рөлін зерттеудің өзектілігі азаматтардың зейнетақы жинақтары тұрақты кірісті қалыптастыруға ғана емес, сонымен қатар өңірлердің әлеуметтік-экономикалық дамуына ықпал ететін теңдестірілген модель құру қажеттілігіне байланысты.

Мәселе зейнетақы активтерінің қауіпсіздігі мен оларды экономиканың нақты секторын, соның ішінде жергілікті деңгейдегі инфрақұрылымдық жобаларды қаржыландыру үшін тиімді пайдалану арасындағы оңтайлы арақатынасты табу болып табылады. Бір жағынан, мемлекет зейнетақы жүйесінің инвестициялық функциясын жандандыруға мүдделі, екінші жағынан-салымшылардың қаражатын құқықтық қорғаудың жоғары дәрежесін қамтамасыз ету, инвестициялық және басқарушылық тәуекелдерді барынша азайту қажет.

Қаржы нарықтарының құбылмалылығы, инфляциялық қысым және әлеуметтік - экономикалық дамудың өңірлік саралануы сияқты күшейіп келе жатқан сын-қатерлер жағдайында БЖЗҚ - ның жергілікті инфрақұрылым жобаларын қаржыландыруға қатысуының құқықтық және институционалдық тетіктерін талдаудың объективті қажеттілігі туындайды.

2013 жылдан басталған Қазақстанның зейнетақы жүйесін реформалау бірыңғай қор - БЖЗҚ-да зейнетақы активтерін орталықтандыруға алып келді, бұл мемлекетке жүйенің ұзақ мерзімді тұрақтылығы мүддесінде елеулі қаржы ресурстарын басқаруға мүмкіндік берді. 2025 жылдың басында зейнетақы активтерінің көлемі 17 трлн теңгеден асты, бұл елдің ЖІӨ-нің төрттен бір бөлігімен салыстырылады. Бұл активтердің кірістілігін ғана емес, сонымен қатар әлеуметтік-экономикалық тиімділікті - жұмыс орындарын құруды, өңірлердің көліктік, энергетикалық, әлеуметтік инфрақұрылымын дамытуды қамтамасыз етуге қабілетті ұзақ мерзімді инфрақұрылымдық жобаларға инвестициялау үшін орасан зор әлеует.

Алайда, бұл әлеуетті іске асыру бірқатар құқықтық және басқарушылық шектеулермен байланысты. Қолданыстағы заңнамаға сәйкес зейнетақы активтері тізбесін Үкімет пен Ұлттық банк бекітетін қатаң белгіленген қаржы құралдарына ғана инвестициялануы мүмкін. Жергілікті деңгейдегі инфрақұрылымдық жобалар, әдетте, зейнетақы қорларының активтеріне қойылатын өтімділік пен сенімділік критерийлеріне сәйкес келмейді. Нәтижесінде өңірлердің инвестицияларға қажеттіліктері мен зейнетақыны инвестициялаудың қолданыстағы нормативтік шеңберлері арасында құрылымдық алшақтық байқалады.

Сонымен қатар, әлемдік тәжірибе (Канада, Австралия, Чили, Норвегия) институционалдық зейнетақы инвесторлары инфрақұрылымды қаржыландыруға мемлекеттік-жекешелік әріптестік (МЖӨ) тетіктері, даму инвестициялық қорлары, жергілікті өзін-өзі басқару облигациялары және кірістілік пен сенімділік теңгерімін қамтамасыз ететін басқа құралдар арқылы тиімді қатыса алатынын көрсетеді. Қазақстан бұл бағытта біртіндеп қозғалуда, алайда БЖЗҚ, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен даму институттары арасындағы өзара іс-қимылдың құқықтық негізі жеткіліксіз пысықталған күйінде қалып отыр.

Осылайша, БЖЗҚ-ның жергілікті инфрақұрылымдық жобаларды қаржыландырудағы рөлін зерделеу қолданыстағы кедергілерді анықтауға және нормативтік-құқықтық базаны жетілдіру бойынша ұсыныстарды қалыптастыруға бағытталған кешенді құқықтық талдауды талап етеді.

Зерттеудің мақсаты – БЖЗҚ-ның жергілікті инфрақұрылым жобаларын қаржыландыруға қатысуының құқықтық, институционалдық және экономикалық аспектілерін талдау және осы қатынастарды нормативтік-құқықтық реттеуді жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу.

Мақсатқа жету үшін келесі міндеттер қойылды:

1. Қазақстан Республикасында зейнетақы активтерін инвестициялаудың құқықтық сипаты мен қағидаттары айқындалсын;
2. БЖЗҚ-ның инвестициялық қызметін реттейтін қолданыстағы нормативтік-құқықтық базаны зерттеу;
3. БЖЗҚ, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен даму институттары арасындағы өзара іс-қимылдың қолданыстағы нысандары мен тетіктерін бағалау;
4. Жергілікті деңгейде инфрақұрылымдық жобаларға зейнетақы активтерін инвестициялау кезіндегі негізгі құқықтық кепілдіктер мен тәуекелдерді анықтау;
5. Зейнетақы қорларының инфрақұрылымды қаржыландыруға қатысуының халықаралық тәжірибесін талдау және оның Қазақстанда қолданылуын бағалау;
6. Инвестициялардың тиімділігі мен қауіпсіздігін арттыруға бағытталған БЖЗҚ мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құқықтық өзара іс-қимыл модельдері бойынша ұсыныстар әзірлеу.

Зерттеу объектісі БЖЗҚ зейнетақы активтерін жергілікті инфрақұрылымды дамыту жобаларына инвестициялау процесінде туындайтын қоғамдық қатынастар болып табылады.

Зерттеу жүйелік, салыстырмалы-құқықтық және функционалдық тәсілдерге негізделген.

Келесі әдістер қолданылды:

- Зейнетақы инвестициялары саласындағы құқықтық қатынастардың ішкі құрылымын ашуға мүмкіндік беретін талдау және синтез;
- Салыстырмалы – құқықтық әдіс-Қазақстандық модельді шетелдік тәжірибелермен салыстыру үшін (Канада, Австралия, Оңтүстік Корея, Финляндия);
- Әлеуметтік кодексті (2023) және «мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы» заңдарды қоса алғанда, Қазақстан Республикасының нормативтік актілерін талдау үшін – формальды-заңдық әдіс;
- Институционалдық талдау – зейнетақы активтерін инвестициялау процесінде Ұлттық банктің, Қаржы министрлігінің, әкімдіктер мен даму институттарының (ҚДБ, «Kazyna Capital Management» және т. б.) рөлін зерделеу үшін;
- БЖЗҚ мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы өзара іс-қимыл тетіктерін жетілдіру жөнінде ұсыныстар әзірлеу үшін пайдаланылатын құқықтық модельдеу әдісі.

Бұл әдістер зерттеудің кешенді сипатын қамтамасыз етеді және құқықтық нормалар, институционалдық құрылымдар мен инвестициялық қызметтің экономикалық нәтижелері арасындағы байланысты анықтауға мүмкіндік береді.

Теориялық маңыздылығы зейнетақы инвестицияларының құқықтық табиғаты және олардың тұрақты аумақтық дамуды қамтамасыз етудегі рөлі туралы ғылыми идеяларды дамыту болып табылады. Зерттеу нәтижелері Қазақстанның қаржылық және әлеуметтік құқығы Доктринасын одан әрі қалыптастыру кезінде, атап айтқанда, БЖЗҚ инвестициялық қызметінің құқықтық режимін жетілдіру бөлігінде пайдаланылуы мүмкін.

Практикалық маңыздылығы тұжырымдар мен ұсыныстарды қолдану мүмкіндігінде:

- БЖЗҚ-ның инфрақұрылымдық жобаларға қатысуын реттейтін нормативтік актілерді әзірлеу;
- тұрақты өңірлік даму стратегияларын қалыптастыру;
- институционалдық инвесторлардың қатысуымен мемлекеттік-жекешелік әріптестік тетіктерін жетілдіру;
- БЖЗҚ инвестициялық қызметінің ашықтығы мен есептілігін арттыру.

Осылайша, зерттеу тиімді құқықтық кепілдіктерді қалыптастыру, инвестициялық тәуекелдерді азайту және жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-қимылдың теңгерімді үлгілерін белгілеу шартымен өңірлік дамудың драйвері бола алатын стратегиялық институционалдық инвестор ретіндегі БЖЗҚ рөлін кешенді түсінуге бағытталған.

Бірыңғай жинақтаушы зейнетақы қорының (БЖЗҚ) инвестициялық қызметі меншік құқығындағы, бірақ мемлекеттің сенімгерлік басқаруындағы азаматтарға тиесілі қаражатты басқарудың ерекше нысаны болып табылады. Қазақстан Республикасы Әлеуметтік кодексінің (2023 ж.) 52-бабына сәйкес БЖЗҚ зейнетақы активтері инфляция деңгейін ескере отырып, олардың нақты құнын сақтауды және ұлғайтуды қамтамасыз ету мақсатында инвестицияланады. Осылайша, заң шығарушы зейнетақы қорының инвестициялық саясатының негізін құрайтын екі қағида — сенімділік пен кірістілік арасындағы тепе-теңдікті белгілейді.

Зейнетақы активтерін басқару жөніндегі функциялар Қазақстан Ұлттық Банкіне жүктелген. Өз кезегінде БЖЗҚ зейнетақы жарналарын жинақтау, оларды есепке алу және кірістердің дұрыс бөлінуін бақылау функцияларын орындайды. Мұндай институционалдық модель активтерді шоғырландыру және тәуекелдерді орталықтандыру мақсатында құрылды, алайда уақыт өте келе оларды ұлттық және аймақтық даму мүдделері тұрғысынан пайдалану тиімділігі туралы мәселе туындады.

Зейнетақы активтері мультипликативті әсер ету әлеуеті бар экономикадағы ұзақ мерзімді қаржыландырудың ең ірі көздерінің бірі болып табылады. Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, тиісті құқықтық реттеу кезінде зейнетақы қорлары өңірлер мен салалардың тұрақты дамуын қамтамасыз ете отырып, инфрақұрылымдық және инновациялық жобалардың белсенді қатысушыларына айналады. Қазақстанда бұл әлеует әзірге шектеулі дәрежеде — негізінен мемлекеттік және квазимемлекеттік облигацияларды, сондай-ақ қаржы институттарындағы депозиттерді сатып алу арқылы іске асырылды. Сонымен қатар, жергілікті деңгейде іске асырылатын инфрақұрылымдық жобалар инвестициялық портфельді әртараптандыруды қамтамасыз етуге және БЖЗҚ қызметінің әлеуметтік әсерін күшейтуге қабілетті.

Осы зерттеу контекстіндегі инфрақұрылымдық жобалар деп өңірлердің көлік, энергетика, коммуналдық, Әлеуметтік және цифрлық инфрақұрылым объектілерін салуға, жаңғыртуға немесе пайдалануға бағытталған инвестициялық бастамалар түсініледі. Бұл жобалар ұзақ мерзімді сипатқа ие, айтарлықтай күрделі салымдарды қажет етеді және тұрақты, бірақ орташа кірістілік деңгейіне ие — бұл зейнетақы қорларының инвестициялық мақсаттарына сәйкес келуі мүмкін. Алайда, мұндай жобаларды іске асыру активтердің төмен өтімділігімен және заңдық тәуекелдердің

жоғарылауымен байланысты, бұл арнайы құқықтық кепілдіктер мен мемлекеттің қатысу тетіктерін талап етеді.

Қазақстандағы зейнетақы инвестицияларын құқықтық реттеу Қаржы-құқықтық және азаматтық-құқықтық нормалардың үйлесіміне негізделеді. Заңнама инвестициялық портфельдің құрылымына, әртүрлі қаржы құралдарына салынған инвестициялардың шекті үлесіне, сондай-ақ эмитенттердің рейтингіне қойылатын талаптарға қатысты бірқатар шектеулерді белгілейді. Бұл нормалар салымшылардың мүдделерін қорғауға бағытталған, бірақ сонымен бірге нақты секторға инвестициялау мүмкіндіктерін айтарлықтай тарылтады. Мысалы, әлеуметтік Кодекстің 53-бабының 3-тармағында зейнетақы активтері ұйымдардың борыштық бағалы қағаздарына орналастырылуы мүмкін, егер олардың рейтингі белгіленген шектен төмен болмаса. Жергілікті деңгейдегі инфрақұрылымдық жобалардың көпшілігі осы өлшемдерге сәйкес келмейді, бұл оларды БЖЗҚ қаражаты есебінен қаржыландыруды іс жүзінде жояды.

Сонымен қатар, тұрақты және жауапты инвестициялаудың (ESG) құқықтық қағидаттары біртіндеп қазақстандық заңнамаға енуде. Ұлттық банк 2022 жылы жобалардың әлеуметтік және экологиялық аспектілеріне басымдық беруді көздейтін БЖЗҚ-ның инвестициялық саясатына ESG-тәсілдерін енгізу тұжырымдамасын мақұлдады. Бұл сенімділік пен ашықтық талаптарын сақтай отырып, өңірлердің дамуын қолдауға қабілетті институционалдық инвестор ретіндегі қордың рөлін қайта қарауға мүмкіндік ашады.

Осылайша, Қазақстанда зейнетақы инвестициялаудың теориялық-құқықтық негіздері БЖЗҚ-ның инфрақұрылымдық жобаларға қатысуы үшін алғышарттар жасайды, алайда қордың инвестициялық қызмет субъектісі ретіндегі құқықтық мәртебесі және мемлекет, инвестор және қаражат алушы арасында тәуекелдерді бөлу тетіктері бөлігінде одан әрі дамытуды талап етеді.

2. БЖЗҚ-ның инфрақұрылымдық жобаларға қатысуының құқықтық кепілдіктері мен тәуекелдері

БЖЗҚ-ның жергілікті инфрақұрылымды қаржыландыруға қатысу мәселесін қарастыра отырып, салымшылардың мүдделерін қорғауды қамтамасыз ететін құқықтық кепілдіктердің үш тобын бөліп көрсету қажет:

- 1) заңнамада бекітілген Нормативтік кепілдіктер;
- 2) мемлекеттік және қоғамдық бақылау жүйесі арқылы іске асырылатын институционалдық кепілдіктер;
- 3) инвестициялық келісімдер мен келісімшарттар жасасу кезінде белгіленетін шарттық кепілдіктер.

1. Нормативтік кепілдіктер зейнетақы активтерін орналастырудың қатаң ережелерін, оларды есепке алу, ақпаратты ашу және есептілік тәртібін белгілеуде көрінеді. Атап айтқанда, әлеуметтік Кодекстің 54-бабы Ұлттық банкті тоқсан сайын инвестициялық портфельдің құрылымы, кірістілігі мен тәуекелдері туралы мәліметтерді жариялауға міндеттейді. Бұдан басқа, заңда басқарушының заңсыз әрекеттерінен туындаған залалдар болған жағдайда, мемлекет заңнамада белгіленген шектерде Қордың міндеттемелері бойынша субсидиарлық жауаптылықта болады деп көзделген. Бұл норма халықтың зейнетақы жүйесіне деген сенімін қалыптастырады, бірақ сонымен бірге инвестициялық шешімдер еркіндігін шектейді.

1. БЖЗҚ зейнетақы активтерін инвестициялаудың теориялық-құқықтық негіздері

Бірыңғай жинақтаушы зейнетақы қорының (БЖЗҚ) инвестициялық қызметі меншік құқығындағы, бірақ мемлекеттің сенімгерлік басқаруындағы азаматтарға тиесілі қаражатты басқарудың ерекше нысаны болып табылады. Қазақстан Республикасы Әлеуметтік кодексінің (2023 ж.) 52-бабына сәйкес БЖЗҚ зейнетақы активтері инфляция деңгейін ескере отырып, олардың нақты құнын сақтауды және ұлғайтуды қамтамасыз ету мақсатында инвестицияланады. Осылайша, заң шығарушы зейнетақы қорының инвестициялық саясатының негізін құрайтын екі қағида – сенімділік пен кірістілік арасындағы тепе-теңдікті белгілейді.

Зейнетақы активтерін басқару жөніндегі функциялар Қазақстан Ұлттық Банкіне жүктелген. Өз кезегінде БЖЗҚ зейнетақы жарналарын жинақтау, оларды есепке алу және кірістердің дұрыс бөлінуін бақылау функцияларын орындайды. Мұндай институционалдық модель активтерді шоғырландыру және тәуекелдерді орталықтандыру мақсатында құрылды, алайда уақыт өте келе оларды ұлттық және аймақтық даму мүдделері тұрғысынан пайдалану тиімділігі туралы мәселе туындады.

Зейнетақы активтері мультипликативті әсер ету әлеуеті бар экономикадағы ұзақ мерзімді қаржыландырудың ең ірі көздерінің бірі болып табылады. Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, тиісті құқықтық реттеу кезінде зейнетақы қорлары өңірлер мен салалардың тұрақты дамуын қамтамасыз ете отырып, инфрақұрылымдық және инновациялық жобалардың белсенді қатысушыларына айналады. Қазақстанда бұл әлеует әзірге шектеулі дәрежеде – негізінен мемлекеттік және квазимемлекеттік облигацияларды, сондай-ақ қаржы институттарындағы депозиттерді сатып алу арқылы іске асырылды. Сонымен қатар, жергілікті деңгейде іске асырылатын инфрақұрылымдық жобалар инвестициялық портфельді әртараптандыруды қамтамасыз етуге және БЖЗҚ қызметінің әлеуметтік әсерін күшейтуге қабілетті.

Осы зерттеу контекстіндегі инфрақұрылымдық жобалар деп өңірлердің көлік, энергетика, коммуналдық, Әлеуметтік және цифрлық инфрақұрылым объектілерін салуға, жаңғыртуға немесе пайдалануға бағытталған инвестициялық бастамалар түсініледі. Бұл жобалар ұзақ мерзімді сипатқа ие, айтарлықтай күрделі салымдарды қажет етеді және тұрақты, бірақ орташа кірістілік деңгейіне ие — бұл зейнетақы қорларының инвестициялық мақсаттарына сәйкес келуі мүмкін. Алайда, мұндай жобаларды іске асыру активтердің төмен өтімділігімен және заңдық тәуекелдердің жоғарылауымен байланысты, бұл арнайы құқықтық кепілдіктер мен мемлекеттің қатысу тетіктерін талап етеді.

Қазақстандағы зейнетақы инвестицияларын құқықтық реттеу Қаржы-құқықтық және азаматтық-құқықтық нормалардың үйлесіміне негізделеді. Заңнама инвестициялық портфельдің құрылымына, әртүрлі қаржы құралдарына салынған инвестициялардың шекті үлесіне, сондай-ақ эмитенттердің рейтингіне қойылатын талаптарға қатысты бірқатар шектеулерді белгілейді. Бұл нормалар салымшылардың мүдделерін қорғауға бағытталған, бірақ сонымен бірге нақты секторға инвестициялау мүмкіндіктерін айтарлықтай тарылтады. Мысалы, әлеуметтік Кодекстің 53-бабының 3-тармағында зейнетақы активтері ұйымдардың борыштық бағалы қағаздарына орналастырылуы мүмкін, егер олардың рейтингі белгіленген шектен төмен болмаса. Жергілікті деңгейдегі инфрақұрылымдық

жобалардың көпшілігі осы өлшемдерге сәйкес келмейді, бұл оларды БЖЗҚ қаражаты есебінен қаржыландыруды іс жүзінде жояды.

Сонымен қатар, тұрақты және жауапты инвестициялаудың (ESG) құқықтық қағидаттары біртіндеп қазақстандық заңнамаға енуде. Ұлттық банк 2022 жылы жобалардың әлеуметтік және экологиялық аспектілеріне басымдық беруді көздейтін БЖЗҚ-ның инвестициялық саясатына ESG-тәсілдерін енгізу тұжырымдамасын мақұлдады. Бұл сенімділік пен ашықтық талаптарын сақтай отырып, өңірлердің дамуын қолдауға қабілетті институционалдық инвестор ретіндегі қордың рөлін қайта қарауға мүмкіндік ашады.

Осылайша, Қазақстанда зейнетақы инвестициялаудың теориялық-құқықтық негіздері БЖЗҚ-ның инфрақұрылымдық жобаларға қатысуы үшін алғышарттар жасайды, алайда қордың инвестициялық қызмет субъектісі ретіндегі құқықтық мәртебесі және мемлекет, инвестор және қаражат алушы арасында тәуекелдерді бөлу тетіктері бөлігінде одан әрі дамытуды талап етеді.

2. БЖЗҚ-ның инфрақұрылымдық жобаларға қатысуының құқықтық кепілдіктері мен тәуекелдері

БЖЗҚ-ның жергілікті инфрақұрылымды қаржыландыруға қатысу мәселесін қарастыра отырып, салымшылардың мүдделерін қорғауды қамтамасыз ететін құқықтық кепілдіктердің үш тобын бөліп көрсету қажет:

- 1) заңнамада бекітілген нормативтік кепілдіктер;
- 2) мемлекеттік және қоғамдық бақылау жүйесі арқылы іске асырылатын институционалдық кепілдіктер;
- 3) инвестициялық келісімдер мен келісімшарттар жасасу кезінде белгіленетін шарттық кепілдіктер.

1. Нормативтік кепілдіктер зейнетақы активтерін орналастырудың қатаң ережелерін, оларды есепке алу, ақпаратты ашу және есептілік тәртібін белгілеуде көрінеді. Атап айтқанда, әлеуметтік Кодекстің 54-бабы Ұлттық банкті тоқсан сайын инвестициялық портфельдің құрылымы, кірістілігі мен тәуекелдері туралы мәліметтерді жариялауға міндеттейді. Бұдан басқа, заңда басқарушының заңсыз әрекеттерінен туындаған залалдар болған жағдайда, мемлекет заңнамада белгіленген шектерде Қордың міндеттемелері бойынша субсидиарлық жауаптылықта болады деп көзделген. Бұл норма халықтың зейнетақы жүйесіне деген сенімін қалыптастырады, бірақ сонымен бірге инвестициялық шешімдер еркіндігін шектейді.

2. Институционалдық кепілдіктерге ішкі және сыртқы бақылау жүйесі кіреді. Сыртқы бақылауды Есеп комитеті, Қаржы нарығын реттеу және дамыту агенттігі, сондай-ақ тәуелсіз аудиторлар жүзеге асырады. Ішкі бақылауды БЖЗҚ жанындағы Инвестициялық комитеттер мен бақылау кеңестері қамтамасыз етеді. Алайда, іс жүзінде бақылау процедуралары көбінесе формальды болып табылады және тиімсіз инвестицияларды уақтылы анықтауға мүмкіндік бермейді, әсіресе делдалдар – даму институттары немесе арнайы қорлар арқылы жүзеге асырылатын жобалар жағдайында.

3. Шарттық кепілдіктер БЖЗҚ, мемлекеттік құрылымдар мен жеке әріптестер арасында инвестициялық келісімдер жасасу кезінде туындайды. Бұл келісімдерде қаражаттың қайтарылу шарттары, кірістілікті қамтамасыз ету, тәуекелдерді сақтандыру тәртібі, төрелік ескертпелер бекітілуі мүмкін. Алайда, қазақстандық

тәжірибеде мұндай тетіктер әзірге шектеулі түрде пайдаланылады, бұл қордың инфрақұрылымдық жобаларға қатысуының құқықтық тәуекелдерін арттырады.

Зейнетақы активтерін инфрақұрылымға инвестициялау кезіндегі негізгі заңды тәуекелдер:

- контрагенттердің міндеттемелерді орындамау тәуекелі;
- жобаның нормативтік талаптарға (мысалы, экологиялық немесе қала құрылысы стандарттарына) сәйкес келмеу қаупі;
- МЖӨ, салықтық және бюджеттік реттеу саласындағы заңнаманың өзгеруіне байланысты реттеуші тәуекел;
- сәтсіз немесе сыбайлас жемқорлықпен боялған жобалар жағдайында БЖЗҚ мен мемлекет үшін беделді тәуекел.

БЖЗҚ, Ұлттық банк және әкімдіктер арасындағы жауапкершіліктің аражігін ажырату қосымша қиындық туғызады. Ұлттық банк ресми түрде инвестициялық шешімдер қабылдайтындықтан және инфрақұрылым объектілері жергілікті атқарушы органдарға тиесілі болғандықтан, шығындарды жедел өтеу немесе қайта бөлу мүмкін болмайтын «бөлінген жауапкершілік» жағдайы туындайды.

Өтімділік мәселесіне ерекше назар аудару керек. Зейнетақы активтері ұзақ мерзімді перспективада зейнетақы төлеуге қол жетімді болуы керек, сондықтан өтімді емес инфрақұрылымдық жобаларға инвестиция салу арнайы қорғаныс құралдарын қажет етеді – мысалы, облигацияларды сатып алу кепілдіктері, орындалмауды сақтандыру немесе резервтік қорларды құру. Халықаралық тәжірибеде мұндай тетіктер мемлекеттік кепілдіктер (sovereign guarantee) немесе арнайы сенім схемалары арқылы іске асырылады, алайда Қазақстанда олар әлі нормативтік бекітуге ие емес.

Құқықтық кепілдіктер институционализациялануы керек, яғни олар тек заңдарда ғана емес, сонымен қатар үлгілік шарттарда, тәуекелдерді басқару стандарттарында, сондай-ақ жобаларды іріктеу рәсімдерінде бекітілуі керек. Бүгінгі таңда зейнетақы активтерінің инфрақұрылымдық бастамаларға қатысуын реттейтін бірыңғай нормативтік акт жоқ. Нәтижесінде БЖЗҚ инфрақұрылымдық жобалардың ерекшелігін ескермейтін қаржылық инвестициялар туралы жалпы ережелер шеңберінде әрекет етуге мәжбүр.

Тәуекелдерді азайту және зейнетақы инвестицияларының тиімділігін арттыру үшін зейнетақы қаражатының ұзақ мерзімді сипатына бейімделген мамандандырылған инфрақұрылымдық инвестициялық құралдардың құқықтық моделін әзірлеу талап етіледі. Бұл, мысалы, инфрақұрылымдық облигациялар, Өңірлерді дамытудың зейнетақы-инвестициялық қорлары, мемлекеттік кепілдіктері бар немесе әкімдіктердің үлестік қатысуы бар арнайы жобалау компаниялары (SPV) болуы мүмкін.

Осылайша, негізгі құқықтық міндет-салымшылардың мүдделерін қорғауды қамтамасыз ететін және сонымен бірге әлеуметтік маңызы бар жобаларға инвестициялауға кедергі келтірмейтін кепілдіктер мен жауапкершіліктің теңгерімді жүйесін құру.

3. БЖЗҚ-ның жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-қимылының үлгілері мен тетіктері

БЖЗҚ-ның жергілікті инфрақұрылым жобаларын қаржыландыруға қатысуы жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен (әкімдіктермен, мәслихаттармен,

коммуналдық кәсіпорындармен) өзара іс-қимылдың тиімді модельдері болған жағдайда ғана мүмкін болады. Мұндай өзара іс-қимыл ашықтық, өзара жауапкершілік және құқықтық сенімділік қағидаттарына негізделуге тиіс.

Қазіргі кезеңде мұндай өзара әрекеттесудің үш мүмкін моделін ажыратуға болады:

3.1. Мемлекеттік-жекешелік әріптестік моделі (МЖӘ)

МЖӘ тетігі инфрақұрылымға ұзақ мерзімді инвестицияларды тартудың ең кең таралған нысаны болып табылады. «Мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы» Қазақстан Республикасының Заңы (2015 ж.) қаржы институттарының инвесторлар немесе жобалардың кредиторлары ретінде қатысу мүмкіндігін көздейді. Бұл жағдайда БЖЗҚ жобалау компанияларының облигацияларын сатып алу немесе мемлекет кепілдігімен қаржыландыру беру арқылы институционалдық инвестор рөлін атқара алады.

Бұл модельдің артықшылығы нормативтік белгіленген рәсімнің болуы болып табылады: МЖӘ жобалары көп сатылы сараптамадан, уәкілетті органдармен келісуден және экономикалық бағалаудан өтеді. Бұдан басқа, заңнамада концессионерге ең төменгі кірістің немесе шығындарды өтеудің мемлекеттік кепілдіктері көзделген. Алайда, іс жүзінде зейнетақы активтерінің МЖӘ-ге қатысуы БЖЗҚ-ны осындай жобаларға жіберудің тікелей тетігінің болмауына, сондай-ақ жоғары тәуекелдер кезінде табыстылықтың жеткіліксіздігіне байланысты шектелген.

Бұл мәселені шешу үшін міндетті сақтандыру және сыртқы аудит жағдайында тәуекел деңгейі төмен және әлеуметтік маңызы бар МЖӘ жобаларында БЖЗҚ қаражатын пайдалануға мүмкіндік беретін арнайы заңға тәуелді актіні әзірлеу қажет.

3.2. Аймақтық даму инвестициялық қорларының моделі

Екінші ықтимал модель-БЖЗҚ әкімдіктермен және даму институттарымен («Қазақстанның Даму Банкі», «Kazyna Capital Management», «Damu») бірлесіп инвестор ретінде қатыса алатын өңірлік инвестициялық даму қорларын құру. Мұндай қорлар зейнетақы активтерінің үлесі қатаң шектелген және басқаруды тәуелсіз оператор жүзеге асыратын өзара қорлар немесе трасттар қағидаты бойынша құрылуы мүмкін.

Бұл модельдің артықшылығы-тәуекелдерді әртараптандыру және инвестицияларды белгілі бір аймақтарға байланыстыру мүмкіндігі. Қор қаражаты ұзақ мерзімді кірісті қамтамасыз ететін объектілерді салуға жұмсалады (мысалы, логистикалық орталықтар, сумен жабдықтау жүйелері, тұрғын үй инфрақұрылымы). Сонымен бірге қорға қатысушылар арасындағы өкілеттіктерді және БЖЗҚ салымшылары алдындағы есептілік тетіктерін нақты Нормативтік саралау талап етіледі.

Осы модельді іске асыру үшін қаражаттың қайтарымдылығы мен кірістілігінің құқықтық кепілдіктерін қамтамасыз ету шартымен зейнетақы активтерін мамандандырылған өңірлік инвестициялық құралдарға қатысу үшін пайдалануға рұқсат бере отырып, зейнетақымен қамсыздандыру және инвестициялық қорлар туралы заңнамаға өзгерістер енгізу қажет.

3.3. Жергілікті атқарушы органдардың нысаналы облигацияларының моделі

Үшінші модель инфрақұрылымдық кірістермен немесе мемлекет кепілдіктерімен қамтамасыз етілген мақсатты жергілікті облигацияларды шығаруды көздейді. Әлемдік тәжірибеде (Канада, Германия, Оңтүстік Корея) мұндай облигациялар жол құрылысын қаржыландыру, коммуналдық жүйелерді, әлеуметтік мекемелерді жаңғырту үшін кеңінен қолданылады.

Қазақстанда жергілікті облигациялар шығару Бюджет кодексімен реттеледі және Қаржы министрлігімен келісуді талап етеді. Бүгінгі таңда жергілікті облигациялар нарығының көлемі өте аз, бұл жергілікті бюджеттердің төлем қабілеттілігінің шектелуіне және несие тарихының болмауына байланысты. Осыған қарамастан, БЖЗҚ-ның жинақталған әлеуетін ескере отырып, дәл осы құрал қордың жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен тікелей өзара іс-қимылы үшін құқықтық негіз бола алады.

Ол үшін:

- заңда муниципалды облигацияларға салуға рұқсат етілген зейнетақы активтерінің шекті үлесін белгілеу;

- мемлекеттік кепілдіктер мен ашықтық стандарттарын көздейтін эмиссияның үлгілік проспектісін әзірлеу;

- халықаралық стандарттарға ұқсас жергілікті жобаларды бағалау жүйесін құру.

Мұндай модель зейнетақы активтерінің бір бөлігін әлеуметтік маңызы бар объектілерді (мектептер, ауруханалар, көлік тораптары) қаржыландыруға жұмсауға мүмкіндік береді, бұл ретте салымдардың орташа табыстылығы мен тұрақтылығын қамтамасыз етеді.

Қазақстанның қазіргі әлеуметтік-экономикалық жағдайында Зейнетақы жинақтарын ұтымды пайдалану мәселелері ерекше маңызға ие, өйткені олар қаржы жүйесінің тұрақтылығымен және әлеуметтік саладағы мемлекеттік саясаттың тиімділігімен тікелей байланысты. Зерттеу көрсеткендей, Бірыңғай жинақтаушы зейнетақы қорының (БЖЗҚ) инвестициялары зейнетақы активтерінің кірістілігін қамтамасыз ету үшін ғана емес, сонымен қатар жергілікті инфрақұрылымды дамытуды қолдау, өңірлік деңгейде экономикалық өсуді ынталандыру және халықтың өмір сүру сапасын арттыру үшін қуатты құрал бола алады.

Әлеуметтік кодексті (2023) сондай-ақ Ұлттық Банктің және Қаржы нарығын реттеу мен дамыту агенттігінің актілерін қоса алғанда, Қазақстан Республикасының заңнамасында кепілге қойылған құқықтық кепілдіктер зейнетақы активтерін қауіпсіз инвестициялау үшін нормативтік негіз жасайды. Алайда, талдау көрсеткендей, нормативтік-құқықтық база әлі де жетілдіруді қажет етеді — ең алдымен инфрақұрылымдық жобаларға зейнетақы қаражатын орналастыру кезінде бақылау және есеп беру тетіктері бөлігінде. Тәуекелдерді бағалаудың неғұрлым айқын стандарттарын белгілеу, Инвестициялық шешімдердің жария мониторингі жүйесін енгізу және жергілікті өкілді органдардың инвестициялық басымдықтарды талқылауға қатысуын қамтамасыз ету маңызды.

Халықаралық тәжірибе (мысалы, Канада, Нидерланды, Австралия) ашықтық, әртараптандыру және тәуекелдерді дұрыс басқару кезінде зейнетақы қорлары жол құрылысы мен сумен жабдықтаудан бастап «жасыл» энергетикаға дейінгі қоғамдық маңызы бар жобаларды қаржыландыруға тиімді қатыса алатынын көрсетеді. Қазақстанда мұндай тәсіл БЖЗҚ қатысуымен өңірлік инфрақұрылымдық облигациялар, мемлекеттік-жекешелік әріптестік (МЖӘ) құру арқылы, сондай-ақ

жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен инвестициялық платформалар арқылы іске асырылуы мүмкін. Бұл инвестициялардың әлеуметтік бағыттылығын Қор салымшылары үшін тұрақты табысты қамтамасыз етумен ұштастыруға мүмкіндік береді.

Тәуекелдер мәселелеріне ерекше назар аудару керек: инфрақұрылымға инвестициялар ұзақ мерзімді, саяси шешімдерге және макроэкономикалық факторларға тәуелділікпен байланысты. Сондықтан инвестициялық процестің барлық қатысушыларының, соның ішінде жергілікті атқарушы органдардың, жоба операторларының және қаржы делдалдарының жауапкершілігін нақты құқықтық реттеу қажет. Сондай-ақ арнайы мемлекеттік кепілдіктер немесе резервтік қорлар есебінен инвестициялық тәуекелдерді сақтандыру мүмкіндігін қарастыру қажет.

БЖЗҚ-ның аумақтарды, оның ішінде әлеуметтік, көліктік және энергетикалық инфрақұрылымды дамытудың басым жобаларын бірлесіп айқындауды көздейтін жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-қимылының жаңа моделін әзірлеу перспективалы бағыт болып табылады. Мұндай модель ашықтық, есеп беру және тиімділік принциптеріне негізделуі керек. Бұл тәсілді іске асыру азаматтардың зейнетақы жүйесіне деген сенімін нығайтуға, жергілікті жерлерде инвестициялық белсенділікті арттыруға және тұрақты қаржы экожүйесін құруға ықпал ететін болады.

Жалпы, БЖЗҚ-ның жергілікті инфрақұрылым жобаларын қаржыландыруға қатысуы-бұл мемлекеттік инвестициялық саясаттың стратегиялық негізделген бағыты деп қорытынды жасауға болады. Ол экономикалық мүдделердің, әлеуметтік жауапкершіліктің және зейнетақы активтерін қорғаудың құқықтық кепілдіктерінің теңгерімді үйлесімін талап етеді. Құқықтық реттеуді жетілдіру, МЖӘ тетіктерін дамыту және Инвестициялық шешімдердің ашықтығын арттыру осы әлеуетті табысты іске асырудың негізгі шарттары болады. Ұзақ мерзімді перспективада мұндай модель Қазақстан өңірлерінің әлеуметтік-экономикалық дамуының және тұтастай алғанда елдің зейнетақы жүйесін нығайтудың драйверлерінің бірі болады.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. «Қазақстан Республикасының Әлеуметтік кодексі» Қазақстан Республикасының 2023 жылғы 20 сәуірдегі № 224-VII Кодексі (2025.15.09. берілген өзгерістер мен толықтырулармен) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31869955#activate_doc=2
2. «Мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы» Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 31 қазандағы № 379-V Заңы (2025.01.01. берілген өзгерістер мен толықтырулармен) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38154137
3. Қазақстан Республикасының Ұлттық Банкі. БЖЗҚ инвестициялық саясаты туралы ресми деректер. — <https://nationalbank.kz>
2. Бірыңғай жинақтаушы зейнетақы қоры (БЖЗҚ). 2023 жылғы жылдық есеп. - <https://enpf.kz>
3. OECD. Pension Funds in Infrastructure: A Survey. OECD Publishing, 2022.
4. World Bank. Mobilizing Institutional Investors for Local Infrastructure Financing. Washington, DC: World Bank Group, 2021.

5. Смагулов А.Т Инвестиционная политика пенсионных фондов: международные практики и казахстанские реалии // Қазақстан қаржы және банктер журналы, - 2023. – Б. 75-81
6. Кусаинов Е.Б. Правовые основы управления пенсионными активами в Казахстане: проблемы и перспективы // Құқық және мемлекет, - 2024, - № 2.

Сактаганова И.С.

Кандидат юридических наук, профессор
кафедры конституционного и гражданского
права Евразийского национального
университета имени Л.Н. Гумилева

Меербекоев Е.С.

Докторант 2 курса Евразийского
национального университета имени Л.Н.
Гумилева

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

В современный период одной из главных задач социального государства является обеспечение полного и эффективного осуществления гражданами права на пенсионное обеспечение. Это право закреплено Конституцией Республики Казахстан и «Социальным кодексом» 2023 года, который гарантирует каждому гражданину достойный уровень жизни и социальную защиту в старости. Однако государственная политика в сфере пенсионного обеспечения требует активного участия не только центральных государственных органов, но и органов местного самоуправления (ОМСУ). Это связано с тем, что реализация социальных прав, в том числе права на пенсионное обеспечение, тесно связана с развитием региональной социальной инфраструктуры, непосредственным взаимодействием с населением и эффективным использованием местных ресурсов.

Эффективное функционирование пенсионной системы является важнейшей гарантией социальной безопасности граждан, стабильности общества и межпоколенческой справедливости. В Казахстане пенсионная система за последние десятилетия прошла ряд реформ: введение накопительной системы в 1998 году, создание Единого накопительного пенсионного фонда (ЕНПФ), а также новые подходы, закреплённые в Социальном кодексе, определили институциональное развитие данной сферы. Однако указанные реформы в основном основывались на решениях, принимаемых на национальном уровне, и недостаточно учитывали потенциал и роль управленческих структур на местном уровне.

Органы местного самоуправления, находясь в непосредственном контакте с населением, выполняют особые информационные, организационные и контрольные функции в сфере пенсионного обеспечения. Так, именно на местном уровне осуществляется подтверждение трудового стажа и доходов граждан, вовлечение

неформально занятых лиц в пенсионную систему, организация социальной инфраструктуры для пожилых людей. Активность местных исполнительных и представительных органов в этих вопросах играет решающую роль. В связи с этим исследование правовой и институциональной роли органов местного самоуправления в обеспечении права на пенсионное обеспечение является одной из актуальных проблем современной социальной политики.

Актуальность данной темы определяется рядом факторов.

Во-первых, процесс демографического старения — доля пожилого населения растёт, а число граждан трудоспособного возраста снижается. Это требует совершенствования мер социальной поддержки пенсионеров на местном уровне.

Во-вторых, социально-экономическое неравенство между регионами — в некоторых областях наблюдается трудовая миграция, высокий уровень неформальной занятости и недостаток социальных услуг, что снижает участие граждан в пенсионной системе.

В-третьих, в условиях политики децентрализации и развития местного самоуправления ответственность за реализацию социальных прав постепенно возлагается на местные органы. В этой связи актуальной задачей становится пересмотр их правового статуса, полномочий и институциональных возможностей.

Кроме того, международный опыт (например, стран Европейского Союза, Южной Кореи, Канады) показывает, что эффективность пенсионной политики напрямую зависит от качества социальных услуг на местном уровне, уровня информированности граждан и развития механизмов социального партнёрства. С этой точки зрения, усиление потенциала институтов местного самоуправления в Казахстане также является важным условием защиты пенсионных прав граждан.

Основная цель данного исследования — определить правовую и институциональную роль органов местного самоуправления в реализации права на пенсионное обеспечение, проанализировать их полномочия и разработать рекомендации по повышению эффективности их деятельности.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

проанализировать конституционно-правовые и законодательные основы права на пенсионное обеспечение;

- определить правовое содержание полномочий органов местного самоуправления в пенсионной сфере;

- оценить роль местных институтов в Социальном кодексе и иных нормативно-правовых актах;

- изучить институциональные модели взаимодействия между местными и центральными государственными органами;

- проанализировать информационно-просветительские и контрольные функции местных органов в сфере пенсионного обеспечения;

- сопоставить казахстанский опыт с международными моделями и предложить эффективные механизмы управления;

- выработать правовые и институциональные рекомендации по усилению потенциала органов местного самоуправления.

Методологическая основа исследования строится на комплексном, многоуровневом подходе. Используются следующие методы:

Общенаучные методы – анализ, синтез, сравнение и систематизация, применяемые для комплексного рассмотрения правовых отношений в сфере пенсионного обеспечения.

Сравнительно-правовой метод – для сопоставления международного и казахстанского опыта и выявления роли органов местного самоуправления.

Юридико-аналитический метод – для анализа положений Конституции, Социального кодекса, Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении» и других нормативных актов.

Институциональный анализ – для определения структурного и функционального потенциала местных органов, их места и роли в системе социальной политики.

Эмпирический метод – для оценки реального состояния пенсионных отношений на местном уровне на основе статистических данных и отчётов государственных органов.

Данное исследование направлено на восполнение важного пробела в системе социальной политики Казахстана. Правовой и институциональный анализ роли местного самоуправления в обеспечении пенсионного права способствует формированию новых подходов к реализации социальных прав граждан.

Результаты исследования позволят конкретизировать полномочия местных органов, усовершенствовать взаимодействие между центральным и местным уровнями управления, а также укрепить систему правовых гарантий. Кроме того, сделанные выводы могут быть использованы для совершенствования законодательства в сфере пенсионного обеспечения и местного управления, для согласования государственной политики с региональными особенностями и реализации принципа социальной справедливости.

1. Правовые основы реализации права на пенсионное обеспечение

Право на пенсионное обеспечение является одной из ключевых социальных гарантий, обеспечивающих реализацию принципов социального государства, закреплённых в Конституции Республики Казахстан. Согласно статье 28 Конституции, каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, инвалидности, потере кормильца и в иных случаях, установленных законом. Это положение формирует правовую основу для функционирования всей системы пенсионных отношений.

Значительное развитие данная сфера получила с принятием Социального кодекса Республики Казахстан (2023 г.), который систематизировал нормы пенсионного, социального и страхового законодательства, закрепил полномочия государственных и местных органов. Кодекс определил принципы социальной политики, включая справедливость, адресность, солидарность поколений, а также соразмерную ответственность государства и граждан.

В соответствии с положениями Социального кодекса и Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении» от 23 января 2001 года, органы местного самоуправления (ОМСУ) играют важную роль в обеспечении социальных прав граждан. Их деятельность направлена на организацию и координацию мер социальной поддержки, в том числе пенсионного обеспечения.

ОМСУ наделены рядом функций:

- информирование граждан о правах и механизмах пенсионного обеспечения;

-содействие регистрации трудовой деятельности и уплате обязательных пенсионных взносов;

-взаимодействие с подразделениями Единого накопительного пенсионного фонда (ЕНПФ);

-обеспечение адресной социальной поддержки пенсионеров;

-участие в разработке и реализации региональных программ занятости и социальной защиты.

Таким образом, местные органы выступают связующим звеном между государственными институтами пенсионной системы и населением, обеспечивая доступность и эффективность реализации социальных прав.

2. Институциональные аспекты участия местных органов в пенсионной системе

Роль органов местного самоуправления в пенсионной системе не ограничивается выполнением вспомогательных функций. В современных условиях они становятся активными участниками социальной политики, реализуя функции социального посредника и координатора.

С институциональной точки зрения, участие ОМСУ в обеспечении пенсионных прав можно рассматривать в трёх основных направлениях:

Организационно-информационное сопровождение – проведение разъяснительных кампаний, повышение пенсионной грамотности населения, содействие регистрации работников в системе обязательных пенсионных взносов.

Контроль и мониторинг – участие в выявлении неформальной занятости, обеспечении прозрачности трудовых отношений, мониторинг своевременности выплат.

Социальная инфраструктура и поддержка пожилых граждан — организация деятельности домов престарелых, центров дневного пребывания, оказание социальных услуг на дому.

ОМСУ обеспечивают связь между государством и гражданами, внося вклад в достижение целей устойчивого развития, установленных ООН, включая сокращение бедности и повышение благосостояния пожилого населения.

В Казахстане сформирована трёхуровневая система пенсионного обеспечения:

- базовая пенсия, финансируемая из республиканского бюджета;

- солидарная пенсия, зависящая от трудового стажа до 1998 года;

- накопительная пенсия, формируемая за счёт обязательных и добровольных пенсионных взносов.

В рамках этой системы местные органы не осуществляют прямого финансового администрирования, однако играют ключевую роль в обеспечении социальной инфраструктуры и информировании населения.

В соответствии с Концепцией развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2030 года, предусмотрено постепенное расширение компетенций местных органов в вопросах социальной политики. Это включает участие в формировании региональных программ поддержки пенсионеров, улучшение условий их проживания и повышение доступности социальных услуг.

3. Правовые механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с ЕНПФ

Единый накопительный пенсионный фонд (ЕНПФ), функционирующий с 2013 года, является центральным институтом накопительной пенсионной системы. Основной целью его деятельности является аккумулирование пенсионных взносов и их инвестирование для обеспечения будущих выплат.

ОМСУ не управляют средствами фонда напрямую, но участвуют в институциональном взаимодействии, направленном на повышение охвата граждан системой пенсионных накоплений. Основные направления взаимодействия включают:

- предоставление актуальной информации гражданам о состоянии их пенсионных накоплений;
- организация консультационных пунктов при акиматах;
- проведение совместных акций по легализации трудовой деятельности;
- обмен данными с территориальными подразделениями фонда;
- участие в разработке предложений по улучшению социальной инфраструктуры для пожилых лиц.

В последние годы внедряются цифровые платформы взаимодействия, позволяющие местным органам оперативно получать информацию о статусе граждан и координировать меры социальной поддержки. Примером служит интеграция информационных систем ЕНПФ с порталами «eGov» и «Азаматтарға арналған үкімет».

Однако в действующем законодательстве сохраняются пробелы. Не до конца урегулирован механизм участия местных органов в пенсионной информатизации, а также вопросы ответственности за несвоевременное предоставление данных. Необходима детализация процедур межведомственного обмена и усиление институциональных гарантий.

4. Зарубежный опыт и его применимость в Казахстане

Международная практика демонстрирует, что роль местных органов власти в пенсионной системе зависит от уровня децентрализации и финансовой автономии.

В Германии муниципалитеты активно участвуют в управлении социальными кассами, контроле над страховыми взносами, предоставлении консультационных услуг гражданам.

В Швеции органы местного самоуправления обеспечивают координацию между национальной пенсионной службой и региональными центрами занятости, а также оказывают персонализированные социальные услуги пенсионерам.

В Южной Корее местные органы реализуют комплексную политику по вовлечению неформально занятых граждан в систему пенсионного страхования через программы субсидирования взносов.

В Польше (гмины) единица местного самоуправления обеспечивают функционирование социальных центров для пожилых людей, а также контролируют выплату социальных доплат к пенсиям.

Для Казахстана целесообразно использование гибридной модели, при которой ЕНПФ сохраняет централизованный характер управления активами, а ОМСУ усиливают свои функции в области социальной работы, мониторинга и информационной поддержки населения.

5. Основные проблемы и риски

Несмотря на позитивные тенденции, существует ряд проблем, ограничивающих участие местных органов в реализации пенсионного права:

Недостаточная правовая регламентация полномочий. Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении» лишь косвенно упоминает о социальной защите, не конкретизируя механизмов участия в пенсионной сфере.

Финансовые ограничения. Местные бюджеты не располагают достаточными средствами для реализации программ поддержки пожилых людей.

Кадровый дефицит. Недостаточная подготовка специалистов социальной сферы и низкая правовая грамотность на местах затрудняют эффективное исполнение функций.

Информационные барьеры. Отсутствие полноценного обмена данными между местными органами и пенсионными структурами снижает качество обслуживания граждан.

Низкая пенсионная культура населения. Многие граждане не осведомлены о возможностях пенсионного накопления и не формируют долгосрочную финансовую стратегию.

Преодоление этих проблем требует совершенствования институциональной модели участия местных органов, укрепления правовой базы и повышения взаимодействия между уровнями власти.

6. Пути совершенствования правового и институционального механизма

Для повышения эффективности участия органов местного самоуправления в реализации пенсионного права целесообразно реализовать следующие направления:

Уточнение полномочий ОМСУ в Социальном кодексе и Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении» – необходимо закрепить их роль в информировании, мониторинге и координации социальной поддержки пенсионеров.

- Создание региональных центров пенсионного консультирования на базе акиматов и центров обслуживания населения.

- Развитие цифровой интеграции между ЕНПФ, Министерством труда и социальной защиты, акиматами и статистическими органами.

- Повышение квалификации местных специалистов, включая обучение по вопросам пенсионного права и социальной коммуникации.

- Расширение участия общественных организаций и НПО, способствующих вовлечению граждан в пенсионную систему.

- Формирование муниципальных программ активного долголетия, направленных на повышение качества жизни пенсионеров и их социальную интеграцию.

- Реализация указанных мер будет способствовать повышению эффективности пенсионной системы и укреплению доверия граждан к государственным институтам.

Проведённое исследование подтвердило, что органы местного самоуправления играют важную, хотя и недостаточно реализованную роль в системе пенсионного обеспечения Казахстана. Их участие является необходимым условием для эффективного функционирования накопительной и солидарной пенсионных

систем, а также для реализации принципов социальной справедливости и адресности государственной поддержки.

ОМСУ обеспечивают непосредственное взаимодействие с гражданами, осуществляют социальное сопровождение, информирование, контроль за легализацией занятости и участие в программах социальной защиты пожилых людей. Однако существующая правовая база не в полной мере определяет их компетенции, что снижает потенциал местных структур в социальной политике.

Для повышения эффективности пенсионной системы требуется:

- укрепить нормативно-правовые механизмы участия местных органов;
- создать условия для их финансовой и институциональной самостоятельности;
- наладить цифровое взаимодействие между ЕНПФ, министерствами и акиматами;
- внедрить инновационные формы социальной работы с пожилыми людьми.

В перспективе органы местного самоуправления могут стать ключевыми участниками региональной социальной политики, объединяющими усилия государства, бизнеса и гражданского общества. Их активная позиция позволит не только повысить охват граждан пенсионной системой, но и обеспечить устойчивое развитие территорий, социальную стабильность и доверие к государству.

Таким образом, правовое и институциональное укрепление роли органов местного самоуправления в реализации права на пенсионное обеспечение представляет собой важное направление модернизации социальной политики Республики Казахстан.

Список использованной литературы:

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.09.2022 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029
2. Кодекс Республики Казахстан от 20 апреля 2023 года № 224-VII «Социальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36492598
3. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15.09.2025 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021546
4. Министерство труда и социальной защиты населения Республики Казахстан. О модернизации пенсионной системы Казахстана до 2030 года // <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek/press/news/details/345515?lang=ru>
5. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). Local Government and Social Protection Systems: Strengthening Institutional Frameworks. – New York: United Nations, 2021.
2. OECD. Pension Markets in Focus – 2023 Edition. – Paris: OECD Publishing, 2023. – DOI: 10.1787/pension-focus-2023-en.

Тайторина Б. А.

Доктор юридических наук, профессор
Казахского Национального педагогического
университета имени Абая

АРХИТЕКТОНИКА ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАЗАХСТАНА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

Статья анализирует трансформацию организационной культуры государственной службы Казахстана в контексте развития местного самоуправления. Методологическая база включает системный и сравнительно-правовой подходы, анализ международных индикаторов OECD и Всемирного банка, а также обзор казахстанских эмпирических материалов 2021-2025 гг. Показано, что устойчивые сдвиги возможны при согласовании трёх уровней архитектоники: институционального (выборность, подотчётность), организационного (меритократический HR, цифровизация, антикоррупционные режимы) и культурно-ценностного (доверие, участие). Сформулированы практические рекомендации по стандартизации открытости, интеграции данных и укреплению кадровых компетенций на местном уровне.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, организационная культура, этика, местное самоуправление, архитектоника. Республика Казахстан находится в фазе устойчивых институциональных преобразований, затрагивающих как систему местного самоуправления так и организационную культуру государственной службы. Конституционно-правовые реформы последних лет, цифровизация публичного управления, переход к сервисной парадигме, а также запрос общества на прозрачность и подотчётность формируют новую архитектуру взаимоотношений между центром, регионами и местными сообществами. В этих условиях организационная культура госслужбы становится не вспомогательным, а системообразующим фактором результативности реформ, поскольку именно ценности, нормы и поведенческие паттерны служащих определяют, превратятся ли формальные изменения в устойчивые управленческие практики на местном уровне. Дополнительную значимость придаёт полиэтничность Казахстана и разнообразие региональных контекстов, требующие адаптивных моделей локального управления и этики публичной службы.

Несмотря на нормативное укрепление местного самоуправления и развитие инструментов открытости, наблюдается несоответствие между декларируемыми принципами сервисного государства и реальными управленческими практиками. Проблемными вопросами являются: инерция бюрократической культуры (формализм, доминирование вертикального контроля над горизонтальным взаимодействием с сообществами); неоднородность компетенций и мотивации на местном уровне при возрастании объёма полномочий и ответственности; риски коррупционных и неэтичных практик в чувствительных сферах (бюджетирование, закупки, градостроительство), особенно при расширении финансовой самостоятельности; слабая институционализация механизмов гражданского

участия, что снижает доверие и ограничивает потенциал обратной связи. Проблема, таким образом, состоит в разрыве между институциональными реформами и трансформацией организационной культуры госслужбы, обеспечивающей практическую реализуемость реформ МСУ и их устойчивость. Цель исследования: обосновать и описать архитектуру трансформации организационной культуры государственной службы Казахстана в контексте развития местного самоуправления, определив уровни, элементы и взаимосвязи, которые превращают нормативные новации в устойчивые управленческие практики на локальном уровне.

Результаты и обсуждение

Республика Казахстан демонстрирует поступательную децентрализацию, в которой закрепление прямых выборов сельских акимов, акцент на сервисной модели публичной службы и рост цифровой зрелости по международным метрикам сочетаются с локальными практиками открытых бюджетов и участия граждан, что в совокупности формирует новую архитектуру организационной культуры в направлении подотчетности, прозрачности и качества предоставляемых услуг.

В 2021 году на уровне публичной политики был закреплён механизм прямых выборов сельских акимов, что придало децентрализационной повестке институциональную определенность и инициировало пересмотр ожиданий в отношении местных должностных лиц [1]. В 2025 году сравнительный обзор Организации экономического сотрудничества и развития по государственному управлению в Казахстане зафиксировал поступательный характер реформ и выделил децентрализацию как одно из приоритетных направлений, требующее согласования кадровых практик, стратегического планирования и управленческих инноваций на местном уровне [2]. Сопоставимые панели показателей в издании OECD «Government at a Glance 2023» свидетельствуют о значимости элементов открытости, качества услуг и участия населения для перехода к сервисной модели публичной службы [3]. Эмпирическая связь между цифровой зрелостью и снижением транзакционных издержек подтверждается обновлением индекса GovTech Всемирного банка за 2022 год, где акцент сделан на базовую цифровую инфраструктуру, сервисную модель и каналы вовлечения граждан [4].

Практические изменения видны на муниципальном уровне: в 2025 году проекты Программы развития ООН показали, что локализация целей устойчивого развития и внедрение партисипаторного бюджетирования позволяют жителям вместе с акиматами выбирать приоритеты расходов. Такой подход делает бюджеты понятнее и прозрачнее, вовлекает население в принятие решений и задаёт новые стандарты совместного планирования на местах [5]. Партисипаторное бюджетирование представляет собой такой способ планирования части местного бюджета, при котором жители сами предлагают идеи проектов, голосуют за них и контролируют их реализацию.

Научные исследования казахстанских юристов уточняют правовую парадигму этих процессов. Долговременная устойчивость местного самоуправления зависит от синхронизации компетенций и финансовой самостоятельности в русле действующих программных документов, а также от повышения качества нормотворчества на местном уровне [6]. Ученые

демонстрируют связь между институциональными реформами и организационной культурой публичной службы: сервисная парадигма становится реалистичной при наличии меритократических кадровых практик, процедурной прозрачности и действенной ответственности [7].

Интерес представляет аналитика эстонской модели организационной культуры, в том числе в части источников доходов и финансовой автономии муниципального уровня, с выводами о необходимости предсказуемых межбюджетных трансфертов как предпосылки устойчивых изменений в организационной культуре [8]. Аналитический доклад системно описывает правовые и организационные особенности местного самоуправления и выделяет приоритеты реформирования: нормативное укрепление компетенций, расширение доходной базы, прозрачные бюджетные процедуры и повышение кадровой емкости органов на местах [9]. В исследованиях демонстрируется связь между институциональными реформами и организационной культурой публичной службы: сервисная парадигма становится реалистичной при наличии меритократических кадровых практик, процедурной прозрачности и действенной ответственности. В таких условиях трансформация организационной культуры приобретает устойчивый характер, поскольку нормативное расширение полномочий местного уровня подкрепляется цифровыми инструментами, открытыми бюджетами, участием населения и правовой предсказуемостью.

Опыт Республики Казахстан за последние 5 лет показывает, что такие институциональные изменения в системе местного самоуправления как выборность должностных лиц, перераспределение функций между уровнями публичной власти, закрепление стандартов открытости достигают устойчивого эффекта лишь при их сопряжении с регулярным мониторингом и внешними ориентирами качества. Речь идёт о верифицируемых стандартах оценки государственного управления, которые позволяют соотносить национальные решения с международно признаваемыми показателями и тем самым переводить нормативные новации в измеряемые изменения организационной культуры на местном уровне. Компаративные панели Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) фиксируют прогресс и указывают на необходимость согласования кадровых практик, стратегического планирования и управления результатами в системе местного управления; в обзоре Public Governance Scan для Казахстана акцентируются приоритеты децентрализации и подотчётности, а в издании Government at a Glance 2023 представлены сопоставимые индикаторы открытости, качества услуг и участия граждан, которые могут служить целевыми ориентирами для регионов и муниципалитетов [2; 3]. Дополнительный измерительный контур создаёт индекс цифровой зрелости государственного сектора Всемирного банка, отражающий состояние базовой цифровой инфраструктуры, сервисной доставки и каналов вовлечения населения; его динамика коррелирует со снижением транзакционных издержек и институционализацией сервисных практик в работе местных органов власти [4]. Практика проектов Программы развития ООН подтверждает, что процедурная открытость, закреплённая в регламентах и реализуемая через локализацию целей устойчивого развития и механизмы партисипаторного бюджетирования, выступает самостоятельным носителем новых норм взаимодействия государства

и общества. На местном уровне это выражается в переходе к публичному формированию приоритетов, прозрачному распределению средств и формализованной обратной связи, что укрепляет подотчётность и задаёт поведенческие стандарты для должностных лиц, ориентированные на сервисную модель управления [5; 6].

Переход к сервисной модели на местном уровне обеспечивается не декларациями, а изменением таких организационных механизмов как кадровые практики, цифровые процессы и режимы предупреждения коррупции. В кадровой парадигме превалируют меритократический отбор, профили компетенций для муниципальных должностей, регулярная оценка результативности, ротация на чувствительных участках и целевое обучение руководителей фронт-офисов. Дополняют их институционализация кодекса поведения, обязательные декларации конфликта интересов, механизмы сообщения о нарушениях с гарантией защиты заявителя и привязка служебных КРІ к показателям открытости и удовлетворенности граждан услугами. Такая конфигурация переводит требования подотчетности из сферы формальных норм в устойчивые поведенческие стандарты.

Цифровизация на местном уровне должна охватывать полный цикл предоставления услуг и управления ресурсами. Это единые окна для жителей, сквозные реестры и межведомственное взаимодействие, электронные процедуры землеотвода и строительства, электронные закупки с публикуемыми контрактами и изменениями, трассируемые по единым идентификаторам.

Международный опыт подтверждает, что устойчиво низкий уровень коррупции достигается при сочетании правоохранительных инструментов с управленческой дисциплиной исполнения: минимизацией дискреционных решений, прозрачными процедурами, неотвратимостью санкций и институциональной автономией антикоррупционных органов. Для Казахстана приоритетом является встраивание таких фильтров в процессы с повышенным коррупционным давлением. Это такие области как землеустройство, выдача градостроительных разрешений, строительный надзор, закупки, управление коммунальными активами. Следовательно, локальные регламенты должны предусматривать предметную экспертизу, обязательное общественное обсуждение проектов с бюджетным воздействием, открытые данные о ходе выполнения и приемке работ, а также усиленный внутренний аудит и внешнюю проверку.

Синтез трех основных элементов (кадровой политики, цифровых процессов и антикоррупционного режима) формирует организационную архитектуру, в которой подотчетность и сервисность становятся повседневной практикой. Именно в таком исполнении институциональные реформы обретают измеримое выражение, когда снижаются транзакционные издержки, растет прогнозируемость решений, укрепляется доверие к местной власти и повышается качество публичных услуг.

На организационном уровне ключевые ограничения проявляются в кадровой политике, цифровых процессах и антикоррупционных режимах. В плане реализации кадровой политики контуре сохраняются слабая меритократия при отборе и продвижении, формальный характер оценки результативности, смещение

внимания с качества услуг на отчетность, высокая текучесть на чувствительных участках и дефицит узких компетенций. Недостаточно развито предупреждение конфликта интересов и защита информаторов, а программы повышения квалификации для руководителей и менеджеров процессов не покрывают реальные потребности изменений.

Цифровизация часто носит фрагментарный характер, что проявляется в следующих ракурсах - информационные системы плохо интегрированы, реестры дублируются, качество данных неоднородно. Перевод услуг в онлайн-режим нередко осуществляется без пересмотра регуляторных процедур, из-за чего длина и непрозрачность цепочки решений сохраняются. В электронных закупках встречаются обход конкурентности за счет дробления лотов и избыточных спецификаций. Усиливают проблему цифровой разрыв в доступе населения к сервисам, риски кибербезопасности и зависимость от подрядчиков.

Антикоррупционная составляющая уязвима на этапах землеотвода, выдачи градостроительных разрешений, строительного контроля и управления коммунальными активами. Здесь сохраняется избыточная дискреция и слабая трассируемость решений, внутренний контроль фрагментарен, координация с внешними проверками и общественным мониторингом недостаточна, санкции применяются непоследовательно. В строительстве и сфере жилищно-коммунального хозяйства фиксируются риски сговоров, барьеры для недобросовестных подрядчиков остаются низкими. В периоды крупной реконструкции возникают регуляторные окна, повышающие вероятность злоупотреблений.

Институционально-фискальные условия также ограничивают устойчивость преобразований. Следует констатировать, что расширение полномочий не всегда подкреплено соответствующей доходной базой, сохраняется зависимость от трансфертов, процедуры открытости и участия населения стандартизированы не полностью, разграничение между местным государственным управлением и местным самоуправлением в практиках исполнения остается расплывчатым. На уровне участия граждан обсуждения часто формальны и нерепрезентативны, прозрачность хода проектов и приемки работ недостаточна, обратная связь по жалобам слаба, предсказуемость изменений при смене руководства низкая.

Наконец, управление изменениями недостаточно эффективно ввиду сопротивления внутри организаций, когда новые регламенты не обеспечиваются операционной поддержкой. Недостаточно развито проектное управление в акиматах, не хватает календарно-сетевого планирования, риск-менеджмента и профессионального управления контрактами. Реформы не всегда увязаны с системами мотивации и финансирования, что снижает вероятность закрепления новых практик.

О признаках улучшения можно судить по росту доли закупок и градостроительных разрешений с полной публичной трассировкой стадий и документов, сокращению длительности административных процедур и уменьшению доли решений, отмененных по жалобам. К дополнительным индикаторам относятся увеличение конкуренции в закупках, снижение случаев выбора единственного поставщика, стабилизация кадров на ключевых участках при росте доли сотрудников с подтвержденными компетенциями, а также

регулярность и охват практик партисипаторного бюджетирования с исполнением отобранных проектов в срок и в пределах смет.

Сервисная парадигма приобретает значение тогда, когда её ценности закрепляются в повседневных практиках совместного планирования, деятельности общественных советов и работе цифровых площадок участия. На этом уровне формируется микроархитектура организационной культуры: каналы обратной связи, алгоритмы реагирования на обращения, правила межуровневого взаимодействия органов местного самоуправления и населения. Практические кейсы 2025 года, реализованные Программой развития ООН в регионах Казахстана, показывают, что локализация целей устойчивого развития и партисипаторное бюджетирование переводят ценности открытости и диалога в устойчивые процедуры от публичной постановки приоритетов до совместного мониторинга исполнения решений. Дополнительный импульс создают изменения избирательных механизмов на местном уровне, усиливающие персональную подотчётность должностных лиц перед сообществом и повышающие чувствительность управленческих практик к запросам жителей.

Международные сопоставительные панели Организации экономического сотрудничества и развития задают измеримые ориентиры, позволяющие регионам и муниципалитетам выстраивать программы повышения доверия на основе данных. Индикаторы открытости, качества услуг и участия граждан в обзорах по государственному управлению служат эталонами для проектирования локальных стандартов обратной связи, оценки удовлетворённости и публичной отчётности. В операционном выражении это означает внедрение чётких регламентов ответа на обращения, использование цифровых платформ для обсуждения проектов и бюджета, регулярные опросы доверия и удовлетворённости, а также обязательную публикацию проектов с этапами и ответственными лицами. Такая практика взаимодействия формирует у должностных лиц поведенческую норму подотчётности, а у жителей - предсказуемые ожидания относительно качества услуг и возможности влияния на решения.

Заключение

Проведённый анализ показал, что архитектура трансформации организационной культуры государственной службы в Казахстане складывается из согласованного взаимодействия институционального, организационного и культурно-ценностного уровней. На институциональном уровне важное значение имеют закрепление выборности, перераспределение полномочий, стандарты открытости и сопоставимые метрики качества управления. Эти элементы обеспечивают подотчётность и перевод нормативных изменений в измеряемые результаты. На организационном уровне центральную роль играют кадровые практики, цифровые процессы и антикоррупционные режимы. Согласованность процедур снижает дискрецию, повышает прозрачность и формирует дисциплину исполнения. На культурно-ценностном уровне устойчивость реформ определяется укоренением сервисной парадигмы в ежедневных практиках совместного планирования, общественного контроля и участия граждан.

Сравнительный обзор подтвердил, что международные ориентиры полезны постольку, поскольку они операционализируются в местном контексте. Для Казахстана наиболее релевантны модели, сочетающие институциональную

автономию с управленческой дисциплиной и прозрачностью процедур. Уроки зарубежных кейсов указывают на необходимость заранее устанавливать твердые правила в зонах риска с четкими сроками, открытыми критериями и обязательной публичной отчетностью на каждом этапе. Цифровая зрелость ускоряет формирование новой служебной идентичности, когда данные, открытые бюджеты и электронные процессы встроены в управленческий цикл.

Эмпирические наблюдения на муниципальном уровне показывают, что локализация целей устойчивого развития, партисипаторное бюджетирование и регулярные механизмы обратной связи трансформируют взаимоотношения органов местного самоуправления и жителей. Там, где процедуры прозрачны, а установленные сроки, этапы и ответственность публично обозначены, формируется доверие, снижается конфликтность и возрастает качество решений. В результате подотчетность утверждается не только как юридическая обязанность, но и как устойчивая поведенческая норма.

Практический вывод состоит в том, что устойчивость трансформации обеспечивается правовыми гарантиями децентрализации и подотчетности; организационными механизмами меритократического HR, цифровизацией и контролем; культурными практиками участия и совместной постановкой приоритетов. Для закрепления прогресса целесообразно привести в соответствие полномочия и доходную базу местного уровня; стандартизировать процедуры открытости и участия в актах местного самоуправления; углубить интеграцию данных и реестров; расширить мониторинг и аудит в сферах с повышенным коррупционным давлением; увязать мотивацию служащих с показателями качества услуг и удовлетворенности населения.

В целом, трансформация организационной культуры государственной службы в Казахстане вступила в фазу, когда накопленные институциональные решения и управленческие инновации могут быть конвертированы в устойчивые стандарты поведения. Решающим условием становится последовательная реализация связующей логики между уровнями архитектоники и ориентация на измеримость результатов, что позволяет переводить ценности сервиса и подотчетности в повседневную управленческую практику.

Список использованной литературы:

1. В Казахстане начались прямые выборы сельских акимов. URL: <https://rus.azattyq.org/a/31375820.html>
2. OECD. Public Governance Scan of Kazakhstan. Paris: OECD Publishing, 2025. - 160 p.
3. OECD. Government at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. - 256 p.
4. World Bank. GovTech Maturity Index 2022 Update: Trends in Public Sector Digital Transformation. Washington, DC: World Bank, 2022. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/10b535a7-e9d4-51bd-96ed-6b917d5eb09e>
5. UNDP Kazakhstan. Localization of SDGs in the Regions of Abai, Zhetysu, Ulytau and Kyzylorda: Analytical Notes. Astana: UNDP, 2025. URL: <https://www.undp.org/kazakhstan/publications/localization-sdgs-regions-abai-zhetysu-ulytau-and-kyzylorda>

6. Жанузакова Л.Т. Правовые основы обеспечения развития института местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. №4 (67). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-osnovy-obespecheniya-razvitiya-instituta-mestnogo-samoupravleniya-v-respublike-kazahstan-na-sope>
7. Алибаева Г.А. Модернизация государственного управления в Республике Казахстан: монография. Алматы: Евразийская юридическая академия имени Д.А. Кунаева, 2019. - 334 с.
8. Кәрім Р.К., Бекбаев Е.З. Реформа местного самоуправления в Казахстане: уроки эстонской модели и поиск финансовой независимости // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2025. №3 (80). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-kazahstane-uroki-estonskoy-modeli-i-poisk-finansovoy-nezavisimosti>.
9. Чеботарев А.Е. Аналитический доклад на тему: «Местное самоуправление в Казахстане: особенности и перспективы реформирования» / Астана, НАО «Казахстанский институт общественного развития», 2023. - 106 с.

Мырзаханов Е. Н.

Кандидат исторических наук,
сеньор-лектор кафедры «Право»,
Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

Утешев А.А.

Магистрант Кокшетауского университета
им. Ш.Уалиханова

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ВЫЗОВЫ И РЕШЕНИЯ

Система местного управления в Республике Казахстан с момента обретения независимости прошла сложный путь институционального формирования и правового становления. В условиях перехода от централизованной административно-командной модели к децентрализованной системе управления государство предприняло ряд реформ, направленных на повышение эффективности местного уровня власти и расширение самостоятельности акиматов.

1. Историко-правовой контекст

1. 1991-1995 гг. - переходный этап. С распадом СССР система советских Советов была ликвидирована, и начался поиск новых форм местного управления. Указ Президента РК от 1992 года «О местном управлении и самоуправлении» стал первым шагом в этом направлении.
2. 1995-2001 гг. - институционализация вертикали исполнительной власти. Конституция РК 1995 года не закрепила систему местного самоуправления в её классическом виде, а предусмотрела только местные представительные /маслихаты/ и исполнительные органы /акиматы/.

3. 2001-2013 гг. - формирование основ местного самоуправления. Был принят Закон «О местном государственном управлении», начата передача отдельных функций на местный уровень.

4. С 2013 года - реализация Концепции развития местного самоуправления до 2020 года, введение четвёртого уровня бюджета /сельские округа/, проведение прямых выборов сельских акимов.

2. Современные вызовы

Несмотря на проделанный путь, казахстанская система местного управления сталкивается с рядом системных проблем:

1. Ограниченная автономия. Акимы остаются подотчётны президенту и вышестоящим органам, что затрудняет реализацию самостоятельной политики на местах.

2. Недостаточная финансовая база. Большинство местных бюджетов формируются за счёт трансфертов, что делает их зависимыми от центра.

3. Слабое участие населения. Низкий уровень гражданской активности, отсутствие действенных механизмов общественного контроля.

4. Кадровые трудности. Нехватка подготовленных специалистов в сельской местности, слабая мотивация и коррупционные риски.

5. Низкий уровень цифровизации. Особенно в отдалённых регионах.

3. Пути решения и реформирования

Для повышения эффективности местного управления в Республике Казахстан необходима комплексная трансформация:

1. Децентрализация полномочий и финансов. Передача налоговых поступлений и расходных полномочий на уровень сельских округов и районов.

2. Расширение института выборности. Распространение практики прямых выборов акимов на уровень районов и городов областного подчинения.

3. Развитие механизмов участия. Внедрение бюджетов участия, электронных платформ обратной связи, открытых слушаний.

4. Цифровизация услуг. Создание единого портала муниципальных услуг, развитие мобильных сервисов.

5. Кадровое обновление. Повышение квалификации чиновников, внедрение принципов меритократии и управления результатами.

Концепция развития местного самоуправления до 2025 года Указ Президента Республики Казахстан от 18 августа 2021 года № 639 утвердил «Концепцию развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года». Эта концепция предусматривает развитие институтов местного самоуправления, расширение участия граждан, усиление самостоятельности местных органов власти и повышение ответственности перед населением. Закон РК от 11 июля 2017 года № 90-VI «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам развития местного самоуправления» и последующие меры по его реализации.

Закон направлен на совершенствование нормативной базы, разграничение полномочий, повышение прозрачности и ответственности местных органов власти.

Прямые выборы сельских акимов. В 2021 году впервые в истории Казахстана прошли *прямые выборы сельских акимов* /в селах, сельских округах и поселках/. Это важный шаг к политической децентрализации.

По данным Института экономических исследований /ERI/, явка в разных регионах варьировалась от 66,5 % до 90,9 %. Также выявлены риски и проблемы: недостаточная подготовка кандидатов, слабая инфраструктура для информирования граждан, ограничения в ресурсах на проведение выборов.

Проект прямых выборов акимов районов и городов областного значения. Рассматриваются поправки, которые позволят организовать прямые выборы не только сельских акимов, но и акимов более высоких административных уровней /районы и города областного подчинения/, что может значительно усилить ответственность и автономию муниципалитетов.

Уровень гражданской активности в сельских округах. В исследовании «Местное самоуправление в Казахстане: вопросы вовлечения населения сельских округов» /Карагандинская область/ авторы отмечают, что жители готовы участвовать в решении местных вопросов, однако сталкиваются с барьерами: недостатком информации, нехваткой институциональных механизмов влияния и социнфраструктурой.

В рамках Концепции отмечено, что уровень доверия населения к маслихатам и к представительным органам на местах остаётся невысоким. Население слабо информировано о деятельности местных органов, что снижает взаимопонимание и эффективность обратной связи.

Практика выборов: самовыдвиженцы и партийные кандидаты. При проведении прямых выборов сельских акимов в 2021 году из зарегистрированных кандидатов значительная доля - самовыдвиженцев, что показывает, что население и гражданское общество стремятся участвовать независимо от партийных структур одновременно с расширенной возможностью представительства.

Проблемы, выявленные в новых этапах реформ, и предложения по решению

Проблема	Описание	Возможные решения
Ограниченное информирование и коммуникация	Многие жители сельских округов плохо информированы о выборах, правах, обязанностях, работе местных органов власти.	Активное использование СМИ, социальных сетей, мобильных приложений, информационных кампаний на местном уровне.
Неоднородность ресурсов между районами	Ресурсы (финансовые, кадровые) распределены неравномерно: сельские и отдалённые районы — в наименее выгодных условиях.	Дифференцированные субсидии, поддержка региональных программ, целевые фонды для развивающих муниципалитетов.
Слабость институтов участия граждан	Формальные институты (слушания, маслихаты) часто неиспользуемы, имеют низкую эффективность.	Законодательно закреплённые механизмы участия — бюджеты участия, общественные советы, контрольные и аудиторские комитеты на местах.

Проблема	Описание	Возможные решения
Неоднозначность ответственности при прямых выборах	Аким, избранный напрямую, может испытывать конфликт между ожиданиями населения и ограничениями полномочий или финансирования.	Чёткое закрепление полномочий и функций, прозрачность бюджета, отчётность перед населением, мониторинг и оценка эффективности.
Неравномерное развитие цифровой инфраструктуры	В сельских и отдалённых территориях доступ к интернету, цифровым сервисам, информации ниже среднего.	Инвестиции в цифровую инфраструктуру, обучение цифровой грамотности, мобильные решения, применение офлайн-информационных каналов.

Выводы: Прямые выборы сельских акимов - важный шаг к демократизации и укреплению обратной связи между населением и местной властью. Однако сами выборы не решают всех задач: необходима интеграция с более широкой реформой, касающейся полномочий и ресурсов.

Законодательные инициативы и концепции /например, Концепция до 2025 года/ создают нормативную базу, но практическая реализация требует системной поддержки - финансовой, кадровой и институциональной.

Жители сельских округов проявляют интерес к участию, но испытывают реальные барьеры. Их преодоление важно не только для легитимности, но и для эффективности управления.

Решения должны идти по пути сбалансированной децентрализации: передача полномочий и ресурсов создание механизмов ответственности и участия.

Список использованной литературы:

1. Кошербаев Д., Мусатаева А. Прямые выборы сельских акимов: необходимость и проблемы. «Государственное управление и государственная служба», № 3 (86), 2023. journal.apa.kz
2. Кумысбеков А., Данилов А., Аяганова А. Прямые выборы сельских акимов. анализ итогов, рисков и прогноз. «Политика и общество», Том 101, № 1 (2022). journal-ks.kisi.kz
3. Пупышева Т., Жетписбаева М. Местное самоуправление в Казахстане: вопросы вовлечения населения сельских округов. «Государственный аудит», 2023, том 59, № 2. gov-audit.kz
4. Правовой сборник «Правовая реформа в Казахстане», № 4, 2016 год — обзор нормативной базы и нормативно-правовых актов по местному самоуправлению. nauka.kz
5. Законодательные акты: Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении» (2001), поправки 2017 г., Концепция развития до 2025 г.

ЖЕРГІЛІКТІ МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ НЕГІЗДЕРІ

Қазақстан Республикасында демократиялық, құқықтық және әлеуметтік мемлекетті қалыптастыру жолында жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару институттарының рөлі ерекше. Жергілікті деңгейдегі билік тармақтарының тиімді қызметі қоғамның қажеттіліктеріне жауап беретін басқару жүйесін құруға мүмкіндік береді. Бұл мақалада жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқарудың конституциялық-құқықтық негіздері, олардың құқықтық табиғаты мен даму бағыттары қарастырылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару - мемлекеттегі белгілі бір әкімшілік-аумақтық бөлік тұрғындарының және оның сайланбалы органдарының жергілікті істерді басқару жөніндегі дербес қызметі.

Қазақстан Республикасы Конституциясының «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» туралы 8-бөлімінде жергілікті өкілді органдардың сипатына, мақсатына және құрылу тәртібіне қатысты жалпы ережелер белгіленген. Осы бөлімнің 89-бабы бойынша, “Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді жергілікті тұрғындардың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғындар тікелей сайлау жолымен, сондай-ақ, адамдар жинақы тұратын аумақты қамтитын ауылдық және қалалық жергілікті қауымдастықтардағы сайланбалы және басқа жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады

Қоғамдық құрылым тұрғысынан алғанда, жергілікті өзін-өзі басқару – бұл азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелерді халықтың мүддесіне, оның тарихи, ұлттық-этникалық және басқа да ерекшеліктеріне сүйене отырып, мемлекеттің Конституциясы мен Заңдары негізінде дербес (өз жауапкершілігімен) шешуі, муниципалдық меншікті басқаруы.

Қазақстан Республикасының Президенті Қ.К.Тоқаев жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту жөніндегі жұмысты мемлекет пен оның органдарының басым міндеттерінің бірі ретінде белгіледі. Ол, 2022 жылғы 16 наурызда жарияланған «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» атты Қазақстан халқына Жолдауында «Билікті орталықсыздандыру үдерісін тереңдете түспесек, саяси жаңғыруды табысты жүргізу және азаматтық қоғамды дамыту мүмкін емес. Біз нақты өкілеттіктерді орталықтан өңірлерге беру ісін жалғастырамыз. Ең алдымен, мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару институттарының міндеттерін тиімді ажырату қажет. Жергілікті өзін-өзі басқарудың мықты жүйесі азаматтардың өзі тұратын жердегі тұрмыс сапасын жақсартуға тікелей қатысуына негіз болатынын түсінуіміз керек. Өз қаласы, ауданы мен ауылына деген жауапкершілікті мойнына алуға қазақстандықтардың қашанда дайын екені анық. Адамдарды жете бағаламауға болмайды. Оларға қолдарынан келетін өкілеттіктерді беруден қорықпаған жөн» - деп атап көрсеткен.

Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаев Қазақстан халқына Жолдауында елдегі саяси өзгерістердің бастауы азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару ісіне тікелей қатысты екенін атап көрсетті. Яғни азаматтық қоғам өңірдегі сұрақтардан бастап жалпыұлттық сипаттағы мәселелерге дейін, яғни барлық деңгейде шешім

қабылдауға дайын екенін көрсетулері қажет. Жаңа Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару институтын қолға алу және дамыту өте маңызды екені түсінікті.

Жергілікті басқарудың құқықтық мәні мен конституциялық орны.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы - еліміздегі барлық басқару нысандарының, соның ішінде жергілікті деңгейдегі басқару жүйесінің де негізгі құқықтық базасы болып табылады. Конституцияның 89-бабында жергілікті өзін-өзі басқару мәселесіне арнайы бап арналған:

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқару танылады және кепілдік беріледі. Жергілікті өзін-өзі басқару азаматтардың өздері тұратын аумақ шегінде жергілікті маңызы бар мәселелерді өз бетінше шешуін білдіреді.

Бұл норма жергілікті өзін-өзі басқарудың дербес институт екенін анықтап, оның мемлекеттік биліктен салыстырмалы түрде тәуелсіздігін бекітеді. Сонымен қатар, бұл билік түрі халықтың басқаруға қатысуын кеңейтеді, яғни демократиялық қағидаларға негізделген басқару жүйесін дамытудың бір тетігі болып саналады.

Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқарудың айырмашылығы мен өзара байланысына тоқтала кетсем:

Қазақстанда жергілікті басқару екі түрлі институт негізінде жүзеге асырылатыны белгілі.

Жергілікті мемлекеттік басқару - бұл орталық биліктің аумақтық бөлімшелері арқылы жүзеге асатын басқару түрі. Ол Конституция мен заңдарға сәйкес жүзеге асады және мемлекеттік биліктің бір тармағы ретінде қызмет етеді. Оған облыстардың, аудандардың, қалалардың әкімдері мен мәслихаттары жатады.

Ал, жергілікті өзін-өзі басқару - бұл тұрғын халықтың өз еркімен, төменгі деңгейде (ауыл, кент, ауылдық округ деңгейінде) жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуі. Бұл жүйе азаматтардың тікелей немесе өкілдік органдар арқылы басқаруға қатысуын көздейді.

Аталған екі институт бір-бірін толықтырып, жергілікті деңгейде тиімді басқару жүйесін қамтамасыз етуге бағытталған. Алайда олардың функциялары мен өкілеттіктерінде айырмашылықтар бар. Мемлекеттік басқару - орталықтандырылған, ал өзін-өзі басқару - дербес сипатқа ие.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізін Қазақстан Республикасының келесі нормативтік-құқықтық актілері құрайды:

1. ҚР Конституциясы (1995 ж.)
2. "Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы" ҚР Заңы (23 қаңтар 2001 ж.)
3. "Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы" (2012 ж.)
4. ҚР Бюджет кодексі
5. ҚР Әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы заң және т.б.

2023 жылдан бастап «Ауыл әкімдерін тікелей сайлау» реформасы жүзеге асып, азаматтардың басқару процесіне тікелей қатысу мүмкіндігі артты. Бұл реформа өзін-өзі басқарудың нақты құралдары арқылы халықтың мүдделерін есепке алуға бағытталған маңызды қадам болды.

Жергілікті өзін-өзі басқаруға азаматтардың қатысуының бірнеше нысаны бар:

- ✓ Тікелей дауыс беру (сайлау, референдум)
- ✓ Қоғамдық тыңдаулар мен жиындар

- ✓ Қоғамдық кеңестер
- ✓ Азаматтардың өтініштері мен шағымдары
- ✓ Бюджеттік қатысу (жергілікті бюджетті жоспарлауға қатысу)

Бұл тетіктердің барлығы тұрғындардың белсенділігін арттырып, билік пен қоғам арасындағы сенімді нығайтуға бағытталған.

Қазақстанда жергілікті басқару жүйесін дамыту барысында бірқатар проблемалар туындауда:

- ✓ Өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктері мен қаржылық мүмкіндіктерінің шектеулігі;
- ✓ Тұрғындардың басқаруға қатысуының төмендігі;
- ✓ Кадрлық әлеуеттің жеткіліксіздігі;
- ✓ Бюджеттік және салықтық дербестіктің әлсіздігі.

Бұл мәселелерді шешу үшін жергілікті өзін-өзі басқару органдарының институционалдық дамуын қамтамасыз ету, заңнамалық базаны жетілдіру, қаржылық дербестікті арттыру, азаматтық белсенділікті қолдау қажет. Сонымен қатар цифрландыру, ашық үкімет қағидаларын енгізуге басқару сапасын арттыруға септігін тигізеді.

Демек, жергілікті мемлекеттік және өзін-өзі басқарудың тиімді моделі - бұл демократиялық мемлекет дамуының маңызды кепілі болып табылады. Конституциялық-құқықтық негіздер мен нақты реформалар арқылы Қазақстанда бұл жүйе біртіндеп дамып келеді. Алайда толыққанды өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін оның заңнамалық, ұйымдастырушылық және қаржылық аспектілерін одан әрі жетілдіру қажет.

Жергілікті басқару жүйесінің табысты болуы - бұл ең алдымен халықтың өз тағдырына өзі жауапты болуына мүмкіндік беру. Сондықтан бұл саладағы реформалар мемлекеттің стратегиялық дамуына тікелей әсер ететін фактор болып қала бермек.

Жергілікті өзін - өзі басқару халықтың тұрғылықты жеріндегі мәселелерді дербес шешу мүмкіндігін білдіретін маңызды демократиялық институт екендігі оның қоғам үшін сөзсіз қажеттілігін білдіреді.

Яғни, ол:

1. Халықтың басқаруға қатысуын арттырады.

Жергілікті өзін-өзі басқару арқылы азаматтар өз елді мекеніндегі әлеуметтік, экономикалық және мәдени мәселелерге белсенді қатыса алады. Бұл азаматтық жауапкершілікті дамытып, демократиялық мәдениетті нығайтады.

2. Мәселелерді жергілікті деңгейде тиімді шешу мүмкіндігін береді.

Әрбір өңірдің өзіндік ерекшеліктері мен қажеттіліктері бар. Жергілікті басқару жүйесі осы ерекшеліктерді ескере отырып, нақты әрі тиімді шешім қабылдауға мүмкіндік береді.

3. Мемлекеттік басқаруға түсетін жүктемені азайтады.

Жергілікті деңгейде көптеген мәселелердің шешілуі орталық органдардың жұмысын жеңілдетіп, оларды стратегиялық шешімдерге көбірек шоғырлануға мүмкіндік береді.

4. Қоғамдағы әлеуметтік тұрақтылықты қамтамасыз етеді.

Халықтың жергілікті шешімдерге қатысуы мен сенімі жоғары болған сайын, қоғамда әділеттілік сезімі артады. Бұл өз кезегінде әлеуметтік тұрақтылықтың негізі болады.

Ал, маңыздылығы:

1. Демократиялық қоғам құруға ықпал етеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару - демократияның негізгі тетіктерінің бірі. Ол халық пен билік арасындағы өзара байланысты нығайтады және шынайы демократиялық басқару жүйесін қалыптастырады.

2. Экономикалық даму мен ресурстарды тиімді басқаруға жол ашады.

Жергілікті билік органдары өз аймағының мүмкіндіктерін жақсы біледі. Бұл оларға бюджетті тиімді жоспарлап, инфрақұрылым мен әлеуметтік жобаларды дұрыс ұйымдастыруға мүмкіндік береді.

3. Тұрғындардың өмір сапасын жақсартады.

Жергілікті басқару органдары тұрғындарға жақын болғандықтан, олар халықтың нақты қажеттіліктерін жақсы түсінеді. Бұл - білім беру, денсаулық сақтау, коммуналдық қызметтер сияқты салаларда сапалы қызмет көрсетудің алғышарты.

4. Жергілікті қауымдастықтарды дамытады.

Өзара көмек, қоғамдық белсенділік және жергілікті бастамалар арқылы тұрғындар бір-бірімен ынтымақтастық орнатып, ортақ мәселелерді бірге шешуге бейімделеді.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамыту - қоғамның демократиялық, ашық әрі әділетті болашағына жол ашатын маңызды қадам. Бұл жүйе халық пен билік арасындағы байланысты нығайтып ғана қоймай, азаматтардың белсенділігін арттырып, елді мекендердің тұрақты дамуына ықпал етеді. Сондықтан да жергілікті өзін-өзі басқару - қазіргі қоғам үшін өте қажетті әрі маңызды құрылым.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. «Қазақстан Республикасының Конституциясы». – 30 тамыз 1995 ж. (Өзгертулер мен толықтырулармен бірге).
2. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заңы. – 23 қаңтар 2001 ж.
3. Қ. Мами., «Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы». /Академиялық курс. 2 том/. Алматы, 2021.
4. Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы. – ҚР Президентінің 2012 жылғы 27 қарашадағы № 438 Жарлығы.
5. Өміржанов Е. «Мемлекет және құқық теориясы». – Алматы: Жеті Жарғы, 2014.
6. ҚР Ұлттық экономика министрлігі. «Ауыл әкімдерін тікелей сайлау туралы» ресми түсіндірме материалдар. – 2023 ж.

Шәменов А.М.

Қонаев Университетінің профессоры,
экономика ғылымдарының докторы

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ ЖӘНЕ ОНЫ ЖЕТІЛДІРУ МҮМКІНДІКТЕРІ

Жергілікті өзін-өзі басқару (local self-government) — заң шеңберінде жергілікті билік органдарына өз халқының мүддесі үшін айрықша және нақты қоғамдық істерді өз жауапкершілігімен реттеу және басқару құқығы мен мүмкіндігі. Бұл ұғым мемлекеттік билік құрылымында шешілетін міндеттердің бір бөлігін төменгі (жергілікті) деңгейге тапсыруды, жергілікті өкілдікті (әдетте сайланған орган), әкімшілік-қаржылық және органдарға берілген нақты функцияларды қамтиды. Осы анықтама Еуропа Кеңесінің «Еуропалық жергілікті өзін-өзі басқару хартиасында» ресми түрде бекітілген (1).

Жергілікті өзін-өзі басқару (ЖӨӨБ) – демократиялық қоғамдағы биліктің ажырамас элементі, азаматтардың жергілікті деңгейде өз мүдделерін дербес шешуге мүмкіндік беретін институт. Ол мемлекеттің орталықтандыру үдерісін тежеп, халықтың саяси, әлеуметтік және экономикалық белсенділігін арттырады. XX ғасырдың екінші жартысынан бастап ЖӨӨБ мәселесі Еуропа, Америка және Азия елдерінде кеңінен зерттеліп, түрлі үлгілер қалыптасты.

Жергілікті өзін-өзі басқару – тұрғындардың жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешуіне құқығы мен қабілеті ретінде анықталады. Бұл ұғымға сәйкес, **ЖӨӨБ органдары мемлекеттік биліктің жүйесіне кірмейді**, бірақ онымен өзара әрекеттеседі. Еуропалық хартияда (1985) ЖӨӨБ «қоғамдық өмірдің елеулі бөлігін халықтың өзі және өз жауапкершілігімен басқару құқығы» деп түсіндіріледі. Сондай-ақ әкімшілік және қаржылық тәуелсіздік, сайланған өкілдік және құқықтық қорғаныс принциптерін белгілейді.

Енді жергілікті өзін-өзі басқаруды (ЖӨӨБ) халықаралық деңгейде қарастыратын болсақ, оның заманауи демократиялық мемлекеттің іргелі институттарының бірі екендігін көруге болады. Ол азаматтардың жергілікті деңгейде қоғамдық маңызы бар мәселелерді өз бетінше шешуін қамтамасыз етіп, билікті халыққа жақындатады. ЖӨӨБ жүйесі халықтың саяси белсенділігін күшейтіп, жергілікті бастамалардың жүзеге асуына жол ашады, сондай-ақ мемлекеттегі орталықтандыру деңгейін төмендетеді. XX ғасырдың екінші жартысынан бастап бұл институт әлемнің көптеген елдерінде дамып, құқықтық және институционалдық тұрғыдан бекітілді.

Теориялық тұрғыдан алғанда, ЖӨӨБ мемлекет пен қоғам арасындағы дәнекер ретінде әрекет етеді. Жергілікті органдар «өз жауапкершілігінде маңызды қоғамдық істердің айтарлықтай бөлігін» реттеуге тиіс және ұлттық заңнамада осы принцип танылатын болуы керек.

Еуропа елдеріндегі тәжірибе көрсеткендей жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің терең тарихи дәстүрлері бар. Ол туралы модельдік мысалдар келтіруге болады:

Германия — федералдық және муниципалдық автономия: жергілікті бірліктерге (Gemeinde, Kreis) конституциялық құқықтар мен айтарлықтай қаржылық құқылар беріледі; жергілікті өзін-өзі басқару және федералдық-өңірлік

бөлініс айқын. (Еуропада федералдық елдерде муниципалитеттерге кеңірек автономия тән). Қауымдар мен коммуналар өз бюджетіне, салық салу құқығына ие, олар жергілікті мектептерді, коммуналдық қызметтерді басқарады (2).

Франция — коммуналар жүйесі: ең кіші әкімшілік бірлік ретінде коммуналар (communes). Олар кең тұрғыда жергілікті қызметтерді (мектеп, жергілікті инфрақұрылым) атқарады; мэр мен коммуналдық кеңес сайланады. (коммуналардың үлкен саны мен әртүрлілігі Францияда белгілі ерекшелік). Муниципалдық кеңес пен мэр басты рөл атқарады, ал жергілікті атқарушы билік халықпен тікелей байланысты (3).

Скандинавия және Батыс Еуропа: елдердің көпшілігінде жергілікті билік әлеуметтік қызметтерді (білім, әлеуметтік қамсыздандыру, денсаулық) тікелей жеткізеді; оларда жоғары әкімшілікке кәсібилік пен қаржылық дербестік тән. Швеция, Норвегия, Дания мемлекеттерінде жергілікті демократия жоғары деңгейде дамыған: қоғамдық тыңдаулар, жергілікті референдумдар және азаматтық бастамалар кеңінен қолданылады.

Қорыта айтқанда Еуропа елдерінде ЖӨӨБ ұзақ тарихи дәстүрлерге сүйенеді. 1985 жылғы Жергілікті өзін-өзі басқару жөніндегі Еуропалық хартия барлық мемлекеттер үшін негізгі құжат болып табылады. Германияда – коммуналар дербес бюджет, жергілікті салықтар құқығына ие. Францияда – мэр мен муниципалдық кеңес басты рөл атқарады. Скандинавия елдерінде – халық қатысуының кең механизмдері дамыған, оның ішінде қоғамдық тыңдаулар, референдумдар, жергілікті бастамалар.

Америка құрлығындағы тәжірибені алсақ, АҚШ-та жергілікті басқару федералдық құрылымның негізін құрайтынын байқауға болады. Муниципалитеттер мен округтер білім беру, полиция, көлік инфрақұрылымы сияқты салаларды дербес басқарады. Жергілікті салық жүйесі кең таралған.

Латын Америкасында, әсіресе Бразилияда, 1988 жылғы Конституция жергілікті автономияға кең мүмкіндік берді. Муниципалитеттердің өз заң шығару бастамасы, бюджеті және саяси дербестігі бар. Бұл – Латын Америкасындағы «конституциялық муниципалдық автономиясының» мысалы болып табылады, ол азаматтық қоғамды күшейтуге бағытталған.

Канадада муниципалдық билік провинцияларға жүктелген; муниципалитеттердің өкілеттері мен қаржылық мүмкіндіктері провинция заңдарымен реттеледі (федералды-провинциялық бөліну әсері). Канада тәжірибесі бойынша жергілікті қызмет көрсету күшті рөл атқарады.

Азияда ЖӨӨБ әр елде әртүрлі тарихи және мәдени дәстүрлерге сүйене отырып әркелкі дамыған:

Үндістанда 1992 жылдан бастап «Panchayati Raj» жүйесі енгізіліп, ауылдық жерлерде өзін-өзі басқару кеңестері заң жүзінде бекітілді. Бұл ауыл халқының саяси өмірге қатысуын кеңейтті.

Жапонияда 1947 жылғы «Жергілікті автономия туралы заң» қабылданып, мэрлер мен губернаторларды тікелей сайлау тәжірибесі енгізілді. Бұл – Азиядағы ең дамыған жергілікті демократия үлгілерінің бірі.

Құжат бойынша аталған құрылымдарға азаматтарға сапалы медициналық қызмет көрсету, қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету, жаңа муниципалды құрылымдар ашу, сапалы білім беру, салық жинау мен әлеуметтік қорғау

жүктелген. Басқару жүйесі префектура мен муниципалитет деген екі деңгейден тұрады. Префектуралар мен астананы губернаторлар, муниципалитеттерді мэрлер, ауылдарды старосталар бас-қа-рады. Олар 4 жылға сайланады. Қай басшыны да сол аймақтың тұрғындары тікелей сайлау арқылы таңдайды. Ал басшыны таңдауға сол елді мекенде 3 айдан астам уақыт тұрған кез келген 20 жастан асқан азамат қатыса алады. Жергілікті мәслихат депутаттарына үміткерлер 25 жасқа толуы керек, ал губернаторлыққа 35 жасқа толған азаматтар үміткер бола алады. Жаңа сайланған басшымен қатар жергілікті депутаттар да сайланады. Яғни аймақ басшысымен қатар жергілікті заң шығаруға қатысушы, атқарушы билік те ауысады (7).

Оңтүстік Кореяда 1990-жылдардан бастап орталықсыздандыру реформалары жүргізіліп, аймақтық биліктің құқықтары күшейтілді.

Халықаралық тәжірибені салыстырмалы түрде талдау жасағанда Еуропада ЖӨӨБ – құқықтық кепілдемелер мен азаматтардың тікелей қатысуына негізделген. Америкада басты назар – жергілікті қаржылық дербестік пен халық бақылауында. Азия елдерінде жергілікті демократия дәстүрлі қауымдық құрылымдармен үйлестіріліп дамуда. Барлық аймақтарға ортақ үрдіс – ЖӨӨБ халықтың саяси белсенділігін арттыруда маңызды құралға айналған.

Бұл айырмашылықтарға қарамастан, барлық өңірлерде ЖӨӨБ демократияны нығайтудың негізгі механизміне айналғандығы байқалады.

Дегенмен Қазақстан үшін көрші елдердегі ЖӨӨБ дамуы қызғылықты. Мысалы, Өзбекстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың өзіндік ерекшелігі бар. Ең негізгісі – махалла институты. Бұл құрылым тарихи тұрғыдан қалыптасқан, дәстүрлі қоғамда көрші-қолаң, бір аумақта тұратын халықтың әлеуметтік, мәдени және тұрмыстық мәселелерін бірлесе шешуге негізделген қауымдастық.

Махалла институтының құқықтық негізі ертеден қалыптасқан. 1993 жылы «Махалла туралы» алғашқы заң қабылданды. Кейіннен бұл заң бірнеше рет жаңартылып, 2013 жылы «Өзін-өзі басқару органдары туралы» жаңа редакциясы бекітілді. Конституцияның 105-бабында: «Азаматтардың өзін-өзі басқару органдары – махаллалар, ауыл, аулдар мен қышлақтар тұрғындарының жиындары жергілікті маңызы бар мәселелерді шешеді» деп көрсетілген.

Махалла тек дәстүрлі көршілік ұйым ғана емес, қазіргі заманда мемлекеттің әлеуметтік саясатын жүзеге асыратын құрылымға айналған. Оның негізгі қызметтері: тұрмысы төмен отбасыларға көмек көрсету; жастар тәрбиесі мен мәдени іс-шараларды ұйымдастыру; қоғамдық тәртіпті сақтау (учаскелік милициямен бірлесіп); неке және отбасы істеріне қолдау көрсету; әйелдер мен балалардың әлеуметтік құқықтарын қорғау.

Махалланың басқару құрылымында демократиялық принциптер жақсы сақталған. Махалла раисы (төраға) – тұрғындардың сайлауымен бекітіледі, бірақ мемлекет тарапынан да бақыланады. Ақсақалдар кеңесі – дәстүрлі түрде үлкендердің кеңес беру органының қызметін атқарады. Әйелдер кеңесі, жастар комиссиясы сияқты қосымша құрылымдар бар.

Бұл қоғамдық құрылымның артықшылықтары мен кемшіліктері бар. Оның артықшылықтары халыққа жақын, күнделікті мәселелерді тікелей шешеді, дәстүрлі мәдени-әлеуметтік негізге сүйенген, әлеуметтік саясатты іске асыруда тиімді құрал болып табылады. Ал оның кемшіліктері дербестігінің шектеулі болуы, себебі

мемлекеттің бақылауы күшті. Кей жағдайда әкімшілік органның «қосымша тетігіне» айналып кетеді. Қаржылық тәуелсіздігі жоқ, бюджетке байланған.

Махалладен бөлек, Өзбекстанда қышпақ жиналыстары (ауыл тұрғындарының өзін-өзі басқару органдары) бар. Олар да жергілікті мәселелерді талқылауға құқылы.

Дегенмен Өзбекстанның тәжірибесі посткеңестік елдерде өзіндік ерекше үлгісі бар болып саналады. Махалла институты тарихи дәстүрге негізделгендіктен, халық арасында әлеуметтік легитимдігі жоғары. Соған қарамастан оның толыққанды «жергілікті өзін-өзі басқару органы» ретіндегі дербестігі әлі де шектеулі.

Ал Ресей, Қырғызстан, Тәжікстан және Түрікменстандағы жергілікті өзін-өзі басқару тәжірибесін қысқаша ғылыми шолу жасайтын болсақ Ресей Федерациясында ЖӨӨБ 1993 жылғы Конституцияның 12-бабы бойынша жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік биліктің бір бөлігі емес, азаматтардың өз істерін дербес шешу құқығы ретінде бекітілген. Бұл қағида «Жергілікті өзін-өзі басқарудың жалпы принциптері туралы» 1995 ж., заңда, кейін 2003 ж. Оның жаңа редакциясы қабылданған. Бұл жүйе муниципалитеттер, қалалық және ауылдық округтерде өміршең. Ресейде ЖӨӨБ теория жүзінде дербес болса да, іс жүзінде федералдық және аймақтық билік тарапынан бақылауы жоғары. Қаржылық тәуелділік басты мәселе болып тадылады (13).

Қырғызстан Конституциясының 111-бабында жергілікті өзін-өзі басқару органдары (айылдық кеңештер мен айыл өкмөттері) бекітілген. «Жергілікті өзін-өзі басқару және жергілікті мемлекеттік әкімшілік туралы» заңы (2008 ж., бірнеше рет толықтырылған). Қырғызстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың ерекшеліктері олардың өкілеттіктері кең, ауылдық аймақтарда дербес шешім қабылдай алады. Бірақ қаржылық ресурстардың тапшылығы және орталық билікпен өкілеттіліктің нақты бөлінбеуі қиындық тудырады.

Тәжікстанда ЖӨӨБ Конституцияның 99-бабына сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару «жамаат» арқылы жүзеге асады. Оның жүйесі: ауылдық, қышпақтық, посёлкелік жамааттар. Ал ерекшелігі: жамааттар негізінен әкімшілік-бақылау функциясын орындайды. Шынайы дербестік аз, себебі олар аймақтық атқарушы билікке бағынышты. Бұл елдегі тәжірибе жергілікті өзін-өзі басқарудың классикалық үлгісінен гөрі әкімшілік органға көбірек ұқсайды.

Түрікменстанда Конституцияға сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару «гяныш» (жергілікті халық жиындары) арқылы жүзеге асырылады. Онда гяныш пен халқ маслахаты институттары бар. Ерекшелігі жергілікті органдардың дербестігі формалды түрде көрсетілгенімен, іс жүзінде мемлекет пен президенттік билік қатаң бақылау жасайды. Бұл елде демократиялық тұрғыда дамыған өзін-өзі басқару институты қалыптаспаған, көбіне саяси-идеологиялық сипатқа ие.

Аталған ТМД елдеріндегі ЖӨӨБ дамуы бойынша төмендегі қорытындыға келуге болады. Ресейде құқықтық база дамыған, бірақ қаржылық-әкімшілік тәуелділік күшті. Қырғызстанда салыстырмалы түрде демократиялық үлгіге жақын, ауылдық деңгейде халықтың қатысуы кең. Тәжікстанда өзін-өзі басқару жүйесі мемлекеттік әкімшілікке ұқсайды. Түрікменстанда ЖӨӨБ дәстүрлі институттарға сүйенгенімен, орталық билікке толық бағынышты (18).

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі әлі толық дамып бітпеген, дегенмен тәуелсіздіктің кейінгі жылдары біртіндеп қалыптаса бастады. Бұл институттың негізгі мақсаты – жергілікті қауымдастықтардың өз қажеттіліктерін дербес шешуіне мүмкіндік беру, сонымен қатар азаматтардың мемлекеттік басқаруға тікелей қатысуын қамтамасыз ету болып табылады.

Қазақстан Конституциясының 85–89-баптарына сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғындардың өздері немесе олардың сайланған органдары арқылы шешуге негізделген (11).

2013 жылдан бастап ауыл әкімдері жанама сайлау арқылы тағайындалса, 2021 жылдан бері оларды халық тікелей сайлай бастады. Енді аудан әкімдері де сайлана бастады. Дегенмен, ауыл әкімдерінің қаржылық дербестігі шектеулі болып отыр. Жергілікті бюджет негізінен орталықтан бөлінетін трансферттерге тәуелді.

Мәслихаттар жергілікті өкілді орган ретінде жұмыс істегенімен, олардың шешімдері көбінесе әкімдіктің келісімімен ғана іске асады. Осылайша, қазіргі Қазақстандағы өзін-өзі басқару аралас сипатқа ие.

Конституцияның 89-бабында «Жергілікті өзін-өзі басқаруды **тұрғын халық** тікелей жүзеге асырады, сондай-ақ ол мәслихаттар және халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын **жергілікті қоғамдастықтардағы** басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру заңға сәйкес берілуі мүмкін. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен олардың қызметі заңмен реттеледі. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне олардың заңмен белгіленген өкілеттігі шегінде кепілдік беріледі» делінген. Дегенмен әлемдік тәжірибедегідей нақтылық пен айқындық жазылмаған, сондықтан ЖӨӨБ толық жүзеге аспаған.

Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы N 148 Заңында 1 – бап, 9) бөлімінде «Жергілікті өзін-өзі басқару - **халық тікелей жүзеге асыратын**, сондай-ақ мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын осы Заңда, өзге де нормативтік құқықтық актілерде айқындалған тәртіппен жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет» делінген (12).

Облыстың, ауданның, қаланың, қаладағы ауданның, ауылдық округтің, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауылдың **әкімі мемлекеттік басқару функцияларымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару органдарының функцияларын да жүзеге асырады**. Сонымен қатар «Жергілікті өзін-өзі басқару облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл шегінде жеке жүзеге асырылады» делінген, ал ауылдық округке кірмейтін ауылдар жоқтың қасы деседе болады.

Бұл заңның «Жалпы ережелер» бөліміндегі 1-бапта көрсетілген негізгі ұғымдар деген түсініктемеде «жергілікті атқарушы орган (әкімдік) - облыстың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың, ауданның **әкімі басқаратын**, өз құзыреті шегінде тиісті аумақта жергілікті мемлекеттік басқаруды және өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын алқалы атқарушы орган» делінген, яғни ЖӨӨБ қызметін әкімдіктер жүргізеді деп, тайға таңба басқандай жазылған. Ал әкімдіктер

атқарушы билік өкілі екенін ескерсек елімізде өзін-өзі басқару институтының дербестігінің жоқ екендігін көруге болады.

Заңның № 9) пунктінде «жергілікті өзін-өзі басқару - халық тікелей жүзеге асыратын, сондай-ақ **мәслихаттар** және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет» делінген. Сондықтан Қазақстанда ЖӨӨБ қызметін көп жағдайда жергілікті жердегі мәслихаттар жүргізеді деп түсінуге болады.

Заңда «жергілікті қоғамдастық», «жергілікті қоғамдастық жиналысы», «жергілікті қоғамдастық жиыны» деген түсініктер жазылған, бірақ олар жергілікті маңызы бар мәселелерді тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады делінген, бірақ «тікелей» жолы айқын жазылмаған.

Ал 9-2) бөлімінде «жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңесі – қалалық мәслихат депутаттарын сайлау бойынша сайлау округінің шегінде құрылатын, республикалық маңызы бар қаланың, астананың, облыстық маңызы бар қаланың әкімдігі жанындағы қала әкімінің халықпен өзара іс-қимыл жасау мәселелері жөніндегі **консультациялық-кеңесші орган**» делінген(12).

Жергілікті өзін-өзі басқару – қоғамның саяси мәдениетін арттыратын және халықтың билікке сенімін күшейтетін институт. Еуропа, Америка және Азия елдерінің тәжірибесі көрсеткендей, тиімді ЖӨӨБ үшін ең бастысы – құқықтық дербестік, қаржылық тәуелсіздік және азаматтардың белсенді қатысуы. Қазақстан бұл бағытта дамып келеді, бірақ тәжірибені жетілдіру үшін халықаралық үлгілерді тиімді пайдалану қажет.

Халықаралық тәжірибеден мынадай сабақтар алуға болады:

Еуропадан – құқықтық кепілдіктер мен азаматтық бастамаларды кеңейту. Барлық деңгейдегі әкімдерді толық халықтық сайлау арқылы бекіту, жергілікті бюджет дербестігін күшейту, жергілікті кеңестердің ықпалын арттыру; Америкадан – жергілікті бюджет пен қаржы дербестігін арттыру; Азиядан – дәстүрлі қауымдық құрылымдарды (ауыл ақсақалдары кеңесі, қоғамдық жиындар) жаңа басқару жүйесіне үйлестіру. Махалла моделі (Өзбекстан тәжірибесі); Аралас модель – қазіргі жүйені сақтай отырып, біртіндеп қаржылық және саяси дербестікті арттыру.

Қазақстанда өзін-өзі басқару жүйесі қалыптасу кезеңінде тұр. Болашақта оны жетілдіру үшін халықтық сайлау тетіктерін кеңейту, жергілікті бюджеттердің дербестігін күшейту, дәстүрлі өзін-өзі ұйымдастыру элементтерін (қоғамдық кеңес, ақсақалдар институты, әйелдер және жастар комиссияларын) енгізу маңызды.

Қорытынды

Қазақстандағы өзін-өзі басқару жүйесі қалыптасу кезеңінде тұр. Болашақта оны жетілдіру үшін халықтық сайлау тетіктерін кеңейту, жергілікті бюджеттердің дербестігін күшейту, дәстүрлі өзін-өзі ұйымдастыру элементтерін (қоғамдық кеңес, ақсақалдар институты) енгізу маңызды. Сондай-ақ ірі қалаларда әкімдерді тікелей сайлау арқылы экономикалық-әлеуметтік және урбанистік даму мәселелерін тиімді шешуге мүмкіндік туады.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Еуропалық хартия «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы», Еуроодақ, 15 қазан 1985 жыл. <https://kznews.kz/>
2. Германия Федеративтік Республикасының Негізгі заңы, 23 мамыр 1949 жыл. <https://kk.wikipedia.org/>
3. Франция Конституциясы, 28 қыркүйек 1958 жыл. <https://ru.wikipedia.org/>
4. АҚШ Конституциясы (Х түзету). 17 қыркүйек 1787 жыл. <https://kk.wikipedia.org/>
5. Бразилия Федеративтік Республикасының Конституциясы, 5 қазан 1988 жыл. <https://ru.wikipedia.org/>
6. Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988) — municipal autonomy provisions. constituteproject.org
7. Ғалымжанқызы С. Жергілікті билік өзге елдерде қалай сайланады? Жапонияның «Жергілікті автономия туралы заңы», 1947 жыл». 21 қыркүйек 2020 ж. <https://egemen.kz/>
8. Local Autonomy Act (Japan) & Constitution (Article 94) — жапондық тәжірибе. <https://ru.wikipedia.org/>
9. Конституции стран мира на русском языке. Конституция Индии, 26 ноября 1949 г. <https://legalns.com/>
10. Constitutional Amendment (India) — Panchayati Raj (1992) — конституциялық мәртебе. secforuts.mha.gov.in
11. Қазақстан Республикасының Конституциясы, 30 тамыз 1995 жыл. <https://adilet.zan.kz/>
12. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы N 148 Заңы. <https://adilet.zan.kz/>
13. Керімов Д.А. Местное самоуправление: правовые основы. — Москва: Наука, 2010 г.
14. Баймаханов М.Т. Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесі. — Алматы: «Жеті Жарғы», 2005 ж.
15. Абдрасулов Е. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері. — Алматы: «Қазақ университеті», 2012 ж.
16. Нурбеков Б. Аймақтық басқару және жергілікті билік институттары. — Астана: «Фолиант», 2018 ж.
17. Сапарғалиев Ғ. Қазақстан Республикасының Конституциялық құқығы. — Алматы: Жеті Жарғы, 2014 ж.
18. www.google.kz

копир & ка

Адрес типографии:
г. Алматы, ул. Шемякина д.73
rex8800@mail.ru

Подписано в печать 01.12.2025 г.
Формат 60х90 1/16.
Печать цифровая. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 20,94.
Тираж 100 экз.
Заказ № 05122025=15.

