

- сақтандыру заңдарының мәтіндерінде «уәкілетті орган» деген абстрактілі ұғымды нақты атауға ауыстыру. Сақтандыру сұрақтары көбіне халыққа қатысты, сондықтан оларға қол жетімді тікелей қолданылатын нормативті акт және ақпараттың жариялылығы қажет;

- сақтандыру туралы ҚР заңдарында сақтандыруды мемлекеттік реттеуге қатысатын барлық сақтандыру органдарының құзыреттерін бекіту;

- Қазақстан Республикасында теория және тәжірибе жүзінде сақтандыру саласында нақты және үйлесімді әрекет етуші мемлекеттік органдар жүйесі жоқ. Қаржы нарығы мен қаржы ұйымдарын реттеу және қадағалау агенттігінің монополиялық жағдайын шектеу мақсатында сақтандыру саласындағы мемлекеттік реттеу жүйесін реформалау және сақтандыру нарығын мемлекеттік реттеуге қатысатын органдардың құқықтық мәртебесін анықтау керек;

- қаржы нарығы мен қаржы ұйымдарын реттеу және қадағалау агенттігінің құқықтық мәртебесін қайта қарап, осы органдарының құзыретінен келесі қызметтерді алып тастау қажет: сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымдарын құруға рұқсат беру;

-өзі белгілеген тәртіппен сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымдарын ашуға, оларды ерікті түрде қайта ұйымдастыруға және таратуға, сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымдарына еншілес ұйым құруға және сатып алуға, сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымының басқа заңды тұлғалардың жарғылық капиталына қомақты қатысуға рұқсат береді не рұқсат беруден бас тартады, сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымының акцияларымен мәмілелер жасауға келісім, сондай-ақ сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымының ірі қатысушысы мәртебесін иеленуге келісім беру;

-өзі белгілеген тәртіппен сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымдарының басшы қызметкерлерін тағайындауға (сайлауға) келісім беру (қайтарып алалу);

-сақтандыру (қайта сақтандыру) ұйымдардың акцияларын мәжбүрлі сатып алу туралы шаралар қолдану;

- аграрлы сақтандыру саласында мемлекеттік органдардың біртұтас ортақ жүйесін құру қажет.

1. Қазақстан Республикасы. Қазақстан Республикасының Қаржы нарығын және қаржы ұйымдарын реттеу мен қадағалау жөніндегі агенттігі туралы ереже: Қазақстан Республикасының Президентінің 31 желтоқсан 2003 жылғы жарлығы // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).

2. Қазақстан Республикасы. Көлік құралдары иелерінің азаматтық-құқықтық жауапкершілігін міндетті сақтандыру туралы: Қазақстан Республикасының 2003 жылғы 1 шілдедегі заңы // Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы. - 2003. - №14.

3. Қазақстан Республикасы. 2000 жылғы 18 желтоқсандағы Сақтандыру қызметі туралы Қазақстан Республикасының заңы // Егемен Қазақстан. 22-желтоқсан-2000.

4. Қазақстан Республикасы. Өсімдік шаруашылығындағы міндетті сақтандыру туралы: Қазақстан Республикасының 2004 жылғы 10 наурыздағы заңы // Егемен Қазақстан. – 2004, 16- наурыз-

\*\*\*

In given article the system and powers of state structures of insurance relations in the field of agricultural production and a problem of perfection of their activity is considered

\*\*\*

В данной статье рассматривается система и полномочия государственных органов страховых отношений в области сельскохозяйственного производства и проблемы совершенствования их деятельности.

*Р.Е. Умербаева*

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЯМИ ГОРОДОВ И ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ

Все цивилизованные государства в современном мире, не зависимо от их естественных различий, сходятся сегодня в едином мнении, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом.

Модернизация страны является одной из составной частью государственного строительства в процессе широкомасштабных реформ в рамках формирования правового государства и гражданского общества в современном Казахстане. Становление новой политической системы не обошли стороной и область трансформаций, затрагивающих и создания оптимальной, эффективной модели местного самоуправления. Города возникли благодаря тому, что концентрация различных ресурсов в одном месте позволяет добиться более эффективных результатов и обеспечить жизнедеятельность многих людей. В научной литературе отмечается множественность подходов определению города, раскрытию сущности этого социального феномена. Большая Советская Энциклопедия, определяя город как «крупный населенный пункт, жители которого заняты главным образом в промышленности и торговле, а также в сфере обслуживания, управления, науки и культуры... обычно административный и культурный центр окружающего района»[1]. Населенные пункты, находящиеся на территории Республики Казахстан, подразделяются на городские и сельские. Ст. 45 закона Республики Казахстан от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» под названием «Территории населенных пунктов» устанавливает, что пространственную основу городских и сельских населенных пунктов составляет территория в пределах установленных на поверхности земли и (или) водной поверхности границ (черты населенного пункта). Подземное и воздушное пространство в пределах границ (черты) населенного пункта находится в ведении местных исполнительных органов, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан.

Города и другие населенные пункты подразделяются: 1) города республиканского значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, имеющие особое государственное значение или имеющие численность населения, как правило, более одного миллиона человек; 2) города областного значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся крупными экономическими и культурными центрами, имеющие развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность более 50 тысяч человек; 3) города районного значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитая сеть учебных и культурно-просветительных, лечебных и торговых объектов, с численностью населения не менее 10 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют свыше двух третей общей численности населения; 4) поселки, к которым могут быть отнесены населенные пункты при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных станциях и других экономически важных объектах с численностью не менее 3 тысяч человек, из которых рабочие, служащие и члены их семей составляют не менее двух третей; к поселкам также приравниваются населенные пункты, расположенные в местности, имеющей лечебное значение, с населением не менее 2 тысяч человек, из которых число приезжающих ежегодно для лечения и отдыха составляет не менее половины; к ним могут быть отнесены также дачные поселки, являющиеся местами летнего отдыха горожан, в которых не менее 25 процентов взрослого населения постоянно занимается сельским хозяйством[2].

Несмотря на то, что город имеет глубокие исторические корни, в действующем законодательстве и юридической науке остается не проработанное самого города. Подразделяя города в зависимости от численности их населения действующее законодательство, вместе с тем, не содержит четкое научное определение города. В юридической литературе встречаются попытки дать правовое определение города, однако данному вопросу, по нашему мнению, уделяется слишком мало внимания.

Определений города было выдвинуто достаточно много. Это связано с тем, что специалисты приходят к проблеме города с разной теоретической позицией, из различных сфер знания, с разнообразными мировоззренческими или научными установками и соответственно полагают в основу определения города разные его стороны, даже исходят из различных уровней развития самого города, особенно если рассматривать проблему

определения города в историческом плане. Практически все многочисленные определения города полезны, отражают или уровень научного и теоретического анализа и знания данной эпохи, или определенные материальные, научные или социальные - экономические и правовые связи города. Необходимость изучения города, по мнению Н.А. Назарбаева, связана и с тем, что «... города были и будут тем местом, где разыгрывались самые драматические, радостные и горькие страницы истории человека, народов и цивилизаций» [3]. Более 60 процентов населения Казахстана живет в городах, здесь производится основная часть национального продукта, происходят важнейшие политические события, делаются открытия и изобретения, хранится значительная часть культурного наследия.

Важная роль государства проявляется при организации проведения земельной реформы в республике, создании новых правовых институтов в сфере землепользования (частной собственности на землю, аренды, рынка земли и т. д.).

Управление — это целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект управления. В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, аппараты.

Управление как процесс воздействия субъекта на объект управления немислим без системы управления, под которой, как правило, понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т.е. множество взаимосвязанных элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно [4]. Исходя из этого под управлением в самом общем смысле можно понимать целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. Весьма точное определение управления дал Г.В. Атаманчук: управление — это целеполагающее, т. е. созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и пр.) [5].

А.Х. Хаджиев правильно отмечает, что по характеру управления и объему его функций, государственное управление земельным фондом подразделяются на общие и отраслевые (межотраслевые) управления [6].

При этом государственное управление приобретает разное содержание. Оно может выражаться в двух принципиально различных качествах: 1) управление государства — собственника земли, недвижимого имущества (хозяйственное управление); 2) управление государства — органа власти, т. е. суверена, обладающего территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности. В первом случае земля, будучи объектом управления, является для государственных органов объектом их хозяйственной деятельности; во втором - территорией, т. е. пространственной границей, государственной власти.

Когда осуществляется управление в области землепользования со стороны государства в лице его компетентных представительных органов власти или органов исполнительной власти, то оно, как правило, выражается в обязательных властных предписаниях, адресованных землепользователям (например, при установлении земельного налога, при государственном контроле и экологических требованиях, ведении земельного кадастра, выявлении правонарушений и т. п.). Правовые же решения, исходящие от органов государства (например, органов местной администрации), которые решают чисто хозяйственные вопросы в части земли-имущества, принимаются ими не как органами государственной власти, а как хозяйствующими субъектами (например, при заключении договоров аренды земли, организации торгов, заключении сделок с землей, при договорах о проведении внутрихозяйственного землеустройства и т. д.) [7].

Полагается, что под управлением землями населенных пунктов следует понимать исполнительно-распорядительную деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленную на

регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель вне зависимости от форм собственности и иных прав на землю.

Управление городом осуществляется местными органами власти, которые не входят в систему органов государственной власти. По своей юридической природе данные органы располагаются в группе органов общей компетенции. Местное самоуправление – обязательный компонент демократического государственного строя, принципы которого закреплены в Конституции РК ст.89 и в нормативно-правовых актах. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные и исполнительные органы, которые наделяются определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

В соответствии с Законом РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» ст. 1.п.9 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 [8].

Местное самоуправление функционирует на основе определенных принципов. Принципы (лат. *principium* – первоначало, основа) – это основополагающие начала, закономерности, отношения взаимосвязи между элементами. Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности органов местного самоуправления [9].

Задача органов местного самоуправления – рационально управлять объектами управления с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня. Управление городом становится все более сложным и менее надежным: решение острых городских проблем традиционными методами управления все чаще не дает удовлетворительных результатов. Дефекты в системе управления городом могут привести к снижению качества жизни горожан, к застою, или даже к регрессу городского развития и деградации городской среды. Городское управление должно обеспечивать социально-экономическое развитие и соответствовать сложности самого города как объекта управления. Местное самоуправление осуществляется населением самостоятельно. Это обозначает, что местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичной власти, не находящийся в иерархическом подчинении государственной власти. Органы местного самоуправления в соответствии со ст. 89 Конституции РК не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем это не исключает возможность органов государственной власти в отдельных случаях контролировать и направлять деятельность по осуществлению местного самоуправления. И органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций. Местное самоуправление также осуществляется населением под свою ответственность. В данном случае речь идет о так называемой позитивной ответственности, которая обозначает, что все последствия принимаемых в рамках осуществления местного самоуправления решений ложатся на само население.

Функции местного самоуправления – это основные направления деятельности органов или должностных лиц местного самоуправления по осуществлению поставленных целей и задач. Иногда функции именуются вопросами местного значения. В функциях местного самоуправления выражается его сущность, та роль, которую органы местного самоуправления играют при решении вопросов местного значения, удовлетворении потребностей населения и повышения качества его жизни. На современном этапе ЗК РК не устанавливает четкую классификацию функций управления земельными ресурсами. Данное обстоятельство представляется принципиальным недостатком, поскольку в ходе проведения земельной реформы сформировалось земельное законодательство Республики Казахстан, значительно увеличилось нормотворчество органов местного самоуправления в связи с делегированием им соответствующих полномочий. Однако взаимодействие указанных звеньев системы управления земель города регулируется совокупностью разрозненных нормативно-правовых актов различной юридической силы.

Управление общегородским коммунальным хозяйством включает деятельность органов местного самоуправления в таких сферах, как строительство и содержание улиц и дорог, обустройство и содержание мест массового отдыха, инженерная защита территории, ее санитарная очистка, благоустройство, озеленение, создание малых архитектурных форм, вывоз, утилизация и переработка бытовых и частично промышленных отходов, организация уличного освещения, банно-прачечное, гостиничное хозяйство, содержание мест захоронения, оказание ритуальных услуг и т.п [10].

Обеспечение безопасности – одна из глобальных проблем существования человеческого общества. Безопасность означает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Основными принципами обеспечения безопасности являются: законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, их взаимная ответственность.

Особенность услуг общественной безопасности состоит в их преимущественно профилактическом характере. Лучше всего, когда потребность в обращении к службам, предоставляющим данные услуги, у граждан не возникает. В то же время без обеспечения общественной безопасности не может нормально функционировать ни одно образование. При этом, чем крупнее населенный пункт, тем большее значение приобретают вопросы обеспечения общественной безопасности. В современном урбанизированном обществе одной из важных отраслей деятельности человека является жилищно-коммунальное хозяйство. Человек в современном городе должен быть обеспечен жильем, водой, канализацией, теплом, городским транспортом и т.д. Предприятия, входящие в жилищно-коммунальный комплекс, – поставщики ресурсов, управляющие и подрядные организации, органы регионального управления и местного самоуправления – должны согласовывать свои действия в целях повышения качества жилищно-коммунального обслуживания.

Органам местного самоуправления нужно придать, более значимую роль институту общественной экспертизы, публичным и экспертным слушаниям в вопросах, касающихся разработки, принятия и реализации городских целевых программ пространственного развития в области градостроительства. А также активно внедрять новые эффективные организационные формы и механизмы принятия решений, касающиеся городских проектов и программ развития совместно с бизнес-сообществом и общественностью. Ускорить работу по упрощению и формализации заявительных и разрешительных процедур и выдачи документации, касающейся освоения и комплексной застройки городских территорий.

На наш взгляд, одной из серьезных проблем современной Казахстана является неэффективное местное самоуправление. Трудности местного самоуправления во многом связаны с отсутствием ориентиров, объективных критериев, позволяющих адекватно оценивать эффективность деятельности местных представительных и исполнительных органов. В настоящее время в теории управления не выработаны универсальные, объективные критерии эффективности городского управления.

---

1. Большая Советская Энциклопедия (БСЭ) третье издание (т. 1-30, 1969-78; главный редактор — академик А. М. Прохоров), Издательство «Большая Российская энциклопедия», Москва с. 111

2. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан»

3. «В сердце Евразии» Н.А. Назарбаев. 1, с. 9

4. Кнорринг В. И. Искусство управления: Учеб. М., 1997. С. 6. : Берг А. И. Указ. соч. С. 20.

5. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 29—30

6. Хаджиев А.Х. Земельное право Республики Казахстан (общая часть). - Алматы.: Юрист, 2002. - 376 с.

7. Галиченков А. К Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. М., 1992

8. Закон РК от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»

9. 9Вильямский В.С., Дедаев В.М. Муниципальные образования России в условиях рыночной экономики. – Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 1996.

10. Зотов В.Б. Система муниципального управления. – СПб.: «Питер», 2007.– С.139

\*\*\*

In this article the author examines issues and some problems of legal land protection republican cities

\*\*\*

Автор мақалада қала маңы аймағы және қала аймақтық басқару құқықтық мәселелерін қарастырады

*А.А. Есекеева*

## **АУЫЛДЫҚ АУМАҚТАР ЖЕРЛЕРІ ТУРАЛЫ ЗАҢДАРДЫ ЖЕТІЛДІРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ**

Әлем елдерінде «қала» деген ұғымның біртұтас өлшемдері қалыптаспаған. Көптеген елдерде ауыл шаруашылығы өндірісінен тыс тұрған және халық көбірек шоғырланған елді қала деп атайды. Біздің осы кезге дейінгі түсінігімізде көп қабатты үйлері мен мәдени-әлеуметтік ғимараттары мол кездесетін, ол үйлер бір орталықтан жылытылатын елді мекендер қала аталса керек еді. Ал енді дамыған батыста қала адамдары көпқабатты үйлерден қашып, алдында жері бар бір-екі қабатты жеке үйлерге шығып жатыр.

Сондай-ақ қаланың тағы бір өлшемі адамдар санына да қатысты. Ресейде қала атану үшін елді мекенде 12 мың адамның, Жапонияда 30 мың адамның болуы қажет болса, Канада үшін тұрғын саны 1 мыңнан асса жетіп жатыр. Біз үшін Канаданың осы бір тәжірибесі қызықты. Өйткені, мұндай шағын қалалар бізде жоқ. Оның есесіне бізде тұрғындар саны 10-15 мыңға жетсе де ауыл аталатын елді мекендер жеткілікті.

Канадада қаланы қалыптастырудың басты өлшеміне адамдардың саны емес, қалаға тән инфрақұрылымдардың болуы алынады. Канада – байтақ дала мен шағын қалалар елі. Жердің молдығы мен халық санының аз болуы осы үлгіні тиімді етеді.

Ал өз тәуелсіздігіне енді ие болып, әлеуметтік-экономикалық реформаларды жаңа бастаған Қазақстан жағдайында ауыл еңсесі енді ғана түзеліп келеді. Көптеген ауылдарда әзірге мектеп пен емханадан басқа дұрыс жұмыс орындары да болмай отыр. Бірінші кезектегі міндет- ауылдағы кәсіпкерлікті дамыту. Үкімет осыған күш салуда. Елімізде Ауылдық аумақтарды дамытудың 2004-2010 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасының қабылдануы көп мәселенің бетін ашып берді. Бұл бағдарламаның әзірге қол жеткізген жетістіктерінің бірі еліміздің әрбір ауылын жүздеген өлшемдерге сәйкес зерттеп, жағдайын айқындап бергендігі болды. Даму болашағына сәйкес ауылдар төрт топқа жіктелінді. Бірінші, екінші топтағыларға, яғни болашағы барларына мемлекет тарапынан қолдау шаралары көрсетілуде.

Енді бірінші топтағы ауылдардың өзін аймақтар бойынша қайта жіктеп, олардың ішінде қалаға айналуға мүмкіндігі барларын анықтап алғанымыз жөн секілді. Бізде қазір 7 мыңның үстінде ауыл болса, солардың мыңнан астамының даму әлеуеті жоғары деп табылып отыр. Міне, осының ішінде жақсы дамып келе жатқандарын қала қатарына қосу мәселесін, ол үшін оларға қалалық инфрақұрылымдарды қалыптастырумен қатар ауыл шаруашылығы өнімдерін өңдейтін өндірістерді жобалап жүзеге асыруды қазірден бастап қарастырған жөн бе дейміз. Сонда біздің елімізде таяудағы уақыттардың ішінде агроиндустриялық мақсаттағы көптеген шағын қалалар пайда болған болар еді.

Үкімет міне, осындай даму болашағы бар шекара маңындағы қалаларға қазірден бастап мән беріп, олар туралы жеке бағдарлама қабылдаса, кәсіптік түрін кеңейтіп, өнеркәсіп орындарының ашылуын ойластырса жөн болар еді.

Қазіргі уақытта ауылдарға қалаға тән тіршілік пен тұрмысты қалыптастырмай халықты ауылда ұстап қалудың ешбір негіздері жоқ. Осыдан төрт-бес жыл уақыт бұрын Елбасы болашақта ауылда халықтың жиырма пайызы қалатындығын айтқан болатын. Қазіргі ауылдан қалаға қарай ағылған халық көшінің қозғалысы осыны дәлелдеуде.

Техникалық революцияның соңғы толқындары халықты ауыл шаруашылығынан өнеркәсіпке, өнеркәсіптен қызмет көрсету салаларына қарай ығыстыруда. Соның нәтижесінде АҚШ-та ауыл шаруашылығымен халықтың 2-3 пайызы ғана шұғылданатын болған. Батыс елдерінде осы көрсеткіш әрі кеткенде 5-6 пайыздан аспайды. Бізде де осы үрдіс белең алуда. Біз осы уақытқа дейін елімізде ауыл шаруашылығымен халықтың 40