

Референдумда халық тікелей заң шығарушы ретінде болады. Референдум тікелей халықтың заң қабылдауы арқылы тек Қазақстан Республикасының құқықтық базасының қатарын толықтырып қана қоймай, ол азаматтардың құқықтық санасының, құқықтық мәдениетінің өсуіне көмектеседі, мемлекеттік өкілді органдардың қызметінің жоғарылауына себепші болады. Сондай-ақ референдум арқылы азаматтардың мемлекет ісіне араласуы өсіп, өмірдің барлық салаларына ықпалы мен әсері күшейеді.

Атап кеткеніміздей, тәуелсіз Қазақстанның қысқа ғана тарихында екі рет референдум өткізілді. Оны өткізу барысында кемшіліктердің болғаны да мәлім. Кемшіліксіз ештеңе болмайды, дамымайды. “Көш жүре түзеледі” дегендей Қазақстан Республикасында өткізілген бұл референдум тікелей демократияның тиісті нысанының елімізде дамуының, қалыптасуының тек алғашқы сатысы ғана. Демократиялық мемлекет деп жарияланған Қазақстан Республикасында “кемшіліктері бар референдумда демократиялық потенциал негізін салған” /7/. Сондықтан да белгілі бір кемістіктерге қарамастан, заң шығармашылығының бұл жолы біздің қоғамымызда дамиды және жетіле береді.

Қазақстан халқы мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы ретінде тікелей және өз өкілдері арқылы ҚР Конституциясын, конституциялық заңдар мен заңдарды қабылдап, оларға өзгерістер мен толықтырулар енгізе отырып Республикамыздың заң шығармашылық қызметіне қатысады.

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы 30 тамыз 1995 ж., Алматы, Юрист, 2011.
2. Саяси түсіндірме сөздік Алматы, 2007ж.
3. Ө.Байгелді. Ата заң - арайлы болашақ кепілі // Егемен Қазақстан. 29.08.96
4. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., Наука, 1964 г.
5. «Республикалық референдум туралы» ҚР Президентінің конституциялық заң күші бар жарлығы. 25.03.1995 // Халық Кеңесі. 31.03.1995
6. «Республикалық референдум туралы» 02.11.1995 жылғы ҚР конституциялық заңы. Егемен Қазақстан, 03.11.1995
7. М.Марченко. Референдум – это мы. // Комсомольская правда. 20.06.1989

В статье рассматриваются вопросы законодательной деятельности народа Казахстана путем прямого осуществления и через своих представителей.

In this paper, the representatives legislative activity of the people of Kazakhstan through direct implementation and through their

М.Б. Татенов

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЕДИНОНАЧАЛЬНЫХ ОРГАНОВ

С момента обретения независимости Кыргызской Республикой в стране был проведен ряд конституционных и административных реформ, направленных на совершенствование местного самоуправления. Однако до сих пор имеются определенные проблемы в функционировании и взаимодействии представительных и исполнительных органов местного самоуправления. В июле 2011 года проведена очередная реформа местного самоуправления и местного государственного управления, в ходе которой были приняты новые законы «О местном самоуправлении» [1] и «О местной государственной администрации» [2]. Ранее действовал один закон регулировавший местное самоуправление и местное государственное управление – Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 года.

В соответствии с советскими конституциями Кыргызстана Советы, предшественники современных кенешей, были местными органами государственной власти и при них формировались исполнительные комитеты, которые были государственными органами.

В 1990-1991 годах в Советском Союзе были проведены реформы, направленные на преобразование высших и местных органов государственной власти. Цель реформы местных органов государственной власти заключалась в организации местного самоуправления в административно-территориальных единицах. В ходе реформы, 9 апреля 1990 года был принят Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [3], который положил начало реформированию местных органов власти в союзных республиках. Вслед за этим законом в Кыргызстане 19 апреля 1991 года [4] также был принят аналогичный закон «О местном самоуправлении в Республике Кыргызстан». С этого времени в Кыргызстане начался черед реформ местного самоуправления.

После формирования органов местного самоуправления они стали противопоставляться органам государственной власти. Противопоставление местного самоуправления и государственной власти

было закреплено и в Конституции Кыргызской Республики от 1993 года. Так, в пункте 1 статьи 7 Основного закона было записано, что государственная власть в Кыргызской Республике среди прочих принципов основывается на начале разделения государственной власти и местного самоуправления.

Таким образом, исполнительные органы местного самоуправления признаются негосударственными. Такой вывод законодателей мы считаем недостаточно обоснованным, так как анализ полномочий исполнительных органов местного самоуправления и местной государственной администрации позволяет говорить о том, что их полномочия схожи, так как эти органы призваны осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность в административно-территориальных единицах.

Идея о непротивопоставлении местного самоуправления и государственного управления согласуется с европейской Хартией о местном самоуправлении, которая проводит идею государственно-общественной природы местного самоуправления. То, что Европейская Хартия говорит о «значительной части государственных дел», регламентируемых и управляемых местным самоуправлением, дает основание считать, что местное самоуправление в значительной степени есть продолжение государственной власти. В то же время местное самоуправление осуществляется с участием местного населения, поэтому оно имеет и общественную природу. Европейская хартия не отрывает местное самоуправление от государственного управления и логично на низовом уровне сливает их вместе, что дает основания считать, что источником государственной власти является народ [5].

Зотова З.М. также считает, что «местное самоуправление нельзя рассматривать в отрыве от государственного управления, ибо интересы обеих сторон взаимосвязаны на местном уровне, объективно создавая необходимость двуединства управления» [6].

В соответствии со статьей 2 закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» исполнительный орган местного самоуправления - орган, созданный для обеспечения подготовки и исполнения решений представительного органа местного самоуправления. Исполнительными органами местного самоуправления являются мэрии городов и айыл окмоту. В прежнем законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» исполнительно-распорядительными органами были еще городские и поселковые управы.

Для выполнения своих функций мэрия города обладает следующей компетенцией, состоящей из 11 полномочий: 1) организует функционирование и развитие системы жизнеобеспечения города, предоставление горожанам социальных и культурных услуг; 2) разрабатывает проект бюджета города и исполняет его после утверждения городским кенешем; 3) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития города, социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения городским кенешем; 4) привлекает инвестиции и гранты для развития города; 5) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры; 6) разрабатывает мероприятия по рациональному использованию городских земель и объектов муниципальной собственности и осуществляет их после утверждения городским кенешем и другие.

Для осуществления исполнительной власти в айылном аймаке действует айыл окмоту. Айыл окмоту осуществляет 10 полномочий: 1) разрабатывает проекты программ социально-экономического развития территории и обеспечивает их выполнение после утверждения айылным кенешем; 2) разрабатывает проект местного бюджета и исполняет его после утверждения айылным кенешем; 3) осуществляет мероприятия по охране памятников истории, архитектуры и культуры; 4) разрабатывает и осуществляет мероприятия по созданию новых рабочих мест; 5) участвует в приватизации предприятий и передаче на баланс айыл окмоту объектов социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения и оборудования, необходимого для их функционирования; 6) разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию жилого фонда, жилищно-коммунального хозяйства и благоустройству территории и другие.

Следует отметить, что исполнительные органы местного самоуправления являются единоначальными органами, так как решающий субъект в них главы исполнительных органов – мэр и глава айыл окмоту. В дополнение к компетенции мэрии и айыл окмоту в законе приведены и единоличные существенные полномочия глав этих органов. Обособленные и значительные полномочия глав государственных и муниципальных органов это признак единоначальных органов. Так, в соответствии с законом «О местном самоуправлении» мэр города, возглавляющий мэрию как единоначальное должностное лицо осуществляет 12 полномочий больше чем мэрия: 1) организует соблюдение и выполнение Конституции и законов Кыргызской Республики, актов Президента и Правительства, а также устава города, решений городского кенеша, принятых в пределах его

полномочий; 2) руководит деятельностью мэрии, муниципальных организаций и учреждений по обеспечению жизнедеятельности города, отвечает за результаты этой деятельности; 3) назначает и освобождает от должности вице-мэров города, руководителей структурных подразделений, а также работников аппарата мэрии в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; 4) осуществляет управление вопросами местного значения, а также делегированными государственными полномочиями, за исключением тех, которые относятся к полномочиям местного кенеша; 5) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий; 6) представляет город в органах государственной власти, неправительственных, общественных и иных организациях Кыргызской Республики и за рубежом и другие.

Глава айыл окмоту осуществляет 9 полномочий: 1) руководит деятельностью айыл окмоту и несет ответственность за ее результаты; 2) представляет айылному кенешу проект местного бюджета, не реже одного раза в полугодие отчитывается перед кенешем об общем состоянии дел в айылном районе, исполнении местного бюджета и использовании муниципальной собственности, выполнении программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения; 3) несет персональную ответственность за организацию надлежащего исполнения делегированных государственных полномочий; 4) вносит в айылный кенеш предложения по введению местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Кыргызской Республики; 5) вправе поставить вопрос об отстранении от должности руководителей соответствующих территориальных подразделений государственных учреждений и организаций в случае ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей; 6) дает согласие на назначение руководителей соответствующих территориальных государственных учреждений и другие.

Одной из проблем функционирования исполнительных органов местного самоуправления является вопрос децентрализации государственной власти, а именно проблема передачи местным представительным органам – кенешам права самостоятельно избирать глав исполнительных органов местного самоуправления без представления кандидатур соответственно акимом района и Премьер-министром, а также районному кенешу право избирать акима района без представления главы Правительства.

Самостоятельное избрание местными кенешами глав исполнительных органов местного самоуправления способствует повышению ответственности данных должностных лиц перед кенешами и соответственно способствует улучшению работы местных исполнительных органов, что положительно отразится на общем развитии административно-территориальных единиц.

Мы считаем, что вышеназванный способ замещения должностей мэров, глав айыл окмоту и акимов районов – это показатель демократии. Согласно Большому юридическому словарю демократия (гр. *Demokratia* – власть народа, от *demos* – народ и *kratos* – власть) – в современном понимании форма государственного устройства, основанная на признании таких принципов, как верховенство конституции и законов, народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека. Реализуется республиканским правлением с разделением властей, развитой системой народного представительства[7]. Таким образом, демократия – это власть народа, которая реализуется через управление. Управление должно осуществляться путем народного представительства через коллегиальные представительные органы или путем непосредственного участия населения в нем. Выборы главы айыл окмоту по действующему законодательству нарушают принцип демократичности, так как в этот вопрос замещения вышеназванной должности вмешивается постороннее лицо – аким района, обладающий правом представлять кандидатуры на должность главы айыл окмоту, хотя он является вышестоящим должностным лицом. Такая же проблема существует и при избрании мэров и назначении акимов районов.

Таким образом, хотя согласно законодательству разграничиваются полномочия органов государственной власти и местного самоуправления органы местного самоуправления, в частности их исполнительные органы выполняют государственные функции. Органы местного самоуправления вполне могут называться органами государственной власти. К тому же они были ими в период существования Советского Кыргызстана. По нашему мнению надо отходить от иерархического представления о государственных органах, будто бы они должны функционировать начиная от районного до республиканского уровня.

Признание и отношение к органам местного самоуправления как к государственным и самостоятельное формирование исполнительного органа местным коллегиальным представительным органом приблизило бы нас к демократии. Понятие местного самоуправления должно пониматься по нашему мнению не как форма управления, а как форма политического режима, в виде демократического или антидемократического режимов. В административно-территориальных

единицах осуществляется власть и соответственно управление, независимо от того называем ли мы его местным самоуправлением или государственным управлением. Важно другое, какими средствами и способами осуществляется данная власть на местах: демократическими способами или антидемократическими методами.

1. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года. - № 101.- "Эркин Тоо" от 22 июля 2011 года. - № 59;
2. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года. - № 96.- "Эркин Тоо" от 22 июля 2011 года. - № 59;
3. Новые законы СССР. Вып. 1. – М., 1990. – С. 91;
4. Законы Республики Кыргызстан. – Бишкек, 1992., - С. 386;
5. Европейская Хартия местного самоуправления [Текст]: Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // Вестник Межпарламентской ассамблеи государств- участников СНГ, 1994. - №3. Ст. ст. 81, 91;
6. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия [Текст] / З.М. Зотова; под общей редакцией С.А. Попова. - М.: Прогресс, 2001, 260 с.
7. Большой юридический словарь [Текст] / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2004. – 704с.

В данной статье автор рассматривает проблемы функционирования исполнительных органов местного самоуправления как единоначальных органов.

The author considers the problems of functioning of one-man managing executive bodies of municipal government in this article.

Р.Ж. Келдибеков

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАУЧНОЙ ДИСКУССИИ О СУЩНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Общественный порядок является важнейшей правовой категорией, которой в юридической литературе посвящены многочисленные исследования в области права.

В правовой теории и юридической практике в одних случаях категория «общественный порядок» трактуется широко, как совокупность всех определенным образом упорядоченных отношений, и по сути тождественная некоему абстрактному общественному порядку в обществе, в стране. И надо отметить, что в понимании общественного порядка в широком смысле, среди исследователей особых разногласий не возникает. Относительно же понятия общественного порядка в узком смысле среди ученых единое мнение отсутствует, за исключением того факта, что общественный порядок в узком смысле охватывает не всю систему общественных отношений, а только их часть, складывающуюся в определенной сфере общественной жизни [1, с.22]. Большинство ученых (напр., И.И. Веремеенко, П.Ф. Гришанин, Н.В. Дементьев, А.В. Кузнецов, Н.Ф. Кузнецова, Л.Л. Попов, М.Я. Савин, А.И. Силаев, Ю.А. Соколов, Л.Л. Трофимов, А.П. Шергин и др.) считают предпочтительным подход при котором, общественный порядок в узком смысле представляет собой определенную систему отношений, которые складываются в результате соблюдения и исполнения правовых и неправовых норм, регулирующих поведение людей в общественных местах. Однако следует отметить, что из вышеуказанной трактовки общественного порядка в узком смысле остается непонятным, какие стороны общественной жизни, какой порядок отношений между людьми требуется охранять, борясь с правонарушениями.

Необходимо отметить, что долгое время в советской правовой науке господствовал так называемый марксистско-ленинский стереотип рассматриваемой проблемы, где в основу социально-политической сущности административного порядка был положен узкоклассовый подход, предполагающий оценку происходящего через призму интересов исключительно пролетариата. Марксистско-ленинская наука подразумевала под общественным порядком проявление, результат, следствие способа производства – весь строй, всю систему урегулированных социальными нормами общественных отношений, существующих в данном обществе, которое организуется и поддерживается государством [2, с. 156]. Общественный порядок, по мнению основоположников марксизма-ленинизма, коренится в самом характере производства и обуславливается в конечном счете системой производственных отношений, являясь в то же время формой «упрочнения и развития социалистических общественных отношений» [3, с. 80] либо «как соответствующей нормам права и правилам социалистического общежития реальный порядок общественных отношений, складывающийся в социалистическом обществе» [4, с. 228].