

Это имеет огромное не только теоретическое, но и практическое значение. Отсюда можно отметить, что роль референдума может быть как позитивной, так и негативной. Это зависит, прежде всего, от уровня правовой культуры общества, который, в свою очередь, зависит от экономической ситуации в стране и от качества реализации народного суверенитета. Нельзя говорить об однозначной положительной роли референдумов, когда низок уровень правовой культуры населения, когда несовершенно законодательство и нестабильны экономические условия общества. Необходимо отметить, что вопрос о разъяснении результатов принятия определенного решения на референдуме не получает достаточного освещения.

В условиях низкой правовой культуры, с учётом принципов народного суверенитета и демократии необходимыми становятся: разъяснение результатов принятия на референдуме определенного решения; обеспечение текстами проектов нормативных правовых актов, выносимых на референдум; организация публичных лекций, дискуссий, в ходе которых разъяснялось бы назначение нормативного правового акта, особенности его содержания и предполагаемые результаты от его принятия или отклонения.

В современных условиях низкой культуры, вообще, и правовой, в частности, эти вопросы приобретают, как никогда, более актуальное значение. Также несомненно, что решение этих вопросов должно исходить не от инициативной группы (наоборот, это должно быть запрещено, так как создается возможность для введения в заблуждение потенциальных избирателей относительно результатов принятия определенного решения, как итог – влияние на результаты голосования), а от государства.

Референдум в любой стране будет эффективным лишь в том случае, если он по природе своей как весьма важный демократический институт будет правильно понят и поддержан широкими слоями населения; иметь при решении политических иных вопросов четко выраженную гуманную цель; если общественное мнение не будет увлечено и дезориентировано ложными социальными ценностями; и, наконец, если будут созданы все необходимые организационно-технические и иные условия для подготовки и проведения всенародных опросов.

Важное, труднооценимое значение референдумов имеет строгое установление и законодательное закрепление их статуса, процедуры и порядка подведения итогов, места и роли в системе конституционного и текущего законодательства принимаемых путем референдумов нормативно-правовых актов.

1. Сообщение Центральной комиссии референдума Республики Казахстан об итогах голосования на республиканском референдуме 29 апреля 1995 года //Советы Казахстана. – 1995. - 4 мая.

2. Сообщение Центральной комиссии референдума Республики Казахстан об итогах голосования по принятию Конституции Республики Казахстан на республиканском референдуме 30 августа 1995 года//Вести Казахстана. - 1995. - 5 сентября.

3.Выступление Н.А. Назарбаева на I сессии Парламента 30 января 1996 года // <http://www.zakon.kz/182669-detishhe-prezidenta-konstitucija.html>

4. Сафаров Р.А. Институт референдума // Советское государство и право. – 1967. - №9. - С. 24-30.

5. Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан. - Астана, 2009. - С. 308.

6. Референдуму – быть! <http://pricom.kz/?p-2752>

7. Проблемы теории государства и права: учебное пособие. – М.: Проспект, 1999. – 504 С.

\*\*\*

Ұсынылған мақалада референдумның түсінігі мен маңыздығы көрсетілген кәзіргі демократиялық қоғамда. Референдумның Қазақстан Республикасында ұйымдастыру және жүзеге асыру құқықтық негіздері қарастырылған.

\*\*\*

In this article represent of the conception and meaning of referendum in modern democracy society. Look at organization of base rights and adoption referendum in Kazakhstan.

*Ш.Б. Жумашева*

## К ВОПРОСУ О ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление является одной из форм народовластия, неотъемлемой частью системы управления обществом, занимает одно из ведущих мест в системе демократических преобразований государственного и общественного устройства Республики Казахстан.

В последние годы в Республике Казахстан был осуществлен ряд мер, направленных на формирование местного самоуправления. В своем Послании Президент Республики Казахстан

обозначил развитие местного самоуправления, определив маслихаты как основу местного самоуправления [1].

Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства принципиально иные, нежели в абсолютистском государстве, которое Кант называл государством произвола. Поэтому вполне естественно, что местное самоуправление, предполагающее известную автономию, обособленность в системе государственной власти, становится лозунгом политических движений и правовых реформ XIX века.

В Республике Казахстан местные представительные органы представляют собой выборные органы, которые формируются населением соответствующей административно-территориальной единицы. Задачи маслихатов определены Конституцией и законодательством Республики Казахстан [2]. В то же время следует отметить, что конституционная реформа, проведенная в последнее время в Казахстане, подняла роль маслихатов - местных представительных органов на новое место.

Конституция Республики Казахстан, регулируя идею местного государственного управления как организацию публичной власти на местах, поставила задачу перестройки всей системы территориального управления, совершенствования деятельности местных органов государства. И именно с этого момента начался активный процесс обустройства государственной власти, в том числе и местного управления. Современный этап в правовом регулировании местного управления характеризуется расширением функций органов местного управления, повышением их ответственности за состояние дел на своей территории, переходом к местному самоуправлению. Местные представительные органы свою деятельность полностью строят на нормативно-правовой основе. Маслихаты финансируются из местных бюджетов, являющихся составной частью государственного бюджета страны.

Согласно изменениям и дополнениям, внесенным в Конституцию Республики Казахстан, маслихаты определены в качестве основ местного самоуправления [3]. Ст. 89 Конституции однозначно определяет маслихаты в качестве органа местного самоуправления. В связи с этим представляется необходимым определить данное понятие. До настоящего времени термин «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения. В разных странах и разными авторами он понимается различно.

В Европе выражение «самоуправление» появилось в конце XIX - начале XX века, интерпретируясь, главным образом, как управление каким-либо кругом дел самими заинтересованными гражданами непосредственно или через избранные ими органы без вмешательства со стороны иной власти [4; 5].

Из Англии этот термин был заимствован в 50-х годах прошлого века Германией и в 60-х годах Россией. Любопытно, что во Франции соответствующего термина вовсе не существует, и он заменен там понятиями «децентрализация», или «муниципальная власть».

Понятие «самоуправление» понимается двояко: в широком и узком смысле. В первом случае государство, располагающее представительными органами власти, можно рассматривать в качестве самоуправляющейся организации, в структуре которой парламент является органом самоуправления. Гораздо чаще в современной научной литературе термин «самоуправление» употребляется в узком смысле, выступая синонимом местного самоуправления. В данном случае подразумевается, что хозяйственными и иными делами какой-либо административно-территориальной единицы заведуют ее жители, а не центральные органы власти. Лишь в этом смысле самоуправление выступает в качестве самостоятельного института конституционного права.

Таким образом, можно утверждать, что самоуправление возникает там, где местные дела противопоставляются общегосударственным, и на этом основании предполагается не только разграничение сфер компетенции центральных и местных органов власти, не только самостоятельность последних, но и их взаимная независимость. При этом, без сомнения, правительство остается носителем государственного суверенитета, институты же самоуправления действуют в порядке и в направлениях, определяемых верховной властью.

На практике сферы компетенции и сам государственно-правовой статус институтов самоуправления так причудливо сочетаются со сферой компетенции государства в лице его органов власти, самоуправление принимает столь разнообразные формы, что данное противопоставление утрачивает свое значение.

Определяют самоуправление также различно. К наиболее распространенным в европейской литературе принадлежит определение известного германского ученого Г. Еллинека : «Самоуправление - это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих

заинтересованных лиц» [4; 6]. В дореволюционных земских кругах большим распространением пользовалось следующее определение Н. Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением» [7; 2].

Наконец, одни из самых известных зарубежных теоретиков местного самоуправления Р. Редлих [8; 4] и П. Ашлей определяют местное самоуправление как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву (*common law*) [9; 10].

С точки зрения теоретиков марксизма, местное самоуправление определялось как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения [11; 12].

Сущностное наполнение местного самоуправления в большой степени зависит от приверженности той или иной теории его становления. В процессе многовекового становления этого института развивающаяся научная мысль знала немало противоречивых теорий.

Теория свободной общины выдвигала следующие основополагающие начала организации местного самоуправления:

- избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- положение о разделении дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела, поручаемые государством;
- местное самоуправление - это управление собственными делами общин, отличными по своей природе от дел государственных;
- органы местного самоуправления — органы общин, а не государства;
- государственные органы не вправе вмешиваться в собственную компетенцию общины. Они лишь следят за тем, чтобы община не выходила за рамки своей компетенции [9; 7].

Большое распространение получила юридическая теория или теория «самоуправляющихся единиц как юридических лиц». Согласно этой теории, органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городской и сельской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы - субъекты предоставленных им правительственных прав, и эти права предоставлены государством названным единицам в полное обладание. Раз государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведывание делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда - необходимость выборных коммунальных органов в противоположность органам, назначаемым от правительства. В этой теории, имеющей строго логический характер с точки зрения профессиональной юридической казуистики, однако, совсем отсутствует социальная точка зрения.

Все изложенные теории приводили в той или иной степени и в различных толкованиях противопоставление начала коммунального началу государственному. Государственная теория, наоборот, видит в местном самоуправлении часть государства. Самоуправление, согласно этой теории, сводится к возложению на местное общество или, точнее, на выборные его органы осуществление задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и, следовательно, тот, кто несет обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Не обособление местного общества от государства, а, напротив, призыв этого общества к службе государственным интересам и целям составляет главный смысл местного самоуправления [13; 14]. Государственная теория впервые была сформулирована ещё Л. Штейном и Р. Гнейстом. Практика показала, что органы самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов и др.). Оказалось, что нельзя дать точного разграничения дел собственно общинных (местных) и дел государственных, порученных для исполнения общинам. Те вопросы, решение которых осуществлялось органами местного самоуправления, не могут считаться только общественными и противопоставляться государственным вопросам, ибо они по своему содержанию (дорожное благоустройство, местные налоги, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п.) не отличаются от местных задач государственного управления. Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

Однако Л. Штейн и Р. Гнейст в нахождении отличительных признаков местного самоуправления расходились, что послужило основанием для формирования двух основных направлений в рамках общей государственной теории самоуправления — политического (Гнейст) и юридического (Штейн).

Рудольф Гнейст полагал, что одна лишь выборность органов и должностных лиц местного самоуправления еще не гарантирует реальность местного самоуправления, его самостоятельность. Зависимость любого чиновника, по его мнению, обусловлена тем, что служба для него — источник средств для существования. Он вынужден служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения. Поэтому, связывая местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей, Гнейст и его сторонники видели основания самостоятельности органов самоуправления в особенностях порядка их формирования, замещения отдельных местных должностей.

Большинство ученых поддерживало позицию Лоренна Штейна, который видел основания самостоятельности органов местного самоуправления в том, что они являются не непосредственными органами государства, а органами местного сообщества, на которое государство возлагает осуществление определенных задач государственного управления.

Л. Штейн считал, что специфика местного самоуправления состоит в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы являются особыми субъектами права, особыми юридическими лицами, вступающими с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения [13; 15].

Практика местного самоуправления находила теоретическое обоснование в политических учениях французских просветителей и английских либералов XVII - XVIII веков. Идеи общественного договора, естественных прав личности и автономной общины, лозунги представительного правления и разделения властей определили характер различных концепций раннего муниципального управления, трактовавших его как независимое от центральной власти самоуправление общин. Значительное распространение получила теория, признававшая самоуправление естественным, неотъемлемым правом суверенной общины, сложившимися еще до образования государства. Консервативный вариант этой теории, особенно характерный для Великобритании и американского Юга, обосновывал сосредоточие функций самоуправления в руках узкой аристократической элиты. Наоборот, демократическое направление муниципализма усматривало в местных учреждениях средоточие демократических начал - широкой выборности, доступности для населения, и, в конечном счете, видело в них оплот народного суверенитета, демократии и препону олигархическому правлению. Демократическая концепция местного самоуправления связана в истории муниципальных учреждений, прежде всего, с именем Томаса Джефферсона, который с позиций фермерского радикализма отстаивал преимущества «республик в миниатюре» - самоуправляющихся мелких поселений, институтов прямой демократии, широкого избирательного права, императивного мандата и выборности муниципальных должностных лиц [16; 17].

Местное самоуправление - это самостоятельная и гарантируемая государством деятельность населения соответствующей административно-территориальной единицы и его выборных органов по управлению местными делами [18; 19].

Современная модель местного самоуправления, складывающегося в Казахстане, при определении его компетенции учитывает опыт прошлого, демократические тенденции формирования правового государства, отвечает международным стандартам. Демократия, выступая формой организации власти, представляет систему средств, форм и институтов, обеспечивающих реальное участие широких народных масс в управлении страной, общественными делами [20; 21].

В условиях функционирования или создания правового государства и демократического общества особое значение приобретает развитие форм народовластия. Когда употребляется понятие «демократия» (народовластие), то имеется в виду единство народа и власти, точнее, народа, объединенного в государство. Среди форм народовластия обычно выделяют прямую (непосредственную) и представительную (народное представительство). На первом месте должна стоять прямая демократия, позволяющая народу прямо, без посредников и представителей, самому изъяслять свои интересы и волю [22; 19].

Формирование правового государства, углубление демократических процессов в стране объективно повышают значимость местных представительных органов как одного из важнейших конституционных институтов народовластия. Именно на этой государственно-правовой основе

возможно эффективное осуществление радикальных политических и экономических реформ, гражданское согласие и консолидация многонационального общества, успешное преодоление социальных противоречий и предотвращение нарушений конституционных прав и свобод [23; 24].

Процесс разработки концепции местного самоуправления, тем более создания его структур, находится в транзитном состоянии. Но и сегодня очевидно что основой, цементирующим началом местного самоуправления могут быть местные социально-экономические, политические, национальные, культурные и другие интересы, главным содержанием его работы - осуществление этих интересов в рамках региональной политики. На этих началах возрастает роль органов местного самоуправления в политической системе общества, их независимость в отношениях с государственными структурами.

Основным предназначением местного самоуправления является организация территориального управления в интересах местного населения и конкретной территории [14; 25].

По мнению российского ученого С.А. Авакьяна, местное самоуправление - самая близкая к населению форма управления публичными делами, при которой значительная часть местных дел может разрешаться самим населением, для решения остальных вопросов оно образует органы местного самоуправления. Сами эти дела потому и считаются местными, что непосредственно затрагивают вопросы повседневной жизни населения [26; 7].

Региональное (местное) самоуправление основывается на праве граждан решать вопросы своего жизнеустройства самостоятельно на местном уровне, используя весь потенциал - интеллектуальный, организационный, информационный, любые ресурсы, позволяющие на подлинно демократических принципах обеспечить нормальные условия жизни.

Местное самоуправление по своей природе является властью, наиболее приближенной к населению. Это форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения, причем развитие самоуправления происходит при поддержке государства и государственных гарантиях [27; 23].

Попытки осмысления проблем современного местного самоуправления постоянно предпринимаются в науке современного Казахстана не только в юридической науке, но и политологами, философами и представителями других наук. Это связано и с проблемами децентрализации государственной власти и с проблемами формирования гражданского общества.

1. Назарбаев Н.А. В новое десятилетие с новыми планами. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 29.01.2010 г. //Казахстанская правда. – 2010.- 1 марта.
2. Развитие федеративных отношений в России // Российская Федерация. – 1998. - №2. – С. 20-22.
3. Жанузакова Л.Т. Органы местного государственного управления: проблемы разграничения полномочий и взаимодействия// Мир закона. – 2003. - №5. – С. 17-19.
4. Конституция Республики Казахстан. Комментарий // под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Алматы: Жеті Жарғы, 1998. – 432 с.
5. Назарбаев Н.А. Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики: Послание Президента Республики Казахстан // Казахстанская правда. – 2008. – 28 февраля.
6. Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. - Алматы: АЮ ВШП «Адилет». – 2003. – 710 с.
7. Назарбаев Н.А. Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира. Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии: Послание Президента народу Казахстана от 1 марта 2000 года// Казахстанская правда. – 2006. – 2 марта.
8. Амандыкова С.К. Конституционное право Республики Казахстан: // Учебное пособие. – Караганда, 2006. – 192 с.
9. Федеральный Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. - №131// - СЗ РФ. – 2003. - №40. – С. 3822.
10. Зиманов С.З. Конституция и парламент РК. - Алматы: Жеті жарғы, 1995. – 325 с.
11. Айтхожин К. О конституционных реформах: казахстан и мировой опыт // Юрист.-2007. - №2.-С. 37-41.
12. Конституция Республики Казахстан 1995 г.: // Учебно-практическое пособие. - Алматы: ТОО «Издательство Норма-К», 2008. – 44 с.
13. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года // Конституции государств Европейского Союза. // под общей ред. Л.А. Окунькова. – М.: Издательская группа ИНФРА-М., 1997. – С. 655-687.
14. Авакян С.А. Конституционное право России: учебный курс. – 2-е изд., перераб. и дополн. – в 2-х т. – Т. 2. – М.: Юрист, 2006.- 778 с.
15. Копабаева А.О. Конституционно-правовой статус маслихатов. - Алматы: Жеті жарғы, 2000. - 88 с.
16. Копабаева А.О. Конституционно-правовой статус маслихатов. Алматы: Жеті жарғы, 2000. - 88 с.
17. Градовский Н.Д. Государственное право важнейших европейских держав – СПб., 1895. – С. 3.
18. Муниципальное право: // учебник / под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: изд-во ЭКСМО, 2005. – 1200 с.
19. Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. - Алматы: АЮ ВШП «Адилет». – 2003. – 710 с.
20. Сартаев С.С. Некоторые вопросы истории и теории правового государства // Известия АН КазССР. - 1989.- №5.-С. 9-14.
21. Таранов А.А. Правовые условия организации местного самоуправления в Республике Казахстан // Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития. – Алматы, 2003.- С. 99-104.

22. Кобабаев О.К. Конституционно–правовые основы организации и функционирования государственной власти Республики Казахстан (проблемы теории и практики) : автореф. ... д.ю.н. – Алматы, 2000. – 53 с.
23. Сапарғалиев Г.С. Проблемы соотношения Конституции и Законов Республики Казахстан // Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы. – С. 7-26.
24. Малиновский В.А. Местное управление, самоуправление и опыт зарубежных стран // www. Constconsil.kz.
25. Жиренчин К.А. Историко-теоретические основы местного самоуправления в РК. // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного управления и самоуправления государств–участников СНГ: материалы международного «круглого стола» 23.06.2005 г. – Астана.: ЗАО «Институт законодательства Республики Казахстан», 2005. – 248 с.
26. Выдрин И.В. Муниципальное право России: учебник для вузов. – М.: Норма, 2006. – 320 с.
27. Автономов А.С. Правовые и финансовые основы самоуправления в РФ: Учебное пособие. - М.: МЗ ПРЕСС, 2002. - 79 с.

\*\*\*\*

Бұл мақалада автор жергілікті өзін-өзі басқару институтымен оның теоретикалық негіздерін қарастырған.

\*\*\*

In this paper the author considers the institution of local self-government and its theoretical foundations.

*С. Мурат*

## ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ТЕОРИИ И ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Осуществление парламентского контроля занимает важное место в деятельности государства. Парламентский контроль представляет собой одну из разновидностей государственного контроля и является, по сути, внешним контролем за деятельностью исполнительной власти. Это самостоятельный институт парламентаризма, имеющий длительную историю и разнообразные формы контроля. Контроль, который парламент осуществляет за деятельностью исполнительной власти, основывается на главном принципе: парламент выражает волю народа и потому должен быть в состоянии контролировать осуществление государственной политики; он должен обеспечить такое положение, при котором эта политика отвечала бы положениям всего народа.

Парламентский контроль необходим, прежде всего, для того, чтобы не позволить исполнительным органам фактически узурпировать власть в государстве, нивелировать деятельность демократических институтов. Это, естественно, возможно лишь при условии, что он является достаточно действенным. Вместе с тем очевидно, что он не должен быть неоправданно жестким, так сказать, излишне обременительным для правительства. Иначе последнее просто не сможет эффективно функционировать [1, с.78]. Задача законодателя состоит, таким образом, в том, чтобы найти «золотую середину», то есть создать такую систему парламентского контроля, которая, с одной стороны, явится надежной гарантией от превышения правительством своих полномочий, с другой — не будет чрезмерно стеснять его и тем самым позволит ему надлежащим образом проводить национальную политику.

Парламентский контроль функционирует во многих странах. История представляет примеры разной степени давности в развитии самой действенной формы парламентского контроля – парламентского расследования: достаточно вспомнить процесс парламентского расследования причины военных действий в Ираке, когда парламент Великобритании призвал к ответу премьер-министра Тони Блэра. Судья палаты лордов Брайан Хаттон сумел сделать формат расследования беспрецедентным по своей широте. Не менее принципиально держали свои позиции в плане парламентского контроля парламентарии Италии (парламентское расследование деловой деятельности Сильвио Берлускони, которого обвинили в подкупе судей с целью повлиять на исход битвы по корпоративному слиянию в 1985 году), специальная комиссия бельгийского парламента (в феврале 2000 года проводила расследование обстоятельства убийства первого премьер-министра республики Конго - Патриса Лумумбы и причастности к этому убийству бельгийских политиков).

Наиболее распространенная и важная контрольная прерогатива парламента – парламентский финансовый контроль. Разработчики Австрийской Конституции сформулировали следующее положение: «Национальный совет и Федеральный совет вправе проверять ведение дел Федеральным правительством, а также формулировать в своих решениях рекомендации относительно осуществления исполнительной деятельности» [2, с. 326]. В Австрии, таким образом, наиболее четко и точно была определена и самая важная сфера жизни общества, в которой, в первую очередь, должен осуществляться парламентский контроль. Данной сферой была признана осуществляемая исполнительной властью расчетная и финансовая деятельность. Существование института государственного финансового контроля основано на факте, что финансистам присуща не только