

Академия юриспруденции – Высшая школа права «Әділет»

УДК 342:352.071 (1-22) (574)

На правах рукописи

**ДЖУНУСОВА МАЙЯ ЮБИЛЕЕВНА**

**Конституционно-правовой статус акимов поселка, аула (села),  
аульного (сельского) округа в Казахстане**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право;  
административное право; финансовое право

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
кандидат юридических наук,  
доцент А.А. Черняков

Республика Казахстан  
Алматы, 2006

## СОДЕРЖАНИЕ

Определения .....	3
Обозначения и сокращения.....	4
Введение .....	5
1 Государственное управление как основная форма организации и деятельности акимов низового звена исполнительной власти в Казахстане.....	16
1.1 Исполнительная власть как форма государственного управления: историко-правовой анализ .....	16
1.2 Реформирование исполнительной власти низового звена по пути децентрализации государственного управления .....	36
1.3 Акимы как субъекты низового звена исполнительной власти в сфере управленческих отношений.....	51
2 Конституционно-правовые основы организации и деятельности акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане: проблемы становления и развития.....	65
2.1 Состояние законодательной базы, закрепляющей правовой статус акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.....	65
2.2 Институт акима низового звена системы исполнительной власти в Республике Казахстан.....	86
2.3 Компетенция и пути оптимизации конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане.....	107
2.4 Правотворческая и правоприменительная деятельность акимов: анализ юридической природы принимаемых актов права .....	125
Заключение .....	139
Список использованных источников.....	147
Приложения.....	157

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей диссертации применяются следующие термины с соответствующими определениями:

**Аким** – государственный политический служащий, являющийся представителем Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий в пределах компетенции местный исполнительный орган, с учетом общегосударственной политики в сочетании с интересами населения административно-территориальной единицы, осуществляющий исполнительную власть, в целях комплексного развития соответствующей территории.

**Акимат** – местный коллегиальный исполнительный орган, возглавляемый соответствующим акимом, входящий в единую систему исполнительной власти Республики Казахстан, осуществляющий проведение общегосударственной политики в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

**Государственное управление** (в широком смысле) – организационно-функциональная деятельность государства, проявляющаяся в реализации законодательной, исполнительной, судебной, иных форм власти в целях обеспечения правовых интересов субъектов властеуправления.

**Государственное управление** (в узком смысле, применительно к системе исполнительной ветви власти) – это организационно-функциональная система органов власти, имеющая целью оптимальное решение задач сферы исполнения, регулирования, обеспечения, а также защиты правовых интересов субъектов властеуправления.

**Децентрализация системы власти и управления** – это реформирование управленческих отношений, связанное с демократизацией, переходом от жесткой централизации к оптимальной политической системе, воплощающее правовые принципы, развитие прогресса, самостоятельность в принятии решений нижестоящими субъектами властеотношений.

**Компетенция акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа** – система норм, изложенных в Конституции и Законах Республики Казахстан, которые закрепляют и регулируют их правосубъектность, цели, функции, задачи, субъективные права, юридические обязанности, гарантии деятельности, ответственность.

**Местное (общественно-государственное) самоуправление** – легитимный (децентрализованный) институт публичной власти, действующий на основе компетенции и под свою ответственность в интересах местного населения и проведения государственной политики на соответствующей территории.

**Муниципальное управление** – местное (общественно-государственное) самоуправление как легитимный (децентрализованный) орган публичной власти, действующий на основе компетенции и под свою ответственность в интересах местного населения и с целью проведения государственной политики на соответствующей территории.

**Правовой акт** – официальное (властное) требование, принятое государственным органом или должностным лицом в соответствии с

установленными процедурами в формах обязательного правила нормативного либо правоприменительного (индивидуального) характера.

**Правоустановительная деятельность акима** – компетенционная функция, итогом реализации которой является принятие решений, имеющих нормативно-правовой характер.

**Правораспорядительная деятельность акима** – осуществление деятельности, относящейся к его компетенции, результатом которой является принятие актов правоприменения, имеющих характер распоряжений либо указаний.

**Правореализующая деятельность акимов** – осуществление компетенции в формах проявления обязанностей, прав, ответственности, включающей в себя правоустановительную и правораспорядительную деятельность, итогом которых является принятие решений и распоряжений. Правореализующая деятельность акимов осуществляется в режиме правовых отношений.

**Субъект государственного управления** – это правосубъектное лицо (участник правоотношения), действующее в сфере управления по поводу социального, экономического, политического, а также иного, не противоречащего законодательству, правового интереса.

**Устав низовых административно-территориальных единиц** – принимаемая собранием уполномоченных поселка, аула (села), аульного (сельского) округа система норм обычного права, регулирующая с учетом государственной политики и интересов местного населения вопросы местного (муниципального) самоуправления в целях развития соответствующей территории.

## **ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ**

п. – пункт

пп - подпункт

ст. – статья

ст. ст. – статьи

КСК – кооператив собственников квартир

РК – Республика Казахстан

СМИ – средства массовой информации

ВВП – валовой внутренний продукт

МОН РК – Министерство образования и науки Республики Казахстан

Печ. л. – печатный лист

КазНУ им. аль-Фараби – Казахский национальный университет им.аль-Фараби

КазНПУ им. Абая – Казахский национальный педагогический университет им.

Абая

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Современный этап развития общества и государства характеризуется утверждением правового положения человека и гражданина, представляется как период значительного подъема Республики Казахстан, активного продвижения реформ в экономической, социальной и политической сферах. В то же время еще сохраняется консервативная тенденция (завышенная степень) централизации государственного управления. Причем неоправданно сохраняющийся в Казахстане консерватизм вертикали (централизации) власти особенно остро проявляется в организации и деятельности исполнительной власти. Нельзя, по нашему мнению, считать сельского акима органом государственной власти на местах.

Безусловно, следует реформировать государственное управление и, в первую очередь, в низовых звеньях исполнительной власти, то есть создать в Казахстане органы власти в лице местного самоуправления. Анализ показывает, что данные вопросы требуют своего неотложного решения, и они, в конечном итоге, предметно касаются содержания конституционно-правового статуса акимов. Особенно это касается низового звена, в частности акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа. При этом вся актуальность проблемы состоит именно в том, что в аулах и селах функционируют лишь только акимы (как представители центральной власти) при полном отсутствии в данных (низовых) звеньях местного управления органов государства.

Если несколько лет назад в какой-то мере этот факт оправдывался переходным периодом, необходимостью целенаправленного проведения реформ, то в настоящее время наметились предпосылки формирования новой ситуации – перехода к децентрализации власти и управления. Актуальными становятся вопросы поиска путей совершенствования данного института, включая акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти в Казахстане. В связи с этим назрела потребность решить давнюю проблему местного самоуправления или, иными словами, создать институт муниципального управления, которым бы охватывалась власть акимов низового звена исполнительной власти.

С проводимой в стране реформой, процессами начавшейся децентрализации в государственном управлении, повышением ответственности государственных служащих, проблема статуса местных исполнительных органов власти привлекает в последнее время внимание не только специалистов различных отраслей, но и населения регионов страны. Причем проблема поиска ее решения затрагивает не только необходимость пересмотра конституционно-правового, но и административно правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.

Говоря о реформах, особенно в сфере исполнительной власти, Президент особо сделал акцент на децентрализацию, «упорядочение и повышение эффективности государственного управления» [1, с. 80]. Такая (перспективная) ориентация в правовой политике, начатая еще в 1995-1997 гг., наполняется новым качественным содержанием, являющимся предпосылкой (приобретающей характер устойчивой тенденции) в формировании основ гражданского общества и

создании правового государства в Казахстане, как идеала настоящего и будущего.

Исходя из реалий современного развития политической и социально-экономической системы в нашей стране, достижение абсолютного идеала в данном направлении, как справедливо отмечает А.А. Матюхин, представляется делом долговременным и бесконечным. «Теоретические построения о правовом государстве как исторической реальности используются в качестве осмысления идеала, который к тому же *практически* никогда, по замечанию А.А. Матюхина, не может быть достигнут. Исторически ни одно из существующих государств не стало по-настоящему правовым, ибо идеальный тип задает *логический предел*, некий “мыслимый горизонт”, а к нему, согласно М. Веберу, разработавшему и использовавшему представление об “идеальном типе” [2, с. 172], можно только стремиться» [3, с. 171 – 172].

В условиях Казахстана (на данном этапе его развития), как никогда очевидно, проявляются активная роль и задачи государства, его организующие управленческие начала не только в политической и социальной области, но особенно в экономической сфере, что подтверждается ежегодными Посланиями Главы государства народу Казахстана. Потому трудно согласиться с позицией Л.Т. Назаркуловой, которая категорично заявляет, что «сегодня в Республике Казахстан роль государства в жизни общества является минимальной» [4]. Видимо, данное суждение автора основывается на завышенной роли рыночных отношений, где все создается негосударственными структурами, а государству отводится роль наблюдателя.

Поэтому становится очевидна необходимость проведения серьезных реформ (деконцентрация и децентрализация) в системе институтов власти и управления, а также в организации института государственной службы. В этой связи Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев в своем выступлении на первом заседании Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ отметил, что «в текущем году необходимо принять ряд конкретных мер по дальнейшей демократизации:

– Правительству нужно завершить создание законодательной базы децентрализации власти и введение местного самоуправления...» [5].

Следует утвердить тот (необходимый) идеал с тем, чтобы местная власть стала созидающей, приблизить и сделать ее доступной для населения. Наиболее ярко эта тенденция стала проявляться в организации и деятельности исполнительной ветви власти. Причем в ее структуру, как единую управленческую систему, входят акимы аульных (сельских), поселковых, аульных (сельских) окружных территорий, общая численность [6] которых по состоянию на начало 2006 г. составляет 2497.

Согласно Конституции, поселковые, аульные (сельские) акимы, являясь низовым звеном государственного управления в сфере исполнительной власти делами местного значения, несут ответственность за состояние дел на соответствующей (управляемой ими) территории. Эти и иные обстоятельства явились теми основаниями, причинами и условиями, решение которых потребовало

комплексного проведения исследования низового звена исполнительной власти в Казахстане.

Безусловно, данный и иные факторы весьма ярко отражают актуальность проблемы. Ибо организация жизни местного населения и практика деятельности акимов низового звена местного управления на протяжении всего переходного периода оставалась и по инерции еще продолжает оставаться в состоянии половинчатого правового регулирования. Так, согласно пункту 5 статьи 87 Конституции Республики Казахстан 1995 г. маслихат вправе двумя третями голосов от общего числа его депутатов выразить недоверие, к примеру, акиму района, поставить вопрос о его освобождении от должности перед Президентом Республики либо вышестоящим акимом [7, с.37].

В то же время, если раньше в аулах, селах, поселках, сельских округах были выборные представительные органы, выражающие волю населения этих административно-территориальных единиц, то с середины 90-х годов их не стало. Аульная (сельская) власть безраздельно перешла к исполнительной администрации, то есть к низовым ее звеньям – поселковым, аульным (сельским) и одноименным с ними окружным акимам. Местное население, по существу, лишилось власти по причине ликвидации низовых представительных органов. В таком положении возникла ситуация, где исполнительная власть стала единолично осуществляться только в лице акимов низового звена государственного управления, а также во многом характеризуется своей авторитарностью, что подтверждается социологическим опросом сельского населения.

В качестве правового баланса существующей власти акимов должна быть противопоставлена, что не противоречит Конституции, муниципальная власть как органа самоуправления, которая бы представляла интересы местного населения. В результате такой реформы появилась бы возможность со стороны населения воздействовать при помощи таких формирований на селе, как сельский сход, совет аксакалов и ветеранов труда, других (самостоятельных) социальных формирований аулчан. С помощью института сдержек и противовесов они могли бы выразить свое отношение к деятельности акима, включая выражения ему вотума доверия либо вотума недоверия.

Предполагается, что такими органами, согласно ныне действующей Конституции, должны быть органы местного (муниципального) самоуправления. Причем в качестве органа исполнительной власти такого самоуправления должны стать поселковые, аульные (сельские) окружные акимы. В этой связи становится непонятной ситуация законодательного тупика вокруг будущего закона о местном самоуправлении, который (согласно пункту 2 статьи 92 переходных положений Конституции) должен быть принят еще в 1997 г. Но этого не произошло до настоящего времени.

Одним из способов решения этой сложной проблемы является институт выборности акимов, идея которого была выдвинута и обоснована еще в 1996 г. общественным движением «Азамат» [8]. Следует отдать должное и партии «Отан», которая еще в 2001 г. на своем съезде поставила на повестку дня вопросы о концепции местного самоуправления [9]. Такого рода проблемы

также решались на заседаниях Национальной комиссии по вопросам демократии и развития гражданского общества при Президенте Республики Казахстан в 2004–2005 гг. Принципиальное решение данной проблемы было определено главой государства. В частности, он отметил, что «на местном уровне необходимо начать введение **реального самоуправления. В селах и поселках** предлагаю провести выборы Кенеса (совета) – местного представительного органа, который, в свою очередь, избирает своего председателя. Тем самым мы завершим построение системы местного самоуправления.

При этом должен сохраниться институт акимов сельских округов, которые будут заниматься осуществлением государственных функций и станут финальным звеном местного государственного управления. Остальные функции могут выполнять советы и председатели» [5].

Собственно этими и иными причинами, основаниями и условиями объясняется актуальность, научная новизна и практическая направленность темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности темы исследования** характеризуется тем, что за период становления и развития Казахстана как суверенного государства научные исследования в этой области практически не проводились. А если и проводились, то они отличались выраженным схематизмом и, по существу, не отражали всю полноту вопросов, относящихся к институту акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена системы исполнительной власти в Республике Казахстан [10, 11]. Особенно это касается проблем соотношения централизации и децентрализации государственной власти, государственного управления, формирования органов местного самоуправления.

Источниковедческую базу избранной темы диссертационного исследования составили: конституция, законы, указы, постановления, определяющие правовой статус акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа. В процессе исследования важное место отведено анализу официальных источников (документов) – посланий, заявлений и выступлений Президента Республики Казахстан, ведущих государственных, общественных и политических деятелей, в том числе оппозиционных. Предметом анализа явились монографии, сборники научных трудов, материалы конференций, «круглых столов», а также научные издания, общественно-политическая литература, включая периодику, посвященную организации и деятельности местных исполнительных органов. В контексте предмета исследования использованы научные изыскания Г.А. Алибаевой, Г.В. Атаманчука, М.Т. Баймаханова, А.М. Байменова, Л.Т. Жанузаковой, Н.Х. Калишевой, В.А. Малиновского, А.А. Матюхина, Ж.К. Медиевой, Э.Б. Мухамеджанова, В.И. Патрушева, Р.А. Подопригоры, Г.С. Сапаргалиева, А.А. Таранова, В.Н. Уварова, В.Е. Чиркина, других отечественных и зарубежных ученых, труды которых были использованы в процессе анализа сферы властеуправления.

В исследовании также учитывались достижения отечественной и зарубежной практики (в частности советского, казахстанского, российского опыта) в деле организации устройства и функционирования местной исполнительной власти.



В целом исследование конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане, в том числе и сравнительное, показало, что проблемы теории и практики в этом звене исполнительной власти требуют своего комплексного решения.

**Объект и предмет исследования.** В качестве **объекта** диссертационного исследования выступают общественные и государственные отношения, касающиеся конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти в Казахстане. **Предметом** исследования является управленческая деятельность, а также выявление сущности власти сельского акима, состояние законодательной базы, конституционно-правовой и административно-правовой статусы, компетенция, правотворческая и правоприменительная деятельность акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане.

**Цели и задачи** обусловлены избранным объектом и предметом исследования. В частности, намечено: комплексно рассмотреть конституционно-правовой статус акимов низового звена исполнительной власти в поселках, аулах (селах), аульных (сельских) округах Республики Казахстан; на основе анализа синтезировать пути совершенствования данного института. В этой связи важно выделить вопросы централизации, а также деконцентрации и децентрализации власти и управления через институт выборов сельских акимов и органов местного самоуправления. Кроме того, ничем не оправданное замедление создания органов местного самоуправления, лишает население конституционного права реально осуществлять государственную власть.

Поэтому, в масштабе всего Казахстана возникает глобальная проблема, влияющая, в первую очередь, на процессы экономического и социального характера. Через решение этих проблем, которые являются, прежде всего, экономическими и социально-политическими, можно остановить миграцию населения (особенно из села в город), решить многие социальные вопросы (занятость, образование, здравоохранение), оказать влияние на снижение преступности, укрепление законности в стране. Имея в виду идею, что «реформы должны пойти снизу», через институт акимов низового звена, представляется возможным реально приблизить перспективы создания гражданского общества и правового государства в Казахстане. Этими и иными основаниями, условиями, причинами, по существу, и определены цели диссертационного исследования, достижение которых состоит в решении следующих проблем и задач:

- проанализировать в историко-правовом аспекте конституционно-правовые основы организации и деятельности низового звена исполнительной власти акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане. В этой связи рассмотреть проблемы становления, основных этапов развития государственной власти как фундамента государственного управления;

- исследовать основные причины централизации и децентрализации в государственном управлении, обозначить принципы децентрализации власти и управления, формирование органов местного самоуправления в низовом звене исполнительной власти;

- рассмотреть проблему субъектов исполнительной власти, при этом выделить институт акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа и его место как низового звена системы исполнительной власти;

- изучить и научно обосновать компетенцию акимов низового звена в динамике реализации их обязанностей и прав в конституционно-правовой и административно-политической сферах деятельности;

- по-новому переосмыслить компетенцию акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в сферах правотворчества и правоприменения; рассмотреть юридическую природу принимаемых актов права;

- исследовать и аргументировать оптимальные пути совершенствования института акимов низового звена исполнительной власти в контексте местного самоуправления.

**Научная новизна исследования.** В диссертационной работе впервые, всесторонне и комплексно рассмотрены проблемы конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти. В этом аспекте приобретает особую актуальность тот факт, что в отечественной науке Казахстана по существу отсутствуют научные разработки института акимов низового звена исполнительной власти, что объективно характеризует новизну избранной темы. Из материалов Агентства по статистике Республики Казахстан видно, что на начало 2006 г. в Республике Казахстан было зарегистрировано 7429 населенных пунктов (поселков, аулов и сел). На их основе образовано 2497 административно-территориальных единиц. В частности, поселков, состоящих из двух и более самостоятельных населенных пунктов, 60 единиц; 101 поселок, состоящий из одного населенного пункта; аульных (сельских) округов 1837 единиц; аулов (сел) 499 единиц [6]. Указанные административно-территориальные единицы возглавляются соответствующими акимами, являющимися официальными представителями Президента и Правительства Республики Казахстан. Как видим, путем объединения административно-территориальных единиц в поселковые, аульные (сельские) округа образуется исполнительная власть и управление, возглавляемая (осуществляемая) единолично политическими государственными служащими в лице соответствующих акимов.

Проведенные социологические исследования, а также статистические данные подтверждают неблагоприятную тенденцию разорения аулов и сел в Казахстане [12, с. 3]. Выявлены неспособность, рутинность действий в руководстве делами местной территории со стороны акимов. Отмечается массовое депрессивное состояние местного населения и, как следствие, его неучастие в управлении делами государства, что подрывает авторитет исполнительной власти и государственного управления и, самое главное, дискредитирует институт представительства главы государства и Правительства Республики Казахстан. Эти и иные выводы подтверждаются социологическими исследованиями и объективно указывают на масштабность проблемы. В этой связи предлагаются новые идеи, осуществление которых будет способствовать продвижению намеченных реформ в сфере организации и деятельности акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти.

В первую очередь, предлагается пересмотреть законодательную базу: отдельно принять закон о местных представительных органах и закон о местных исполнительных органах. Причем в законе (отдельным разделом) детализировать правовой статус акимов низового звена исполнительной власти, а не соединять его в одной статье с районными и городскими акимами. Во-вторых, необходимо принять закон о местном самоуправлении, причем в качестве концептуальной идеи выступает соединение государственных и общественных начал, что позволит сэкономить бюджетные средства. В-третьих, каждая административно-территориальная единица, в том числе поселковые, аульные (сельские) и одноименные с ними окружные территории, должны иметь свой устав, в котором были бы закреплены и отрегулированы особенности местных условий.

В последнее время исполнительная власть, стараясь обосновать и сохранить «эффективность» своего статуса, выдвигает и отстаивает неприемлемую идею образования органов общественного самоуправления взамен еще не созданных органов местного самоуправления. Принципиальное различие этих структур власти состоит в том, что органы местного самоуправления должны быть не сугубо самостоятельными (наподобие существующих КСК или существовавших ранее домовых, уличных комитетов), а сочетающими в себе государственные и общественные начала, со своим бюджетом, коммунальной собственностью, территорией. Тогда как органы общественного самоуправления должны формироваться на иных принципах, то есть они не должны содержаться за счет местного бюджета.

Становится очевидным, что искусственное торможение перехода к новым формам управления, сдерживает процессы формирования гражданского общества и правового государства в Казахстане. Не последнюю роль в этом играют акимы низовых звеньев исполнительной власти, которые напрямую должны быть связаны с органами местного самоуправления. Исходя из существующего в стране положения, где исполнительная власть, по существу, затягивает время, не желая отказаться от излишней централизованности, принимает усилия по сохранению устаревших (отживших) институтов. Такая ситуация позволяет как бы «легче» или «эффективнее» управлять делами общества и государства, включая, конечно, организацию управления и в низовом звене исполнительной власти.

Вполне очевидно, что устранение такого рода негативных явлений в масштабе всего Казахстана должно произойти на основе научно проверенных и доказанных идей, выводов, предложений, которые должны быть учтены в новых условиях при организации и деятельности сельской исполнительной власти. Постановка и решение этих и других проблем конституционно-правового статуса акимов низового звена исполнительной власти в Казахстане представляется новой, актуальной, практически значимой.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Состояние государственного управления как основной формы организации и деятельности акимов низового звена исполнительной власти в Казахстане. В историко-правовом аспекте впервые обосновано 4 этапа развития данного звена

исполнительной власти: 1 этап – до 1822 г.; 2 этап – с 1822 г. по 1917 г. ; 3 этап – с 1917 г. по 1991 г.; 4 этап – с 1991 г. по современный период и в этой связи определено содержание власти сельского акима, которая носит государственно-публично-властный характер.

2. Аргументированы основные направления реформирования исполнительной власти низового звена с учетом нового содержания управленческих технологий, основываясь на опыте процесса администрирования, профессионализма и компетентности акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.

3. Предложено обновленное решение проблемы децентрализации государственного управления применительно к системе власти акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа. На основе полученных данных сформулировано определение этого понятия. В контексте под децентрализацией системы власти и управления понимается реформирование управленческих отношений, связанное с демократизацией, переходом от жесткой централизации к оптимальной политической системе, воплощающее правовые принципы, развитие прогресса, самостоятельность в принятии решений нижестоящими субъектами властеотношений.

4. Раскрыты особенности субъектов государственного управления как политических государственных служащих в сфере низового звена исполнительной ветви власти в Казахстане. В контексте правоотношений обоснована авторская позиция, касающаяся субъектов и объектов в процессе осуществления акимом исполнительной власти. В этой связи субъект государственного управления рассматривается, как правосубъектное лицо (участник правоотношения), действующее в сфере управления по поводу социального, экономического, политического, а также иного, не противоречащего законодательству, правового интереса.

5. На основе анализа нормативно-правовой базы разработаны предложения о совершенствовании законодательной регламентации конституционно-правового статуса акимов низового звена исполнительной власти. Сделан вывод о необходимости (как бы на первом этапе реформ) выделения в Законе РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» отдельного раздела, закрепляющего и регулирующего отношения акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан. Аргументируется (на последующих этапах реформ) предложение о разделении Закона РК «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» от 23.01.2001 года на два самостоятельных нормативных правовых акта: Закон «О местных исполнительных органах в Республике Казахстан»; Закон «О местных представительных органах Республики Казахстан и статусе его депутатов».

6. Критически проанализировано содержание института сельских акимов и на этой основе впервые сформулированы компоненты их конституционно-правового статуса: процедуры избрания на должность и освобождения от должности, юридическая правосубъектность политического служащего, принятие присяги, компетенция политического государственного служащего, выполнение должностных функций и задач акима поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, конституционная ответственность,

7. Рассмотрена компетенция и на этой основе выведены и обновлены элементы содержания административно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа: процедуры назначения и освобождения от должности, компетенция в сфере администрирования, дисциплинарная ответственность.

8. Проанализированы и сформулированы новые определения: «правоустановительная деятельность акима», «правораспорядительная деятельность акима» и «правореализующая деятельность акимов».

**Методология и источники исследования.** Достижение поставленной цели и определение соответствующих (текущих) задач строились в соответствии с обозначенными объектом и предметом исследования. В этой связи, принимались во внимание такие взаимосвязанные между собой направления познания, как онтологический, гносеологический и методологический.

В частности, онтологический аспект изучения конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти в Казахстане проявился в социологическом исследовании института акимов и отношений населения к местной власти соответствующих административно-территориальных единиц.

Одновременно с этим приемом познания использовался и гносеологический аспект решения проблемы, который осуществлялся в изучении теоретических источников и законодательной базы, а также практики властеотношений, что позволило проверить достоверность имеющихся знаний об онтологии института акимов низового звена исполнительной власти.

По существу, этими и иными условиями и причинами обусловлены методологическая позиция, цель и задачи исследования, которые реально проявились в наборе соответствующего познавательного инструментария, необходимого для решения поставленных задач по определению конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане. В основном, как это видно из содержания диссертационной работы, в процессе исследования использовались традиционные методы, применяемые в процессе конституционно-правового, политико-государственного, административно-правового познания реальной организации и деятельности акимов. При этом обращено внимание на необходимость перехода от жесткой централизации к либеральному режиму управления, при котором власть акима должна исходить, прежде всего, из естественных, а также конституционных прав человека, их обеспечения и защиты. В этой связи исполнительная власть акима обязана не препятствовать осуществлению права на свободу любого субъекта.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** На основе комплексного изучения конституционно-правового статуса акимов низового звена исполнительной власти в Казахстане впервые (в аспекте проблемно-хронологической динамики) проведено целостное, специализированное исследование становления и развития содержания конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти в Республике Казахстан.

Полученные результаты и выводы, а также предложения могут быть учтены институтами законодательной и исполнительной власти Республики Казахстан (особенно акимами поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов), которые определяют и реализуют казахстанскую правовую политику в этой сфере. Кроме этого, основные положения диссертационной работы, ее выводы представляют интерес и могут быть использованы в процессе преподавания конституционного и административного права. Историко-правовой подход в исследовании проблем позволил оптимально определить направление реформ, конкретно увидеть современные проблемы конституционно-правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти в Казахстане.

**Нормативная и информационная база исследования.** Источниковедческая база, как видно из содержания исследования, представлена несколькими группами источников нормативного, теоретического и эмпирического характера. К первой из них относятся законодательные и иные нормативные акты, а также послания главы государства, концепции, государственные программы. Эта группа источников представляется важной по той причине, что позволяет охарактеризовать особенности государственного подхода в области правовой политики, обеспечивающей процесс продвижения реформ на селе. Другую группу источников составляют труды отечественных и зарубежных авторов общетеоретического характера. При этом выделяются научные изыскания казахстанских ученых М.Т. Баймаханова, Ж. Баишева, В.А. Малиновского, Э.Б. Мухамеджанова, А.Н. Сагиндыковой, Г.С. Сапаргалиева, А.А. Таранова, А.А. Матюхина, С. ʘзбек<sup>1</sup>/<sub>2</sub>лы, В.Н. Уварова и других авторов, труды которых использованы в процессе диссертационного исследования. Третью группу (эмпирических) источников составляют материалы социологического исследования. В частности, в период с февраля 2003 г. по январь 2005 г. в регионах Казахстана (Мангистауская обл., Алматинская обл., Северо-Казахстанская обл.) проведены социологические исследования (интервьюирование, анкетирование), касающиеся правового статуса акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти, их компетенции, а также отношение местного населения к управленческой деятельности акимов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертационная работа о конституционно-правовом статусе акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в Казахстане прошла апробацию на кафедре конституционного, административного и трудового права Академии юриспруденции – Высшей школы права «ʘділет».

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в опубликованных материалах научных журналов, зарегистрированных Комитетом по надзору и аттестации в сфере образования и науки МОН РК – «Научные труды “ʘділет”», «Правовая реформа в Казахстане», «Фемида», «Мысль», «Экономика и право Казахстана». Положения диссертации объективно нашли свое отражение в следующих публикациях материалов научно-практических конференций: международная научно-практическая конференция «Конституционный

процесс в Республике Казахстан: состояние, проблемы, перспективы», Алматы, Университет им. Д.А. Кунаева, 2004 г.; международная научно-практическая конференция «Проблемы повышения правового сознания и правовой культуры казахстанского общества», Алматы, КазНПУ им. Абая, 2004 г.; научная конференция «Конституция и цивилизационные процессы», Алматы, Университет «Кайнар», 2005 г.; международная научно-практическая конференция, посвященная году России в Казахстане «Экономические и правовые проблемы гармонизации законодательства в области защиты прав и обеспечения интересов личности в условиях глобализации: теория и практика стран СНГ», Алматы, КазНУ им. аль-Фараби, 2005 г.

**Структура и объем диссертационного исследования.** Диссертационная работа, ее структура и объем обусловлены целями, задачами и методологией исследования; включает принятые автором сокращения; введение; два раздела, объединяющие семь подразделов; заключение; список использованной литературы; приложения. Общий объем диссертации, без приложений, составляет 156 страниц.

# 1 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АКИМОВ НИЗОВОГО ЗВЕНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ

## 1.1 Исполнительная власть как форма государственного управления: историко-правовой анализ

Исходя из намеченного объекта и предмета диссертационного исследования и сравнивая в данном аспекте различные системы права, власти и государственного управления по традиционной шкале ценностей: хорошие, удовлетворительные либо неудовлетворительные, что конечно, является не абсолютной оценкой, а лишь относительной. В этой связи, приоритетное и ответственное значение приобретает оценка функционирования всех ветвей государственной власти Республики Казахстан. Причем в условиях намеченных шести приоритетов развития и соответственно осуществление целей и задач управления под названием «Стратегия вхождения Казахстана в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира» в значительной мере ложится на исполнительную власть. Одним из важных направлений ее деятельности в части реализации первого приоритета (девятого подраздела) Президент страны назвал «территориальное развитие» [13]. Содержание и смысл этого приоритета логично оценивать не в одном, а в различных (множественных) аспектах. Ибо «Любая власть, - как справедливо отмечает В.Н. Уваров, - выражается через управление» [14, с. 18]. Поэтому, имея в виду цель, задачи, направления исследования, методологически целесообразно, по нашему мнению, рассматривать конституционно-правовой статус акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан с учетом категорий «власть», «управление», «самоуправление», «ответственность» в сфере исполнительной власти.

Причем власть и управление, будучи едиными, осуществляются через органы государственного управления, в которых заняты должностные лица, включая государственных служащих. Уточняя мысль о государственном управлении как целостной системе, выделим из его содержания то звено, которое относится к исполнительной власти и ее сущности (включая территориальное развитие), то есть к деятельности акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа. Предметное значение рассматриваемого вопроса состоит в том, что данный вид власти осуществляется не только в режиме правовых положений конституционного права и процесса, но и основан на административных предписаниях, административных процедурах, которыми руководствуются в своей деятельности акимы всех уровней. В этой связи возникает необходимость прояснить применяемый в контексте исследования термин под названием «аким».

В справочной литературе этимологический смысл термина «әкім» (аким) означает: «администратор», «владыка», «властитель», «повелитель», «правитель» [15, с.74]. Однако содержание данного термина приобретает несколько иное значение, если рассматривать его в юридическом аспекте. В частности, аким – это, прежде всего, должностное лицо, выполняющее государственно-властные



(публичные) функции. Более того, согласно Конституции 1995 г. и действующего законодательства Республики Казахстан аким по своему правовому статусу является политическим государственным служащим, который обладает соответствующей компетенцией.

При этом вся актуальность проблемы состоит в том, что в низовых звеньях исполнительной власти Казахстана функционируют лишь одни акимы как представители центральной власти при полном отсутствии других (каких-либо противостоящих) органов государственной власти в поселках, аулах (селах), аульных (сельских) округах. Анализ действующего законодательства, а также проведенные нами социологические исследования показывают, что нельзя считать акима как орган государства в той или иной (низовой) административно-территориальной единице. Ибо по существующему законодательству его положение (во всех отношениях) замыкается только в статусе должностного лица как политического государственного служащего.

Методологическое значение данного вопроса состоит в том, что конституционно-правовой статус акимов низового звена исполнительной власти следует рассматривать в контексте государственного управления и его составного компонента – исполнительной власти как формы администрирования. Из данного положения отчетливо просматривается то, что исполнительная власть напрямую связана с понятием «администрация».

Поэтому, затрагивая институты власти и государственного управления, следует также (в сравнительном аспекте) обратить внимание на термин «администрация», который широко применяется в зарубежных странах (к примеру, в Португалии, Франции, Бразилии, других государствах, в том числе в России). Авторские коллективы (в частности, правоведы России) термин «администрация» рассматривают как собирательное понятие, которым обозначаются органы управления хозяйственной единицы, государства в целом, определенной территории, а также государственный орган или аппарат при определенном должностном лице.

Причем данный термин имеет неоднозначный смысл. Во-первых, это некоторая система органов, уполномоченных на решение публичных либо государственных задач. Во-вторых, это некоторая деятельность. В частности, когда эту деятельность осуществляет государство, то это государственная администрация. В то же время, когда эту деятельность осуществляют другие (в том числе негосударственные) институты власти, то это будет публичная администрация [16, с. 300 – 301].

Несколько конкретную и более ясную позицию в этом вопросе занимают Д. Галлиган, В.В. Полянский и Ю.Н. Стариков. В частности, они пишут, что публичность, как правило, направлена на обеспечение не частных, а общих интересов общества, государства, правопорядка в целом. Тогда как частное право направлено на обеспечение интересов отдельных лиц. Ибо государственное управление осуществляется через категории публичного интереса, потребностей, целей, стимулов и норм [17, с.74].

Если данное суждение переложить в практическую ситуацию, применительно к Казахстану, то, к примеру, акимы поселков, аулов (сел),

аульных (сельских) округов как низовое звено исполнительной власти выполняют не только государственные, но и одновременно публичные функции. Так, п. 1, пп. 14-1 статьи 35 Закона РК от 23.11.2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» предусматривает, что аким поселка, аула (села), аульного (сельского) округа «в случае необходимости оказания неотложной медицинской помощи организует доставку больных до ближайшей организации здравоохранения, оказывающей врачебную помощь» [18, с.25]. В приведенном примере данную функцию следует отнести к публичной деятельности, и выполнять ее должны ответственные за это уполномоченные лица.

Как видим, власть акима низового звена одновременно обладает как государственными, так и публичными свойствами, поскольку она выражает не частные, а общественные интересы. Исходя из изложенного, правомерно возникает вопрос об определении сущности власти акима. На основе проведенного анализа доктринальных и нормативных положений можно сделать вывод, что сущность власти акима низового звена заключается в ее государственно-публичном характере, в формах администрирования. Вместе с тем, как показали социологические исследования, власть сельского акима проявляется также и в административно-командных формах, что порой негативно отражается на авторитете исполнительной власти.

Неоднозначное понимание затрагиваемых вопросов связано с тем, как управленческая, в том числе и местная исполнительная власть организована, и как она осуществляется – оптимально или неоптимально, эффективно или неэффективно, справедливо или несправедливо, демократически или недемократически, централизованно или децентрализованно.

В этой связи данные мониторинга о работе местных представительных и исполнительных органов государственного управления, проведенные еще 4 года назад, в 2001 г., показывают, что их деятельностью удовлетворены лишь *«11,5 % респондентов, не очень удовлетворены-50,3 %, совсем не удовлетворены – 26,9 %». Почти половине опрошенных приходилось в течение последнего года обращаться в государственные органы. Удовлетворены отношением к рассмотрению своих вопросов 17,3 %, частично удовлетворены 44,4 %, а 38,3 % - совсем не удовлетворены»* [19, с. 6].

Приведенная статистика убеждает, что необходимо обратить серьезное внимание на профессионализм и компетентность государственных служащих в сфере исполнительной власти. Надо полагать, что эти данные в полной мере можно отнести и к конституционно-правовому статусу акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа как низового звена исполнительной власти в Республике Казахстан.

Несколько позже, то есть в период с февраля 2003 г. по январь 2005 г. в регионах нами проведены социологические исследования (интервьюирование, анкетирование), касающихся правового статуса акимов низового звена, их компетенции по предметам ведения, а также отношение населения перечисленных регионов к местной исполнительной власти. Результаты проведенного социологического исследования в указанных регионах, по

существованию, не имеют принципиального расхождения в сравнении с теми, которые отмечены в 2001 г.

В частности, при проведении социологического опроса перед сельчанами был поставлен вопрос: «Какова Ваша оценка работы акима?». 44 % респондентов оценили положительно – доводит дело до конца; 36 % ответили, что аким перепоручает решение вопросов своим подчиненным; работу акима считают неудовлетворительной – 16 % [Приложение Г, с.169].

Как видим, сравнительные данные показывают, что авторитет местной исполнительной власти, особенно низового звена, насчитывающего 2497 акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, необходимо укреплять и поднимать до уровня признания его местным населением.

В этих целях оправданным следует считать принятие ряда нормативных правовых актов на уровне главы государства, Парламента и Правительства Республики Казахстан. Рассчитаны они на совершенствование кадров государственной службы в целях обеспечения повышения их профессионализма и компетентности, в число которых входят и акимы всех звеньев, включая, безусловно, и акимов поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.

К числу одного из базовых правовых актов, прежде всего, относится Закон РК «О государственной службе» от 23.07.1999 г. (с последующими изменениями и дополнениями). Во исполнение данного закона Правительством Республики Казахстан была разработана и одобрена «Концепция обучения государственных служащих» от 13.11.2000 г., которая определила «основные стратегические направления развития системы обучения государственных служащих на ближайшие 5 – 7 лет».

В концепции также подчеркивается, что создание системы обучения государственных служащих, адекватной современным требованиям – неотложная задача нынешнего этапа реформирования всей системы государственной службы. При этом сделан акцент на то, что последовательная реализация мероприятий реформы требует скоординированной работы всех государственных органов в центре и на местах. Предстоит коренным образом изменить весь процесс обучения государственных служащих, который будет осуществляться через новый механизм управления и финансирования [20, ст. 561].

Однако время показало, что одного «стратегического направления» оказалось недостаточно. Потребовалось принятие второй очереди нормативных положений по этому же блоку вопросов. В частности, был разработан и принят Указ Президента Республики Казахстан от 31.05.2005 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров государственных органов Республики Казахстан» [21] и Указ от 03.05.2005 г. «О кодексе чести государственных служащих Республики Казахстан» [22].

Проведенные социологические исследования показывают, что уровень профессионализма и компетентности государственных служащих, включая и акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков Республики Казахстан особо не поднялся и остается на прежнем уровне. Состояние профессионализма государственных служащих напрямую связано с качеством

государственного управления, особенно его местного (низового) звена. Причем эти свойства власти государственных служащих отмечались в правовой истории еще в античную эпоху.

Анализ теории и практики от античности по XX век включительно подтверждают, что развитие политической и правовой истории, власти и государственного управления осуществлялось неравномерно. В одних странах оно происходило быстрее (разумнее), в других – медленнее, в третьих – наблюдалась импульсивность (скачки в результате социальных потрясений) либо, напротив, отмечался застой (как это имело место в бывшем СССР). В этой связи уточним, что политическая и правовая наука пока не может дать точного ответа на вопрос, в какой стране сложилось и существует образцовое (или отличное) государственное управление и самоуправление. В своем Послании от 18.02.2005 г. Президент Республики Казахстан отметил: «Как показывает опыт других стран, демократия, которой все слои общества должны учиться, - достаточно длительный процесс. Многие страны сотни лет имеют либеральные традиции, однако не достигли совершенства» [1, с. 49].

Не составляет в этом отношении исключение и современное государственное управление в Республике Казахстан. Одной из причин, причем главной, является правильное сочетание принципов централизации и децентрализации в системе государственного управления. Можно лишь ориентировочно заключить, что есть достижения (причем существенные), в чем-то отмечается отставание (например, в социальной сфере) и, конечно, есть серьезные недостатки. К таким упущениям, в первую очередь, следует отнести отсутствие местного самоуправления, причиной которой является неоправданная задержка реформ по децентрализации исполнительной власти на местах, неудовлетворительная юридическая база, что подтверждается проведенными социологическими исследованиями.

Чтобы решить обозначенные проблемы, выяснить их истоки, причины, закономерности проявления, видимо, методологически оправданным будет обратиться к историческому аспекту становления, развития и преемственному опыту не только в Казахстане, но и в других странах. Изучение исторических типов государства и права, включая и аспекты государственного управления, в известной мере могут дать положительные результаты в рассматриваемой сфере. При этом исследователю, как своего рода методологическое напутствие, следует принимать и придерживаться высказывания академика В.И. Вернадского. «Прошлое научной мысли, - подчеркивал он, - рисуется нам каждый раз в совершенно иной и все новой перспективе. Каждое научное поколение открывает в этом прошлом новые черты (...) Случайное и неважное в глазах ученых одного десятилетия получает в глазах другого нередко крупное и глубокое значение» [23, с. 180].

Динамика становления и развития политико-правовой истории и социально-экономического продвижения той или иной страны подводит не только к истокам, но вместе с тем она являет собой преемственность отношений в обществе и государстве. Еще античные философы и мыслители ставили перед собой вопросы о том, каким должно быть государство и кто должен править в

нем. Идея устройства государства и разделение власти возникла не вдруг и не на пустом месте. Она развивалась в течение многих веков и совершенствовалась в различных вариантах. В мировом пространстве (в сфере науки и практики) государственного устройства и управления активно и с большим интересом (принципиальностью) изучаются концепции таких мыслителей, как Платон, Аристотель, Макиавелли, Локк, Монтескьё, Кант, Гегель и другие. Упомянутые и другие мыслители в своих работах освещали вопросы создания справедливого государства, его устройства и необходимости разделения власти, как правило, на 3 ветви – законодательную, исполнительную и судебную.

Относительно идеального и справедливого государства, а также государственной власти в целом исключительное значение имеют воззрения Платона. В частности, в своей работе «Государство» он отмечает: «Трем началам (или частям) человеческой души – разумному, яростному и вожделеющему – аналогичны в государстве три схожих начала – совещательное, защитное и деловое, а этим последним соответствует три сословия – правителей, воинов и производителей (ремесленников и земледельцев)» [24, с.35]. Отсюда следует, что взгляды Платона о справедливом государстве подразумевают разделение власти, которое схоже с тремя началами правления в государстве.

Государство будет устойчивым и справедливым, при управлении им правителя «с хорошей памятью, несокрушимо твердого и во всех отношениях трудолюбивого» [25, с. 319]. Правящий государством должен быть одаренной натурой. Необходимо выбирать «правителя» из таких людей, «которые, по нашим наблюдениям, целью всей своей жизни поставили самое ревностное служение государственной пользе и ни в коем случае не согласились бы действовать вопреки ей» [25, с.181].

Такого рода общие требования являются характеристиками для государства, его органов, должностных лиц, государственных служащих, включая акимов всех звеньев, занятых в сфере государственного управления. Как видно, историчность сама по себе показывает и дает возможность оценить прошлое, взять из нее то полезное, что может быть полезным в современную эпоху. Именно по этой причине взгляды Платона, к примеру, оказали и продолжают оказывать огромное влияние на многих ученых, общественных и государственных деятелей относительно государства и его устройства, и получили продолжение в трудах его последователей.

Таким преемником, хотя и не во всем, был Аристотель. В работе «Политика» он также дает описание древних государств и их устройства. Аристотель показал различные схемы политического устройства государства в зависимости от формы государства, разделения власти. Обратим внимание на три основные части, которые, по мнению Аристотеля, составляют основы каждого из видов государственного устройства: «Первая – законосовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая – должности, третья – судебные органы» [26, с. 514 – 515].

В данной работе Аристотель определил полномочия и компетенцию каждой из властных частей. Законосовещательный орган, по Аристотелю, – это

главный орган власти, который правомочен решать вопросы о войне и мире, о заключении и расторжении союзов, о смертной казни, об изгнании, о конфискации имущества, об избрании должностных лиц и об их отчетности [26, с.515]. В другом месте Аристотель оправданно отмечает, что «без необходимых должностей государство не может существовать, а без должностей, в ведении которых благораспорядок и благопристойность, оно не может хорошо управляться» [26, с. 582 – 583]. Причем мыслитель в обязательном порядке допускал участие в управлении делами государства простых (рядовых) граждан. Принципиальное значение он уделял рассмотрению вопросов участия граждан в законосовещательном органе. «Народной массе, - по его мысли, - должно быть предоставлено право отклонять вносимые законопроекты, но не право самостоятельно выдвигать их – отклоненный законопроект должен опять возвратиться к должностным лицам» [26, с.518],

Безусловно, идеи Платона и Аристотеля находят свою преемственность в трудах ученых средневековой (феодальной) эпохи – Н. Макиавелли, Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье и других мыслителей прошлого. В частности, вопросы государственного управления нашли свое оригинальное решение в трудах Н. Макиавелли. Ибо он, по существу, одним из первых обосновывал в «Истории Флоренции» свою (двухзвенную) идею разделения властей. В этом смысле содержание государственной власти основывалась как бы на двух формах. Во-первых, власть банка, которая представлялась близкой гражданам страны, справедливой, хотя и в некоторой степени авторитарной. При этом, следует выделить, что эта власть осуществляла функции контроля за соблюдением законов верховной государственной власти.

Во-вторых, сама государственная власть, будучи верховной, все же вынуждена была уступить банку часть своих полномочий. В результате этого был устранен несправедливый характер верховной власти государства. Именно власть банка, по мысли Н. Макиавелли, явилась «позитивным противовесом негативному влиянию на общество неустойчивой верховной генуэзской государственной власти» [27, с.38 – 39]. Тем самым было достигнуто стабилизирующее воздействие двух властей на политико-правовую сферу Генуэзского государства.

В диалектике становления и развития государственного управления самостоятельное и, в то же время, преемственное место, занимают труды Дж. Локка. Его «Два трактата о правлении» впервые предметно раскрывают доктрину механизма ограничения верховной власти. По идее мыслителя «вся власть правительства существует во блага общества» [28, с.343]. И, следовательно, какова бы ни была форма государства, правящая власть должна управлять с помощью провозглашенных законов, а не импровизированных приказов и неопределенных решений.

Из такого подхода к содержанию власти вытекает, что Дж. Локк был противником произвольного правления, решения которого идут на пользу только правящей элите. Каждый должен следовать букве закона, независимо от статуса и принадлежности. В отношениях публичной власти и общества главными представляются естественные права и блага человека, которые

реализуются путем ограждения произвола со стороны верховной власти государства.

По существу, классическую форму государственного управления мы находим в научных изысканиях Шарля Луи Монтескьё. Его схема власти управления как бы продолжает концепцию, начатую Дж. Локком, об ограничении верховной власти. Ибо центробежные силы верховной власти всегда стремятся и всякий раз перерастают в угрозу для общества и государства, если ее не ограничивать. В философском труде «О духе законов» Монтескьё вводит и обосновывает идею разделения верховной власти. Главным принципом этой концепции является ограничение власти. Под ограничением верховной власти одного субъекта и предоставлением ее другим субъектам Монтескьё видит разрешение вопроса о справедливости в государстве, который поднимался еще с античных времен. Эта справедливость понимается как распространение свободы на всех граждан, гарантией же обеспечения свободы и блага общества является ограничение от произвола верховной власти и ее разделение [29, с.12 – 13].

Научные труды Ш.Л. Монтескьё явились логическим продолжением идей многих мыслителей в области государственного правления и обеспечения прав и свобод человека [29, с.16]. Эта доктрина получила свое развитие и стала важным этапом становления и формирования государства с эффективной (справедливой) формой правления.

В то же время, как мы видим, развитие государственного управления находит свое логическое продолжение во взглядах И. Канта. Его оригинальный вклад сводится не только к определению формы, но и к наполнению содержания принципа разделения единой власти. Мыслитель оправданно апеллирует к благоразумию и доброй воле правителей, просвещению и воспитанию народа.

Более конкретно научная оригинальность И. Канта проявилась в развитии идеи о разделении власти, что получило не только теоретическое, но и большое практическое значение. Свою концепцию он обосновал в учении «О праве». В этой работе он утверждает, что в каждом государстве существует три ветви власти. Кант поддерживает идею Монтескьё о разделении власти на три ветви, где на исполнительную власть возлагается функция выполнения воли законодателя. Правитель государства (rex. princeps) – это (моральное или физическое) лицо, которому принадлежит исполнительная власть (potestas executoria), он поверенный государства, назначающий должностных лиц, предписывающий народу правила, согласно которым каждый в составе народа может сообразно с законом что-то приобрести или сохранить свое [30, с.348 – 349].

Дальнейшая разработка системы государственного управления получила в трудах Гегеля «О праве» и «Философия духа», в которых он обосновал идею всеобщности и единичности ветвей власти, а также их взаимоотношения. «Принцип разделения властей и содержит существенный момент различия, реальной разумности; однако в понимании абстрактного рассудка в нем заключается частью ложное определение абсолютной самостоятельности властей по отношению друг к другу, частью одностороннее понимание их

отношения друг к другу как негативного, как взаимного *ограничения*. При таком воззрении предполагается враждебность, страх каждой из властей перед тем, что другая осуществляет против нее как **против зла** (выделено нами – М.Д.), и вместе с тем определение противодействия ей и установление посредством такого противовеса всеобщего равновесия, но не живого единства» [31, с. 309].

В данном контексте представляется важным выделить употребляемое Гегелем положение, касающееся «противодействия... посредством... противовеса», что нашло свое, хотя и не дословное, закрепление в п. 4 статьи 3 Конституции Республики Казахстан 1995 г. [7, с. 4].

Из анализа трудов Платона, Аристотеля, Макиавелли, Локка, Монтескье, Канта, Гегеля предметно вытекают, прежде всего, сущностные идеи о справедливом государстве, о разделении власти, о благе народа. В этой связи необходимо, как нам думается, провести параллель, что через столетия данным вопросам уделяется определяющая роль в создании (с учетом разделения единой власти) современных правовых демократических государств, действующих с использованием системы сдержек и противовесов.

Причем, что является важным, принцип разделения единой власти и система сдержек и противовесов должны действовать как в организации верховной, так и местной власти. Такой подход в устройстве власти государственного управления получил свое признание в мировой практике. Данная (апробированная) модель организации власти управления была закреплена в Конституции Республики Казахстан 1995 г., и охватывает как местное государственное управление, так и самоуправление.

Таким образом, принцип разделения единой власти на три ветви с использованием системы сдержек и противовесов полностью распространяется и на систему регионов государства. Однако, данные вопросы казахстанские правоведы рассматривают, в основном, применительно к устройству центральной власти и государственного управления, не затрагивая аспект разделения властей на местном уровне [29, с.62]. Такого же подхода к проблеме разделения власти придерживаются и многие российские ученые, опуская распространение этого принципа применительно к власти на местах [32].

Если говорить предметно о преемственности в сфере управления, то государственно-правовая и конституционная история великого казахского народа в течение многих столетий хотя и медленно, но претерпевала качественные изменения. Эти объективные тенденции нашли свое отражение в казахском обычном праве. Наиболее ярко институты права, государства, управления получили свое развитие в трудах многих государственных и общественных деятелей, мыслителей и ученых Казахстана [33, с.123].

В этой связи выделим страницу истории Казахстана, касающуюся деятельности хана Тауке как основателя Жеті Жаргы. Данный источник социального права воплотил в себе своего рода кодифицированное обобщение основ социального управления и самоуправления и, по существу, явился первым этапом развития этих сфер Казахстана. «Единство обычного права, восходящего к древнему законодательству, известного на всей территории