

**Түйіндеме**

Мақалада автор Ф. Волашенко - шығайы кітапсүйгіштің  
копқырлы тұлғасын ашуға тырысқан.

**Resume**

In the article the author made an effort to expose many-sided personality of a tireless person who likes to read very much, his surname is Voloshenko.

УДК 342. 5 (574)

**КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**Б.Х. Олжабаев, А.И. Бегимтаев**

Павлодарский государственный университет им.С.Торайгырова

Тенденция децентрализации и осуществление в соответствии с этой тенденцией оптимального разделения властных функций между центром и регионами продиктовано тем, что именно в регионах решаются и будут решаться основные задачи ныне стоящие перед обществом и государством. Важнейшим условием успешного решения этих задач является активное, массовое участие населения в их решении, эффективное функционирование всех звеньев государственного аппарата, стоящих близко к народу, его нуждам - акимов, акиматов, представительных органов.

Ныне созданы и все правовые условия для их эффективной работы, Конституцией Республики Казахстан чётко определены основы их организации и деятельности, основные правомочия. На этой основе, структура местных органов управления, их правомочия определены в Законе РК «О местном государственном управлении», принятом в январе 2001 года в русле реформирования системы государственного управления, обозначенного в положениях ныне действующего Основного Закона государства. В Законе «О местном государственном управлении» установлено, что «... местное государственное управление – деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, её развития в пределах компетенции, определённой Законом и другими законодательными актами ...» [1].

В Конституции содержатся общие предметы ведения маслихатов. Закон «О местном государственном управлении» определяет полномочия маслихатов более подробно. Так, в данном Законе, к компетенции маслихатов, в частности в сфере социального обеспечения, относятся: утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчёта об его исполнении, в том числе утверждение сметы расходов на содержание районов в городе республиканского значения (столице), посёлка, аула (села), аульного (сельского округа); осуществление, в соответствии с законодательством РК, мер по обеспечению прав и законных интересов граждан; контроль за исполнением планов, экономических и социальных программ развития соответствующей административно-территориальной единицы, местного бюджета; утверждение программ содействия занятости населения и борьбы с бедностью [1, С.5-6].

Думается, что нужно разработать новую концепцию о местных представительных органах, как органах организации народных масс, а не только народного представительства. Эту новую концепцию в какой-то мере необходимо отразить в Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Только тогда маслихаты будут избавлены от опасности превращения в «говорильни», создающие лишь решения, а станут действительно действующими органами.

Для этого необходимо далее, чтобы депутаты овладевали наукой организации масс – самой сложной и творческой их всех видов наук управления. Такая организация масс не всегда поддаётся тем или иным твёрдым правилам. Нужна умелая работа с людьми, выявлению их запросов и нахождению оптимальных методов их удовлетворения.

В научных исследованиях о местных представительных органах необходимо исходить из нового подхода в определении характера и предназначения представительных органов.

Говоря о новой концепции о роли и деятельности представительных органов, нельзя утверждать, что этого требуют лишь интересы совершенствования социального обеспечения. Но именно практика решения вопросов социальной политики, в том числе социального обеспечения, служит дополнительным фактором для решения более масштабного вопроса о роли и деятельности маслихатов.

Изменение концепции о местных представительных органах как органах - организаторах масс влечёт за собой изменения и в сессионной деятельности, работы постоянных комиссий. Думается, что сессия маслихатов при рассмотрении вопросов социальной сферы, в том числе социального обеспечения, должна выйти из колеи келейности, когда от 11 до 50 депутатов маслихатов собираются лишь одни на свои собрания, чтобы рассмотреть вопросы «болезней» общества, какими являются вопросы социального обеспечения. Сессии маслихатов должны проводиться с массовым участием в их работе тех самых людей, ради которых осуществляется социальная политика. Именно с их участием глубже вскрываются недостатки, лучше принимаются соответствующие решения. Сами решения становятся более авторитетными, но, между тем, такие сессии не проводятся маслихатами или проводятся крайне редко. Необходимо также изменять формы и стиль элементов принимаемых решений – они должны быть приспособлены к тому, что организаторами их выполнения были бы сами массы, сами депутаты.

Не ставится, конечно, вопрос о возрождении практики соединения «законодательства» и исполнительной деятельности на местном уровне. Работа депутатов, постоянных комиссий по организации исполнения – это не является в достаточной степени исполнительной деятельностью. Она является работой для организации масс на вскрытие недостатков в работе государственных органов, для осуществления массового контроля за их деятельностью в социальной сфере, в том числе в сфере социального обеспечения.

В настоящее время, когда резко сокращено количество депутатов маслихатов, каждый депутат должен быть предельно активным, инициативным. Уменьшения количества депутатского корпуса – это не оправдание уменьшения активности в деятельности государства. Объём проводимой ими и постоянными комиссиями работы должен возрастать за счёт её интенсификации. Думается, что в последующем, когда экономика страны ещё более укрепитя, было бы целесообразным частично оплачивать депутатскую деятельность.

Без такой деятельной работы депутатов, постоянных комиссий всех маслихатов трудно решать проблемы социального обеспечения людей,

которые находятся в тяжёлых материальных условиях и нуждаются в социальной поддержке государства.

Необходимо, чтобы в каждом маслихате был бы организован совет содействия осуществлению социальной политики из представителей неправительственных организаций и самих нуждающихся в социальном обеспечении. В этом случае работа маслихатов в области социальной политики станет действительно жизненной, приближённой к действительным нуждам народа и станет намного эффективней. Существует реальная возможность такой формы участия масс, однако на поверку, маслихаты не повернулись ещё лицом к этим проблемам и реальной возможности тех огромных резервов, тающихся в населении.

Будет целесообразным также иметь такой же совет в соответствующей постоянной комиссии маслихата и через него вовлекать представителей наиболее нуждающихся слоёв населения к деятельности постоянной комиссии, к различным проверкам, к организации адресной социальной помощи, к принятию решений и рекомендаций, вносимых в маслихаты и другие органы.

Для поднятия уровня деятельности постоянных комиссий и депутатов есть потребность в разработке новых законов о депутатах и постоянных комиссиях. Существовавшие в прошлом законы уже давно потеряли силу, а новые ещё не приняты. Между тем, одним из важных условий активизации маслихатов, развития демократии в целом, является повышение уровня деятельности депутатов и постоянных комиссий маслихатов. То, что в настоящее время, существенно отстаёт от требований уровень работы представительных органов может быть обусловлено именно отсутствием соответствующих законов о депутатах маслихатов и постоянных комиссиях. Те положения о них, которые содержатся в Законе «О местном государственном управлении», не охватывают всех прав, всех сторон их деятельности.

Большую роль в управлении социальным обеспечением играют местные исполнительные органы областей, городов республиканского подчинения, столицы, районов, городов областного значения и сельских округов, в лице соответствующих акиматов и акимов. В соответствии со ст.87 Конституции РК они обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории.

Их полномочия определены в ст. 87 Конституции РК [2]. Управление в области проведения социальной политики они осуществляют на основе таких полномочий: разработка планов, экономических и социальных программ развития территорий, местных бюджетов и обеспечение их исполнения; назначение на должности и освобождение от должностей руководителей местных исполнительных органов, а также решения иных вопросов, связанных с организацией работы местных исполнительных органов и т. д.

Проекты указанных планов и программ утверждаются соответствующими маслихатами, но их разработка осуществляется в местных исполнительных органах. От степени правильного понимания всех потребностей и задач в области социальной политики на местах исполнительными органами зависит во многом качество планов и программ. Именно акиматы и акимы на стадии разработки проектов планов и программ определяют основные направления развития социальной сферы, в частности социального обеспечения.

Большое значение имеет и правильная расстановка кадров, призванных заниматься вопросами социальной политики - от их умения, знаний, понимания её задач в регионах, зависит в решающей мере состояние социальной защиты населения в целом и, в частности, социального обеспечения.

Более конкретно полномочия местных исполнительных органов определены в Законе «О местном государственном управлении». Так, ст. 27 и 31 названного Закона, акиматы областей, районов (городов областного подчинения) решают вопросы, связанные с социальной защитой населения: разрабатывают и представляют на утверждение маслихатом и реализуют программы содействия занятости населения и борьбы с бедностью; координируют оказание благотворительной и социальной помощи социально уязвимым слоям населения [1, С.15-16, 19-20].

Рассматривая эти полномочия акиматов можно обратить внимание на то, что они не охватывают всех тех задач, которые возложены Конституцией. Так, в ст. 28 Конституции записано, что гражданину РК гарантируется «...социальное обеспечение по возрасту, в случаях болезни, инвалидности, потери кормильца и по другим законным основаниям» [2, С.10].

В указанных же в статьях Закона не говорится о социальном обеспечении в целом, они носят во многом фрагментарный характер. Дело в том, что по мере развития общества и с учётом мирового опыта могут изменяться и виды той помощи, которая оказывается государством по линии социального обеспечения. Поэтому вместе с указанием конкретных видов социальной помощи, в Законе, в соответствии с Конституцией, необходимо указать полномочия по реализации социального обеспечения в целом. В соответствии со своими полномочиями акиматы и акимы в регионах проводят в целом немалую работу по социальной защите населения, по социальному обеспечению.

Из многочисленных проблем, связанных с её совершенствованием возьмём хотя бы один вопрос – расширение связей с населением, о его вовлечении в решение социальных проблем. Дело в том, что социальные нужды, проблемы, тем более, когда речь идёт об адресной помощи, нельзя решать «кабинетными» методами, даже если работники госаппарата хорошо знают о них.

Необходимо при акиматах повсюду создать общественные отделы или советы по изучению социальных запросов населения, по выработке соответствующих рекомендаций. В состав этих советов необходимо включить представителей

неправительственного сектора и лиц из числа самих социально - незащищенных слоев населения. Именно они в наибольшей мере знают все трудности тех или иных категорий населения, лучше могут определить пути решения их проблем, оказывать постоянное воздействие на акимат, постоянно контролировать его деятельность. Необходимо учитывать одну известную истину - если в системе государственных органов нет соответствующих структур, НПО или население не могут принимать активного участия в работе этих органов.

В системе областных акиматов вопросами социальной защиты занимаются Департаменты социальной защиты и занятости населения (наименования могут варьироваться по регионам), являющиеся государственным органом, входящим в единую систему исполнительных органов области. Рассмотрим работу такого органа на примере Департамента социальной защиты и занятости населения Павлодарской области. Данный орган создается акимом области и подотчетен ему в своей деятельности, выполняет следующие основные задачи: осуществление мер по реализации государственной политики в сфере социальной защиты и занятости населения; разработка и обеспечение выполнения региональной программы борьбы с бедностью и безработицей; разработка и реализация мер по оказанию государственной адресной помощи лицам со среднедушевым доходом, не превышающим черту бедности; обеспечение взаимодействия органов социальной защиты и занятости населения области со структурами исполнительной власти в части реализации государственной политики в сфере социальной помощи населению; разработка и обеспечение выполнения программ в области нормирования, условий труда; реализация государственной политики в области оплаты труда, обеспечение государственных гарантий согласно действующему законодательству; обеспечение правового регулирования социально – трудовых отношений; реализация трехстороннего соглашения между исполнительными органами, профсоюзами и работодателями области [3].

Из приведенного анализа и обзора социальной практики следует, что ключевым аспектом социального развития и смягчения бедности в Казахстане является эффективное и прозрачное управление, в частности на местном уровне. В условиях развертывания системы адресной социальной поддержки важное значение приобретает децентрализация управления такой системы и усиление местной автономии. Знание местных условий и реалий необходимо для того, чтобы сделать поддержку действительно адресной. Практическое использование такого знания требует, по крайней мере, определенной свободы принятия решений. Для того, чтобы свести к минимуму проблемы, часто возникающие в связи с такого рода децентрализацией, рекомендуется соблюдение трёх условий. Во-первых, сохранения достаточной степени контроля над местными органами со стороны Правительства. Во-вторых, вложения средств в повышение функционального потенциала системы социальной помощи. Третье условие

связано с мерами стимулирования активного участия граждан в реализации программ регионального развития, с тем, чтобы повысить ответственность местных органов власти за решение социальных вопросов и мобилизовать все ресурсы гражданского общества [4].

Первое из названных условий подразумевает более высокую степень подотчётности в использовании средств местных бюджетов, но в то же время допускает, в силу необходимости, большую степень местной автономии в вопросах финансового планирования социальной помощи. Напротив, в случае поступления в местные бюджеты средств из внешних источников, например, из Правительства, мотивация местных органов власти к снижению издержек функционирования системы падает. Словом, должны быть созданы все организационные, финансовые и иные предпосылки, способствующие эффективному управлению на местном уровне.

Наращивание функционального потенциала – это второй важный вопрос, связанный с децентрализацией системы социального обеспечения. Вероятно, новая система социальной помощи потребует более глубокой специализации работников местных исполнительных органов и, прежде всего, в сельской местности, где обязанности, накладываемые новым законом об адресной социальной помощи, значительно увеличивают нагрузку на сельских акимов. Необходимость усиления специализации, дальнейшего развития навыков ведения социальной работы очевидна.

Относительно третьего вопроса, касающегося стимулирования активного участия граждан в реализации социальных программ на местном уровне, затруднительно давать однозначной рекомендации о том, каким образом это должно проводиться. С учётом всё более активного вовлечения широких слоёв населения в орбиту самозанятости, повышение трудовой активности, выражающееся в развитии программ общественных работ, проектов микрофинансирования и расширения основных общественных услуг, открываются возможности эффективного решения проблем борьбы с бедностью и безработицей, управления данными общественными процессами.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РК от 23.01.01 г «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» - Алматы, 2001. - С.3.
2. Конституция Республики Казахстан, ст. 87. - А., 2002. - С.34-35.
3. Положение о государственном учреждении «Департамент социальной защиты и занятости населения Павлодарской области. Утверждено распоряжением акима Павлодарской области от 28.01.02 г № 1-17-р.
4. Организация работы в сфере внутренней политики//Методические материалы Республиканского семинара.- Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте РК. - Астана, 2002- С.127.



**Түйіндеме**

*Мақалада Қазақстан Республикасының жергілікті мемлекеттік басқаруының конституциялық құқықтық аспектілері және оның даму мәселелері қарастырылған*

**Resume**

*Constitutional and juridical fundamentals of local state governing body of Kazakhstan*

УДК 342(574)

**РАЗВИТИЕ КАЗАХСТАНА КАК СОЦИАЛЬНОГО  
ГОСУДАРСТВА: АНАЛИЗ ДОСТИГНУТОГО И  
ПЕРСПЕКТИВЫ НА БУДУЩЕЕ**

**Е.Б. Олжабаев**

*Павлодарский государственный университет им. С. Торайгырова*

В результате реализации основных задач экономического и социального развития в республике достигнуты определённые успехи в осуществлении социальной политики. Существенно поднят уровень жизни граждан, сделано много в обеспечении социальных прав граждан. Среди стран СНГ, Казахстан, в этой области, занимает одно из ведущих мест.

Основным принципом осуществления политики социальной защиты в ходе интенсивного развития является государственное регулирование системы социального обеспечения, как важнейшей части системы социальной защиты населения. Об этом свидетельствует весь ход развития и совершенствования законодательного, организационного обеспечения системы социальной защиты в Республике Казахстан [1].

Республика Казахстан, согласно своей Конституции, провозгласило себя социальным государством. Многие государства в мире называются в их конституциях и законодательстве, правовой литературе этих стран социальными государствами. При создании ныне действующей казахстанской Конституции изучалось это понятие, а, главное, то свойство соответствующих государств, которое обозначается этим понятием.

В своей работе «Конституционный строй Республики Казахстан» видные учёные-юристы Ким В.А. и Ким Г.В. отмечают: «В условиях коренных преобразований, происходящих в нашей республике, речь идёт не о простом заимствовании этого понятия, а о глубоком изменении