

ӨОЖ 342.5

К.А. Адилова

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару институтын жетілдіру мәселелері

Д.А. Қонаев атындағы университет, Қазақстан, Алматы қ.

Аннотация. Бұл мақалада азаматтық қоғамды қалыптастырудағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ролі қарастырылады. Автор азаматтық қоғамды қалыптастыру жағдайында Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару органдары саяси, әлеуметтік, экономикалық және рухани мәдени дамудың жалпы мемлекеттік мәселелерімен тығыз байланысты деген көзқарасты ұсынады.

Түйін сөздер: азаматтық қоғам, жергілікті өзін өзі басқару органдары, мемлекеттік қолдау, заң, конституциялық норма.

Қазақстанда дамыған жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі болмаса нақты және идеалды азаматтық қоғамның институттарының қалыптасуы мүмкін емес. Дамыған жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің көмегімен азаматтардың қоғам істерін басқаруға кеңінен қатысуы қамтамасыз етіледі, олардың әлеуметтік белсенділігі байқалады, халық өз еркін білдіре алады, сондай-ақ олардың қабылдаған шешімдері үшін жауапкершілігі қамтамасыз етіледі.

Қазақстан Республикасы Конституциясымен және «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» 23 қаңтар 2001 жылы қабылданған Қазақстан Республикасының заңымен Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық ұйымдастырылуының және қызмет етуінің негізіне алынатын негізгі қағидаттар бекітілген. Жергілікті өзін-өзі басқарудың конституциялық мәртебесін реттейтін конституциялық негіздерді талдау (ҚР Конституциясының VIII тарауы), олар тиісті муниципалдық құрылымдардың халқын жергілікті істерді басқаруға тарту үшін ғана құқықтық база мен жағдай жасап қоймастан, сондай-ақ олардың ішінде азаматтық қоғам құрылымдарының дамуына да ықпалын тигізетіндігін көрсетеді.

Бұл мақсаттарға қол жеткізу үшін жергілікті өзін-өзі басқарудың сатылы конституциялық реформасы қабылданған, жеке алғанда «Жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заң актілеріне өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы» 11 мамыр 2004 жылы қабылданған

№552-ІІ Қазақстан Республикасының Заңы, ҚР Президентінің жарлықтары және басқалар.

«Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңға сәйкес, мемлекет Басшысы бұдан кейін де облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдерін қызметке тиісінше облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың мәслихаттарының келісімімен тағайындайды, бұл әрине жергілікті өкілетті биліктің мәртебесін көтереді. Сонымен қатар, мәслихаттар әкімдерге көп ықпал ете алады, себебі енді олар әкімге сенімсіздік білдіруі мүмкін, және үштен бір дауыспен емес, ал өз құрамының жай ғана басым бөлігімен. Осымен бірге мәслихаттар жергілікті өзін өзі басқаруды жүзеге асыруға қатыса алады. Алайда Заң қандай мемлекеттік функциялар жергілікті өзін-өзі басқаруға берілетіндігін анық белгілемейді. (Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабының 2-тармағы).

Қазіргі кезеңде жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттік қолдау да қажет болады, әсіресе материалдық, техникалық және кадрлық базасын қолдау, жергілікті өзін-өзі басқару үшін кадрларды дайындау, кәсіби қайта даярлау және кадрлардың біліктілігін көтеру жүйесін құру.

Жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңның жүзеге асырылуының құқық қолданушылық тәжірибесін талдау, азаматтық қоғамның қалыптасуы жағдайында материалдық қаржылық базаны құрумен қатар, оның кейбір жекелеген ережелері мен нормаларын түсіндіру, елдегі өзін-өзі

басқаруды ұйымдастырудың негізгі қағидаларымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару тұжырымдамасының өзін түсіндірумен байланысты әртүрлі проблемалар туындайтындығын көрсетті.

Қазақстанда, біздің көзқарасымыз бойынша, ең алдымен жергілікті өзін-өзі басқару органдары баса алатындай әлеуметтік баспалдақты анықтап алу қажет. Аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқарудың тоқырау нысандарының бірі коммуналдық шаруашылық мәселелерін шешетін пәтер иеленушілерінің кооперативтері болып табылады.

Конституция – бұл әкімшілік аумақтық бірліктердің, жеке алғанда жергілікті өзін-өзі басқарудың үйлесімді дамуына бағытталған мемлекеттің саяси құқықтық шараларының негізі [1, с. 53-58].

Қазақстан Республикасы Президентінің 23.06.2001 ж. қабылданған № 633 Жарлығына сәйкес, 2001 жылы 20 қазанда Қазақстанның 28 аймағында ауылдық әкімдердің эксперименталдық сайлауы өткізілді.

ҚР Конституциясы қазақстандық мемлекетті демократиялық деп анықтай отырып, оның демократиялылығының маңызды қағидастарын, ең алдымен халықтың билігін, биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөлінуін, идеологиялық көптүрлілікті, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқаруды бекітеді [2, б. 37].

Бұл сайлаудың ұйымдастырылуы мен өткізілуі баспасөзде жарияланғандықтан, ал мәліметтер толық және жүйелі түрде берілмегендіктен ҚР Президенті жанындағы СЗҚИ (КИСИ) әлеуметтік саяси зерттеулер бөлімі 2001 жылдың қараша желтоқсан айларында өткізілген шаралардың нәтижелерін талдауды жүзеге асырды, және осыған байланысты қызметкерлердің эксперимент өткізілген ауылдық округтерге жолсапары ұйымдастырылды. Алматы облысында Еңбекші қазақ ауданы, Жаңашар ауылдық округі және Оңтүстік Қазақстан облысында Төле би ауданы, Жоғарғы Ақсу ауылдық округі. Эксперимент заңдылық базасының жетілмегендігін анықтады:

тиісті әкімдерді сайлауға қатысты барлық кезендерді заңды түрде бекіту сияқты маңызды мәселені шешу Парламенттің қатысуынсыз өтті. Осылайша ауылдық деңгейдегі әкімдерді сайлау тәртібі толығымен атқарушы билікке бағынышты болды;

жергілікті бюджет қандай жолмен қалыптасатындығы анықталмады, өйткені ауылдық және поселкелік кеңестердің бюджеті кірістің бекітілген қайнар көздеріне немесе ең болмаса аумақтан алынатын салықтар, алымдар және төлемдердің ұзақ мерзімді бөлістіру нормативіне де ие емес, сондықтан да жергілікті өзін-өзі басқарудың бюджеттері бұрынғысынша облыс және аудан бюджетінің бір бөлігі болып табылады және сайланған әкімнің жұмысының тиімділігіне мүлдем бағынышты болмайды;

сайлаушылар саны мен таңдаушылар санының арасындағы тепе-теңдік қалай анықталатындығы анық түрде жазылмаған. Осылайша мысалы, Оңтүстік Қазақстан облысы Төле би ауданы, Жоғарғы Ақсу ауылдық округінде 1307 сайлаушы тұрады, ал Орталық Сайлау Комитеті белгілеген таңдаушылар саны – 17 адам, ал Алматы облысы Еңбекші қазақ ауданы, Жаңашар ауылдық округінде 3030 сайлаушыға – 19 таңдаушы.

Таңдаушылар мәртебесі анықталмаған және тұтас алғанда таңдаушылар тобын қалыптастыру механизмі, оларды таңдау критерийлері түсіндірілмеген.

Саяси партиялардың бұл сайлауға қатысу мүмкіндіктерінің болмауы таңдаушылар [2].

«Бұл сайлауда жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартия қағидасы ұсталған, яғни тұрғын халық тікелей сайлау жолымен өкілді органның мүшелерін - атқарушы органның басшысын, яғни әкімді сайлады. Алайда, жергілікті өзін-өзі басқару бойынша бірде бір шетелдік үлгіні таза күйінде қазақстандық болмысқа ауыстырып әкелуге болмайтындығын түсіну қажет. Біздің өзіндік дәстүріміз, ерекшелігіміз және өзіндік менталитетіміз бар. Басқа транзиттік елдердің тәжірибесін және Қазақстанның тарихи тәжірибесін ескере отырып, біз өзін-өзі басқарудың өзіндік жүйесін жасап шығаруымыз қажет» [3].

Қазақстан Республикасында саяси билікті және қоғамдық өмірді демократияландыру барысында маңызды проблемалардың бірі жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалау болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару – қазіргі демократия ғимаратының ұшқары тастарының бірі. Тұрғын үй, коммуналдық қызметтер, жеке қауіпсіздік, әлеуметтік қорғау сияқты және т.б. күнделікті тіршілік мәселелері, тек қана мемлекеттік органдармен шешілуі мүмкін емес. Және жергілікті

өзін-өзі басқару органдары түсінігін жергілікті басқару органдары түсінігімен шатастыруға болмайды, өйткені олардың елеулі ерекшелігі бар.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары – бұл тікелей азаматтармен сайланатын органдар. Жергілікті басқару органдары – бұл орталық билікпен тағайындалатын органдар. Бұлардың басты ерекшелігі де осында: өзін-өзі басқару – сайланатын органдар, ал басқару – тағайындалатын органдар. Алайда сайланбалылық – жергілікті өзін-өзі басқарудың жалғыз белгісі әрі қасиеті емес. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары белгілі бір өкілеттіктер кешеніне және дербестікке ие болуы тиіс.

Жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң және конституциялық норманың жүзеге асуын қамтамасыз ететін өзге де нормативтік құқықтық актілер, ол үшін Конституцияда көзделген екі жылдық мерзімге қарамастан, әлі де қабылданған жоқ. Қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» ҚР Заңы жергілікті өзін-өзі басқаруды бұрынғыдан да түсініксіз жағдайға қойды.

Билік органдарын орталықсыздандыру транзиттік қоғам жағдайында демократиялық дамудың маңызды мәселелерінің бірі. Билік органдарын орталықсыздандыру процесі өзіндік заңдылықтарға бағынады, олардың қатарына қоғамды демократияландырудың, биліктің бөлінуінің, мемлекеттік биліктің трансформациялануының нәтижесі болып табылатын белгілі бір сандық және сапалық қоғамдық өзгерістерді жатқызуға болады. Халықтың саяси құқықтар мен бостандықтарға ие болуы, жеке меншіктің енгізілуі, мемлекетсіздендіру және жекешелендіру процесі, жоғары орталықтандырылған мемлекеттің ыдырауы. Қазіргі кезде билік органдарының орталықсыздандырылуының іргесін қалайтындай, қазақстандық қоғамның әлеуметтік-экономикалық, саяси, мәдени салаларында алғышарттардың едәуір саны пайда болды.

Орталықсыздандыру – басқару функцияларын орталық билік органдарынан жергілікті органдарға беру, төменгі басқару органдарының өкілеттігінің шеңберін жоғарыдағылардың есебінен кеңейту. Бірінші бағытта биліктің балансын орталықтан неғұрлым төмен (жергілікті) деңгейге ауыстыру болжанады. Орталықсыздандыру басқаруды демократияланды-

руға жағдай жасай отырып үкіметті халыққа жақындатады деп айтуға болады.

Орталықсыздандырылған басқарудың жұмыс істеуші жүйесін енгізу – бұл аса күрделі, бөлшектеп өңдеуді қажет ететін ұзақ процесс. Орталықсыздандыру реформасы баса назар аударуды және тұрақты түрде өңдеп отыруды талап етеді, ал кейде оны бірнеше кезеңмен жүргізу қажет болады.

Жергілікті жағдайларға сараланған бағыт болмаса, қазіргі кезде табысты экономикалық саясат жүргізу мүмкін емес.

Осылайша, ҚР Конституциясында өкілеттіктерді беру туралы мәселе реттелмеген, алайда, мемлекеттің атқарушы органдары мұны муниципалдық бірлестіктің әкімшілігімен келісе отырып жасай алатын тәрізді. Әңгіме айқасқан – мемлекеттік және жергілікті мүдделер туралы болуы мүмкін, мұнда муниципалдық мәселелер мемлекеттік мәнге ие болады, ал жергілікті өзін-өзі басқарудың оларды шешуге өкілеттігі жетпейді.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыруда «екі деңгейліліктің» болуы ҚР Конституциясының 87-бабына қайшы келеді, оған сәйкес ол қалалық және ауылдық елді мекендер мен өзге де аумақтарда жүзеге асырылады. ҚР Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқару аудандық және бір мезетте қалалық, ауылдық, кенттік деңгейде әрекет ете алмайды және ауданның құрамына кіре отырып муниципалдық құрылым құқығынан айырылады деген ереже бекітілмеген. Мұндай қарама-қарсы қоюшылық басқарудың әкімшіл-әміршіл әдісін, өзінің жоғары тұрған буындарының төмендегілерге қарағанда дәрменсіздігін көрсеткен елдің халық шаруашылығымен жаңғыртуға әкеп соғады.

Осылайша, Қазақстанның қазіргі заңнамасы, жергілікті өзін-өзі басқаруға, олардың және мемлекеттік билік органдарының қызмет ету сферасын анықтайтын жекелеген мемлекеттік өкілеттіктерді беруді қарастыратын құқықтық механизмін өңдеуді, жетілдіруді және нақтыландыруды қажет етеді.

Жоғарыда аталған заңға сәйкес мемлекеттік органдардың шектен тыс бақылауы, жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттің бақылауында қалдырады, бұл оның дербестігі мен тәуелсіздігі қағидасына қайшы келеді. Сонымен бір мезетте сот органдарының мемлекеттік билік орғанда-

ры мен жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілеттігі мен құзыретінің шегі туралы даулы мәселені шешудегі ролі күшеюі қажет, өйткені дәл осы соттар ҚР Конституциясының 76-бабына сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтары мен заңды мүдделерінің, сондай-ақ азаматтардың құқықтарының кепілі болып табылады.

Соттар заңдылықты, құқықтық тәртіпті және мемлекеттік билік органдары тарапынан да, сол сияқты жергілікті өзін-өзі басқару органдары тарапынан да қабылданатын шешімдердің барлығының негізділігін, сонымен қатар Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырылуы мен қызмет етуінің конституциялық негіздерінің тиімділігін қамтамасыз ететін әділ төрешісі болуы тиіс.

Жергілікті өзін-өзі басқару және жергілікті мемлекеттік билік органдары жүйесінде заңдылықтың сақталуын прокурорлық қадағалауды, сонымен қатар заңдылық пен құқықтық тәртіпті қамтамасыз етудің тәсілдерінің бірі ретінде қарастыруға болады.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару туралы қазақстандық заңнаманы, сондай-ақ оны қолдану тәжірибесін талдай отырып, көпшілік жағдайда аймақтық заңнама халықтың өзін-өзі басқаруына емес, ал мемлекеттік басқарудың басымдығына негізделеді деген қорытынды шығаруға болады. Мұнда, мемлекеттік басқару жергілікті өзін-өзі басқаруды ығыстырады және қысым жасайды, бұл олардың қызметіндегі үйлесімділіктің болмауына, заңдардың, сондай-ақ ҚР Конституциясының бұзылуына әкеп соқтырады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы бағытында қолданылатын күш-жігер қаншалықты түбегейлі болуына қарамастан, олар Конституциямен келісілген болуы тиіс, конституциялық нормаларды қамтамасыз етуі және нақтыландыруы тиіс.

Әрқилы еуропалық елдерде жергілікті өзін-өзі басқаруды қорғау мен нығайту демократия және биліктің орталықсыздандырылуы қағидаларына негізделген Еуропаны құруда елеулі үлесін қосты, бұл шешім қабылдауға өкілетті, өзінің өкілеттіктерін жүзеге асыру үшін демократиялық жолмен органдар құруға уәкілетті жергілікті өзін-өзі басқарудың болуын болжайды.

Осылайша, англосаксондық құқық әрекет ететін (Ұлыбритания, АҚШ, Канада, Австрия және т.б.) жергілікті өзін-өзі басқарудың анг-

ло саксондық моделі, кез келген деңгейдегі әкімшілік аумақтық бірліктерде орталықтың тағайындалған өкілдерінің жоқтығымен, ал тек жалпы құзыреттегі сайланбалы органдар - Кеңестер ғана әрекет ететіндігімен сипатталады, ал ұсақ қауымдарда тұрғын халқы 150 адамнан кем болған кірістерде (приход) ортақ істерді шешу үшін жиналыс шақырылады. Қауымдарда азаматтар сонымен қатар салалық құзыреттегі кейбір лауазымды тұлғаларды да сайлауы мүмкін, мысалы, АҚШ графтықтары мен елді мекендерінде сайланатын мектеп, кітапхана, экология және өзге де кеңестер. Министрліктердің заңды уәкілдері унитарлық мемлекеттердің әкімшілік аумақтық бөлістерінің жоғарғы буынында құрылуы мүмкін (мысалы, Ұлыбританияның бөлігі Англия графтығында), бірақ олар негізінен өзіне тапсырылған мемлекеттік сипаттағы мәселелерді шешумен айналысады және жергілікті кеңестермен үйлестіру бастамасында жергілікті кеңестермен ынтымақтасуға мәжбүр болады. Заңнама кеңестерге қатысты оларға ешқандай құқық бермейді, тәжірибе жүзінде олар кеңестер сайлаған немесе тағайындаған жергілікті өзін-өзі басқарудың кейбір лауазымды тұлғаларының қызметіне қатысты белгілі бір бақылауды жүзеге асырады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың романо-германдық моделі жергілікті жерлерде қатар өмір сүретін билік органдарының екі түрінің болуын болжайды: орталықтан тағайындалған мемлекеттік билік өкілі (Францияда оның құзыреті әсіресе, 1980 жж. реформадан кейін бәрін қамтитын сипатынан айырылды) және әкімшілік аумақтық бірліктің халқы (аумақтық ұжым) сайлаған кеңес. Бұл жүйе Францияға тән, мұнда ең жоғарғы әкімшілік аумақтық бірлік – регионға республика комиссары тағайындалады. Сонымен бір мезетте өкілдік орган – кеңеске (бас кеңес).

Қауымдық типтегі төменгі әкімшілік аумақтық бірлікте – коммунада ешқандай тағайындалатын орган болмайды. Халық кеңесті сайлайды, ал кеңес мәрді және оның бірнеше орынбасарларын сайлайды. Региондар мен департаменттерде бірнеше министрліктердің делегаттары да бар. Комиссар (префект) үкіметтің және әрбір министрліктің өкілі ретінде қарастырылады, бірақ та жеке делегаттар оған бағынбайды.

Германияның Конституциясы Федерацияның

құқықтық басымдығының қатаң жүйесін бекітеді: біртұтас мемлекет, федералдық құқықтың жер құқығына қарағанда басымдығы, Федерацияның жер әкімшілігін бақылау мүмкіндігі, федералдық конституциялық соттың шешімдерінің Федерацияның бүкіл аумағына таралуы. Германияда әрекет етуші қауымдар құрылымының ұйымдастырушылық нысаны конституцияның төрт типіне негізделген:

1) магистраттық конституция; 2) бургомистрлік конституция; 3) жергілікті өзін-өзі басқарудың солтүстік германдық конституциясы; 4) жергілікті өзін-өзі басқарудың оңтүстік германдық конституциясы.

В.Е. Чиркиннің пікірі бойынша, романо-германдық модель өзінің артықшылықтары мен кемшіліктеріне ие. Оның сөзсіз артықшылығы – мемлекеттік биліктің іс-әрекетінің бірлігін, жергілікті орындардағы басқаруды, орталықтандырудың қажетті деңгейін қамтамасыз ету. Сонымен қатар ол халыққа, оның өкілдеріне сайланған органдарда жергілікті істерді өз бетінше шешуге мүмкіндік береді.

Алайда жергілікті өзін-өзі басқаруды бақылаушы орган – республика комиссары, префект, субпрефект – жергілікті халықтың еркіне қарамастан «жоғарыдан» тағайындалады. Заң үкіметті мұндай тағайындауды жергілікті Кеңеспен келісіп алуға міндеттемейді. Осыдан ол екеуінің қарама-қайшылығының элементтері пайда болады.

Сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқарудың бастауы жергілікті деңгейдегі барлық органдардың сайланбалылығы тән болатын Испания мен Португалияға, сондай-ақ Бразилияға, Латын Америкасының кейбір испанша сөйлейтін елдеріне, Араб Шығысының көптеген басқа елдері мен мемлекеттеріне кететін ибериялық моделі де бар. Жергілікті әкімшіліктің басшысын сайлайтын жергілікті кеңес те сайланады. Жергілікті Кеңесті сайлаушылардың өздері де сайлауы мүмкін. Кеңестің өкілі ретінде сайланатын Кеңес сайлаған әкімшілік басшысы, мұндай сайлаудың нәтижесінде әкімшілік басшысына айналады, нақты әкімшілік аумақтық бірліктегі үкіметтің өкілі ретінде мемлекеттік биліктің жоғарғы органымен бекітіледі.

Бұл модельдегі дұрысы, мұнда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының әрекеттерін бақылау үшін «жоғарыдан» тағайындалған шенеуніктер

жоқ, бірақ халық сайлаған мемлекеттік билік өкілдері бар. Мұндай лауазымды тұлғалардың болуы мемлекеттік билік пен жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырушылық байланысын қамтамасыз етеді, бұл англо-саксондық модельде жоқ. Алайда, мұндай жүйе, биліктің кеңес төрағасының қолына шоғырлануымен байланысты елеулі кемшіліктерге де ие. Ол әрі кеңес төрағасы, әрі оның қызметінің заңдылығын қадағалайтын лауазымды тұлға. Кеңес, өзінің төрағасының еркіне қайшы қандай да бір шешім қабылдамайтындығы да түсінікті.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қарастырылған модельдерінің әрқайсысы өзіндік ерекшелікке ие, алайда оларды біріктіретін негіз жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қалыптастырудың демократиялық сипаты болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік билік органдарының (үкімет, оның жергілікті жердегі өкілдерін) функцияларын үйлестірудегі ұйымдастырушылық кезеңі де маңызды болып табылады. Жергілікті басқаруды ұйымдастыру мен қызметінің көпшілік тәсілдерінің тағы да бір маңызды ерекшелігі, мемлекеттік бақылау қажет болғандықтан негізді және қисынды болып табылатын орталықтан жергілікті орындарға белгілі бір тікеліктің сақталуы.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуының көптеген мәселелерінің шешілуі, елдегі экономиканың тұтастай тұрақтануына байланысты. Бұл жергілікті өзін-өзі басқару бақылаушылық немесе күтушілік бағытын ұстануы керек деген сөз емес. Жергілікті өзін-өзі басқарудың билігі жергілікті бюджеттің қорын, демеушілік қолдауды және т.б. пайдалана отырып, өз аумағының шегінде жан-жақты экономикалық, кәсіпкерлік қызметті тиімді ұйымдастыруға және тұрақтандыруға мүдделі болуы тиіс.

Қаржыландыру проблемасы жергілікті өзін-өзі басқарудың конституциялық негіздерін, жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңнаманы, сондай-ақ муниципалдық органдардың актілерін тиімді жүзеге асыруға теріс ықпал ететіндігі айқын.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуының қазақстандық тәжірибесін талдай отырып, жаңа Қазақстандағы муниципалдық құрылыс ақырындап өзіндік ерекшелік пен өзіндік тәжірибеге ие бола

бастағанын ескеру қажет. Бұған куә жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудың заңдылық базасын бекіту болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды, елдің одан әрі демократиялық дамуына, көпсанды әлеуметтік экономикалық мәселелерді шешуге ықпал етуші, конституциялық құқықтық қатынастардың ең белсенді субъектісінің бірі ретінде рәсімдеу маңызды болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының арасынан аймақ аралық, жалпы қазақстандық және аймақ ішіндегі одақтар мен ассоциацияларды құру, тіпті бүгінгі күннің өзінде тек елеулі оң әсерге ие болып қана қоймастан, сондай-ақ жергілікті істерді басқарудың қолда бар тәжірибесімен алмасуға, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына ұйымдастырушылық, қаржылық және өзге де көмек көрсетуге, олардың қызметін реттеуге мүмкіндік береді, және тиісінше жергілікті деңгейде қалыптасып келе жатқан азаматтық қоғамның институттарының құрылымын нығайтуға ықпал етеді.

Осыған байланысты, ең алдымен жергілікті өзін-өзі басқарудың мынадай міндеттерін шешу орынды болатын сияқты: Қазақстанда нақты және идеалды азаматтық қоғамның институттарының қалыптасуы және қызмет етуі нақты өмір сүретін және дамыған жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінсіз болуы мүмкін емес, осының көмегімен азаматтардың қоғамның істерін басқаруға кеңінен қатысуы қамтамасыз етіледі, олардың әлеуметтік белсенділігі байқалады, белгілі бір аумақта тұратын халықтың ерік білдіру нысаны жүзеге асырылады, сондай-ақ олардың қабылдаған шешімдері үшін жауаптылығы жүзеге асырылады.

ҚР Конституциясы және 23 қаңтар 2001 ж. қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының заңымен Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық ұйымдастырылуы және қызмет етуінің негізгі қағидаттары бекітілген.

Біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару органдарында тікелей жұмыс істеуші басқарушылардың, экономистердің, заңгерлердің және өзге де мамандардың кадрлық дайындығына ерекше назар аудару;

Екіншіден, жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңның өзін жергілікті өзін-өзі басқару

органдарының және мемлекеттік билік органдарының өкілеттіктерін шектеу туралы бөлігін жетілдіру;

Үшіншіден, жергілікті өзін-өзі басқаруды муниципалдық реформалардың дамуына кедергі келтіретін шектен тыс саясаттандырылудан арылту; Мысалы жергілікті әкімшілік басшысы қандай саяси бағытты ұстанатыны ешқандай маңызды емес. Ең бастысы, тиісті муниципалдық құрылымдағы жергілікті істердің шешілуі бұл әкімшілік-аумақтық бірліктің тұрғындарының мүдделерін білдіруі тиіс, сондай-ақ жалпы мемлекеттік мүдделерге қарама-қайшы қойылмауы тиіс;

Төртіншіден, жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтары мен мүдделерін, заңдылық пен құқықтық тәртіпті қамтамасыз етудегі құқық қорғау органдарының (сот, прокуратура, полиция) ролін арттыру.

Зерттеу барысында мынадай қорытындыға келдік, Қазақстанда қалыптасып келе жатқан азаматтық қоғамның әлеуметтік негізі ретінде жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізін жетілдіру мақсатында, белгілі бір мәселелер тобын заң шығармашылығы жолымен шешу қажет. Олардың қатарына мыналарды жатқызуға болады:

1) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қаржылық дербестігін қамтамасыз ететін салық түсімдерін жергілікті бюджетке ұзақ және тұрақты негізде бекіту;

2) жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жекелеген мемлекеттік өкілеттіктерді жүзеге асыру үшін қажетті қаражатты есептеу және өткізу тәртібі;

3) жергілікті өзін-өзі басқару органдарына олардың мемлекеттік билік органдарының қосымша шығыстарға әкеп соғатын немесе жергілікті бюджеттің кірістерін төмендететін шешімдерін орындағаны үшін қаражатты есептеу және орнын толтыру тәртібі;

4) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жекелеген мемлекеттік өкілеттіктерді орындауын бақылау механизмі;

5) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктеріне түзету енгізу және нақтылау және солардың негізінде жергілікті бюджет қаражаттарын ұтымды пайдалану бағыттарын жасау және сонымен қатар муниципалдық кәсіпорындардың құрылуы мен қызмет етуінің ерекшеліктері;

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдасты-

рушылық негіздерін бекіту және жетілдіру және оның қызметін мемлекеттік билік органдарының қызметін жүзеге асырумен үйлестіру шеңберінде орынды болып табылады:

1) жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қандай мемлекеттік функциялар бөліп берілетіндігі туралы анық заңды анықтама беру;

2) мемлекеттік билік органдарының, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, заңды тұлғалар мен азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару туралы ҚР заң актілерін және муниципалдық құрылымдардың нормативтік актілерін орындауын мемлекеттік бақылау жүйесін дамыту;

3) Қазақстандағы және шет елдердегі жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың оң тәжірибесін зерттеу үшін жағдай туғызу;

4) жергілікті өзін-өзі басқару және мемлекеттік билік органдарының (соның ішінде азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етуі бойынша ішкі істер органдарының) үйлесімділігі мен өзара қарым-қатынасы үшін, муниципалдық құрылымдардың аумағында қоғамдық қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті қорғау үшін жағдай жасау;

5) жергілікті өзін-өзі басқарудың ақпараттық қолдау көрсету жүйесін қамтамасыз ету;

6) муниципалдық құрылымдардың аумағын анықтау және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде жаңа құрылымдарды құру мәселелерін шешуде тек қана ғылыми негізделген бағыттарға сүйену;

7) муниципалдық шаруашылықты басқару құрылымдарын ұйымдастырудың негізгі қағидаларын анықтау;

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қаржылық-шаруашылық қызмет сферасындағы дербестігі мен материалдық негізін бекіту үшін және муниципалдық құрылымдардың халқының негізгі тіршілік қажеттіліктерін қанағаттандыру мақсатында мемлекеттің тікелей қатысуы қажет, және ол мыналардан көрінеді:

а) бюджетаралық қатынастарды жетілдіру, муниципалдық шаруашылықты қалыптастыру мен дамыту үшін жағдай жасау;

ә) жергілікті бюджеттердің қалыптасуы мен орындалуы, муниципальдық меншік пен муниципальдық шаруашылықты басқару, кіші және орта кәсіпкерлікті қолдауға бағытталған муниципальдық инвестициялық саясаттың қалыптасуы, сондай-ақ муниципальдық құрылымдар

шегінде халыққа қызмет көрсету сферасында бәсекелестік ортаны құру мәселелерін шешуде әдістемелік көмек көрсету;

б) жергілікті өзін-өзі басқару үшін кадрларды даярлау, қайта даярлау және біліктілігін көтеруді қамтамасыз ету.

Ол үшін мыналар қажет:

1) жергілікті өзін-өзі басқару үшін кадрларды даярлау, қайта даярлау және біліктілігін көтеру жүйесін жетілдіру бойынша барлық деңгейде: жоғары оқу орнына дейінгі және жоғары оқу орнынан кейінгі деңгейде жергілікті өзін-өзі басқару негіздеріне оқытуды қамтитын шараларды жүзеге асыру, сондай-ақ кадрларды даярлау, қайта даярлау және біліктілігін көтеруге тапсырысты қалыптастыру;

2) «Мемлекеттік және муниципалдық басқару» мамандығы бойынша негізгі оқу жоспарын және мемлекеттік білім беру үлгісін жетілдіру;

3) муниципалдық қызметті ұйымдастыру және жергілікті өзін-өзі басқару органдарында кадрлармен жұмыс істеу мәселелері бойынша ғылыми және оқу-әдістемелік әдебиеттерді шығару мен таратуды қамтамасыз ету.

Қазақстанда азаматтық қоғамның қалыптасуы жағдайында жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырылуы мен қызмет етуі мәселелері саяси, әлеуметтік-экономикалық және рухани-мәдени дамудың жалпы мемлекеттік мәселелерімен тығыз байланысты екендігін мойындау қажет.

Алайда, өзін-өзі басқару Қазақстанда шын демократиялық және дербес конституциялық-құқықтық институт ретінде қалыптасуы және идеалды азаматтық қоғамның дамуына ықпал етуі үшін, жергілікті өзін-өзі басқару институтын дамыту, «ҚР жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заңды дайындау және қабылдау, муниципалдық заңды жетілдіру, оның кепілдерінің тұтас кешенін қамтамасыз ету: әлеуметтік-экономикалық, саяси-құқықтық (конституциялық) және жоғарыда аталған негізгі міндеттерді шешу қажет.

Жоғарыда аталғандардың негізі ретінде дамыған азаматтық қоғамды қалыптастыру жағдайында, Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ассоциациясы, тек қана жалпымемлекеттік емес, сонымен қатар қазіргі заманның өзекті мәселелерінде, мысалы, қоршаған табиғи ортаны қорғау, сондай-ақ ұйымдасқан қылмыстылыққа қарсы

күресу мәселелерін де шешуі мүмкін деген болжам жасауға болады. Конституциялық-құқықтық реформаны жүзеге асыру шегінде ҚР Конституциясының 89-бабына жергілікті өзін-өзі басқару органдарына заң шығару бастамасы құқығын беру туралы конституциялық түзету түрінде толықтыру енгізу орынды болатын тәрізді.

Әдебиет

1 Белиспаев А.М. Децентрализация и развитие местного самоуправления в Республике Казахстан // Саясат. - № 4-5. - 2000. - С. 53-58.

2 Агleshов К. Финансово-экономическая модель местного самоуправления в Республике Казахстан // Саясат- POLICY. - №4. - 2004.

3 Ильясов С.К. Внедрение местного самоуправления как института политического участия населения Казахстана // Сборник материалов международной научной конференции «Опыт демократических реформ на евразийском пространстве: сравнительные модели и практические механизмы». – Алматы: Казахский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, 28 сентября 2006 г.

К.А. Адилова

Проблемы совершенствования института местного самоуправления в Республике Казахстане

В этой статье объемисто рассматривается роль органов местного самоуправления.

К.А. Adilova

Problems of improvement of institute of local self-government in Republic Kazakhstan

This article is examined the role of local government in the formation of civil society. The author puts forward the view that the problems of organization and functioning of local government in the formation of civil society in Kazakhstan is closely intertwined with national issues of political, social, economic, spiritual and cultural development.