

ӘОЖ 342.9:35.07

А.Ж. Жарболова

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, з.ғ.к. доценті, Қазақстан, Алматы қ.
E-mail: zharbolova.aygerym@mail.ru

**Мәслихаттардың құқықтық мәртебесінің орнығуында
«ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы»
заңның алатын орны**

Аңдатпа. Қазақстанда жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен дамуы тарихында бұл акті мәслихаттардың қызметін әрі қарай дамытып, жетілдіру бағытында әрекеттер жасауға, біраз мәселелерді қайта қарап, жаңаша реттеуге негіз салды.

Түйін сөздер: заң, қызмет, тарих, атқарушы орган.

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» ҚР заңы 1993 жылы 10 желтоқсанда ҚР Жоғарғы Кеңесімен қабылданды. Ол ХХ ғасырдың соңғы ширегінде Қазақстанда жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен құқықтық мәртебесінің орнығуына зор үлес қосқан негізгі, тарихи маңызды акт болып табылады. Нақ осы заңға сәйкес Қазақстан тарихында бірінші рет мәслихаттар өмірге келіп, бірінші рет мәслихат депутаттарының өкілеттіктері танылды. Сол жылдың басында қабылданған Қазақстан Республикасының Тұңғыш Конституциясының өзінде «мәслихат» ұғымы қарастырылмаған еді, онда жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуді жергілікті өкілді органдар жүзеге асыратындығы белгіленіп, «мәслихат» атауы ауызға алынбастан жалпы жергілікті өкілді органдар ретінде қарастырылып кеткен болатын. 10 желтоқсанда қабылданған тиісті «ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңда бұл органдарға ат беріліп, олар Мәслихат – Депутаттар жиналысы деп атала бастады. Бұл заң өкілді органдардың мәртебесіне, ұйымдастырылуы мен қызмет етуі аясына үлкен өзгерістер алып келді. Ол туралы біраз ғалымдар аталмыш заңға ғылыми саралаулар жасап өзіндік пікірлерін білдірген болатын. Біз сол ғалымдардың кейбірінің негіздемелеріне

тоқтала отырып, тиісті мәселенің реттелуін 1993 жылғы 10 желтоқсандағы заңға дейін әрекет еткен заңдармен салыстыра отырып тереңірек зерттеп, қарастыруды жөн деп таптық.

Қазақстанның белгілі ғалым заңгері Ғ.С. Сапарғалиев «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның жергілікті мемлекеттік басқару органдарының атауына және құрылымына келесідей алты елеулі өзгеріс енгізгенін көрсетеді: «біріншіден, ауылдық, кенттік, селолық, аудандық, қалалық және облыстық деңгейлерде халық депутаттары кеңестері мен атқарушы комитет атаулары жойылды.

Екіншіден, жергілікті өкілді органдар мәслихаттар, ал жергілікті атқарушы органдар әкім бастаған жергілікті әкімшілік деп атала бастады.

Үшіншіден, мәслихаттар мен әкімшілік «жергілікті мемлекеттік басқару органдары» деген жалпы атаумен біріктірілді.

Төртіншіден, мәслихаттар мен жергілікті әкімшілікті «жергілікті мемлекеттік басқару органдары» деген жалпы атаумен біріктіру мүлдем оның екеуі де мемлекеттік басқарудың бірдей мәселелерімен айналысады дегенді білдірмейді.

Бесіншіден, мәслихаттар мен жергілікті әкімшілік ұйымдық тұрғыдан бір-бірінен бөлінген.

Алтыншыдан, мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқару органдары емес, өкілді органдар саналса да таза мемлекеттік органдар болып табылады» [1, 436 б.]. Байқап отырғанымыздай аталмыш ғалым негізгі өзгерістерді жергілікті басқару органдарының аталуы мен мәртебесінің анықталуына қатысты анықтайды.

Келесі ғалымдар тобы, профессорлар В.А. Ким және З.Ж. Кенжалиев бұл заңның өзгешелігін неғұрлым кең тұрғыдан қарастырып, оны келесілерден көреді: 1) жергілікті өкілді органдар «мәслихат – депутаттар жиналысы» деп аталды;

2) тиісті заңмен мәслихат депутаттарының саны біраз қысқарды, нақты айтар болсақ, облыстық мәслихаттар мен Алматы қалалық мәслихаттың депутаттарының саны 50-ге дейін, қалалық 30-ға дейін, аудандық 25-ке дейін қысқартылды. Мәслихат депутаттарының төменгі шегі белгіленбеді;

3) заң әртүрлі деңгейдегі мәслихаттардың вертикалдық бағыныштылығын жойды, яғни деңгейі бойынша жоғары тұратын мәслихаттар төмен тұрған мәслихаттарға басшылық ету құқығын иеленбеді, төменгі тұрған мәслихаттар дербес, жоғары тұрған мәслихаттарға бағынбайтын болды.

4) заңмен өкілді және атқарушы органдардың бөлінуі реттелді. Атқарушы органдар өкілді органдармен құрылмайтын болды.

5) Заңмен Кеңестің тұрақты төрағасының орнына мәслихат сессиясының төрағасын сайлау тәртібі енгізілді [2, 54-56 бб.]. Реті келгенде айта кететіні, бұл ғалымдар жергілікті өкілді органдардың «Мәслихат – Депутаттар жиналысы» деп аталуына өздерінің көңіл толмаушылықтарын білдірді, ашып айтсақ, «Әрине, жергілікті өкілді органдардың атауын қазақтың сөзі «мәслихатпен» ғана шектесе де, ол бәріне түсінікті болар еді. Басқа тілге аударылмай-ақ бір ғана атаумен аталып жүрген Парламенттің бір палатасы – Мәжілістің қазақ сөзімен аталуын барлығы да түсінеді емес пе?», – деп өз көзқарастарын негіздеді [2, 54 б.].

«ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» ҚР заңы Мәслихат – Депутаттар жиналысын облыс, аудан, қала (аудандық бағыныштағы қала кірмейді) аумағындағы халықтың өкілді органы ретінде анықтай отырып, олардың құрылып, қызмет етуінің аумақтық негіздерін жанаша реттеді.

Оған дейін жергілікті кеңестер барлық дерлік әкімшілік-аумақтық бірліктерде: ауыл, село, поселке, аудан, қала, қаладағы аудан, облыс аумақтарында құрылып, қызмет еткен болатын. Олай болса, тиісті заң ҚР-да жергілікті өкілді органдардың ұйымдастырылып, қызмет етуінің аумақтық негіздерін шектеді, тиісінше ол кейін қабылданған заңдарда жергілікті өкілді органдардың аумақтық негіздерін белгілеуде басшылыққа алынды.

Заң Мәслихаттар – Депутаттар жиналысы жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық мекен халқының еркін білдіріп, жүзеге асырады деп бекіте отырып, олардың жергілікті атқарушы органдармен қоса төменгідей міндеттерін анықтады:

– тиісті аумақтық әлеуметтік және экономикалық даму бағдарламаларының орындалуын қамтамасыз ету;

– жергілікті жерлерде ҚР Конституциясының, заңдарының, Жоғарғы Кеңес қаулыларының, ҚР Президенті мен Министрлер Кабинеті құжаттарының, жоғары тұрған Мәслихаттар – Депутаттар жиналыстары мен әкімдердің өз құзыреті шегінде қабылданған шешімдерінің орындалуын қамтамасыз ету;

– республикалық және жергілікті өкімет органдары арасындағы байланысты қамтамасыз ету;

– халықты жергілікті істерді басқаруға қатыстыруды қамтамасыз ету [3, 1-бап].

«ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңында әртүрлі деңгейдегі мәслихаттардың өзара қатынасы реттелді. Оны алдыңғы 1991 жылғы 15 ақпандағы «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» заңның және оған өзгертулер енгізген 13.01.1992 жылғы заңның кеңестердің өзара қатынастарын реттеген нормаларымен салыстыру мәслихаттар арасындағы өзара қатынастың көп өзгермегенін, қайта алдыңғы заңдарда жергілікті өкілді органдар арасындағы өзара қатынас нақтыланып, кеңінен қарастырылғанын көреміз. Оны тиісті заңның 9-бабымен танысу көрсетеді. Алдыңғы және соңғы заңдарда да жергілікті өкілді органдардың өз құзыреті шегінде дербестік қағидасы бекітілді. 1991 жылғы заңда бір қайшы Ереженің болғанына қарамастан жергілікті кеңестердің дербестігінің мазмұны біршама нақтыланды да. Онда дербестіктің

мынадай белгілері: жоғары тұрған Советтің (оның органдарының) төменгі Советтің (оның органдарының) құзырына жататын мәселелерді шешуге араласуға, заңдарда көзделген жағдайдан басқа кезде олардың мүлкі мен кірісін алуға, актілерін бекітуге, заңдарда көзделген жағдайдан басқа кезде олардың лауазымды адамдарын тағайындауға және орнынан алуға немесе осы Советтердің органдарындағы қызметтерге кандидатураларды міндетті түрде келісуді талап етуге, оларға тәртіптік жаза қолдануға, оларға міндеттейтін нұсқаулар беруге, құқығы жоқ екендігі анықталды [4. 9-бап 2 тармақ]. Ал жоғарыда атап кеткен дербестік қағидасына қайшы келген Ережеге келсек, ол – түрлі деңгейдегі кеңестер арасында өз құзыреттерінің ара жігін ажырату және коммуналдық меншіктегі мүліктің кімге тиесілі екендігі, сондай-ақ олардың бюджеттері арасындағы кірістердің ара жігін ажырату мәселелері жөнінде туған келіспеушіліктерді жоғары тұрған Кеңесте қарап, шешу болды. Бұл ереже жергілікті кеңестердің дербестігін бекіте отырып, бірмезгілде жоғары тұрған кеңестің төменгі қызметіне араласуына жол берді. 1993 жылғы заң бұл кемшілікті жойып тиісті келіспеушіліктерді сот қарап шешетіндігін бекітті.

«ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заң жергілікті өкілді органдардың дербестігі қағидасын қайталай отырып, оны «тікелей қосымша бағыныштылықта болмайды» деген сөйлеммен толықтырды. Жалпы алғанда, біздіңше, мәслихаттың тікелей қосымша бағыныштылықта болмайтындығы оның өз құзыреті шегінде дербес болуын нақтылайды. Жоғарыда аталған ғалымдар бұл заң әртүрлі деңгейдегі мәслихаттар арасындағы вертикалдық бағыныштылықты жойды дегенімен, біздіңше онда вертикалдық бағыныштылық толығымен жойылған жоқ, бұл заңда алдыңғы заңдардан алынған оның екі элементі сақталды: а) жоғары тұрған Мәслихат – Депутаттар жиналысының шешімдерінің төменгі Мәслихаттар – Депутаттар жиналыстары үшін міндеттілігі; б) жоғары тұрған Мәслихат – Депутаттар жиналысының өз өкілеттігінің бір бөлігін төменгі Мәслихат – Депутаттар жиналысына беру құқығы. Белгілі ғалым Л.Т. Жанузакова әділ көрсетіп кеткендей, бұл норма «... әрбір аумақтық басқарудың дербестігі мен өз қызметіне жауаптылығына қайшы келді. Мұндай ыңғай

мемлекеттік басқаруда қарама-қайшы екі негізді: орталықтандыру мен орталықсыздандыруды біріктіргендей еді... Өкілеттік беру облыстық мәслихаттарға ... жергілікті мәселелерді шешуден өздігінен шеттеліп, ол үшін жауаптылық жүгін төменгі органдарға аудару мүмкіндігін берді» [5, 39-б.]. Олай болса, бұл заң жергілікті өкілді органдардың өз құзыреті шегіндегі дербестігін бекіте отырып, белгілі бір шамада вертикалдық жүйе элементтерін де қарастырды.

Тағы да бір айта кететіні, бұл заңның (1993 ж.) атап кеткен 15 ақпан 1991 жылғы және оған өзгертулер енгізген 13.01.1992 жылғы заңдардан бір ерекшелігі онда «жергілікті өзін-өзі басқару органдары» ұғымы қолданылмады. 1991 жылғы ақпандағы «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттары жергілікті Советтері туралы» заңның 2-бабы поселке, ауыл, село, аудан, қала, қаладағы аудан деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқарудың жүзеге асырылатындығын, тиісінше осы бірліктегі халық депутаттарының жергілікті Советтері жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне кіретіндігін бекіткен болатын. 1993 жылғы біз қарастырып отырған заңда «жергілікті өзін-өзі басқару» терминінің қолданылмауы Мәслихаттар – Депутаттар жиналысының енді өзін-өзі басқару органы мәртебесін қамтымайтын таза мемлекеттік басқару органына айналғандығын көрсетеді.

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңмен қарастырылған келесі бір маңызды мәселе – Мәслихаттар-Депутаттар жиналысының жергілікті әкімшілікпен өзара қатынасы мәселесі болды. Биліктің бөлінуі қағидасын алғаш рет бекіткен «Мемлекеттік егемендік туралы» Декларация қабылданғаннан кейін тиісті қағидаға негізделе отырып қабылданған 13.01.1992 жылғы «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» ҚазКСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заң жергілікті кеңес пен әкімшілік арасындағы қатынастар қызметтерді бөлу қағидасы негізінде құрылатындығын бекіткен болатын. 1993 жылғы біз қарастырып отырған заң оны әрі қарай жетілдіре отырып мәслихаттардың жергілікті әкімшілікпен өзара қатынасының негізіне келесі қағидалардың алынатындығын анықтады:

1. Қызметтерді бөлу қағидасы.

2. Өз өкілеттігін дербес жүзеге асыру қағидасы.

3. Жергілікті әкімшіліктің заңда белгіленген мәселелер бойынша Мәслихат – Депутаттар жиналысына бағынышты болуы қағидасы (3, 4-бап).

Байқап отырғанымыздай, бұл норма мәслихат пен әкімшіліктің бөлінуін, дербестігін реттей отырып әкімшіліктің заңмен белгіленген шектерде мәслихатқа бағынышты болуына жол берді.

«ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның келесі бір өзгешелігі ол Мәслихат – Депутаттар жиналысы қызметінің ұйымдық нысандарын шектеді, нақты айтсақ, Мәслихат – Депутаттар жиналысының қызметінің ұйымдық-құқықтық нысандары тізбесінен жергілікті әкім шығарылды. 1991 жылғы ақпандағы заң бойынша атқару комитеті жергілікті Советтің қызметін жүзеге асыруының бір нысаны ретінде бекітілген еді. Кейінірек, 1992 жылы 13 қаңтарда бұл заңға өзгертулер енгізіліп, жергілікті Советтің қызметінің ұйымдық нысаны ретінде атқару комитетінің орнына әкім енгізілген болатын [6]. Енді 1993 жылғы заң бойынша Мәслихат – Депутаттар жиналысы өз қызметін сессияларда, тұрақты және өзге де комиссиялар арқылы, сондай-ақ депутаттар арқылы жүзеге асыратын болды [3, 10-бап]. Мұны тиісті заңның ерекшелігі әрі жетістігі ретінде көрсетуге болады.

Атқару комитетінің, кейін әкімдердің Мәслихат – Депутаттар жиналысының қызмет етуінің ұйымдық нысандарынан шығарылуы билікті бөлу қағидасының бекітілуіне байланысты орын алды деп айтуға болады. Әкімшілік пен мәслихат бір-бірінен түпкілікті бөлінген жоқ, олардың арасында өзара қатынас қағидасы орын алды. Міндеті ортақ біртұтас жергілікті мемлекеттік басқарудың екі буынының өзара байланысы заңда бекітілген келесі қызметтердің жүзеге асырылуы арқылы көрініс тапты: облысты, ауданды, қаланы басқару схемасын бекіту, бюджет жобасын, оған енгізілген өзгерістер мен толықтыруларды бекіту, тиісті әкімшілік аумақтық мекенді экономикалық және әлеуметтік дамыту жоспарлары мен бағдарламаларын бекіту, әкімнің жергілікті бюджеттің орындалуы туралы есебін бекіту, т.б.

Заңда реттелген келесі бір мәселе Мәслихат – Депутаттар жиналысын шақыру және өткізу тәртібі. Тиісті мәселеге қатысты заңның енгізген

жаңалығы – сессияның екі түрінің анықталуы болды. Бұл заңда алдыңғысында болмаған сессияның кезекті және кезектен тыс түрі, тиісінше олардың ұйымдастырылу мәселелері анықталды. Сонымен қоса бұл заң мәслихат сессияларына жабық сипат берді, яғни ол сессияның оған дейінгідей жария сипатта емес, жабық нысанда өткізілетінін де реттеді [3, 15 бап, 1-тармақ]. Бұл – жергілікті өкілді органның қызметін тиімді ұйымдастыру бағытында жасалған қадамның бірі болды деп айтуға болады.

Бұл заңның енгізген келесі бір жаңалығы – ол Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясының төрағасы және Мәслихат – Депутаттар жиналысының хатшысы лауазымдарын енгізді. Халық депутаттары кеңесі төрағасының орнына бұл екі лауазымның енгізілуіне қатысты ғалым Л.Т. Жанузакова мынадай пікір білдіреді: «Жалпы, сессия төрағасы мен мәслихат-депутаттар жиналысының хатшысы лауазымдарының енгізілуі туралы жаңалықтың себебі (подоплека) жергілікті жерлерде өкілді және атқарушы орган басшыларының арасында келіспеушіліктің (конфронтация) тууына жол бермеуге тырысу болды» [5,40-41 бб.].

Заңға сәйкес Мәслихат – Депутаттар жиналысының хатшысы оның қызметін ұйымдастыру және қамтамасыз ету жөніндегі ағымдық жұмысты атқаратын, тұрақты қызмет ететін лауазымды тұлға ретінде, ал сессия төрағасы өз қызметін қоғамдық негізде атқаратын тұрақты емес лауазым иесі ретінде анықталды. Сессияның төрағасы Мәслихат – Депутаттар жиналысының алдыңғы сессиясында депутаттар арасынан сайланатын болды. Жоғарыда аталған ғалымдар З.Ж. Кенжалиев пен В.А. Ким жергілікті кеңес төрағасы мен мәслихат сессиясының төрағасы арасында қағидалық айырмашылық болғанын көрсетеді: кеңестің төрағасы өктем өкілеттіктерге ие болса, мәслихаттың өзімен оның әр сессиясында келесі сессияны дайындау үшін сайланатын мәслихат сессиясының төрағасы кезекті сессияны дайындаумен және өткізумен байланысты құқықтарды ғана иеленді [2. 56 б.]. Расында да заңның 18-бабы сессия төрағасының өкілеттіктерінің шамалы болғанын (бас-аяғы 5) әрі олар аталып отырғандай ұйымдастырушылық сипатта болғанын, сессия төрағасында қандай да бір төраға лауазымына тән басқарушылық, өктем өкілеттіктер болмағанын көрсетеді.

Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясының төрағасының және хатшысының біршама өкілеттіктері оған дейін қызмет еткен халық депутаттары жергілікті кеңесінің төрағасынан алынды. Демек, халық депутаттары кеңесі төрағасының өкілеттіктері екі дербес тұлға арасында бөлінді. Нақты ашып қарастырсақ, Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясы төрағасының мына өкілеттіктері кеңес төрағасының өкілеттіктерінен алынды: сессияны шақыру, сессияның мәжілісін жүргізу, мәслихаттың актілеріне қол қою. Бұлардан өзге сессия төрағасына Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясын және оның қарауына енгізілген мәселелерді әзірлеуге басшылықты жүзеге асыру, Мәслихат – Депутаттар жиналысы регламентінің сақталуын қамтамасыз ету өкілеттіктері жүктелді. Өкілеттіктердің бірқатарын Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының хатшысы иеленді. Оның да иеленген бірқатар өкілеттіктері халық депутаттарының жергілікті кеңесі төрағасының өкілеттіктерінен алынды деуге болады. Атап көрсетсек, депутаттарға өз өкілеттігін жүзеге асыруда көмек көрсету, олардың қажетті ақпаратпен қамтамасыз етілуін ұйымдастыру, Мәслихат – Депутаттар жиналысының тұрақты және өзге комиссияларының, депутаттық топтардың қызметін үйлестіру, халықпен, меншік түріне қарамастан еңбек ұжымдарымен, кәсіпорындармен, мекемелермен және ұйымдармен Мәслихат – Депутаттар жиналысы атынан байланыс жасау, Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының шешімдеріне сәйкес мәслихаттық депутаттар жиналысының маңызды жобаларын, сондай-ақ жергілікті және республикалық маңызы бар мәселелерді азаматтардың талқылауын ұйымдастыруды қамтамасыз ету, мәслихатта азаматтардың қабылдануын, олардың өтініштерінің, арыздары мен шағымдарының қаралуын ұйымдастыру (соңғысы өзгешелеу). Мәслихат – Депутаттар жиналысының хатшысы осы аталғандардан өзге келесідей бірқатар жаңа өкілеттіктерді иеленді: сессияны өткізу уақыты мен орнын, сондай-ақ оның күн тәртібінің жобасын депутаттардың, әкімдер мен халықтың назарына жеткізу, Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясын және Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының қарауына енгізілетін мәселелерді әзірлеу, сессия хаттамасын жасау ісін қамтамасыз ету және сессия төрағасымен бірге мәслихат жиналыс қаулысы мен сессия хаттамасына қол

қою, депутаттарды Мәслихат жиналыста, оның органдары мен сайлау округтерінде жұмыс істеу үшін қызмет немесе өндірістік міндеттерін орындаудан босатуға байланысты мәселелерді қарау, депутаттардың жергілікті әкімшілік, оның органдары, кәсіпорындар, ұйымдар мен мекемелер басшыларының атына сессия барысында келіп түскен сауалдары мен мәлімдемелерінің қаралуын бақылау, мәслихат жиналыс аппараты құрылымын Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының бекітуіне енгізу, оның жұмысына басшылық жасау, оның қызметкерлерін қызметке тағайындау және қызметтен босату, сайлаушылардан келіп түскен ұсыныстар, талаптілектер мен хаттар туралы жиынтық деректерді Мәслихат – Депутаттар жиналысына ұдайы тапсырып отыру, заңдарға сәйкес депутаттардың сайлауы мен өкілеттігін мерзімінен бұрын доғару мәселелерін қарау, заңдарда көзделген реттерде сотқа жіберілетін талаптарға арыздарға Мәслихат – Депутаттар жиналысы атынан қол қою, Мәслихат – Депутаттар жиналысы өзіне тапсыруы немесе өзіне заңдарда жүктелуі мүмкін өзге де мәселелерді шешу [3, 19-бап].

Тиісті заңға сәйкес енгізілген Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясының төрағасы мен хатшысы лауазымының қызмет етуіне қатысты мынадай бір пікірге тоқталғым келіп отыр: «... алайда сессия төрағасының жетекшілік жағдайы формальды болды деуге болады, себебі ол өзінің қызметін қоғамдық негізде жүзеге асырды. Шындығында, жергілікті өкілді органның жұмысына жетекшілікті оның хатшысы жүргізді. Депутаттардың алқалы жиналысы ретінде мәслихатты және оның органдарын хатшының жеке өзі жүргізетін өкімші қызметімен алмастыруға (подмена) жол бермес үшін оған тұтастай Мәслихатқа – Депутаттар жиналысына немесе оның органдарына тиесілі құқықтар, қызметтер берілмейтіндігі енгізілді [5. 41 б.].

Бұл заңның келесі бір жаңалығы – ол Мәслихат – Депутаттар жиналысының уақытша комиссияларын құру және оның тұрақты комиссияларының жұрт алдындағы тыңдаулар өткізу мүмкіндігін бекітті. Сонымен қоса заң жергілікті өкілді органдардың тексеру комиссиясының ұйымдастырылуы мен қызмет етуіне біршама өзгерістер енгізді. Біріншіден, оның қызмет аясы қысқарды. Нақты айтсақ, «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР

халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» 1991 жылғы заңға (23-бап) және оған өзгертулер енгізген 1992 жыл 13 қаңтардағы заңға сәйкес тексеру комиссиясы жергілікті бюджеттің орындалуымен қоса атқару комитетінің (кейіннен жергілікті әкімнің), оның органдарының, ол құрған кәсіпорындардың, ұйымдардың қаржылық-шаруашылық қызметін бақылайтын болса, енді ол тек жергілікті бюджеттің атқарылуына ғана бақылау жасайтын, екіншіден, комиссияның құрамы тек депутаттармен ғана шектелмейтін болды. Комиссияның құрамына Мәслихат – Жиналыс депутаты болып табылмайтын адамдардың да енуіне және тексерулерді мемлекеттік қаржы бақылау органдарымен бірге де жүргізуге мүмкіндік берілді; үшіншіден, тексеру комиссиясының төрағасы өз қызметін басқа жұмыстан босатылған негізде жүзеге асыратын болды (басқа мүшелеріне де қатысты ықтимал); төртіншіден, тексерудің нәтижелері туралы Мәслихат – Депутаттар жиналысымен қоса әкімге де хабарланатыны реттелді [3, 24-бап]. Оған дейін әрекет еткен жоғарыда аталған заңдар бойынша тексеру нәтижесі тек Кеңеске ғана хабарланатын.

Заңның айта кететін келесі бір өзгешелігі – ол Мәслихат – Депутаттар жиналысының депутаттарының құқықтық мәртебесін анықтауда кеңестік депутаттың қызметін ұйымдастырудың бір қағидасы болған – депутаттың аманатты мандатқа тәуелділігінің реттелуіне жол берді, нақты айтсақ, онда сайлаушылардың депутаттарды кері шақырып алу институты реттелді. Мұны тиісті заңның кемшілігінің бірі ретінде анықтауға болады. Сонымен қоса кейбір ғылыми еңбектермен танысу бұл заңның өзге де кемшіліктері болғанын көрсетеді. «Мысалы, әртүрлі буындағы өкілді органдар арасында бағынушылық болмаса да олардың бірлескен шаралар өткізу, өзара пікір алысу, әдістемелік көмек көрсету және т.б. нысандарда өзара байланыс жасау мүмкіндігін де белгілеу дұрыс болатын ба еді. Мәслихат депутаттарының санын анықтауда олардың тек жоғары шегін ғана емес, төменгі де шегін көрсету мақсатты болар еді. Өйткені депутаттардың санының аз ғана, шамалы болуы себепті өкілді органдар өз жұмысын дұрыс ұйымдастыра алмайды» [2, 56-б.]. Жоғарыда аталғандарға қоса, заңда Мәслихат – Депутаттар жиналысының депутаттарының мәртебесін, жергілікті өкілді органдардың

құзыретін анықтаған ережелер көрініс тапты. Аталмыш заң жергілікті атқарушы органдармен қоса жергілікті өкілді органдардың қызметінде заңның жоғарылығының орын алуын, заңдылықтың бұзылмауын қамтамасыз ету бағытында олардың қызметінің заңдылығын қамтамасыз ету шараларын жүйелеп реттеді. Тиісінше Мәслихат – Депутаттар жиналысы мен жергілікті әкімшілік үшін қызметтерінде орын алған заңсыздығы үшін жауаптылық шарасы бекітілді.

Заңның VI бөлімінен Мәслихат – Депутаттар Жиналысы мен әкімшіліктің қызметінің заңдылығын заңсыздықтың орын алуынан бұрын, яғни алдын ала және кейіннен жүргізілетін шаралар арқылы қамтамасыз етуге болатындығын көруге болады. Заңда бекітілген Мәслихат – Депутаттар жиналысы мен жергілікті әкімшіліктің қызметінің заңдылығына прокурорлық қадағалаудың бір бөлігін, нақты айтсақ, мәслихат пен әкімшіліктің Республика заңнамасын бұзбауына бақылау жүргізуін заңсыздыққа жол берудің алдын алу шарасы ретінде анықтауға, ал прокурордың мәслихат пен әкімшіліктің заңсыз актілеріне наразылық білдіруін заңдылықты кейіннен қамтамасыз ету шараларына жатқызуға болады. Сондай-ақ заңда Мәслихат – Депутаттар жиналысы мен жергілікті әкімшілік қызметінің заңдылығын кейіннен қамтамасыз етудің өзге де шаралары мәслихат пен жергілікті әкімшіліктің актілеріне сотқа шағымдану, мәслихат пен жергілікті әкімшіліктің өздері қабылдаған шешімдері үшін жауап беруі (оның ішінде материалдық жауап беру де), олардың бір-бірінің заңсыз шешімдерінің күшін жоюын талап етуі қарастырылған.

Алдыңғы заңдарда қарастырылмаған, 1993 жылғы заң бойынша енгізілген жаңалықтың келесі бірі – жергілікті өкілді органның өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату мәселесі болды. Оған дейін әрекет еткен заңдарда (13.11.90 ж., 15.02.91 ж., 13.01.92 ж.) депутаттардың өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқтатылуы жағдайлары қарастырылды. Ал тұтастай орган ретінде жергілікті кеңестердің өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқтатылуы, таратылу мәселелері заңда реттелмеген болатын. 1993 жылғы Заң бойынша Мәслихат – депутаттар жиналысы ҚР Конституциясы

мен заңдарын, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын әлденеше рет бұзған жағдайда, ҚР конституциялық сотының қорытындысы негізінде ҚР Жоғарғы Кеңесі Мәслихат – Депутаттар жиналысының өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтатуы мүмкін болды. Оған қоса, тиісті заң бойынша жоғары тұрған Мәслихат – Депутаттар жиналысының ұсынысы бойынша ҚР Жоғарғы Кеңесі мынадай жағдайларда:

– егер жаңадан сайланған Мәслихат – Депутаттар жиналысы бірінші сессия ашылған күннен бастап бір ай ішінде құрылымын анықтамаса және өз органдарын құрмаса;

– егер Мәслихат – Депутаттар жиналысы депутаттардың кворум үшін қажетті санының келмеуі салдарынан екі айдан аса сессия шақыра алмаса Мәслихат – Депутаттар жиналысының өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтататын болды.

Мәслихат – Депутаттар жиналысының өкілеттігі сондай-ақ Мәслихат – Депутаттар жиналысының өзін-өзі таратқан жағдайда, егер бұл туралы шешім осы Мәслихат – Жиналыс депутаттарының кемінде үштен екісінің дауыс беруімен қабылданса, мерзімінен бұрын тоқтатылатын болды [3, 60-бап].

Жоғарыда аталғандар «ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның біраз жетістіктерімен қоса кемшіліктерінің де болғанын көрсетеді. Ол сол тұстағы дамудың өтпелі сипатымен, кезеңдік даму заңдылығымен түсіндіріледі. Дегенмен, біраз кемшіліктердің болғанына қарамастан сол заңның негізінде Қазақстанда жергілікті өкілді биліктің мәртебесі нақтыланып, ұйымдастырылуы мен қызметі жүйеленіп, дами түсті. Қазақстанда жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен дамуы тарихында бұл акті мәслихаттардың қызметін әрі қарай дамытып, жетілдіру бағытында әрекеттер жасауға, біраз мәселелерді қайта қарап, жаңаша реттеуге негіз салды.

Әдебиеттер

1 Сапарғалиев Ғ. Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы. – Алматы: Жеті жарғы, 2004. – 480 б.

2 Кенжалиев З.Ж., Ким В.А. Қазақстан Республикасында конституциялық заңнаманың дамуы. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 120 б.

3 «Қазақстан Республикасының жергілікті

өкілді және атқарушы органдары туралы» 10 желтоқсан 1993 жылғы Қазақстан Республикасының заңы // Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесінің Ведомостары. – №23-24. – 1993 ж.

4 «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» 1991 жылғы 15 ақпандағы заң / Ведомости Верховного Совета КазССР. Приложение к №9, 1991.

5 Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. Диссертация на соискание ученой степени д.ю.н. – Алматы, 2004. – С.319.

6 «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» ҚазКСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы 13.01.1992 жылғы заң // ҚР Жоғарғы Кеңесінің жаршысы. – №4 (2125), 1992.

References

1 Fayrat Sapargaliev. Kazakhstan Respublikasynun konstitutsiyalyk құқығу. Almaty: Zheti Zhargy, MMIV. – CDLXXX b.

2 Z.Zh.Kenzhaliev, V.A.Kim. Kazakhstan Respublikasynda konstitutsiyalyk заңнаманың domine. Almaty: Zheti Zhargy, MMVIII. – CXX b.

3 «Kazakhstan Respublikasynun zhergilikti өкілді zhane atqarushy organdary turaly» X zheltoksan MCMXCIII zhyly Kazakhstan Respublikasynun zaңy / / Kazakh SSR Zhogargy Sovetinin Vedomostary, MCMXCIII zhyly, № 23-24

4 «Zhergilikti өзін-өзі basqaru zhane Kazakh SSR Khalyk deputattarynun zhergilikti Sovetteri turaly» MCMXCI zhyly XV aqpanday Zan / Summi Consilii Kazakh SSR. Applicatio ad numerus IX, MCMXCI.

5 Zhanuzakova LT Constitucionum et legalis problems organizationis et actionum localis repraesentativum corpora in Republica, de Kazakhstan. Pro gradu doctoratus Dissertatio iuris Almaty, MMIV. – S.319

6 «Zhergilikti өзін-өзі basqaru zhane Kazakh SSR Khalyk deputattarynun zhergilikti Кеңестері turaly» ҚазКСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер myeon tolyktyrular engizu turaly 01/13/1992 zhyly Zan / / ҚР Zhogargy Кеңесinin zharshysy numerus IV (MMCXXV) MCMXCII.

А.Ж. Жарболова

Место Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в укреплении правового статуса маслихатов

В данной статье рассматриваются место и роль закона «О местных представительных и исполнительных органах РК» в становлении и развитии правового статуса маслихатов РК, его отличие и недостатки.

Ключевые слова: закон, служба, история, исполнительный орган.

A.Zh. Zharbolova

The law of the Republic of Kazakhstan «On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan» to strengthen the legal status of maslikhats

In this article a place and role of law are examined «On local representative and executive organs» in becoming of legal status of maslikhats in РК, his difference and defects.

Keywords: the law office, the history, the executive body.