

Елдос Жұмагулов¹, Данагүл Көпежанова²

¹ Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды университетінің
постдокторанты-ғылыми қызметкері,
(Қарағанды қ., Қазақстан),
e-mail: eldos.tzh@mail.ru

² Л.Н.Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университетінің
саясаттану кафедрасының аға оқытушысы, Ph.D
(Астана қ., Қазақстан),
e-mail: dana_enu_81@mail.ru

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНІҢ НЕГІЗГІ ПРОБЛЕМАЛАРЫ

Аңдатпа. Мақала Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару институтының қалыптасу және даму барысындағы проблемаларды талдауға арналған. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қазіргі ахуалын қарастыра отырып саяси-әкімшілік, әлеуметтік-экономикалық және тұрғындардың өзін-өзі басқаруға қатысуына байланысты проблемалары талданады. Анықталған проблемалар әлеуметтанулық сауалнама арқылы сарапшылар пікірімен нақтыланады. Қорытындылай келе, авторлар жергілікті өзін-өзі басқарудағы жағдайды жақсартуға көмектесетін бірқатар шараларды ұсынады, соның ішінде құқықтық базаны нығайту, бюджеттік қаржыландырудың тиімділігін арттыру және тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқару ісіне қатысу деңгейін жоғарылату бойынша. Мақала жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін зерттеумен айналысатын мамандар үшін қызықты болуы мүмкін.

Түйін сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, жергілікті өзін-өзі басқарудың проблемалары, жергілікті қоғамдастық, кеңес, ауыл тұрғындары, қоғамдық қатысу.

Елдос Жумагулов, Данагуль Копежанова ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

Аннотация. Статья посвящена анализу проблем становления и развития института местного самоуправления в Казахстане. Анализирую современное состояние местного самоуправления в Казахстане, выявляются политико-административные, социально-экономические проблемы и проблемы, связанные с участием населения в самоуправлении. С помощью социологического опроса экспертов уточняются выявленные проблемы. В заключении авторы предлагают ряд мер, которые помогут улучшить ситуацию в местном самоуправлении, в том

числе по укреплению правовой базы, повышению эффективности бюджетного финансирования и повышению уровня участия населения в делах местного самоуправления. Статья может быть интересна специалистам, занимающимся изучением системы местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, проблемы местного самоуправления, местное сообщество, кенес, сельские жители, общественное участие.*

Eldos Zhumagulov, Danagul Kopezhanova
THE MAIN PROBLEMS OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN KAZAKHSTAN

Abstract. The article is devoted to the analysis of the problems of formation and development of the institute of local self-government in Kazakhstan. I analyze the current state of local self-government in Kazakhstan, political-administrative, socio-economic problems and problems related to the participation of the population in self-government are identified. With the help of a sociological survey of experts, the identified problems are clarified. In conclusion, the author suggests a number of measures that will help improve the situation in local self-government, including strengthening the legal framework, increasing the efficiency of budget financing and increasing the level of public participation in local self-government affairs. The article may be of interest to specialists engaged in the study of the local government system.

Key words: *local self-government, problems of local self-government, local community, kenes, rural residents, public participation.*

Кіріспе

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту демократиялық қоғам құрудың және аумақтардың тұрақты дамуын қамтамасыз етудің маңызды аспектісі болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару - бұл тұрғындарға өз проблемаларын шешуге және өздері тұратын елді-мекеннің тыныс-тіршілігіне байланысты шешімдер қабылдауға мүмкіндік беретін басқару жүйесі.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту проблемалары азаматтардың құқықтарының бұзылуына, жергілікті деңгейде ресурстар мен қызметтерді басқарудың тиімсіздігіне, сондай-ақ өңірдің экономикалық және әлеуметтік жағдайының нашарлауына әкелуі мүмкін. Осы проблемаларды қарастыру және шешімдерді іздеу халықтың өмір сүру сапасын жақсарту және өңірлердің тұрақты дамуын қамтамасыз ету бағытындағы маңызды қадам болып табылады.

Осыған байланысты зерттеу жұмысының негізгі міндеттері туындайды – еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасу барысындағы проблемаларды анықтау және оның негізгі себептерін талдау.

Зерттеу әдістемесі

Мақалада жергілікті өзін-өзі басқару институтының қазіргі ахуалын қарастыра отырып, проблемаларды талдау әдісі қолданылды. Сонымен бірге, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың саяси-әкімшілік, әлеуметтік-экономикалық және тұрғындардың өзін-өзі басқаруға қатысуына байланысты проблемаларды нақтылау үшін әлеуметтанулық сауалнама әдісі қолданылды.

Зерттеу бірнеше кезеңде жүргізілді:

бірінші кезеңде - жергілікті өзін-өзі басқарудың қазіргі ахуалын талдау барысында саяси-әкімшілік, әлеуметтік-экономикалық және тұрғындардың өзін-өзі басқаруға қатысуына байланысты проблемалар анықталды.

екінші кезеңде – проблемаларды сарапшылар арасында әлеуметтанулық сауалнама өткізу арқылы нақтыланды. Сауалнама Google Forms бағдарламасы арқылы электронды форматта жүргізілді. Зерттеуге жергілікті өзін-өзі басқару мәселесін зерттеумен айналысатын сарапшылар, үкіметтік ұйым өкілдері, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметкерлері қатысты. Жалпы сауалнамаға қатысқандардың үлесі – 36 адамды құрады.

үшінші кезеңде – жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы проблемалар талданып және оларды еңсеру бойынша ұсыныстар әзірленді.

Зерттеу нәтижелері

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы проблемаларды бірнеше топқа бөліп қарастыруға болады: *саяси-әкімшілік, әлеуметтік-экономикалық және тұрғындардың өзін-өзі басқаруға қатысуына* байланысты проблемалар.

Саяси-әкімшілік проблемалар. ЖӨБ жүйесін дамыту үшін саяси реформалардың жүйелі түрде жүзеге асуы және олардың заңнамалық жағынан қамтамасыз етілуі аса маңызды. Осы жерде ең алдымен саяси-құқықтық кедергілерді нақтылау үшін сарапшылардың пікірін бағалау жүргізілді. Респонденттердің 64,7%-ы ЖӨБ дамыту бойынша реформалар әлі де жетілдірілмеген деп санайды. Сонымен бірге проблемалардың қатарына ЖӨБ қызметін реттейтін заңнамалық актілердің жетілдірілмеуін (55,9%), осы жүйені жетілдіру бойынша тәжірибенің жетіспеуі (41,2%), ЖӨБ басқару органдары мәртебесінің анықталмауы, олардың міндеттерінің ажыратылмауы (47,1%) және билікті орталықсыздандыру процесі толық көлемде жүргізілмеуін (32,4%) жатқызады (1-сурет).

Әр түрлі елдердегі, атап айтқанда Орталық және Шығыс Еуропадағы реформалардың тәжірибесі орталықсыздандыру экономика мен қоғамды демократияландыру мен трансформациялау процесінде маңызды рөл атқаратынын көрсетеді. Бұл орталықсыздандырудың мәнін дұрыс түсінуді талап ететін күрделі процесс, өйткені ол қоғам өмірінің әртүрлі аспектілеріне-саяси, құқықтық, әлеуметтік, әкімшілік, экономикалық және мәдени салаларға әсер етеді.



1-сурет. «Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға байланысты қандай саяси-әкімшілік проблемаларды көрсете аласыз?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

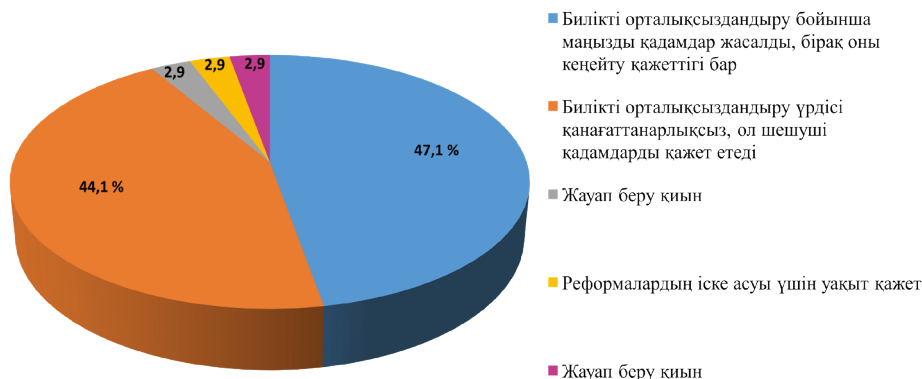
Ел дамуының қазіргі кезеңінде мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру мақсатында билікті одан әрі орталықсыздандыру қажеттілігі бар. Мемлекет басшысы Қ. Тоқаев *«Билікті орталықсыздандыру үдерісін тереңдете түспесек, саяси жаңғыруды табысты жүргізу және азаматтық қоғамды дамыту мүмкін емес. Біз нақты өкілеттіктерді орталықтан өңірлерге беру ісін жалғастырамыз. Ең алдымен, мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару институттарының міндеттерін тиімді ажырату қажет»* деп 2022 жылғы 16 наурыздағы Қазақстан халқына Жолдауында атап өтті [1].

Жалпы, мемлекеттік басқару саласында мемлекеттік функцияларды жүйелеу және оңтайландыру аяқталған жоқ. Ш.Б. Халикованың пікірінше мемлекеттік басқарудың орталық және жергілікті деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіктер нақты ажыратылмаған, функциялардың қайталануы сақталады [2].

Орталықсыздандыру процессіне қатысты сарапшылар пікірін зерттеген кезде олардың басым көпшілігі (44,1%) билікті орталықсыздандыру үрдісінің қазіргі қалыптасқан жағдайы қанағаттанарлықсыз, ол шешуші қадамдарды қажет етеді деп санайды. 47,1% – билікті орталықсыздандыру бойынша маңызды қадамдар жасалды, бірақ оны кеңейту қажеттігі бар деп санайды (2-сурет).

М. Робинсонның пікірінше орталықсыздандырудың жалпы қабылданған әртүрлі түрлері бар – *әкімшілік, саяси және фискалдық* [3]. *Әкімшілік орталықсыздандыру* – бұл орталық үкіметтің міндеттерін жергілікті өзін-өзі басқару органдарына бөлу, саяси - жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлау жүйесін құру, оларға жергілікті атқарушы және заң шығарушы

билікті беру, ал фискалдык – жергілікті өзін-өзі басқару органдарының салық түсімдерін жинау және жұмсау, басқа көздерден қаражат жинау құқығы.

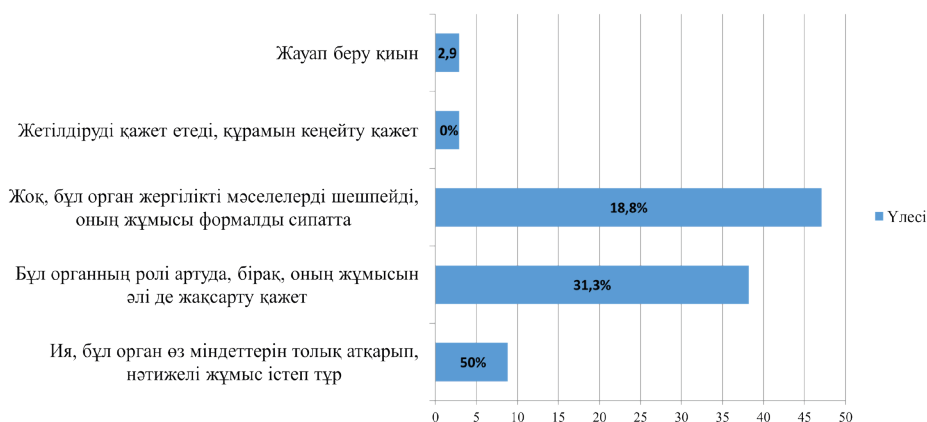


2-сурет. «Сіз еліміздегі билікті орталықсыздандыру барысын қалай бағалайсыз?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Мемлекет дамуының белгілі бір кезеңінде билікті орталықтандыру қажет болды және ол белгілі бір тұрғыда саяси-экономикалық реформаларды жүргізуде жылдам шешім қабылдауда өзіндік пайдасы болды. Алайда, елдің экономикалық жағдайы тұрақтанып, мемлекеттік шығыстардың қарқынды өсуіне қарай мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін арттыру, демек, билікті кезең-кезеңімен орталықсыздандыру қажеттігі айқын. Шамадан тыс орталықтандыру жергілікті басқару жүйесі өкілдерінің бастамасын дамытуға нұқсан келтіреді және тұтастай алғанда елдің дамуын тежеуге әкеледі.

Халықаралық ұйымдар және басқа да Қазақстанның сыртқы әріптестері елдегі кең ауқымы орталықсыздандыру саясатын қолдайтынын және оның демократиялық процестерді ілгерілетудегі маңыздылығын мәлімдеді. Қазақстанның жақын серіктестерінің бірі Еуропалық Одақ 1985 жылы қабылданған «Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясы» аясында посткеңестік елдерде орталықсыздандыру саясатын белсенді түрде алға қолдайды [4]. БҰҰ-ның Даму бағдарламасы әлемнің әр түкпіріндегі орталықсыздандыру саясатын белсенді қолдайды, өйткені «Билікті орталықсыздандыру адамдарға басқару процестеріне тікелей қатысуға мүмкіндік береді және бұрын шешім қабылдау процесінен шығарылған адамдардың мүмкіндіктерін кеңейтуге көмектеседі... мемлекеттік қызметкерлер мен жергілікті қауымдастықтар мен ұйымдар арасындағы тығыз байланыс сонымен қатар бағдарламаларды әзірлеу үшін пайдаланылуы мүмкін ақпарат алмасуға ықпал етеді жергілікті қажеттіліктер мен басымдықтарға бейімделген дамулар, сондықтан, неғұрлым тиімді және тұрақты» деген ұстанымды ұстанады [5].

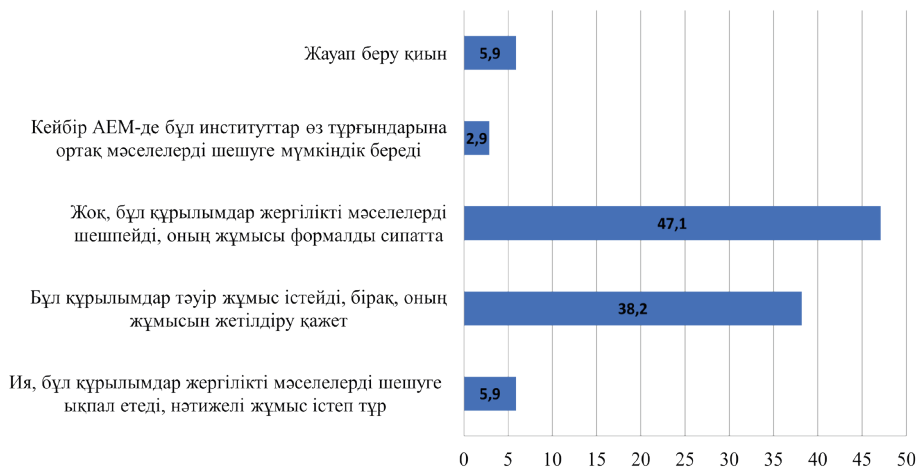
1993 жылы жергілікті кеңестер таратылғаннан кейін және сол жылдың 10 желтоқсанында «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» ҚР Заңы қабылданғаннан кейін елді-мекендерде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі жойылды деп айтуға болады. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың аудандық және қалалық деңгейдегі негізгі органы – мәслихаттардың өздеріне артылған миссияны толық атқара алмай отырғаны жасырын емес. Әлеуметтанулық сауалнамада сарапшыларға «Мәслихаттардың қызметін қалай бағалайсыз?» деген сұрақ қойылған болатын. Респонденттердің 8,8%-ы ғана - «Ия, бұл орган өз міндеттерін толық атқарып, нәтижелі жұмыс істеп тұр» десе, 38,2% - «Бұл органның ролі артуда, бірақ, оның жұмысын әлі де жақсарту қажет», 47,1% - «Жоқ, бұл орган жергілікті мәселелерді шешпейді, оның жұмысы формалды сипатта» деген жауапты таңдайды (3-сурет). Яғни, сарапшылардың көпшілігінің мәслихаттардың жұмысына көңілі толмайды.



3-сурет. «Мәслихаттардың қызметін қалай бағалайсыз?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Селолық елді-мекендерде өткізілетін жергілікті қауымдастықтың жиындары мен жиналыстарының ролін күшейту бойынша ұсынылған шараларға қарамастан, олар жергілікті маңызы бар мәселелерді шеше алатын ЖӨБ органы болып отырған жоқ.

«Ауылдық аумақтарда жұмыс істейтін жергілікті қауымдастықтың жиындары мен жиналыстары жергілікті деңгейде шешім қабылдауға ықпал етеді ма?» деген сұраққа сарапшылардың 47,1% - «Жоқ, бұл орган жергілікті мәселелерді шешпейді, оның жұмысы формалды сипатта» деген жауапты таңдайды, 38,2% - «Бұл органның ролі артуда, бірақ, оның жұмысын әлі де жақсарту қажет» десе, тек 5,9% ғана - «Ия, бұл құрылымдар жергілікті мәселелерді шешуге ықпал етеді, нәтижелі жұмыс істеп тұр» деп жауап береді (4-сурет).



4-сурет. «Ауылдық аумақтарда жұмыс істейтін жергілікті қауымдастықтың жиындары мен жиналыстары жергілікті деңгейде шешім қабылдауға ықпал етеді ма?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Қазірше жергілікті жиындар мен жиналыстардың шешімдері тек ұсынымдық сипатқа ие, өйткені олардың әкімдер үшін міндетті күші жоқ. Әкім шешім қабылдайды және ауылдық округтің дамуына жауапты, бұл ретте ол маңызды шешімдерді жергілікті қоғамдастық өкілдеріне алдын ала түсіндіруге және олардың пікірлерін тыңдауға міндетті.

Ауылдық округ әкімдеріне тиісті аумақтағы жер учаскелерінің мақсатты пайдаланылуын, абаттандыру, көгалдандыру қағидаларының сақталуын және басқа да мәселелерді бақылау бойынша өкілеттіктер берілді. Жалпы, әкім өз деңгейінде билік өкілеттігі бар ең маңызды лауазымды тұлға болып қала береді. Әкім аппаратына әкімнің қызметін қамтамасыз ететін атқарушы органның функциялары жүктелген.

Ауылдық округтер деңгейінде өкілді органның жоқтығын ескере отырып, ЖӨБ бюджетін бекітуді және нақтылауды жергілікті қоғамдастық жиналысында оны талқылағаннан кейін аудандық мәслихат жүзеге асырады. Осы жерде проблема жергілікті бюджеттер туралы мәслихат шешімінің жобасын келісу мен тіркеудің ұзақтығы болып отыр, ал оның атқарылуы ауылдық округ әкімінің аппаратына жүктеледі.

Сарапшыларға осы құрылымдардың қызметі туралы «Қалалық жерде құрылған жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестерінің жұмысын қалай бағалайсыз?» деген сұрақ қойылған болатын. Жауаптардың көпшілігі, яғни 58,8% - «Жоқ, бұл кеңес жергілікті мәселелерді шешпейді, оның жұмысы формалды сипатта» десе, 32,4% - «Бұл кеңес біршама жақсы жұмыс істейді, бірақ, оның жұмысын әлі де жақсарту қажет» деп санайды (5-сурет).



5-сурет. «Қалалық жерде құрылған жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестерінің жұмысын қалай бағалайсыз?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Сауалнамаға қатысқан бір сарапшы «бұл кеңестердің қызметі туралы естіген жоқпын, заңдағы бапты білетінім болмаса» деп жауап берген. Бұл ретте, осы құрылымдардың жұмысындағы негізгі қиындықтардың ішінде олардың өкілдері, біріншіден, олардың қызметінің құқықтық базасының жоқтығын және соның салдарынан осы кеңестер мен олардың Төрағаларының ресми мәртебесінің, нақты құзыреті мен өкілеттіктерінің жоқтығын атап өтуге болады. Екіншіден, өз бюджеттерінің, кеңселерінің, көліктерінің, ұйымдастыру техникасының, штаттық аппаратының және т.б. болмауы. Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық кеңестері өз көпшілігінде астанада, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда ЖӨБ органдарының функцияларын толық орындай алмайды. Сонымен қатар, олар тиісті қалалардың тұрғындары арасында танымал емес деп айтуға болады.

Тәуелсіздік жылдарында атқарушы билікке қатысты бірқатар реформалар жүргізілді, бірақ олар, сайып келгенде, мәнін өзгертпеді, атап айтқанда, билікті қатаң орталықтандыру, ол әлі де мемлекеттік басқаруда айтарлықтай орын алған. Бізге ең алдымен мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару институттарының аражігін ажырату қажеттігі бар. «Жаңа Қазақстан» жағдайындағы саяси реформалар аясында айтылғандай мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі буыны болуға тиіс. Бүгінде олар гибриді сипатқа ие, сонымен бірге жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару институты болып табылады, осыған байланысты мәслихаттардың өкілеттіктерін нақты белгілеу қажет.

Қазақстандағы билікті орталықсыздандырудың негізгі мақсаттары мемлекеттік басқару негіздерін демократияландыру, мемлекеттің ағымдағы мәселелерді де, елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының перспективалық

міндеттерін де шешу кезінде оның функцияларын басқарудың тиісті деңгейлерінде тиімді жүзеге асыруы үшін жағдай жасау болып табылады.

Әлеуметтік-экономикалық проблемалар. Кез келген басқа елдегідей, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде бірқатар әлеуметтік-экономикалық проблемалар бар. Осы бағыттағы проблемаларды нақтылау үшін сарапшылардың пікіріне жүгіндік. Респонденттердің 67,6%-ы Жергілікті бюджеттің кіріс көздерінің, экономикалық базасының төмен болуы және 61,8%-ы мемлекеттен бөлінетін трансферттердің көлемі аздығы және тұрақсыздығы басты проблема ретінде санайды. Сонымен бірге проблемалар қатарына ретсіз урбанизация, ауылдық елді мекендерде халық санының азаюы (52,9%), Жергілікті аумақтарда көрініс беретін трайбализм мәселесі (38,2%), сыбайлас жемқорлық (44,1%) көрсетіледі (6-сурет).



6-сурет. «Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың әлеуметтік-экономикалық проблемалары қандай?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің жергілікті мәселелерді шешудегі қаржылық мүмкіндігінің төмен болуы басты проблемалардың қатарына жатады. Көпшілік елді-мекендердің әсіресе ауылдық аумақтардың қаржылық-экономикалық негізі нашар дамыған. Олардың тиімді қызмет ету және функционалдық міндеттерін орындау үшін қаражаты жеткіліксіз екендігі жалпыға бірдей танылған факт болып табылады. Сондықтан жергілікті бюджеттердің едәуір бөлігі субсидияланды. 2018 жылғы 1 қаңтардан бастап халқының саны 2000 адамнан асатын аудандық маңызы бар қалалар, ауылдар, кенттер және ауылдық округтер деңгейінде дербес бюджет енгізілді, ол бюджеттің төртінші деңгейі ретінде айқындалды. Ал 2020 жылдан бастап жергілікті өзін-өзі басқару реформасы шеңберінде аудандық маңызы

бар қалалар, ауылдар, кенттер, ауылдық округтер деңгейінде дербес бюджет енгізілді.

Қазақстан Республикасының Бюджет Кодексіне сәйкес төртінші деңгейдегі бюджеттің түсетін түсімдер салықтық және салықтық емес түсімдерден тұрады. Төртінші деңгейдегі салықтық түсімдерге жатады:

- жеке тұлғалардың төлем көзінен салық салынбайтын жеке табыс салығы;
- жеке тұлғалардың мүлкіне салынатын салық;
- жер салығы;
- жеке тұлғалар мен заңды тұлғалардың көлік құралдарына салынатын салық),

сыртқы (көрнекі) жарнаманы орналастырғаны үшін төлемақы [6].

Салық түсімдерінің негізгі көзі көлік құралдарына салынатын салықтар, олар түсімдердің жалпы көлемінің 2020 жылы 59%, ал 2021 жылы 73% құраған [7].

Сонымен бірге салықтық емес түсімдер (айыппұлдар, коммуналдық меншіктен түсетін кірістер, ерікті жарналар және т.б.) және аудандық бюджеттен түсетін түсімдер есебінен қалыптастырады.

Ауданнан жергілікті салықтар мен трансферттер ЖӨБ бюджетіне тікелей түседі. Олар шығындардың негізін құрайды. Экономикалық зерттеулер институтының зерттеулері бойынша, 2020 жылғы көрсеткіштер бойынша ЖӨБ бюджетінің кірістері 252 млрд теңгені құрады, оның ішінде шамамен 34 млрд теңге немесе 13,4% – өз кірістері және 218 млрд теңге - жоғары тұрған бюджеттен трансферттер. 2021 жылғы кірістер 187 млрд теңгені құрады, оның өз кірістері 32 млрд теңгені (17,1%), ал трансферттер – 155 млрд теңгені құрады [8].

Дегенмен, жүргізіліп жатқан реформаларға қарамастан, аймақтар трансферттерге тәуелді болып қалуда: трансферттер түсімдері жергілікті бюджеттердің жартысынан астамын 2019 жылы – 57,5%, 2022 жылы – 52,7% құрады.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастырудың негізгі тетігі жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуді және жергілікті билік органдарының оларға берілген жекелеген мемлекеттік өкілеттіктерді орындауын қаржылық қамтамасыз ету болып табылады. Мұндай өзгерістер бюджеттердің кіріс көздерін және мемлекеттік биліктің әр түрлі деңгейлерінің шығыс өкілеттіктерін қайта бөлусіз мүмкін емес екені анық.

Сонымен бірге ұлғайып келе жатқан урбанизация қарқынына байланысты соңғы жылдары ауыл халқының үлесі азайып келеді. Егер 2022 жылдың басында ауылдардағы халық саны 7 728 176 адамды құраса, 2023 жылдың басында бұл көрсеткіш 7 556 745 адамды құрады. Оның ішінде 3 832 903 – ерлер, 3 723 842 - әйелдер [9].

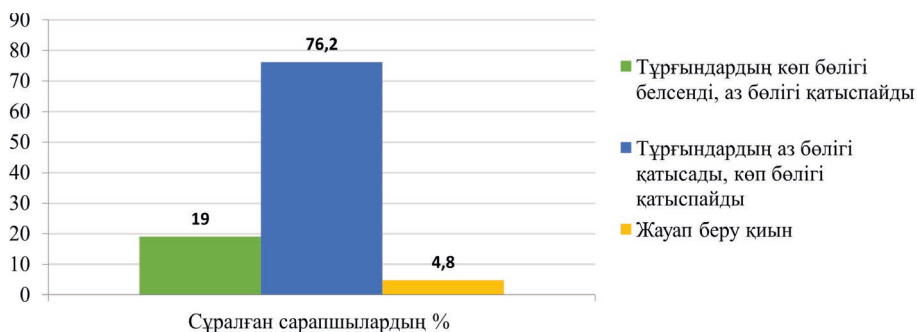
Н. Құрметұлының зерттеулеріне сәйкес 2014 жылдан 2022 жылға дейін қалаларға ауылдық эмиграцияның теріс сальдосы 667 мың адамды құрады. Ауыл халқының көшуі бойынша көшбасшылар Қарағанды, Шығыс Қазақстан және Солтүстік Қазақстан облыстары [10]. Ауыл халқының саны жыл сайын

азайып келе жатыр. Оның басты себептері жергілікті жердегі әлеуметтік-экономикалық жағдайға байланысты деп айтуға болады.

Тағы бір мәселе – ол жергілікті трайбализмге қатысты. Г.Илеуованың пікірінше бұл проблема кейбір өңірлерде кездеседі. Тағайындалған аудан әкімі немесе ауыл әкімі жергілікті ру өкілдерімен келісіп жұмыс істемесе қиындау болады [11]. Осылайша, «трайбализм» Қазақстандағы кейбір өңірлерге ғана тән, жалпы Қазақстандық сипаты жоқ. Сондықтан «трайбализм» Қазақстандағы кейбір өңірлердегі жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуына теріс әсер етуі мүмкін. Біріншіден, дәстүрлі кландық құрылымдар мен оларға деген адалдық азаматтық қоғам мен демократия принциптеріне негізделген тиімді жергілікті өзін-өзі басқаруды орнатуға кедергі келтіреді. Екіншіден, сыбайлас жемқорлық, шешім қабылдау процестерінің анықтығы мен ашықтығының жеткіліксіздігі, сондай-ақ азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын шектеу түрінде көрініс береді. Бұл жалпы проблемалар мен міндеттерді шешуді қиындатып, аймақтың экономикасы мен әлеуметтік саласының дамуына кері әсерін тигізеді.

Тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты проблемалары. Халықтың жергілікті өзін-өзі қажеттіліктерін білдіруге, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін бақылауға мүмкіндік береді.

Еліміздегі тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысу деңгейін анықтау мақсатында зерттеу жүргізудің маңызы зор. Сарапшылардың пікіріне келетін болсақ, олардың көпшілігі (76,2%) тұрғындардың аз бөлігі қатысады, көп бөлігі қатыспайды деген пікірде, 19% тұрғындардың көп бөлігі белсенді, аз бөлігі қатыспайды деген пікірде (7-сурет).



7-сурет. «Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың әлеуметтік-экономикалық проблемалары қандай?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Аумақтардың дамуының нәтижесі көп жағдайда жергілікті халықтың өзі тұратын аумақтағы жергілікті өзін-өзі басқару мәселелерін шешуге қаншалықты белсенді және саналы түрде қатысатындығына байланысты. Тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқару ісіне қатысу белсенділігінің төмендігінің себептерін анықтау қазіргі жағдайды түсініп, оны жоғарылату

үшін қажетті шараларды ұсына үшін маңызды. Респонденттердің пікірінше, басты себеп – тұрғындар ЖӨБ жүйесіне күмәнмен қарайды, оның тиімділіне сенбейді (57,1%). Тұрғындар ЖӨБ қатысудың жолдарын білмейді немесе түсінбейді (57,1%). Белсенділіктің төмен болуының тағы бір себептерінің бірі - тұрғындар жергілікті басқаруды тек мемлекеттік органдар, оның өкілдері атқаруға тиіс деп санауы және тұрғындардың ЖӨБ жүйесіне қатысу қажет деп санамайды, немқұрайдылық танытуы. Сарапшылардың 28,6% тұрғындардың ЖӨБ ісіне қатысу тетіктері нақтыланбауы себеп болып отыр (8-сурет).



8-сурет. «Жергілікті өзін-өзі басқаруға тұрғындардың қатысуы бойынша мәселелер қандай?» деген сұраққа респонденттердің жауаптары

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту процесі заңнамалық базаның өзгеруімен, саяси мәдениеттің жоғарылауымен байланысты жергілікті қоғамдастықтың мүшелерінің азаматтық белсенділігінің нақты өсуін болжауға болады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың проблемаларын қарастыра отырып олардың белгілі бір салдары болатынын ескеру қажет. Мысалға, саяси-әкімшілік проблемалар қатарында шектеулі өкілеттіктер жергілікті өзін-өзі басқару органдары шешім қабылдау мен жобаларды жүзеге асыруда жеткілікті дербестікке ие болмауын проблемасы орын алса, оның салдары жергілікті деңгейдегі мәселелерді шешудегі қиындықтар, халықтың жергілікті билік органдарына сенімсіздігі пайда болады.

Әлеуметтік-экономикалық проблемалар қатарында жергілікті бюджеттің шектелуі жергілікті өзін-өзі басқару органдары өздерінің функциялары мен міндеттерін жүзеге асыру үшін жеткілікті қаражат алмау проблемасын туғызады. Ал ол проблеманың салдары - жергілікті билік органдары

жұмысының тиімсіздігі, проблемаларды жергілікті деңгейде шеше алмау, халықтың наразылығы болуы мүмкін.

Азаматтардың шешім қабылдауға қатысу деңгейінің төмендігі олардың жергілікті өзін-өзі басқару органдары қабылдаған шешімдерге әсер ете алмау жағдайы орын алады. Соның салдарынан: халықтың жергілікті билік органдарына сенімсіздігі туындайды.

Қорытынды

Зерттеуді қорытындалай келе құрылымдық талдау және әлеуметтанулық зерттеулер нәтижелеріне сүйене отырып жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты келесі проблемаларды зерттей келе келесі тұжырымдар жасауға болады:

1. ЖӨБ дамытудың негізгі саяси-құқықтық проблемалары қатарына саяси реформалардың жан-жақты ойластырылмауы, ЖӨБ басқару органдарының құқықтық мәртебесін және олардың функцияларын нақты ажыратып беретін заңнамалық актілердің қабылданбауы, нәтижесінде ол органдар қызметі көбінесе формалды сипатта болып отыр. Мәслихаттар құзіреті мен мәртебесін одан әрі арттыруға қажеттілік бар. Ауылдық аумақтардағы жергілікті қауымдастықтың жиындары мен жиналыстарының құқықтық жағдайы нақтыланбаған. Оларды өткізу және құру көбінесе жергілікті мемлекеттік атқарушы биліктің ықпалында.

2. Әлеуметтік-экономикалық проблемалар Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуды қиындататын негізгі факторлардың бірі болып табылады. Жергілікті билік органдарын қаржыландырудың жетіспеушілігі, өңірлердің экономикалық дамуының төмен деңгейі, ретсіз миграция. Сонымен бірге ЖӨБ қалыптасуына және оның жұмысына кедергі келтіретін трайбализм, сыбайлас жемқорлық. Осы проблемаларды шешу жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту үшін қолайлы жағдайлар жасауға және жергілікті деңгейде әлеуметтік-экономикалық міндеттерді шешуде оның тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді.

3. Жергілікті тұрғындардың ЖӨБ жүйесіне қатысу белсенділігі біркелкі емес. Көбіне тұрғындардың аз бөлігі белсенді, көпшілік бөлігі пассивтілік танытады. Қызығушылықтың төмен болуы өзгерістердің өз қолдарынан келетініне сенімнің төмен деңгейімен және ЖӨБ қатысу тетіктерін білмеуі немесе түсінбеулерімен байланыстыруға болады.

4. Проблемалардың шешілмеуі белгілі бір салдарларға алып келеді. Сондықтан жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің тиімді жүйесін құру үшін осы проблемаларды шешумен айналысқан дұрыс.

Ұсыныстар

Зерттеу барысында анықталған және нақтыланған жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің негізгі проблемаларын ескере отырып және тиімділігін арттыру үшін келесі ұсынымдарды жасауға болады:

Жергілікті өзін-өзі басқару институтының қызметін заңнамалық және ұйымдастырушылық тұрғыдан жетілдіру бойынша:

1. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзіреттерін нақтылау қажет. ҚР «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заң жобасына мәслихаттардың, Кеңестердің мәртебесі мен өкілеттіктерін анықтайтын арнайы тарауды енгізу қажет.

2. Заң жобасында жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудың аумақтық шеңберін нақты белгілеу керек, бұл өз кезегінде жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару органдарының аражігін ажыратуға ықпал ететін болады. «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» 1993 жылғы 8 желтоқсандағы №2572-ХІІ ҚР Заңына сәйкес елдің әкімшілік-аумақтық бірліктерін (облысқа, ауданға және ауылдық округке) және елді мекендерге (қалалық және ауылдық) бөлуді ескере отырып, жергілікті өзін-өзі басқару республикалық қалалар, облыстық маңызы бар қала және аудандық маңызы бар қала, кенттер, ауылдар мен ауылдық округтер жатады. Тиісінше, облыстар мен аудандар жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын әкімшілік-аумақтық бірліктер болып табылмайды және олардың әкімдерінің құзыретінен жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері жөніндегі өкілеттіліктерді алып тастау қажет.

3. Ауылдық елді-мекендерде құрылатын Кеңестер жергілікті тұрғындар арқылы сайлануын енгізу қажет. Сайлау комиссиялары құрамын жасақтауды жергілікті жиын немесе жиналыс анықтауы қажет.

4. Жергілікті билік органдарының құзыреттерін кеңейту. Оларға жергілікті деңгейде, мысалы, әлеуметтік қорғау, денсаулық сақтау, білім беру және т.б. салалардағы маңызды мәселелерді шешу үшін көбірек мүмкіндіктер беру қажет. Сонымен бірге олардың қызметін бақылау мен қадағалау жүйесін жетілдіру де қажет.

5. ЖӨБ органдары арасындағыынтымақтастықпен іс-қимылды үйлестіруді күшейту. Олардың арасында тәжірибе алмасу және үздік тәжірибелерді насихаттауға қолдау көрсету, сондай-ақ ортақ мәселелер мен міндеттерді шешу үшін ЖӨБ органдары ассоциацияларын құруға көмектесу.

Жергілікті өзін-өзі басқару институтының қызметін экономикалық және қаржылық әлеуетін арттыру бойынша:

1. Заң жобасында жеке тарау арқылы жергілікті өзін-өзі басқарудың қаржылық-экономикалық негіздерін (жергілікті өзін-өзі басқарудың меншігі, жергілікті өзін-өзі басқарудың бюджеті, жергілікті өзін-өзі басқарудың қажеттіліктері үшін сатып алу және т. б.) реттеу қажет;

2. Жергілікті бюджеттің негізгі кіріс көзі – жер салығы, көлік салығы мөлшерін ұлғайту. Ол үшін тұрғындармен алдын-ала түсіндіру жұмыстарын жүргізу.

3. Жергілікті бюджетке бөлінетін мемлекеттік трансферттердің кепілді көлемін бекіту (тұрғындар санына байланысты - 15 млн. теңгеден кем емес);

4. Жергілікті қауымдастықтардың әлеуметтік-маңызды жобаларын қаржыландыру бағдарламасын әзірлеу. Бұл жобалар – жаңа жұмыс орындарын ашу, инфрақұрылымды дамытуға, аумақтарды аббатандыруға бағытталуы тиіс. Мемлекеттік трансферттердің белгілі бір бөлігін «Халықтық бюджет»

жобасы арқылы осы бағыттағы үздік жобаларға тұрғындардың дауыс беруі арқылы бөлу.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне қатысу бойынша тұрғындардың азаматтық белсенділігін арттыру бойынша:

1. ҚР Конституциясының 89-бабы 2-тармағының «жергілікті өзін-өзі басқаруды халық тікелей жүзеге асырады» деген нормасын негізге ала отырып, Заң жобасында жеке тарау арқылы жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға халықтың тікелей қатысу тетіктерін анықтау қажет: *мысалға ЖӨБ органдарына жүгіну жолдары; ЖӨБ органдарының қызметін қоғамдық бақылау тетіктерін нақтылау, қоғамдық тыңдауларға қатысу; сайланбалы лауазымды адамдарды кері қайтарып алу бойынша дауыс беру;*

2. Тұрғындардың құқықтық және қаржылық сауаттылығын, саяси мәдениетін жоғарылату жұмыстарын белсенді жүргізу. Соның ішінде бұл шараға ҰЕҰ-ды гранттық қаржыландыру аясында кеңірек тарту;

3. Ашықтықты және ақпараттық қолжетімдікті қамтамасыз ету үшін ЖӨБ органдарының қызметін интернет платформаларын құруды белсенді жүргізу, ЖӨБ шешім қабылдау бойынша тұрғындардың қатысу тетіктерін цифрландыру;

4. Азаматтардың жергілікті аумақтарды дамыту бойынша бастамаларына қолдау көрсету, соның ішінде «Халықтық бюджет» бастамасын барлық елді-мекендердің қамтылуын қамтамасыз ету.

Бұл шаралар Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімділігін арттыруға және азаматтардың өмір сүру сапасын жақсартуға көмектеседі деп ойлаймыз.

Бұл зерттеуді Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігі Ғылым комитеті қаржыландырды (грант № API5473302).

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Қазақстан Республикасының Президенті Қ.К.Тоқаев. Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы: Қазақстан халқына жолдауы // <https://www.akorda.kz/kz/memleket-basshysy-kasym-zhomart>. (қарастырылған мерзімі: 10.08.2023).
2. Халикова Ш.Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. – 2013. – №2(43). – С. 118-125.
3. Robinson, M. «Does Decentralisation Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision?» // IDS Bulletin. – 2007. – №38. – P. 7-17.
4. Umarov A. «Mainstream» of the Past: How Did the Decentralization Reform Take Place in Kazakhstan? // <https://cabar.asia/en/mainstream-of-the-past-how-did-the-decentralization-reform-take-place-in-kazakhstan>. (Accessed:12.08.2023).
5. The UNDP Role in Decentralization and Local Governance / UNDP. – и NY., 2000. – p.111
6. Қазақстан Республикасының Бюджет кодексі: 2008 жылдың 4 желтоқсаны, №95-IV қабылданған // <https://adilet.zan.kz/kaz/docs>. (қарастырылған мерзімі: 12.08.2023).
7. О динамике доходов четвертого уровня бюджета // https://economy.kz/ru/Novosti_instituta/id=4110_23.04.2023.
8. Экономикалық зерттеулер институты // https://economy.kz/kz/Institut_segodnja/about/. (қарастырылған мерзімі: 12.08.2023).

-
9. Қазақстан Республикасы Стратегиялық жоспарлау және реформалар агенттігінің Ұлттық статистика бюросының веб-сайты // <https://new.stat.gov.kz/>. (қарастырылған мерзімі: 14.08.2023).
 10. За последние восемь лет в Казахстане исчезли 533 села // <https://pkzsk.info/za-poslednie-vosem-let-v-kazakhstan-ischezli-533>. (қарастырылған мерзімі: 14.08.2023).
 11. Илеуова Г. Трибализм в Казахстане – источник власти на местах? // <https://ia-centr.ru/experts/gulmira-ileuova/traybalizm-v-kazakhstan>. (қарастырылған мерзімі: 15.08.2023).

REFERENCES:

1. Qazaqstan Respublikasynyñ Prezidenti Q.J.Toqaeв. Jaña Qazaqstan: jañaru men jañgyru joly: Qazaqstan halqyna joldauy [President Of The Republic Of Kazakhstan K. K. Tokayev. New Kazakhstan: the path of renewal and modernization: Address to the people of Kazakhstan] // <https://www.akorda.kz/kz/memleket-basshysy-kasym-zhomart>. (Accessed:10.08.2023).
2. Halikova Ş.B. Desentralizatsia vlasti kak faktor povыshenia effektivnosti gosudarstvennogo upravlenia v Respublike Kazahstan [Decentralization of power as a factor of increasing the efficiency of public administration in the Republic of Kazakhstan] // Vestnik KazNU. – 2013. – №2(43). – p. 118-125.
3. Robinson, M. «Does Decentralisation Improve Equity and Efficiency in Public Service Delivery Provision?» // IDS Bulletin. – 2007. – №38. – P. 7-17.
4. Umarov A. «Mainstream» of the Past: How Did the Decentralization Reform Take Place in Kazakhstan? // <https://cabar.asia/en/mainstream-of-the-past-how-did-the-decentralization-reform-take-place-in-kazakhstan>. (Accessed:12.08.2023).
5. The UNDP Role in Decentralization and Local Governance / UNDP. – и NY., 2000. – p.111
6. Qazaqstan Respublikasynyn Budjet kodeksi: 2008 jlydyñ 4 jeltoqsany, №95-IV qabyldanğan [Budget code of the Republic of Kazakhstan: adopted on December 4, 2008, No. 95-IV] // <https://adilet.zan.kz/kaz/docs>. (Accessed:12.08.2023).
7. O dinamike dohodov chetvertogo urovna budjeta [On the dynamics of revenues of the fourth level of the budget] // https://economy.kz/ru/Novosti_instituta/id=4110 23.04.2023.
8. Jekonomikalыq zerteuler instituty // https://economy.kz/kz/ Institut_segodnja/about/. (Accessed:12.08.2023).
9. Qazaqstan Respublikasy. Strategijalyq zhosparlau zhane reformalar agenttiginin Ultyq statistika bjurosynyn veb-saity [Website of the Bureau of national statistics of the agency of the Republic of Kazakhstan for Strategic Planning and reforms] // <https://new.stat.gov.kz/>. (Accessed:14.08.2023).
10. Za poslednie vosem' let v Kazahstane ischezli 533 sela [Over the past eight years, 533 villages have disappeared in Kazakhstan] // <https://pkzsk.info/za-poslednie-vosem-let-v-kazakhstan-ischezli-533>. (Accessed:14.08.2023).
11. Ileuova G. Traybalizm v Kazahstane – istochnik vlasti na mestah? [Tribalism in Kazakhstan – a source of local power?] // <https://ia-centr.ru/experts/gulmira-ileuova/traybalizm-v-kazakhstan>. (Accessed:15.08.2023).