



ҚСЗИ

Қазақстан Республикасы
Президентінің жанындағы
Қазақстан стратегиялық
зерттеулер институты



Қоғам & Дәуір

www.kaziss.kz

3/2021

ҒЫЛЫМИ - САРАПТАМАЛЫҚ ЖУРНАЛ

ТӨЛЕУТАЙ СҮЛЕЙМЕНОВ –
ДӘУІР ТҰЛҒАСЫ

«Жұмсақ күш» саясатын зерттеудегі
классификациялық ерекшеліктер

Ақпарат Құралдары ҚХР «Жұмсақ күш»
саясатының құралы ретінде

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі
басқаруды дамытудың тарихи
кезеңдері және қазіргі тенденция

Қазіргі Қазақстандағы діндендіру үдерісі:
ерекшеліктер мен үрдістер

ҚХР сыртқы саясатының
трансформациясындағы «адамзат тағдырының
ортақ қауымдастығы» концепциясы

Kazakhstan's national identity in the context
of strategic partnership with Russia

Орталық Азия бойынша тарихи
әдебиеттерге шолу

Бас редактор бағаны

Сәкен Есіркеп

Назерке Жаукеева
Индира Рыстина

Бауржан
Шериязданов

Елена Бурова
Әсел Назарбетова

Олжас Бейсенбаев
Срикант Кондапалли

Жанат Мақашева
Асем Кашкинбаева

Мұрат Лаумулин

Нұр-Сұлтан

ISSN 2414-5696



9 772414 569169

03

Бауыржан Шериязданов

*ҚР ҒМ Мемлекет тарихы институтының жетекші ғылыми
қызметкері, саяси ғылымдарының кандидаты
(Нұр-Сұлтан, Қазақстан)
e-mail: b.sher54@mail.ru*

ҚАЗАҚСТАНДА ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫ ДАМУДЫҢ ТАРИХИ КЕЗЕҢДЕРІ ЖӘНЕ ҚАЗІРГІ ТЕНДЕНЦИЯ

Аңдатпа. Мақалада Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуына тарихи хронологиялық және салыстырмалы-құқықтық талдау жасалған. Ғылыми зерттеуде танымның жалпы ғылыми және арнайы әдістері қолданылған. Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қалыптасуы мен дамуын кезең-кезеңге бөлініп жүйеленген. Әрбір кезеңнің ерекшеліктері талданған. Алынған нәтижелердің ішінде келесі мәселелерді көрсетуге болады: «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Конституциялық заңға өзгерістер енгізу жөнінде ұсыныстар; және жергілікті өзін-өзі басқаруда өкілетті органдардың маңыздылығы, депутаттардың ролі айқындалған.

Түйін сөздер: *Жергілікті өзін-өзі басқару, коммуналдық меншік, өкілді орган, азаматтық қоғам, Кеңестер, жергілікті мемлекеттік басқару, әкімдерді тікелей сайлау.*

Бауржан Шериязданов ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. В статье дан исторический хронологический и сравнительно-правовой анализ развития местного самоуправления в Казахстане. В научном исследовании использовались общенаучные и специальные методы познания. Поэтапно систематизировано

формирование и развитие органов местного самоуправления в независимом Казахстане. Проанализированы особенности каждого этапа. Среди полученных результатов можно выделить следующие вопросы: даны рекомендации и предложения по внесению изменений в Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» и представлена значимость представительных органов МСУ и депутатов маслихатов.

Ключевые слова: Местное самоуправление, коммунальная собственность, представительный орган, гражданское общество, советы, местное государственное управление, прямые выборы акимов.

Baurzhan Sheriyazdanov

HISTORICAL STAGES AND CURRENT TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN KAZAKHSTAN

Abstract. The article provides a historical chronological and comparative-legal analysis of the development of local self-government in Kazakhstan. General scientific and special methods of cognition were used in the scientific study. Formation and development of local government bodies in independent Kazakhstan is systematized stage by stage. The features of each stage have been analyzed. Among the received results it is possible to designate the following questions: recommendations and offers on modification of the Constitutional law "About elections in the Republic of Kazakhstan" are given and importance of representations of Local government and deputies of maslikhats is presented.

Keywords: Local self-government, communal property, representation, civil society, councils, local public administration, direct elections of akims.

Key words: *maslikhats, authorities, local self-government, concepts of development of the system of public administration, elections of akims.*

Кіріспе

Қазақстан биыл өз Тәуелсіздігінің 30 жылдығын атап өтуде. Осы жылдар ішінде еліміз демократиялық, зайырлы, құқықтық, әлеуметтік мемлекетке айналды. Қазақстан мемлекеттік құрылыс пен басқаруды дамытуда да белгілі бір жетістіктерге қол жеткізді. Ел Конституциясының қолданылу тәжірибесі көрсетіп отырғандай, бұл мәселелер республика деңгейінде қалыптасқан саяси және

экономикалық ахуалға сәйкес шешілген. Алайда, жергілікті жерлерде мемлекеттік билік пен жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыруға қатысты жақсы нәтижелерге қол жеткізу алда тұрған маңызды міндет болып табылады. Халықтың азаматтық бастамасының нашар болуына, құқықтық және азаматтық мәдениет деңгейінің төмендігіне, мемлекеттік атқарушы органдардың осы мәселені дұрыс қабылдамауына байланысты 30 жыл ішінде жергілікті өзін-өзі басқару еліміздегі азаматтық қоғамның неғұрлым аз дамыған институттарының бірі болып қалуда. Жергілікті билікті ұйымдастыруда жергілікті өзін-өзі басқарудың (бұдан әрі – ЖӨБ) басты ерекше көрінетін нысаны – азаматтардың қатысуы. Негізгі мәселе азаматтық қоғам санасын кеңейтіп, азаматтардың басым бөлігін жергілікті жерлердегі проблемаларды шешу процесіне тура қатысуын көздейді

Әдістер мен материалдар

Мақалада ЖӨБ дамуына тарихи хронологиялық және салыстырмалы-құқықтық зерттеу әдістері қолданылған. Ғылыми зерттеуде танымның жалпы ғылыми және арнайы әдістері арқылы талданған. Қазақстан Республикасындағы ЖӨБ органдарының қалыптасуы мен дамуын кезең-кезеңге бөлініп жүйеленген.

Зерттеудің негізгі теориялық базасын Қазақстан Республикасының Конституциясы, «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін - өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заңы (бұдан әрі – заң) құрады. Зерттеудің теориялық базасын қазақстандық авторлар С. Л. Мидельский мен Л.Т. Жанұзақова жұмыстары құрады олар мемлекеттік және ЖӨБ даму ерекшеліктерін зерттеді. Зерттеудің өзектілігі ең алдымен ҚР Президенті Қ.К. Тоқаевтың Қазақстан халқына Жолдауларымен байланысты.

Талдау

Биліктің жергілікті органдары және ЖӨБ органдары туралы теориялық-әдістемелік негізгі ережелері 19 ғасырда қалыптасқан. Зерттеулерге қоғам мен мемлекеттің өзара қарым қатынастарының барлық кешені кіреді және саяси процестермен сипатталады. Дереккөздерді үш топқа бөлген орынды болады:

Бірінші топ – шетелдік теоретик – ғалымдар А. де Токвиль, Л.Штейн, Д.Мэтьюз және басқада ЖӨБ теориясының өкілдері. Қазіргі демократия теориясының негіздерін қалаған ғалымдар. Өз

туындыларында олар демократияның көпшілік билік ретіндегі мақсаты, халықтың әл-ауқаты деп санады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары, аралық құрылымдар саяси білім берудің бастауыш мектебіне айналады, онда азаматтар басқару және тәуелсіз саяси ойлау дағдыларын игереді деп есептеген.

Екінші топ – ресейлік белгілі ғалымдар: В.В. Белоцерковский, А.П. Бутенко, Г.Д. Дыльнов. Авторлар негізінен марксизм-ленинизм мұрасындағы өзін-өзі басқарудың әртүрлі аспектілерін жандандыруға, оларға «жаңа тыныс» беруге және Кеңес қоғамын демократияландыру міндеттеріне бейімдеуге байланысты бірнеше арнайы ғылыми жұмыстар ұсынған.

Үшінші топ: отандық ғалымдар: А.Бижановтың, Б.Аяғанның Л.Байделдіновтың, Ж.Жүнісованың, С.Дьяченконың, Л.Иватованың, М.Машанның еңбектері қазақстандағы ЖӨБ жүйесін дамыту заңдылықтары мен қарама-қайшылықтарды ашуға көмектеседі. Жергілікті мемлекеттік басқару және ЖӨБ конституциялық құқықтық жүйесінің негіздеріне, егемендік алған жылдары институциоландыру проблемаларына С.Зимановтың, Л.Жанұзакованың, Ғ.Сапарғалиевтың, А.Котовтың, С.Қопобаевтың, В.Малиновскийдің, А.Тоқтыбековтың, С.Мидельскийдің және тағы басқалардың арнайы ғылыми жұмыстарын атап өтуге болады.

Зерттеу нәтижелері

Қазақстанда ЖӨБ тарихы көптеген ғасырлардан бастау алады. Оның негіздері рулық және тайпалық қауымдардың пайда болу дәуірінде, көшпелі өмір салты қалыптасқан кездеде жүргізілген. Ру старшиналары мен тайпа көсемдері құрылтайларда және көшпенділер жиындарында сайланған [1]. Хан сайлауының процедурасы жалпы ежелгі дәстүрлі көшпенді демократияның негізгі түріне жатады. Сайлаудың міндетті негізгі шарты сайлаудың ашықтығы мен айқындығы болған. Рас, үміткердің кандидатурасы сайлау рәсіміне дейін талқыланып, шешіліп отырған.

Белгілі тарихшы Б. Аяғанның «История Улуг Улуса – Золотой Орды» туындысына сүйенсек «...1206 жылы Ұлы Құрылтайды өткізу кезінде Темужинді сайлағанда Шыңғыс хан деп атады, оған «құпия аңыз» жасағы бойынша белгілі тұлғалардан басқа мынадай тайпалар қатысты: «Қоңырат тайпасынан үш мың, бес мың онкүт, Жалайыр Мұхали». Өзінің басқаруында Шыңғыс хан құрған билік құрылымы Ұлы Яса (жасак) мен Биликтің ережелерін басшылыққа

алды. Бұл өзіндік заңдар жинағында заң қаулылары мен моральдық нормалар кешені болды, және бұл заңдар жинағы 300 жылдан астам уақытқа дейін қолданыста болды, негізгі нормалары Ұлыс Ұлыс - Ноғай Ордасының, Өзбектер Ұлысының және Қазақ хандығының мұрагерлері басқарудың негізіне айналды. Қазақ хандығында «Жеті жарғы» жалпы дала құқығының негізгі нормалары ретінде XV-XIX ғасырлар аралығында қолданылған [1]. 1465 жылы Қазақ хандығы орнағаннан бастап дала демократиясының дәстүрлері одан әрі дамыды. Кейіннен Тәуке хан тұсында (1680-1718) олар биліктің барлық тармағының: атқарушы (Сұлтандар), өкілді (кеңес және халық жиналысы – құрылтай) және сот (би-судьялар) теңгеріміне қол жеткізуге бағытталған Тәуке ханның мемлекеттік реформаларының екпінді дамуында «Жеті Жарғы» («Жеті ереже») заңдар жинағында заңды түрде бекітілді. «Жеті Жарғы» түрлі қоғамдық және мемлекеттік институттар құзыретінің барлық салаларын нақты бөлді. Тәуке хан мұрагерлік ақсүйектерге қарсы Хан кеңесі мен билер кеңесін құрды, олар биліктің барлық толықтығын нақты «жекешелендіруге» тырысты. Жеті жарғы қазақ құқығының қоғамда қалыптасқан қатынастарды белгілейтін заңнамалық тарихы ретінде есте қалады. Қоғамдастық жиындарын өткізу мерзімі мен орнын регламенттеу, оның мәртебесін және рулық ерекшелік белгілерін, сондай-ақ рулық тайпалардың өкілдігін айқындау, қоғамның әр адамы хандықтың құрылымына кіретін әлеуметтік және құқықтық нормалар бекітілген Кодекс ретінде қабылданған [2].

1718 жылы Қазақ хандығы ыдырағаннан кейін және қазақтар тұратын аумақтардың Ресей империясының құрамына кіргеннен бастап патша әкімшілігі орталықтық мүддесінде аймақты тиімді басқару мақсатында «өкіметтің вертикалын» қазақ даласына таратуға тырысты, бұл үшін Орынбор және Омбы генерал-губернаторларының әскери-бюрократиялық аппараттары жұмыс істеді. 1785-1790 жылдары Кіші жүз жерлері Ресей империясының құрамына кіргеннен кейін тарихнамада «Игельстром реформалары» деп аталатын басқаруды қайта құру жүргізілді. Негізгі мақсат мемлекеттік әкімшілік мекемелердің қазақ даласына таралуына жол ашуы болды. Осы реформалардың нәтижесінде Орынбор шекаралық соты құрылды, олардың әрқайсысы 3 расправасы үш әкімшілік-аумақтық бірліктің бірін басқарды. Расправалар сайланған рулық старшиналар мен Орынбордан жіберілген шенеуніктерден тұрды. Кейінірек бас старшиналардың лауазымдары пайда болды, рулық

старшиналар басқару жүйесіндегі төменгі буын болып қалды [3]. 1867-1868 жылдардағы реформаның нәтижесінде Қазақстанда ауылдар, болыстар мен округтер Ресей империясының әкімшілік-аумақтық бірліктеріне айналды, онда «жергілікті әкімшілік» басқарушылық «вертикальға» қатаң біріктірілді. Алайда, сол кездің өзінде Қазақстан халқының тіршілігін қамтамасыз етудегі өзекті проблемалар ЖӨБ элементтерін округтік бұйрықтар мен облыстардың, ауыл старшиналарының, сондай-ақ шектеулі юрисдикциясы бар билер соттарының өкілдерінен сайлауды талап етті. Кейбір жергілікті мәселелерді шешу мақсатында ауылдық және болыстық жиындар өткізуге рұқсат берілген [3]. Жергілікті биліктің бақылауындағы және ашықтығының жеткіліксіздігін қазақ даласы халқы үшін тиімсіз және зиянды саясаттың себебін белгілі ғалым, этнограф Ш.Уәлиханов көрді. Ол даладағы сайлау тәжірибесін сыни тұрғыдан бағалады, жеке тәжірибе негізінде тиісті қорытынды жасайды. Халық арасында үлкен беделге ие бола отырып, ол Атбасар округінің аға сұлтаны лауазымына сайлауға қатысады және жеңіске жетеді. Алайда генерал-губернатор Ш.Уәлихановты аға сұлтан лауазымына бекітуден бас тартады [4, Т.4. 77 б.].

Осылайша, XVIII, XIX және XX ғасырдың басында, тіпті патшалық автократияның отарлық саясаты жағдайында да Қазақстанда Далалық, ұлттық демократия өмір сүріп, дамыды. ЖӨБ органдары соншалықты ықпалды болғандықтан, тіпті патша шенеуніктері де олардың басшыларымен – аға сұлтандармен есептесуге мәжбүр болды. Алайда, жергілікті халық арасындағы саяси күрестің өркениетті әдістерінің айқын жетіспеуіне қарамастан, дала өзін-өзі басқаруы кейіннен «Алаш-Орда» қозғалысың бағдарламалық құжаттарында өзінің жарқын көрінісін тапқан саяси мәдениеттің нақ демократиялық түрін қалыптастырды. «Алаш» қозғалысының көшбасшылары қазақ қоғамы үшін демократиялық ЖӨБ неғұрлым оңтайлы нысанын кеңестер емес, земство деп санады. «Алаш» қозғалысының басшылары сауаттылықты арттыру, ұлттық мектепті дамыту, заманауи тұрғыда жалпы және әсіресе саяси – құқықтық мәдениетті қалыптастыру сияқты нақты мақсаттар қойды; элита мен қалың бұқараны өкілді органдар, саяси партиялар және қоғамдық ұйымдар, басқару және ЖӨБ органдары арқылы нақты саяси процеске қосу болды [5].

1917 жылғы большевиктік төңкеріс демократиялық дәстүрлердің дамуын тоқтатты. Кеңес өкіметі Қазақстанда әкімшілік-аумақтық қайта құруды жүргізе отырып, патша үкіметі сияқты мақсатты

көздеді – орталықтың міндеттері мен талаптарына сәйкес орталықтандырылған тиімді басқаруға көшті. 1920 ж. 26 тамызда автономиялық Қырғыз (Қазақ) социалистік Кеңес республикасының құрылуы оның территориясын алғаш рет заңнамалық түрде бекітіп, келешекте КСРО құрамындағы Одақтас республика үшін негіз жасады. 1936 жылы Қазақ КСР құрылуымен одақтық республиканың мәртебесі іс жүзінде қолданыстағы орталықтандырылған, командалық-әкімшілік басқаруды өзгерткен жоқ. Қазақ КСР-інің 1937 жылғы Конституциясында жергілікті басқару органдары туралы былай делінген: «облыстардағы, аудандардағы, қалалардағы, кенттердегі, селолар мен ауылдардағы мемлекеттік билік органдары халық депутаттарының Кеңестері болып табылады». 1978 жылғы Қазақ КСР Конституциясының 125-бабында «еңбекшілер депутаттарының тиісті кеңестері облыстарда, аудандарда, қалаларда, қалалық аудандарда, кенттерде, селоларда, ауылдарда мемлекеттік билік органдары болып табылады» деп айқындалған.

Қазақ КСР Конституциялары ЖӨБ болуына жол бермеді. Тіпті кеңестердің өздері де нақты өкілді билікке айналған жоқ. Алайда, ЖӨБ кішкентай өскіндерін мемлекет реттеуге тырысты. Жолдастық соттар туралы, аудандық, қалалық және облыстық Кеңестердің атқару комитеттері жанындағы бақылау комиссиялары, маскүнемдікке қарсы күрес жөніндегі, кәмелетке толмағандар істері жөніндегі комиссиялар туралы ережелер және т.б. Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесі Төралқасы деңгейінде бекітілді.

1979 жылы «Қазақ КСР Халық депутаттарының кенттік, селолық, ауылдық кеңесі туралы» Заң қабылданды. Осы Заңның III тармағының V бөлімі: «халықтың ауыл, село, Халық депутаттарының ауылдық кеңесіне қатысуы. Азаматтардың жалпы жиналыстары, ауылдық жиындар» туралы ережелер бекітілген. Бұл бөлімде ауылдық жиындардың халықтың өзін-өзі салық салу мәселелерін талқылау және шешу құқығы бекітілді, елді мекен аумағындағы ауылдық кеңес атқару комитетінің жекелеген тапсырмаларын орындауды ауылдық қоғамдық Комитетке жүктеуге заң жүзінде жол берілді. Осылайша, ЖӨБ элементтері көбінесе халық депутаттары Кеңесінің бастамасы мен қолдауының арқасында пайда болды және дамыды.

1982 жылғы 29 желтоқсанда Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесі Президиумының «қоғамдық кенттік, ауылдық, селолық, учаскелік, көше, орам және үй комитеттері туралы ережені бекіту туралы»

Жарлығы қабылданды. 1986 ж. 20 ақпанда Қазақ ССР Жоғарғы Кеңесі Президиумының «Қазақ ССР-індегі жалпы жиналыстар, азаматтардың жиындары туралы ереже бекітілді. 1990 жылы сәуірде «КСРО-дағы жергілікті өзін-өзі басқару және жергілікті экономиканың жалпы принциптері туралы «КСРО заңы қабылданды. Бұл заң жергілікті билікті демократияландыру үшін негіз құрудың маңызды кезеңі болды. 1990 жылғы 15 желтоқсанда «Қазақ КСР-індегі меншік туралы» Заң қабылданды. Қабылданған заңға сәйкес меншік орталықтандырылмаған және меншіктің үш түрінде болуы мүмкіндігі: бүкілодақтық, республикалық және жергілікті (коммуналдық). 20-бапта коммуналдық меншік субъектісі ретінде әкімшілік-аумақтық атынан жергілікті кеңестер коммуналдық меншік мүлкін иеленуді, пайдалануды және оған билік етуді жүзеге асыруға құқығы берілді. 1991 жылғы 15 ақпанда «жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР Халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» Қазақ КСР Заңы қабылданды. Онда Қазақстанда ЖӨБ дамыту үшін қажетті базаның сипаты нақты айтылған. Қабылданған Заңның 3-бабында өкілді органдардың үстемдігі бекітілді, ал жергілікті кеңестің төрағасы сонымен қатар атқарушы комитеттің төрағасы болды. Заңның 9-бабы әртүрлі деңгейдегі жергілікті кеңестер арасында туындайтын, олардың құзыреті және коммуналдық меншіктегі мүліктің тиесілігі мәселелері жөніндегі келіспеушіліктерді қарау мен шешудің, сондай-ақ олардың бюджеттері арасындағы кірістердің аражігін ажыратудың тәртібін белгіледі. Шын мәнінде, «жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР Халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» заң Қазақстанда ЖӨБ құратын алғашқы тарихи ресми мемлекеттік акт болды. Алайда онда мемлекеттік құрылыстың кеңестік тәжірибесі көрініс тапты: жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасында шектік бөлініс болмады. 1991 жылдың басында Қазақстандағы ЖӨБ Тұжырымдамасы аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқару органдарымен, қатар халықтың тікелей демократиясының нысандарымен (жергілікті референдумдар, жиналыстар, жиындар, азаматтардың конференциялары және т.б.) ұсынды.

1991 жылы Қазақстанның егемендік пен мемлекеттік тәуелсіздікке қол жеткізуі қазақ жеріндегі ЖӨБ жүйесін дамытудың ұзақ, күрделі және қарама-қайшы процесіне жол ашты. Шартты түрде осы жылдардағы Қазақстандағы ЖӨБ органдарының қалыптасуы мен дамуын 4 кезеңіне бөлуге болады.

1-кезең (1990-1993 ж.ж.). Жергілікті кеңестерді реформалау кезеңі. Бұл кезеңде Қазақ КСР-інің Мемлекеттік Егемендігі туралы декларация және «жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР Халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» 15.02.1991 жылғы заң қабылданды; Қазақ КСР Конституциясына басқаруды демократияландыруға, қоғамдық-саяси өмірдегі компартияның монополиясын жоюға, өз аумағындағы экономикалық және әлеуметтік мәселелерді шешудегі барлық деңгейдегі жергілікті кеңестердің рөлін арттыруға бағытталған өзгерістер мен толықтырулар енгізілді; Қазақстанның мемлекеттік тәуелсіздігі жарияланды. 1992 жылы атқарушы комитеттерді алмастыратын, тура тағайындалатын және өкілетті органдарға тәуелсіз жұмыс істейтін жергілікті әкімдер институты құрылды; оларға бағынышты атқарушы аппараттан айырған жергілікті өкілетті органдар Кеңестер айтарлықтай әлсіреді.

2-кезең (1993-1995 ж.ж.) өтпелі. Бұл кезеңде тәуелсіз Қазақстанның алғашқы Конституциясы қабылданды; жергілікті Кеңестердің жаппай таратылуы орын алды; 1993 жылғы 10 желтоқсанда «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» Заң қабылданды, оған сәйкес жаңа сайланбалы өкілетті органдар – Мәслихаттар-Депутаттар жиналыстары құрылды.

3-кезең (1995 – 2007 ж.ж.). Осы кезеңде ҚР Конституциясына өзгерістер енгізіліп, «ҚР-дағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Заңы қабылданып, мәслихаттар мен әкімдіктер жергілікті мемлекеттік басқару органдары ретінде айқындалды.

4-кезең (2007-қазіргі уақытқа дейін) 2007 жылғы конституциялық реформа ҚР-дағы жергілікті және мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқарудың арақатынасын өзгертті. Мәслихаттар мен әкімдіктердің мәртебесі өзгерді. Олар жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару органдары ретінде танылып, мемлекет пен қоғам алдында тұрған жаңа міндеттерді ескере отырып, олардың мәртебесі мен құзыреті бекітілді.

Қазіргі уақытта Қазақстандағы ЖӨБ құқықтық негізі Қазақстан Республикасының Конституциясы, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңы болып табылады». 2012 жылы Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Тұжырымдамасы бекітілді, оны енгізу 2012 жылдан бастап 2020 жылға дейінгі кезеңге жоспарланған бірқатар өзгерістерді ұсынды.

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы екі кезеңде іске асырылатын даму бағыттарын айқындады.

Бірінші кезең 2013-2014 жылдары іске асырылды және *бірінші міндет* төменгі деңгейлеріндегі қолданыстағы жүйенің әлеуетін кеңейтуге, ауылдар, кенттер, аудандық маңызы бар қалалар деңгейінде жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары мен жиындары арқылы жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін арттыру, *екінші міндет* Аудандық маңызы бар қалаларда, ауылдық округтерде, ауылдық округтің құрамына кірмейтін ауылдарда әкімдердің сайланбалылығына аудандардың (қалалардың) мәслихаттар арқылы өткізу, *үшінші міндет* Басқарудың төменгі деңгейлерінің қаржылық дербестігін кеңейту, *төртінші міндет* ЖӨБ жүзеге асыру мәселелері бойынша халықтың құқықтық сауаттылығын арттыру.

Екінші кезең 2015-2020 жылдары іске асырылып және келесі міндеттерді шешуге бағытталған болатын: 1) салықтардың бір бөлігін ЖӨБ жергілікті деңгейіне беру арқылы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қаржылық дербестігін кеңейту. 2) ЖӨБ қаражаты есебінен сатып алынған коммуналдық меншікті басқару процесіне тарту арқылы экономикалық дербестікті кеңейту. 3) азаматтардың тиісті бюджеттердің жобаларын талқылауға қатысу тетіктерін енгізу, сондай-ақ қала әкімінің халықпен өзара іс-қимылы үшін қоғамдық құрылымдар құру. 4) ЖӨБ органдарының өкілеттілігін кезең-кезеңімен кеңейту.

ҚР Президенті Қ.К. Тоқаев 2020 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауында ауыл әкімдерінің тікелей сайлауын енгізу және Қазақстандағы ЖӨБ жаңа тұжырымдамасын әзірлеу туралы бастама жариялады [7].

Бұл Қазақстандағы ЖӨБ институтын одан әрі дамыту жөніндегі уақтылы шешім және «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын іске асырудың негізгі аспектілерінің бірі болды. Мемлекет басшысының «әлеуметтік мемлекет» азаматтық қоғамының басты элементтері ретінде мемлекеттік құрылыс және ЖӨБ органдары мәселелерінде реформаларды дәйекті және кезең-кезеңімен жүргізуі назар аударуға тұрарлық игі іс деп айтуға болады.

Мемлекет басшысының тапсырмаларына сәйкес Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігі (бұдан әрі – ҚР ҰЭМ) ауыл әкімдерін тікелей сайлауды енгізу бойынша тиісті заң жобаларын әзірледі.

Заң жобасындағы жаңа өзгерістер: жалпыға бірдей, тең және тура

сайлау құқығы негізінде ауыл әкімдерін сайлауды жасырын дауыс беру арқылы енгізу; сондай-ақ кандидаттарды саяси партиялар арқылы және өзін-өзі ұсыну тәртібін енгізу болып табылады. Ауыл әкімдерін тікелей сайлау азаматтарды өздерінің конституциялық құқықтарын толық іске асыруға, жергілікті халықтың қажеттіліктері мен проблемаларын шешуге ықпал етуге және «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын толық көлемде іске асыруға мүмкіндік береді.

Ел Президентінің Жолдауын іске асыру жөніндегі жоспар шеңберінде ҚР ҰЭМ МӘМ-ді дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасының жобасын әзірледі. Тұжырымдаманы іске асыру шеңберінде:

- 2021 жылы ауылдар, кенттер, ауылдық округтер әкімдерін, 2024 жылы аудандар, облыстық және аудандық маңызы бар қалалар әкімдерін тікелей сайлауды енгізу;

- ЖӨБ деңгейіне салықтың қосымша түрлерін беру; - тиісті құзыреті бар ЖӨБ жергілікті өкілді органын құру; - қоғамдық маңызы бар шығыстарға қатысты қоғамдық сараптамадан және онлайн-сауалнамадан өту тетігін енгізу;

- мәслихаттар депутаттарына петициялар жасау (қол жинау) және мәслихаттар депутаттары отырыстарын онлайн-трансляциялауды ұйымдастыру құқығын беру;

- ЖӨБ бюджетімен жұмыстың жеңілдетілген тәртібін енгізу; - жергілікті мемлекеттік басқару мен ЖӨБ органдарының өкілеттілігін кезең-кезеңмен бөлу [8].

Қорытындылар

Қазақстанда ЖӨБ дамуының тарихи ерекшеліктерін талдай отыра, Ұлы дала демократиясынан бастап еліміздің тәуелсіздік алған жылдарына дейін жүргізілген жергілікті басқару жүйелерін және егеменді унитарлы мемлекетіміздің 30 жылда осы мәселе бойынша атқарған шараларын зерделей келе келесі қортындылар шығаруға болады.

Қазақстанда ЖӨБ саласында ұлттық ерекшеліктердің бар екенін, Конституциямен, қолданыстағы Заңда Еуропалық хартиясының талаптарына сай елімізде ЖӨБ нақты институтының қалыптасу мәселесі жалғасуда. Қазақстанда тәуелсіздік жылдары ЖӨБ дамытудың Тұжырымдамасы қабылданып, олар іске асырылуда. Алда бекітілген Тұжырымдамаларды іске асыруда келесі мәселелер күтіп тұрғанын атап өтуге болады.

1. Қолданыстағы заңда жергілікті мемлекеттік басқару мен ЖӨБ айырмашылықтары анықталмаған. Заңда Мәслихат бір мезгілде жергілікті мемлекеттік басқару органы және ЖӨБ жүзеге асыратын орган болып табылады, әкімдік-әкім басқаратын, өз құзыреті шегінде тиісті аумақта жергілікті мемлекеттік басқаруды және өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын алқалы орган. Бұдан басқа, заңда әкімдік аппараты да, мәслихат аппараты да «мемлекеттік мекеме» болып табылатыны айқындалған [9]. Заңда ЖӨБ органдарына не жатады, ал мемлекеттік билік органдарына не жатады деген мәселе соңына дейін шешілмеген.

2. Төменгі деңгейде - ауылдық округтер, аудандық бағыныстағы қалалар және ауылдық округтің құрамына кірмейтін ауылдар деңгейінде жергілікті биліктің өкілетті органдары жоқ. Әкімшілік-аумақтық бөлінісіне сәйкес ауылдық округтер аудандардың құрамына кіреді. Ауыл әкімі тиісті аудан әкімдігінің лауазымды тұлғасы болып табылады. Сондықтан көбінесе ауылдық округтың өкілетілігін аудандық мәслихатта бір депутат білдіреді, кейде бір депутат бірнеше ауыл, селолардың өкілі ретінде мәслихат сессияларында жергілікті қоғамның атынан қатысады.

3. Жергілікті өзін-өзі басқарудың дербес бюджеті мен коммуналдық меншігінің жоқтығы, ауылдық округтер бюджеттерінің аздығына әкеп соғуда, сондықтан ауылдық округтердің әкімдері осы күнге дейін мемлекетке қол созумен қарауда.

4. Елдің тұрақтылығы мен демократиялылығын сақтау мақсатында азаматтық белсенділікті арттыру үшін балама көзқараспен әртүрлі партиялардың өкілдерінен және жекелеген беделді жергілікті азаматтардан өкілетті органдардың депутаттарын және ауыл әкімдерін сайлауды қажет етеді.

Жоғарыда көтерілген мәселелерді ескере отырып келесі ұсыныстар жасауға болады:

- ЖӨБ органдарын сайлаудың тиімді және ашық тетігін әзірлеу. Осыған орай, сайлау заңнамасын реформалау қажеттілігі туындайды. Сондықтан «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы «Конституциялық заңға өзгерістер енгізу, оның ішінде мәслихаттар депутаттарын сайлаудың ескі формасына, атап айтқанда 50x50 пропорционалды және мажоритарлық сайлау жүйесіне оралу ұсынылады. Негізгі себеп «Нұр Отан» партиясынан басқа өңірлерде партиялық құрылымдардың болмауы және жергілікті халықтың партиялық-саяси, құқықтық мәдениетінің төмендігіне

байланысты. Депутаттардың басты міндеті, ең алдымен, саяси пікірталастарды ұйымдастыру емес, сайлау округінің өзекті мәселелерін шешу, сондықтан депутаттар аумақтың проблемаларын білетін жергілікті қоғамдастықтың білікті өкілдері болуы керек;

- мүліктік құқықтарды кеңейту және ауылдық округтер бюджеттерінің кірістерін ұлғайту жолымен жергілікті мемлекеттік басқару және ЖӨБ органдары өкілеттіктерінің аражігін кезең-кезеңімен ажырату бойынша шаралар қабылдау керек;

- ЖӨБ дербес бюджеті мен коммуналдық меншігін енгізумен бірге ауыл әкіміне де, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына да үлкен дербестік беру қажет;

- аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің және ауылдық округтердің кіріс базасын кеңейту, бюджеттік рәсімдерді оңайлату керек;

- ЖӨБ органдарына бөлінетін қолжетімді қаражаты, оларға берілетін жауапкершілік көлемі мен олардың нақты билік өкілеттіктерінің мөлшері арасындағы теңгерімді әзірлеу керектігі және жергілікті өкілді және атқарушы органдардың дербестігін кеңейтіп жауапкершілігін күшейту, әкімшілік-аумақтық бірліктерге қойылатын талаптарды жетілдіру;

- аумақтардың біркелкі дамымауына байланысты ресурстарды орталықтандырылған әкімшілік қайта бөлуге дейін аумақтардың өмір сүру деңгейін теңестіру шараларын әзірлеу өзекті міндет;

- қазіргі заман талабына сәйкес азаматтық белсенділікті, оның ішінде интернет ресурстар арқылы арттыру уақыт өте келе мемлекеттік органдар мен ЖӨБ органдарының ашық қызметін қамтамасыз ету үшін маңызды. Осы мақсатта жергілікті бюджеттерде әлеуметтік бастамаларға бағытталған қоғамдық маңызы бар шығыстар бөлігінде онлайн-сауалнамалар қолдануды қоса алғанда, қоғамдық сараптамадан өту тетіктері арқылы жергілікті бюджеттерді бекіту процесіне бақылауды күшейту жөнінде шаралар қабылдау керектігі;

- жергілікті қоғамдастық жиындарын қалыптастыру тәртібі мен өкілеттіктері, осы жұмысқа азаматтарды тартудың түрлі құралдары, оның ішінде қазіргі заманғы тәсілдер мен цифрлық технологияларды пайдалана отырып, заңнамалық түрде бекіту;

- ауылдық округтер әкімдерінің тікелей сайлауын өткізгеннен кейін және дербес бюджет тетіктері бекітілген соң оның барлық тұрғындарының атынан ауылдық округті басқаруға тікелей қатысатын жергілікті өкілді орган құру керектігі туындайды.

ЖӨБ органдарының жұмысын бағалау жүйесі жергілікті өкілді органдармен қатар, тікелей халыққа да тиісілі болуы керек. ЖӨБ органдарының аудандық мәслихаттар алдында есеп беруінің заңнамалық бекітілген рәсімінен басқа, оларды өңір сайлаушыларының, қоғамдық ұйымдардың тікелей бағалауы рәсімін күшейту қажет. Бұл, мысалы, жергілікті ЖӨБ басшыларының рейтинг жүйесін енгізу арқылы жүзеге асырылуы мүмкін.

Осыған орай мәслихат депутаттары ЖӨБ тетігінде ерекше маңызды рөл атқаруға тиіс. Мәслихаттардың сайланбалылығы оның өкілдік сипаты сияқты маңызды белгісінде жатады және олардың өзін-өзі басқару сипатын көрсетеді. Халық сайлаған орган бола отырып, олар тиісті аумақта тұратын азаматтардың мүдделерін білдіруге өкілеттіктер берілген[10]. Мәслихат депутаттары өз өкілеттіктерін қоғамдық негізде атқарса да, жергілікті халық сайлаған өкілдері ретінде заңда және Конституцияда айқындалған өз мәртебесі шеңберінде жергілікті қоғамдастықтың әлеуметтік-экономикалық дамуын елеулі түрде дамытуға және өз сайлаушыларының өмірін жақсартуды жүзеге асыруда көшбасшы болуға тиіс.

Сонымен қатар, ҚР ҰЭМ дайындаған ЖӨБ дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасының жобасын ғылыми-сарапшылық қоғамдастықтың және ЖӨБ өкілдерінің қатысуымен талқылау керектігі айқын. Басты мақсат -аумақтық, экономикалық, әлеуметтік жағдайларға сәйкес келетін, сондай-ақ халықтың және жалпы мемлекеттің мүдделеріне жауап беретін ЖӨБ-ың жаңа моделін қалыптастыру бойынша шараларды кезең-кезеңімен сапалы дайындау және іске асыру болып табылады.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Аяган Б. История Улуг Улуса – Золотой Орды. Курс лекций. – Алматы: Литера-М, 2020. – 224 с. – С. 40 -55
2. Кляшторный С.Г., Султанов Т.И. Казахстан: летопись трех тысячелетий. Алма-Ата: Рауан, 1992. - 378 с. – С. 315-323.
3. Кочевые народы Центральной Евразии XVIII-XIX вв.: сравнительно-исторический анализ политики Российской империи: сборник научных статей / Казахский нац. ун-т им. Аль-Фараби, Респ. науч. центр по изучению традиционных цивилизаций Центральной Азии МОН РК; [отв. ред.: Г.С. Султангалиева]. - Алматы: Қазақ университеті, 2015. - 292 с. – С. 200-211

4. Уәлиханов Ш.Ш. Бес томдық шығармалар жинағы. – Алматы: Қазақ совет энциклопедиясы, 1985. - 4 т. – 463 б – бб. 77-104.
5. Аманжолова Д. Партия Алаш. Истоки национальной демократии. [Электронный ресурс]. //URL: <http://www.elimai.kz/istoki-nacionalnoj-demokratii.html> (Дата обращения: 06.06. 2021)
6. Мидельский С.Л. Краткая история Местного самоуправления в Казахстане: традиции и тенденции. [Электронный ресурс]. URL: https://www.regionacadem.org/index.php?id=255&lang=pl&option=com_content&view=article (Дата обращения: 10.03.2021)
7. Әкімдер сайлауы бәсекелестікті арттырып, ауылдағы саяси өмірдің өсуіне әкеледі // [Электрондықресурс]URL: https://baq.kz/news/othernews/akimder-saylauy-basekelestikti-arttyryp-auyldagy-sayasi-omirdin-osuine-akeledi-anarbaytokenova/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (өтініш уақыты: 20.02.2021)
8. Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаевтың Қазақстан халқына Жолдауы. 2019 жылғы 02 қыркүйек// [Электрондық ресурс]. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (Өтініш берген күн: 19.02.2021)
9. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы N 148 Заңы. [Электрондық ресурс]. URL [https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148_\(qaralghan_kuni:_19.02.2021\)](https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148_(qaralghan_kuni:_19.02.2021))
10. Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. – Алматы, 2003 – 338 с. – С. 68

REFERENCES

1. Ayagan B. Istoriya Ulug Ulusa – Zolotoi Ord. Kurs lektcii. [The history of Ulug Ulus - the Golden Horde. Lecture course.] – Алматы: Litera-M, 2020. – 224 p. – P. 40-55
2. Klyashturnyi S.G., Sultanov T.I. Kazakhstan: letopis' trekh tysyacheletii. [Kazakhstan: chronicle of three millennia]. Alma-Ata: Rauan, 1992. – 378 p. – P. 315-323.
3. Kochevye narody Tsentral'noi Evrazii XVIII-XIX vv.: sravnitel'no-istoricheskii analiz politiki Rossiiskoi imperii: sbornik nauchnykh statei [Nomadic peoples of Central Eurasia in the XVIII-XIX centuries: a comparative-historical analysis of the politics of the Russian Empire: a collection of scientific articles] / Kazakhskii nats. un-t im. Al'-Farabi, Resp. nauch. tsentr po izucheniyu traditsionnykh tsivilizatsii Tsentral'noi Azii MON RK; [otv. red.: G.S. Sultangaliev]. - Алматы: Қазақ университети, 2015. - 292 p. – P. 200-211
4. Ualikhanov Sh.Sh. Bes tomdyk shygarmalar zhinagy. [Collection of works in five volumes] – Алматы: Kazak soviet entsiklopediyasy, 1985. - 4 t. – 463 b – бб. 77-104.
5. Amanzholova D. Partiya Alash. Istoki natsional'noi demokratii [Party Alash. The origins of national democracy] // [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.elimai.kz/istoki-nacionalnoj-demokratii.html> (Data obrashcheniya: 06.06. 2021)

6. Midel'skii S.L. Kratkaya istoriya Mestnogo samoupravleniya v Kazakhstane: traditsii i tendentsii. [A brief history of local self-government in Kazakhstan: traditions and trends]. Sait: « Regional'naya Akademiya Menedzhmenta». [Elektronnyy resurs]. URL: https://www.regionacadem.org/index.php?id=255&lang=pl&option=com_content&view=article (Data obrashcheniy)
7. Əkimder sailauy bəsekelestikti arttyryp, auylđary sayasi əmirdiñ əsuine əkeledi [Akims increase electoral competition, which leads to the growth of political life in the village] // [Elektronnyy resurs]. URL: https://baq.kz/news/othernews/akimder-saylauy-basekelestikti-arttyryp-auyldagy-sayasi-omirdin-osuine-akeledi-anarbaytokenova/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com (ətinish uakyty: 20.02.2021)
8. Poslanie Glavy gosudarstva Kasym-Zhomarta Tokaeva narodu Kazakhstana. 02 sentyabrya 2019 g. [Message from the Head of State Kasym-Zhomarta Tokaeva to the people of Kazakhstan. September 2, 2019] // [Elektronnyy resurs]. URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g (Data obrashcheniya: 19.02.2021)
9. O mestnom gosudarstvennom upravlenii i samoupravlenii v Respublike Kazakhstan. Zakon Respubliki Kazakhstan ot 23 yanvarya 2001 goda [On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan. Law of the Republic of Kazakhstan of January 23, 2001] // Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazakhstan – 7 fevralya 2001 goda
10. Zhanuzakova L.T. Konstitutsionno-pravovye problemy organizatsii i deyatel'nosti mestnykh predstavitel'nykh organov v Respublike Kazakhstan. [Constitutional and legal problems of the organization and activity of local representative bodies in the Republic of Kazakhstan]. –Almaty, 2003 – 338 p. – P. 68