

МЕМЛЕКЕТ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚТЫҢ ТЕОРИЯСЫ МЕН ТАРИХЫ ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

ӘОЖ 342.9

Қала мәртебесі: тарихы және қазіргі кейбір мәселелері

Байжанова К.Т.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

Без изучения исторических корней явления невозможно оценить сегодняшнее положение вещей и определить будущее, поэтому в данной статье рассматриваются исторические истоки развития казахстанских городов, проводится их типизация по различным основаниям, дается краткая характеристика нормативных актов, регулировавших статус города. Установлено, что статус нынешних городов и перспективы их развития соответствуют принципам исторического формирования и развития. Автором рассматриваются также основные научные методы изучения города.

It is impossible to value the present day situation and define future without studying some historical cortex phenomena. Thus the given article is covering the historical roots of the development of kazakhstan city, trying to conduct the city in types on different basis. Also the short features of the normative acts that adjust the status of a city are given in this article. It is the fact that the status of present city and prospects of their development are corresponding to the principles of historical shaping and development. Some main scientific methods of the study of the city are also covered in this work.

Әлемнің тәуелсіз мемлекеттерінің қатарынан орнықты орнын тауып отырған елімізде әлі де болса шешімін табуы қажет етіп тұрған мәселелер баршылық. Қаланың құқықтық мәртебесі туралы мәселе — осындай күрделі ойдың бірі. Оның шешімі қаланың елдің өзге де әкімшілік-аумақтық бірліктері арасындағы рөлін, қала мәртебесін құқықтық реттеудің тікелей немесе жанама негіздерін, қаланы басқару механизмін және қаланың әкімшілік, ғылыми-экономикалық орталық ретіндегі рөлін анықтау мәселелері шешілгенде табылады.

Қала мәселесі әлеуметтік-экономикалық, құқықтық, архитектура-құрылыстық, демографиялық, географиялық, экологиялық, статистикалық және тағы басқа сипаттағы кешенді мәселелерді қамтиды. Олар әр түрлі ғылымның зерттеу объектісін құрайды. Қалада немесе өзге елді мекенде өмір сүретін адамдар үшін өзінің кіші отанының, тұрғылықты жерінің әкімшілік мәртебесін білу маңызды. Сондықтан қаланың әкімшілік-аумақтық бірлік ретіндегі құқықтық мәртебесін анықтау құқықтық ілімнің міндеттерінің қатарын құрайды. Қала мәнін түсіну басқаруды жетілдіруге, онда өмір сүруді аз ғана шығынмен жақсартуға мүмкіндік береді.

Дегенмен, біздің мақаламызда қаланың құқықтық мәртебесінің бүгінгі өзекті мәселелері емес, оны ашуға негіз болатын тарихи бастаулары сөз болады. Себебі, өткенді екшемей, оның жағымды-жағымсыз тұстарынан сабақ алмай, бүгінгіні түсіну, болашақты болжау мүмкін емес.

Қаланы өзге елді мекендерден ажырату XIX ғасырдан бастау алатын өзіндік тарихқа ие. XX ғасырдың 30-шы жылдарына дейін айырмашылық шаруашылық сипатына немесе әрекет ету аймағына байланысты ажыратылатын. Қаланы сипаттайтын белсенділік оның негізгі функциясы ретінде танылған. Қорғау, басқару, сауда, қолөнер, өнеркәсіптің болуы, еңбек бөлінісі тәріздес функциялар қаланы өзге елді мекеннен ажырататын белгі ретінде аталды. Кейінгі уақытта қаланы функционалдық анықтаудың жеткіліксіздігі аян болды. Ендігі жерде басты назар мәдениетке, құндылықтар мен стереотиптерді сақтау және қайта өндіру тәсілдеріне, әлеуметтілікті қолдауға, рухани жаққа ауысты.

Қала түсінігі, оның нақты белгілері төңкеріліске дейінгі қазақстандық құқықтық қайнар көздерде бекітілмеген. Дегенмен де Қазақстанда қалалардың пайда болуы мен дамуына, сондай-ақ оларға қатысты көзқарастарға тоқтала кеткенді жөн көрдік. У.М.Ысқақовтың ойынша, қазақстандық қалалардың пайда болуы мен дамуын шартты түрде екі кезеңге бөліп қарастыруға болады: Қазан төңкерілісіне дейінгі және төңкерілістен кейінгі [1].

Қазақстан аумағында қалалар, археологиялық қазбалардың мәліметтеріне сүйенетін болсақ, көне заманда пайда болған. Қалалардың пайда болуына әсер еткен негізгі фактор, әрине, еңбек бөлінісі, колөнердің дербестікке ие болуы деген тұжырыммен келісеміз. VI–X ғасырларда Сырдария, Талас, Іле, Шу өзендерінің аймақтарында колөнер мен сауданың, мәдениеттің орталықтарына айналған қалалар пайда бола бастады. Жетісуда қалалардың өсіп-дамуына Ұлы Жібек жолының тигізген ықпалы ерекше, оның бойында Тараз, Суяб, Отырар қалалары орналасты. XI–XII ғасырлар бұрынғы қалалардың көркеюімен қатар, Торғай, Кенгір, Жезді, Сарысу өзендерінің алқаптарында жаңа қалалардың бой көтеруімен сипатталады. Осы кезеңде Іле жазығында 56 жаңа қаланың пайда болғаны ерекше аталып өтілуге лайықты [2]. Қалалар жер өңдеумен айналысатын оазистер негізінде, жазықтың көшпенді және жартылай көшпенді шаруашылығының өзара әрекеттес аудандарында қалыптасып дамыды.

XIII ғасырдағы монғол шапқыншылығы қала мәдениетінің күрт төмендеп кетуіне әкеліп соқты. Отырар, Тараз, Сығанақ қалаларының күйретілгені көпшілікке аян. Дегенмен де, халық шаруашылығы мен мәдениетінің өзіндік ордасына айналған қалалар тарих сынынан мүдірмей өтіп, келесі кезеңдерде қайтадан бас көтере бастады. Оған куә — Тараз қаласы, өрлеу мен құлдырау сатыларын кезектесе басынан кешіп, қазіргі кезеңге дейін өзінің тарихи болмысын сақтап келіп отыр. XIV ғасырда Отырар маңызды әкімшілік сауда-өндірістік орталыққа айналады. Сығанақ қаласы да ірі сауда орталығы, сенімді бекініс ретіндегі мәртебесін қайта қалпына келтіреді. Сырдария мен Арыс жағаларында Сайрам, Шілік, Яссы, Сауран және тағы басқа қалалар бой түзеді.

XVI–XVII ғасырларда Яссы (Түркістан) ерекше мәртебеге ие болады. Дегенмен де бұл кезеңде аймақтағы ортағасырлық қалалар кеңеюі төменгі қарқынмен жүзеге асады, оның басты себебі өзара соғыстар мен талас-тартыстар еді.

XVIII–XIX ғасырлардағы қалалардың (оңтүстік қалаларынан басқасының) пайда болуы мен дамуы Қазақстанның Ресейге қосылуының нәтижесін көрсетті. XVIII ғасырдың бірінші жартысында шекаралық аумақта әскери бекіністер салына бастайды. 1718 жылы Семей (1752 жылдан бастап қала), 1720 жылы Өскемен және Кереку (Коряковская) (1868 жылдан бастап Өскемен қаласы, 1861 жылы Павлодар қалалары аталған), 1752 Петропавл (1807 жылдан бастап Петропавл қаласы) бекіністері салынған. Осы кезеңде алдымен әскери бекініс ретінде салынып, кейін қала мәртебесіне ие болған 30-дан астам елді мекен қалыптасты. 1820 жылы Ақ Мешіт (1853 ж. — Перовск, 1925 жылдан Қызылорда қаласы), 1824 жылы Көкшетау, 1846 жылы Новопетровское бекінісі (кейінгі Қазалы), 1854 жылы Верный (қазіргі Алматы), 1883 жылы Қостанай бекіністері салынды. Бұл кезеңдегі қалалар Ресей патшалығының әскери-әкімшілік алғышебі (форпост) қызметін атқарғаны мәлім. Отарлау барысында және аймақты экономикалық игеру барысында жаңа қалалардың қалыптасуына жағдай жасалынды. Орталық және Шығыс Қазақстанда пайдалы қазбаларды игеру маңында жұмысшы поселкелері қалыптаса бастайды. Олардың қатарына Қарсақпай, Қарқаралы, Торғай, Риддер және т.б. жатады. Кейбір мекендердің қалыптасуы Қазақстанда темір жол салынуымен де байланысты. Осы тұста қаланың қала өндірісі мен ауыл арасындағы, аймақтар арасындағы нарықтық қатынастардағы байланыстырушы звено ретіндегі маңызы арта түсті. Қалаларда тамақ өндірісіне, тері өңдеуге қатысты және механикалық сипаттағы теміржолдық, колөнерлік шағын өндіріс орындары, деполар шоғырланды. Тұрғындарының санына байланысты қалалардың сипаты қазіргімен салыстырғанда жер мен көктей еді. Сол кездегі ең ірі қала Уральскінің халық саны 1897 жылы халық санауына сәйкес 36446 адам болса, ең шағын қала Торғайда 896 адам ғана тұрған екен [3].

«Қазақстанның Ресей боданына айналған кезеңнен бергі тарихында қала түсінігі қалай анықталды?» деген сұраққа жауап іздей келе, Ресей империясының (қазақ даласы оның құрамында болғандықтан, тоқталуды жөн көрдік) өзінде де «қалалық мекен» түсінігі, белгілері XX ғасырдың басына дейін заңнамамен бекітілмегендігін көреміз. Ол кезде қалалық мекен ретінде тек қалалар ғана емес, қала жағдайында болатын посадтар, жерлер де саналатын. Әрине, 1785 жылғы Жалованная грамотада, 1870 және 1892 жылдардағы «Городовое положение» де «қала» түсінігінің бастаулары берілгендігін тануымыз керек. 1785 жылғы «Жалованная грамота на права и выгоды города Российской империи» атты құжатта «қала» жергілікті қауым, заңды тұлға ретінде түсіндіріледі. Дегенмен

де, онда қала дербестігі, оны басқару органдарының құқықтары мен міндеттері және тағы басқа мәселелер көтерілмегендіктен, қала түсінігін толық аша білді деп айта алмаймыз. 1870 жылғы «Городовое положение» бойынша сайлау құқығы әрбір қала тұрғынына берілетін болды. Бастысы ол жасы жиырма бестен кем емес Ресейдің қол астындағы азамат болса және қала шегінде қандай да болмасын жылжымайтын мүлікке ие болатын болса немесе қала пайдасына кәсіптің белгілі бір түрімен айналысып, салық төлеп тұрса жеткілікті еді. Аталмыш құжаттарға сәйкес, қаланы басқару барынша тиімді болды. Жарлық ету құқығы қалалық думаға, атқару қызметі дума анықтаған көлемде әрекет етуші управаға берілді. 1870 жылғы реформаның жағымды жағы қалалық қоғамдық басқаруға қала шаруашылығын жүргізуде және жергілікті мәселелерді шешуде кеңейтілген дербестік беруден көрінеді. Губернаторға қалалық өзі-өзі басқару органдары әрекетінің заңдылығын қадағалау және аса маңызды қаулыларды бекіту ғана жүктелді (мысалы, қаржы бөлуге байланысты). Аталған актінің Ресей қалаларының дамуына, муниципалды құқықтың қалыптасуына тигізген ықпалы аса зор еді.

1892 жылғы «Городовое положение» байланысты сайлау құқығына өзгерістер енгізілді. Осыған дейінгі ережеге сәйкес сайлауға салық төлеушілердің барлығы бір кісідей қатыса алатын болса, ендігі жерде таңдаушылар саны оларға тиісті мүлік мөлшерімен анықталатын болды.

Төңкеріліске дейінгі Ресей империясында қала түсінігіне қатысты заңнамалық ақтаңдақтарға қарамастан, жергілікті өзін-өзі басқару, қала мәселелері көптеген ғалымдардың назарын аударды. Мысалы, А.Ф.Немировский қаланы өндірістің шоғырлану және мамандану орталығы, бұқара көпшілік ортасы ретінде қарастырды. Аталған жағдайлардың қала басқаруына қойылатын талаптардың күрделене түсетіндігіне негіз болатындығы аталды [4]. Г.Слиозберг қала түсінігіне тоқталмастан, оның заңды тұлға ретіндегі белгілерін атайды [5]. Г.Болтянский қалалық басқарудың негізгі міндеттері қатарында «1) азаматтардың қауіпсіздігін қорғау; 2) тұрғындар денсаулығын қамқорлыққа алу; 3) тұрғын үй мәселесі; 4) әлеуметтік саясат негіздері (жұмысшы мәселесі); 5) азық-түлікпен қамтамасыз ету мәселесі; 6) халыққа білім беруді қамқорлыққа алуды»[6] атайды.

Сонымен, төңкеріліске дейінгі ғылыми және заңдық әдебиетте қала мәселесі белгілі бір дәрежеде көрініс тапқанына куәгер болдық. Қалалар заңдық тұлға белгісіне ие, азаматтық іс жүргізуге дербес қатыса алатын, белгілі бір міндеттері бар өндіріс пен адам ресурстарының шоғырлану орталығы ретінде қарастырылды.

Қала халқының қалыптасуы мен дамуы Қазақстанға капиталистік қатынастардың енуімен тығыз байланысты. XX ғасырдың басына дейін экономиканың аграрлық сипаты ауыл тұрғындарының қалалықтардан үстем басымдылықта болуын (90%) негіздесе, одан кейінгі кезең бұған күрт өзгерістер енгізетіндігіне куәгер боламыз.

Кенестік биліктің орнығуы қазақ даласында қалалар мен қала типтес мекендердің пайда болуына игі ықпалын тигізді. Оның өзін бірнеше топқа жіктеп қарастыруға болады:

- соғысқа дейінгі кезең (1917–1940 жж.);
- соғыс жылдары (1941–1945 жж.);
- соғыстан кейінгі қалпына келтіру кезеңі (1945–1950 жж.);
- 1960–1990-жылдар.

1-кезеңдегі қалалардың қалыптасуы мен дамуы кенестік қоғам орнату жоспарына сәйкес жүзеге асырылады — индустриалдандыру, ауыл шаруашылығында ұжымдасу, мәдени төңкеріліс, социализмнің материалдық-техникалық базасын қалыптастыру ұрандарына сай жүргізіледі. Әр түрлі аудандарда нақты мәселелер әлеуметтік-экономикалық міндеттермен объективті және аймақтық жағдайларға лайықты шешімін тауып отырған. Осы кезеңде Қазақстандағы 22 қаланың орнына 31 қала, 29 жұмысшы поселкесінің орнына 60 осындай мекен келеді. 1926 жылы 40 мыңнан астам тұрғыны бар Алматы, Петропавл, Семей қалалары ғана болса, Ұлы Отан соғысының алдында бұндай қалалардың саны 11-ге жетті. Әрі 4 қала үлкен қала мәртебесіне ие болды, яғни 100-ден 200 мыңға дейінгі және одан да көп халқы бар қалалар атанды (Алматы, Қарағанды, Семей, Петропавл). Пайдалы қазбаларды игеру және өңдеу Қарағанды, Балқаш тәріздес жаңа қалалардың пайда болуына негіз болды.

Қазақстанды өнеркәсіптендіру тұсында салынған қалаларға тән мынандай ерекшеліктерді атап өтуге болады:

- қызметінің біртектестігіне байланысты тар ауқымда мамандану (Ащысай, Қарсақпай — рудалық, Белоусовка, Зыряновск — шахтерлік, Алексеевка, Аягөз, Луговой, Моинты — көліктік, Мақат, Қосшағыл — мұнай өндіруші қалалар мен поселкелер болды);
- ел аумағында орналасуының жоспарлылығы, пайдалы қазбалар қорына жақын салынуы;

- Алматы, Қарағанды, Жамбыл, Шымкент маңайында агломерациялардың пайда болып, серіктес қалаға айналуы;
- тұрғындарының көп ұлттық құрамының болуы.

Ұлы Отан соғысы жылдарындағы қалалардың дамуы елдегі әскери және экономикалық жағдаймен анықталған. Елімізде, бір жағынан, батыс аймақтардан стратегиялық маңызды кәсіпорындар мен тұрғындарды эвакуациялауға сәйкес ескі қалалар дамыса, екінші жағынан, табиғи байлықтарды әскери экономика қажеттігіне сай шұғыл игеруге байланысты жаңа қалалар қалыптаса бастайды. Өндірістің материалдық базасының күрт көтерілуіне және халық санының өсуіне байланысты бұрынғы ауыл-селолар қала мәртебесіне ие болды. Олардың қатарынан Талдықорған, Макинск, Теміртау және т.б. қалаларды көре аламыз. 1945 жылы Қазақстанда 38 қала және 100 қала типтес поселкелер болды.

Соғыстан кейінгі жылдары жаңа қалалық қоныстардың пайда болуы мен дамуына әкімшілік және мәдени құрылым, жер қойнауын игеру, ірі өндірістік және көліктік құрылыс, тың және тыңайған жерлерді игеру тәріздес факторлардың әсер еткені белгілі. Соғыстан кейінгі қалпына келтіру жылдарының міндеті экономикалық және демографиялық потенциалдың орнын толтыру болса, одан кейінгі жылдары қала дамуында сапалы өзгерістер кезеңі орнықты. Солтүстікте тың және тыңайған жерлерді игеруге және темір рудаларын шығаруға, батыста мұнай және химия өндірісінің дамуына, оңтүстік аймақтарда полиметалл рудаларын игеруге, орталықта көмір өндіруге және тағы басқаларға байланысты жаңа Рудный, Лисаковск, Шевченко, Жаңа Өзен, Кентау, Қаратау, Жаңатас, Абай, Саран, Шахтинск, Екібастұз, Ермак тәріздес қалалар пайда болды. Ондаған қалалар авто, темір, су көліктері жолдары тоғысқан жерлерде ауылдық мекендер мен теміржол стансалары негізінде пайда болса, кейбіреулері бірінші кірпішінен бастап қаланды. Екіншілерінің қатарына Арқалық, Шевченко, Степногорск т.б. қалалары жатады. Соғыстан кейінгі жылдары 40 қала пайда болған. Қала тұрғындарының саны 1946 жылдан 1983 жылға дейін 3,9 есе өсіп, республика тұрғындарының 57 пайызын құраған.

Қазіргі кездегі қаланың қоныстандыру жүйесіндегі басымдылығы оның саяси, экономикалық және мәдени өмірдің орталығы ретіндегі сапалы мазмұнымен ғана емес, қала тұрғындарының ауыл тұрғындарына қарағанда көптігін көрсететін сандық қатынасынан да көрінеді. Қазақстанда 50 мыңнан 100 мыңға дейінгі халық саны бар 11 қала, 100–500 мың орталығындағы 20 қала және халық саны 1 миллионнан асқан Алматы қалалары орналасқан. Аудандық және облыстық деңгейде маңызы бар ұсақ қалаларды қоспағандағы нұсқа осындай. Жалпы қазақстандықтардың 55 пайызы «қалалықтар» болып табылады, оның ішінде 15 пайызы, немесе 2,4 миллион адам, ұсақ қалаларда және жұмысшы поселкелерінде тұрады [7].

Қазіргі ғылымда қалаларды зерттеу тарихи-географиялық, экономикалық-географиялық, жүйелік талдау және өзге де бағыттарда жүзеге асырылуы мүмкін. Тарихи-географиялық тұрғыдан қазақстандық қалаларды қалыптасу және даму сипатына байланысты бірнеше топтарға бөліп қарастырған жөн. Бірінші топты табиғи жолмен пайда болып, дамыған қалалар құрайды. Олардың қатарына Тараз, Отырар жатады. Екінші топтағы қалаларды мемлекеттік органдардың шешімі бойынша салынып, дамыған қалалар деп атай аламыз. Бұндай қалалар төңкеріліске дейін Ресей мемлекетінің боданындағы болған Қазақстанда әскери тосқауыл, бекініс ролін атқарған болса (Семей, Өскемен, қазіргі Павлодар мен Петропавл), төңкерілістен кейін Қазақстанның жер байлығын, пайдалы қазбаларын игеру мақсатында партия шешімімен салынды. Үшінші топ әскери-өндірістік кешендік қалалардан тұрады. Төртінші топты өндіруші өнеркәсіп орталықтары құрайды. Аталған жіктеуге сүйене отырып, біз қазіргінің қалаларының мәртебесі және олардың даму болашағы көбінесе тарихи қалыптасу және даму қағидаттарына сай келетіндігіне көз жеткіземіз. Экономика-географиялық тұрғыдан қала географиялық еңбек бөлінісінде белгілі бір орынды иемденетін экономикалық орталық болып табылады [8]. Елімізде бұл тұрғыдан қалалар өнеркәсіптік өндіріс шоғырланған орын және өзінде өндірілген өнімдердің негізін басқа аудандарға шығаратын транспорт торабы болып бөлінеді. Сонымен қатар қалалар кейде тек қана әкімшілік немесе әскери елді мекен міндетін атқарады; ғылыми, діни, және демалыс орталықтары саналады. Өзінің географиялық жағдайына және атырабының экономикалық игерілуіне байланысты да қалалар бірнеше топқа бөлінеді: кен орындары жанындағы қалалар (Қарағанды, Рудный, Жетібай), көлік жүйелері (Орал, Семей) мен ауыл шаруашылықты өңірлердің орталықтары (Арқалық). Жүйелік талдау тұрғысынан «город — это не только территория общественного расселения людей, представляющая условия для приложения труда, удовлетворения материальных и духовных потребностей, но и сложный, состоя-

щий из комплекса взаимосвязанных элементов объект управления» [9]. Яғни қала күрделі, дамушы үлкен жүйе ретінде, ұйымдасқан түрде басқару объектісі ретінде көрінеді. Қала оны құраушы базаны, қызмет етуші кешенді, тұрғындарды, табиғи ресурстар мен экологияны біріктіруші тұтас жүйе. Жоғарыда көрсетілген қаланы зерттеудегі негізгі ғылыми әдістер қаланы көп қырлы құбылыс ретінде сипаттайды.

Қоғамның әлеуметтік-экономикалық және саяси өміріндегі қаланың жағдайы қаланың құқықтық мәртебесінде заңдық көрініс табады. Құқықтық мәртебені анықтау барысында жетекші роль конституциялық құқыққа жүктеледі. Ол Конституцияның барынша тұрақты қоғамдық қатынастарды, әрекеті бойынша ұзақ мерзімге арналған басты ережелерді реттейтіндігімен түсіндіріледі. Сонымен қатар конституциялық құқықтың өзге салаларына қатысты заңдық база рөлін атқаратындығы да баршаға аян. Оның нормалары қала табиғатын, қоғам дамуының қазіргі кезеңіндегі саяси және әлеуметтік-экономикалық өмірдегі қала рөлі мен орнын анықтау үшін жетекшілік маңызға ие.

Барлық түсінік қоғамдық практиканы бейнелейді. Қала түсінігі қандай практиканы көрсететіндігін тиісті конституциялық заңнаманы, әкімшілік-аумақтық құрылымды реттейтін заңдарды қолдана отырып, ашуға тырысайық. Кеңестік билік өткен ғасырдың 20-шы жылдарында қаланы ауылдық елді мекеннен ажырату өлшемдерін қалыптастыруды ниет еткен. 1924 жылдың 15 қыркүйегінде РСФСР БОАК мен ХКК декретімен қалалық және ауылдық елді мекендер туралы жалпы ереже бекітілген. Онда барлық елді мекендер қалалық және ауылдық деп екі санатқа бөлінді. Қала санатына ересек тұрғындарының саны бір мыңнан кем емес елді мекендер, ауыл шаруашылығы оның тұрғындарының 25 % аспайтын бөлігінің ғана негізгі кәсібі болуы шартымен енгізілген.

30-шы жылдары қала түсінігіне бұрынғы берілген анықтамалар сынға алына бастады. Себебі индустриалдандыру мен ұжымдастыру тұрғындарының 100 пайызы ауыл шаруашылығымен айналысатын қалаларды да көрсетті.

Одан кейінгі кезеңдегі қаланың заңдық белгілерін қарастыру қала кеңестерінің ұйымдасу және әрекет ету мәселелерін талдаумен ғана шектеліп отырды. Елді мекендерді қалалық елді мекен санатына жатқызудың нақты өлшемдері 1961 жылғы 6 наурыздағы «Қазақ КСР-дағы елді мекендерді қала және жұмысшы поселкелері категориясына жатқызу тәртібі туралы» Жарлықпен анықталды.

Аталмыш жаңалықтар 50–60-жылдардағы конституциялық құқық теориясында көрініс тапты. Қалалар маңындағы ауылдық жерлерден қала шекарасымен бөлінген әкімшілік-аумақтық бірлік ретінде қарастырылды. Бағыныштылығына байланысты қалалар республикалық, облыстық және аудандық болып бөлінді. Қала категорияларын ажырату барысында ғалымдар қаланың әкімшілік маңызы, оның өндірістік кәсіпорындарының даму болашағы, коммуналды шаруашылығының даму деңгейі, әлеуметтік-мәдени мекемелерінің мөлшері тәріздес өлшемдерді басты назарда ұстауды ұсынды.

Кейінірек «Қазақ КСР-нің әкімшілік-аумақтық құрылымы мәселелерін шешу тәртібі туралы» Ереже (15.02.1984 ж.) қабылданды. Онда қалаларды құру және тарату туралы, әкімшілік орталықтарды бекіту және аудару, қалаларды Бас жоспары Қазақ КСР Министрлер Кеңесімен бекітілетін қалалар құрамына қосу туралы мәселелер көтерілді және шешімін тапты. Қазақ КСР-і аумағында орналасқан елді мекендер қалалыққа және ауылдыққа бөлінеді. Қалалық елді мекендерге республикалық, облыстық және аудандық бағыныштылықтағы қалалар, сондай-ақ жұмысшы поселкелері жатқызылады [10].

Әкімшілік-аумақтық құрылымның жаңа тұстары мемлекеттік құқық теориясында талданып, өзіндік ой қорытуға негіз болды. Мысалы, М.А.Шафир кеңестік республикаларға әкімшілік-аумақтық құрылымның үш звенолық жүйесі тәндігін көрсетті. Жоғары звеноға республикалық бағыныштылықтағы қала, орта звеноға облыстық бағыныштылықтағы қала, төменгісіне — аудандық бағыныштылықтағы қала жататындығы айтылды.

Осы ережеге сәйкес Қазақ КСР-інде қалалардың үш типі ажыратылды: республикалық, облыстық және аудандық бағыныштылықтағы қала. Оларды жіктеу негізі ретінде тұрғындар саны, қала дамуының өндірістік және мәдени деңгейі, болашағы қарастырылды. Жалпы қалалар өндірістің даму орталығы және жұмысшы табының шоғырлану орны ретінде қарастырылды.

90-жылдардан бастап заңдық әдебиетте қалалардың заңдық бекітілген белгілеріне емес, әлеуметтік-экономикалық мәселелеріне тоқталатын еңбектер көбейе бастады. Оның қатарына А.К.Қошанов, М.К.Айдарханов еңбекін (Малые города при переходе к рынку. — Алматы, 1992)

жатқызуға болады. Бұны объективті тұрғыдан түсіндіруге болады, кеңестік республикалардың тәуелсіздік алу тұсы экономикалық, оған байланысты әлеуметтік дағдарыс кезеңімен тұспа-тұс келді.

Қазақстан Республикасының Конституциясында қаланың құқықтық жағдайын тікелей анықтайтын арнаулы бап, бөлім немесе тарау жоқ. «Қала» термині республикалық маңызы бар қала және астананың мәртебесіне, мемлекеттік билік органдарына және олардың актілеріне қатысты нормаларды жариялайтын және бекітетін баптарда қолданылады, мысалы, 2, 44, 50, 87, 85–89 баптар жергілікті мемлекеттік билік органдары жүйесін бекіту барысында қаланы жанама түрде сипаттайды. Бұл аумақтық ұжымдардың құқықтық жағдайы тікелей емес, жанама түрде, заңнама арқылы реттелетіндігіне байланысты. Мемлекет өзінің функциясын мемлекет механизміне кіретін ұйымдар арқылы жүзеге асырады. Кейбір көзқарастарға сәйкес азаматтардың аумақтық ұжымдары осындай ұйымдардың қатарына кіреді [11].

Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы Қазақстан Республикасының Заңының 2-бабында: «Қазақстан Республикасы аумағындағы елді мекендер қалалық және селолық елді мекендерге бөлінеді», — деп көрсетіледі. Қалалық елді мекендерге республикалық, облыстық және аудандық маңыздағы қалалар, сондай-ақ поселкелер, селоларға — олардың әкімшілік бағыныштылығына қарамастан, қалған барлық елді мекендер жатады. Қала мен ауылды мекенді ажыратудың басты өлшемі тиісті аумақтық бірліктің халық саны болып табылады. Сонымен, елді мекен бір жер учаскесінде адамдардың қоныстануының алғашқы бірлігі ретінде қала, поселке, село түрінде болуы мүмкін.

Практикада «қала» мен «аумақтық ұжым» түсініктері синоним тәріздес қолданылады, себебі оның аумағында тұратын тұрғындарды атамастан, қала туралы айту мүмкін емес. Қала белгілі бір аумақта тұрғындарды қоғамға пайдалы әрекетпен, өндіріс құралдарымен, өндірістік және әлеуметтік құрылым объектілерімен жақындастырушы ағза ретінде қарастырылады. Бұл түсініктер арасындағы ажырағысыз тұтастық азаматтардың аумақтық ұжымын оның өмір сүруі соның көлемінде жүзеге асырылатын саяси-аумақтық бірліктен бөліп қарастыруға мүмкіндік бермейді. Оның себебі «тұрғындардың аумақсыз өмір сүруі мүмкін емес, осы екі фактор ажырағысыз бірлікте көрінеді, ондағы басшылық тұрғындарға тиесілі» [12].

Қаланы жергілікті мемлекеттік аппаратпен сәйкестендіруге болмайды. Ондай жағдайда «қала» түсінігінен елдің барлық аумағында, соның ішінде оның әрбір аумақтық бірлігінде толық билікке ие халық (тұрғындар) тыс қалады. Қаланы оның аумағында тұратын азаматтардың ұйымдасу нысаны, өмір сүру ортасы, онда өмір сүретін және жұмыс істейтін, мемлекеттік және қоғамдық істерді басқаруға қатысатын, тұтыну заттарына, білімге, мәдениетке, тұрмыстық қызмет көрсетуге деген қажеттіліктерін қанағаттандыратын әлеуметтік орта ретінде қарау қажеттігі бар.

Қалалық басқару органдары мен аумақтық ұжым арақатынасының заңдық негізін конституциялық нормалар құрайды. Қазақстан Республикасының Конституциясы мемлекеттік биліктің халыққа толық тиесілі екендігін жариялайды. Бұл оның егемендігінің заңдық көрінісі болып табылады. Билік кез келген ұжымның, соның ішінде аумақтық ұжымның ерекше және қажетті функциясы болып табылады. Сондықтан қала тұрғындары мемлекеттік биліктің өкілді органдары депутаттарын сайлауға, Президент сайлауына, бүкілхалықтық дауыс беру — референдум өткізуге ұйымдасады. Басқаша айтқанда, қала тұрғындары билік жүргізу құқығын тікелей немесе жанама түрде жүзеге асыра алады. Дегенмен де, қаланы басқаруға оның тұрғындарының қатысуына байланысты әлі де болса шешімін таппай отырған мәселелер баршылық. Соның бірі жергілікті маңызы бар өзекті мәселелерді шешу нысаны болып табылады. Егер тұрғындары аз санды ауылдық елді мекенде жергілікті маңызды мәселелер ауыл жиынында талқыланып шешімін табатын болса, қалада оны тұрғындардан жалпы сұрау жүргізу арқылы шешуге болады, яғни жергілікті референдум арқылы. Бірақ қазақстандық заңнамада жергілікті референдум өткізудің құқықтық базасы қалыптастырылмаған. Қаланың маңызы жеткілікті дәрежеде есепке алынбайды, бұл өз алдына мемлекет теориясы үшін маңызды бірқатар мәселелерді шешуге кедергі болуда. Соған мысал ретінде, жергілікті өзін-өзі басқарудың мәселелерін айта кетуге болады. Азаматтардың мемлекет пен қоғам істерін басқаруға тиімді атсалысуы жергілікті маңызды мәселелердің тікелей азаматтармен шешілуі туралы процедуралық нормалардың, әдістемелердің және ұсынымдардың болмауына байланысты кері кетіп тұр. Қалаларда әрекет ететін аумақтық ұжымдар мен бірқатар ұйымдардың құқықтық мәртебесі анықталмаған. Тұрғылықты жердегі азаматтар жиындары туралы нормативті актілер дамымаған. Аталған мәселелерді шешу қала тұрғындарының басқарушы жүйемен тығыз қарым-қатынасқа түсіп, шапанның ішкі бауындай әрекеттестікте болуына негіз болушы еді. Бұл өз алдына

тұрғындардың өзін жүйенің құрамдас бөлігі ретінде сезініп әрекет етуіне, әлеуметтік басқарудағы оның рөлінің артуына сеп болады.

Қаланың құқықтық жағдайын анықтау және оны басқару механизмін жетілдіру қажеттілігі өмірлік жағдайлармен айқындалған. Қалалар экономикалық, мәдени, сондай-ақ көбісі әкімшілік орталықтар болып табылады. Олар өзге әкімшілік-аумақтық құрылымдарға қарағанда көлемі мен ықпалына байланысты ерекше орынды иемденеді. Онда өндірістік кәсіпорындардың басым бөлігі, ғылыми-зерттеу мекемелері, жоғары және орта оқу орындары орналасқан. Бұның барлығы қаланың экономикалық, техникалық, құқықтық және басқару аспектілерін, сондай-ақ қалалар туралы арнайы заңды біріктіретін кешенді теория қалыптастыруды қажет етеді.

Мемлекеттік билікті жүзеге асыру үшін біріккен тұрғындар ұйымы нысаны ретінде, қоғамның саяси және экономикалық ұйымдасуы звеносы ретінде, құқық субъектісі ретінде қала құқықтық мәртебесін жанама түрде емес, тікелей заңдық реттеуді қажет етеді. Қала мәртебесі туралы ережені қабылдау аумақтық ұжымның құқықсубъектілігін және мемлекеттік органдардың құзыретін, қала азаматтарының ролін анықтауға мүмкіндік береді. Онда қаланы ұйымдастыру мен әрекетін реттейтін нормалар жинақталуы, қаланың негізгі қағидат-ережелері, оның саяси және мемлекеттік-құқықтық сипаттамасы, шаруашылық құрылымы, қалалық басқарудың өкілеттілігі мен ұйымдасуы көрініс табуы тиіс. Сондай-ақ қаланың әлеуметтік-экономикалық жүйе ретіндегі құрылымын бекіту ләзім.

Әдебиеттер тізімі

1. *Искаков У.М.* Этапы формирования городского населения республики // *Население и трудовые ресурсы Казахстана.* — Алма-Ата: Наука, 1979. — С. 95.
2. *История Казахской ССР.* — Т. 2. — Алма-Ата: Наука, 1979. — С. 69.
3. *История Казахской ССР.* — Т. 3. — Алма-Ата: Наука, 1981. — С. 302.
4. *Немировский А.Ф.* Реформа городского самоуправления. — СПб.: Типогр. товарищества п.ф. «Электротипография Н.Я.Стойновой», 1911. — С. 12.
5. *Слюзберг Г.Б.* Города и земства как самостоятельные юридические лица // *Вестн. права.* — № 1. — 1899. — С. 21.
6. *Болтянский Г.* Местное самоуправление (К предстоящим выборам в волостные, земские и городские думы). — СПб.: Изд. отдел «Скобелев ком.», 1912. — С. 6.
7. *Жумасултанов Т.* Казахстан сегодня: информ.-стат. сб. — Алматы: ТОО «Инфэком-Азия», 1998. — С. 5.
8. *Баранский Н.Н.* Научные принципы географии. — М.: Мысль, 1980. — С. 39.
9. *Грузинов А.С., Рюмин В.П.* Город: управление, проблемы. — Л.: Лениздат., 1977. — С. 17.
10. Қазақ КСР әкімшілік-аумақтық құрылымы мәселелерін шешу тәртібі туралы Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесі Президиумы Жарлығы 1984 жылдың 15 ақпаны // *Қазақ ССР Жоғарғы Кеңесі жаршысы.* — 1984. — № 9.
11. *Ильинский И.П.* Политическая организация социалистического общества. — М.: Мысль, 1976. — 159 с.; *Ржевский В.А.* Общественный строй развитого социализма: Конституционное содержание, структура, регулирование. — М.: Юрид. лит., 1983. — С. 101.
12. *Миронов О.О.* Субъекты советского государственного права. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1975. — С. 31.