

Н.С.Еременко

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ  
БАСҚАРУ ОРГАНДАРЫНЫҢ ҚАЛЫПТАСУ ЖӘНЕ ДАМУ ТАРИХЫ**

*Статья посвящена истории становления и развития местного самоуправления в Казахстане. Сделан исторический анализ становления института местного самоуправления. Автор также рассматривает вопросы развития данного института в современном законодательстве в Республике Казахстан.*

*The article is dedicated to the history of formation and development of local self-administration in Kazakhstan. The author has made historical analysis of local self-administration institution formation. Also it is considered the questions of this institution development in a modern legislation of the Republic of Kazakhstan.*

Қазақстан Республикасының Үкіметімен 18 жыл ішінде мемлекеттік билік аясын реформалауға, жекелей алғанда орталық және жергілікті билік органдарының функцияларының бөлінуіне, жергілікті мемлекеттік билік органына заңмен бекітілген құзыреттері шегінде өз еріктіліктің берілуіне бағытталған заңдық-құқықтық негіз құрылды («Қазақстан – 2030» Даму стратегиясы, Қазақстан Республикасының 2010 жылға дейін дамуының стратегиялық жобасы, 2005–2007 жылдарға арналған Үкімет бағдарламасы, 2002–2006 жылдарға арналған Аймақтық саясат концепциясы, Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Заңы).

Қазақстанның дамуының «Қазақстан – 2030» Стратегиясында мемлекеттік функциялардың орталықсыздандырылуы мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары жүйесінің құрылуы Республика Президентімен басымдықтардың бірі ретінде анықталды. «Билікті орталықтан алудың және өкілеттіктерді өздері шұғылданатын объектілерге тікелей қатысты неғұрлым төменгі деңгейлерге ойыстырудың қажеттігі айдан анық», — деген Елбасы бұған жыл сайынғы жолдауларында да тоқталып отырды.

2005 жылы 18 ақпандағы халыққа жолдауында Үкіметке де нақты нұсқаулар мен тапсырмалар берді, Үкімет Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін айқындайтын, мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді шектеу процесін аяқтайтын заң жобаларын әзірлеп, Парламенттің қарауына енгізуі керек. Бұған қоса Үкімет Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуын қолдау жөнінде мемлекеттік бағдарлама әзірлеуі тиіс болатын. Бұдан кейін ғана елімізде жергілікті өзін-өзі басқаруды түпкілікті енгізуге болады деген Елбасы билікті одан әрі орталықсыздандыру қажеттігін алға тартты. Атқарушы билік қызметінің ашықтығы ережеге айналуы керек. Сондай-ақ мәслихаттардың бақылау өкілеттіктерін кеңейтуді де қарастыру қажет. Бұл мемлекеттік билік жүйесін орталықсыздандыру, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің рөлін арттыру жолындағы маңызды қадамдардың бірі болмақ [1].

Президент 2007 жылғы «Жаңа әлемдегі жаңа Қазақстан» атты халыққа жолдауында жаңа кезеңнің негізгі міндеттерінің бірі ретінде жергілікті өкілетті органдарды дамыту мәселесін, яғни мәслихаттарды күшейтіп, оларға қосымша өкілеттіктер беру мәселесін алға қойды. Мәслихаттардың тексеру комиссияларын нығайту қажет, себебі аудандық мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастырудың негізіне айнала алады [2].

Жергілікті өзін-өзі басқару ежелден-ақ қазақ қоғамына жат түсінік емес екені даусыз. Қазақтарда жергілікті өзін-өзі басқарудың тамыры, өзге де көптеген ұлттардағы сияқты, көшпелі тәртіп қалыптасқан кезде туындаған рулық және тайпалық қоғамдастық орын алған заманда жатыр. Ру старшиналары мен тайпа басшылары құрылтайлар мен көшпелілер жиналысында сайланды. Олар дауларды шешу, әскерлерді бөлуді қалыптастыру мен басқару өкілеттіктерімен бөлінген, рулық қауымдастықтар кең автономия мен үлкен салмаққа ие болды.

Н.С.Ахметова бұл туралы «көшпелі қазақ халқында қоғамдық қатынастарды реттеу, жүйелеу және басқару өзіндік түрде жүзеге асты» деген пікірде. Адамдардың жүріс-тұрыстарын реттеп, басқару қызметтің жеке саласы, мемлекет функциясы ретінде қалыптасқан жоқ, күзет жұмыстары мен қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету арнайы органдар әрекетіне негізделген жоқ. Қоғамдық тәртіп, қарапайым құқық нормаларының сақталуы «автономдыққа», көшпелі ұжымның өз бетінше, өзін-өзі басқаруына негізделді [3].

Көптеген авторлар Қазақстандағы өзін-өзі басқару өзінің белгілі бір қалыптасу тәжірибесін Қазақ хандығының өмір сүре бастаған кезінен, яғни кеңес кезінде Ресей империясының құрамында болған кезден бастап алады деген пікірде [4; 4].

Бұған мысал ретінде өзін-өзі басқару бастамасы кең талданған Тәуке ханның мемлекетінің ұйымдастырылу жүйесін нақты зерттеген С.Өзбекұлының монографиясын келтіреді [4; 5].

XX ғасырдың 20-жылдары Қазақстанды басқарудың ескі патриархалдық формаларын жоюға бағытталған саясаттың арқасында анағұрлым жетістіктерге қол жеткізген хандық-феодалдық-рулық съездерді басқарудың, хандық билікті жоюдың нақты, соңғы әрекеті мен Қазақстанды Ресейге қосу мен оны отарға айналдыруға бағытталған саясатпен байланысты биліктің жаңа формаларымен таныстыруға кірісті [5].

Тура осы аралықта Ресей хандығының Қазақстандағы саясатында жаңа кезең басталады. Тарихи түрде Қазақстан территориясы Ресей империясы мен Орта Азия арасындағы транзиттік жол ретінде қалыптасты. Қазақстан арқылы стратегиялық маңызы бар керуен соқпақтары созылып жатты, сонымен қоса ол ресей өндірісінің өнімдерін өткізу мен шикізатты жеткізу айырбасының қолайлы нарығы болды. Бұл сауда айырбасы Ресей хандығынан Қазақстанды басқару жүйесі мен әдістеріне сәйкес өзгерістер енгізуді талап етті. Басқаруды қайта ұйымдастыру Ұлы жүзден, «Сібір қырғыздары туралы жарғы» жасалған соң басталды. Оның негізгі ережелерін құраған жалпы жетекші — Ресейдің либералды көзқарасқа ие белгілі мемлекет қайраткері М.М.Сперанский [6].

З.Ж.Кенжалиев бұл туралы өз еңбектерінде: «Патша өкіметі қазақ даласын әкімшілік-аумақтық бөліктерге бөлу кезінде көшпелілердің рулық-тайпалық құрамына сүйенді (ауыл, болыс, округ). Орта жүз қазақтарын билеуді жетілдіру мақсатымен жергілікті басқару органдарын құру кезінде де патша өкіметі қалыптасқан әдет-ғұрып құқығы нормаларын тиімді пайдалануға күш салды. Округ, болыс басшылығына тек төре тұқымынан шыққандар ғана келе алады деген желеумен, сұлтандардың бұрыннан келе жатқан әлеуметтік артықшылықтарын бекітті», — деп жазады [7].

Қазақстан Ресей құрамына енген соң хан әкімшілігі өлкелерді тиімді басқару мақсатымен округтік приказдардың аға сұлтандары мен облыс басқармаларының, ауылдық старшындардың, сонымен қатар шектеулі юрисдикциямен билер сотының белгілі өкілдерін сайлау түріндегі жергілікті өзін-өзі басқару элементтерін енгізуге тырысты. Кейбір жергілікті мәселелерді шешу мақсатымен ауылдық және болыстық жиналыстар өткізілді.

Тарихи фактілерді талдау процесінде көптеген зерттеушілер Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың келесідей даму кезеңдерін көрсетеді:

- революцияға дейінгі;
- жалпы кеңестік;
- қазіргі, оны шартты түрде кеңестік кезеңдегі және демократиялық деп бөлуге болады [8; 3].

Кейбір зерттеушілер жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихи-құқықтық тәжірибесін XIX ғасырдың жартысы мен XX ғасырдың басына жүйелеп, жергілікті өзін — өзі басқарудың 5 кезеңін бөліп көрсетеді:

- бірінші кезең — 1864–1889 жж. аралығы;
- екінші — 1890–1917 жж.;
- үшінші — 1918–1989 жж.;
- төртінші — 1990–1995 жылдың қыркүйегіне дейін;
- бесінші — 1995 жылдың қыркүйегінен қазіргі кезеңге дейін [8; 26].
- соңғы жылдардағы жергілікті өзін-өзі басқарудың өзекті мәселеге айналуына байланысты, 6-шы, яғни «қазіргі», кезеңді қосуға болады.

Бірінші «земстволық» аралық (1864–1889 жж.) земстволық кеңселердің, сонымен бірге Ресей империясындағы ұлттық қиырларда да мұндай кеңселердің енгізілуімен байланысты.

1867–1868 жж. реформалардың енгізілуімен Қазақстанда ауылдар, болыстар, округтер Ресей империясының әкімшілік-территориялық бірліктеріне айналды және «түземдік әкімшілік» тіке басқаруға қатаң әсер етті.

1867 жылғы реформа қазақтардың жергілікті өзін-өзі басқаруына айтарлықтай демократиялық бастама жасады: ауылдық және болыстық старшындар өздерінің өкілеттіктері мерзімі аяқталғанша ауыстырылмайды; сайлау өткізіліп жатқан кезде сыртқы әсерлердің болуына жол берілмейді.

Екінші, «революциялық» кезеңнің (1890–1917 жж.) басты сипаттамалық қыры — Ресей империясының қиырларында конституциялық-демократиялық саяси кезеңнің туындауы, сол

аралықта Қазақстанның дамуында үлкен рөл ойнаған алғашқы жергілікті ұлттық органдар — Қазақ комитеттерінің құрылуы болды.

XIX ғасырдың аяғында үкімет Қазақстанда Ақпан буржуазиялық-демократиялық революцияға дейін әрекет еткен 1891 жылғы «Дала облыстарын басқару туралы ереженің» жаңа реформасын енгізді.

Жаңа «Ереже» 1867–1868 жылдардағы реформалармен салыстырмалы түрде алғанда әкімшілік және соттық құрылымға, салық жүйесіне кейбір өзгерістер әкелді. Бұл реформалар бойынша барлық Қазақстан аймақтары келесідей әкімшілік бірліктерге бөлінді:

- облыстар;
- уездер;
- болыстар;
- ауылдар.

Бірақ барлық Қазақстан облыстары, Сырдария облысын қоспағанда, Дала генерал-губернаторлығының құрамына енді.

Бұл «Ережеге» сәйкес, қазақтардың «қоғамдық өзін-өзі басқару» деп аталатын органдарының әрекетіне көптеген өзгерістер енгізілді. 1867–1868 жылдардағы реформаға қарағанда «қоғамдық өзін-өзі басқару» органдарының құрылу тәртібі анағұрлым бөлшектенген болды.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының Қазақстандағы шаруа тұрғындарды басқарудағы әрекеттері негізінен кулақтардың және хан ордасының қаржылық және полициялық мүдделерін қамтамасыз етуді қолдауға бағытталды. Шаруашылық өзін-өзі басқарудың барлық органдары кулақтар қолында болды [9].

XX ғасырдың басында Қазақстанда 1918 жылға дейін земстволық және қалалық өзін-өзі басқару органдары әрекет етті. Олардың дамуы мен әрі қарай да әрекет етуіне Ахмет Байтұрсынұлы басқарған «Алаш» партиясы қолдау көрсетіп отырды.

Земстволық басқарудың сақталуы мен дамуы үшін, сонымен қатар сол кездегі қоғам қайраткерлері Міржақып Дулатұлы, Әлихан Бөкейханов, тағы да басқа зиялы қауым өкілдері күресті.

Д.А.Аманжолова, В.В.Рысқұлов бұл туралы келесідей деректерді көрсетеді: «Қазақтың өзге де зиялы қауым өкілдері сияқты Жағанша Досмұхамедов Құрылтай жиналысы қалыптастыруы тиіс буржуазиялық-демократиялық федеративті республика үшін күресті. Ол Қазақстанда сонымен қатар өлкені толығымен автономды өзін-өзі басқару мен жергілікті жердегі земстволық өзін-өзі басқарудың буржуазиялық-демократиялық тәртібі қалыптасуы керек деген пікірде болды, бұған үлгі ретінде Америка Құрама Штатының қоғамдық-саяси тәртібін ұсынды. Нәтижесінде ұлтшылдар Қазақ өлкесін кеңестендіруге жол бермеуге бекінді. 1917 жылдың жазына қарай Алаш жетекшілерінің бір бөлігінен нақты көрініс таппаса да, автономдық және кеңістікке қарсы көңіл-күй байқалды» [5].

I Жалпы қазақ съезді (Оренбург қаласы, 1917 жылдың 21–28 шілдесі) қаулы етті: «... Ресейде демократиялық, федеративті, парламенттік республика болуы тиіс» және «қырғыз облыстары ұлттық ерекшеліктері мен тұрмыстық жағдайлары бойынша қарастырылған облыстық автономияға қол жеткізулері тиіс», сонымен қатар қазақтардың аңызға айналған ата-бабалары — Алаш атымен «жеке қырғыз саяси партиясының» құрылуы мәселесін қозғады. Съездің нұсқауы негізінде оның бағдарламаларын дайындау Жалпы ресейлік мұсылман съезіне сайланған делегаттарға, яғни А.Тұрлыбаевқа, М.Шоқайға, Ж.Досмұхамедовқа, тағы басқаларға тапсырылды. Жобаны облыстық Қазақ комитеттерінде талқылап, кейін оны Құрылтай жиналысында ұлттық депутаттар жиналысымен бекіту ұйғарылды.

Съезд Кеңес билігін мойындамауды ұйғарды. Құрылтай жиналысын өткізуге дейін және жалпы ресейлік баршамен мойындалған билік орнағанға дейін сол съезде құрылған, құрамында 15 адам, Әлихан Бөкейханов жетекшілік еткен, Баршақазақтардың уақытша ұлттық Кеңестері — Алашорда арқылы қазақтардың автономды өзін-өзі басқаруын тез арада, нақты жүзеге асыруға кірісу ұсынылды.

Алашорданың Жағанша Досмұхамедов жетекшілік еткен батыс бөлігінен басқа, барлық қалған жергілікті органдарда (уездерде, болыстықтар мен ауылдарда) 1917 жылы Уақытша үкіметтің заңы негізінде ұйымдастырылған земстволық өзін-өзі басқару жүзеге асырылды.

«Алаш» партиясы бағдарламасы жобасының II-тарауы «Жергілікті бостандық» деп аталды, яғни мұнда келесілер қарастырылды:

– қазақ жүрген облыстардың бәрі бір байланып, өз тізгіні өзінде болып, Ресей республикасының федерациялық бір ағзасы болуы. Реті келсе, қазақ автономиясы сыбайлас жұрттармен әзірге бірлесе болуы, реті келмесе, бірден-ақ өз алдына жеке болуы, қайткенде де осы күнгі земстволықты қабыл алуы;

– «Алаш» партиясы қазақтың би, болыс, ауылнайлары сияқты орындарында қызмет ететін адамдар жұртқа пайдалы, жұрт үшін қызмет етерге көңілді адамдар болуына жаһид қылады. Земстволардың управаларында, милицияларында таза қызметші боларлық адамдардың атын халық қалауына салады;

– «Алаш» партиясы ғаділдікке жақ, нашарларға жолдас, жебірлерге жау болады. Күш-қуатын игілік жолына жұмсап, жұрт тарқы ету жағына бастайды [10;7].

Алайда, өкінішке орай, Халықкомитеті ішкі істер бөлімінің нұсқауы негізінде 1918 жылы ақпан айында жергілікті өзін-өзі басқару идеялары пролетарлық диктатура орын алған мемлекеттің нақты міндеттеріне қарама-қайшы болғандықтан, земстволық және қалалық өзін-өзі басқару органдары таратылып жіберді.

Үшінші, кеңестік кезеңнің (1918–1989 жж.) типтік қыры — меншікті мемлекеттендіру мен монопартиялық идеология жағдайында жергілікті билік пен халықтың өз әрекеттілігін автономдауға жол берілмеді. Жергілікті Кеңестер біруақытта мемлекеттік басқару органдары ретінде де танылып, бірыңғай «демократиялы орталықтану» қағидасына бағынды.

1936 жылы Қазақ Совет Социалистік Республикасы құрылды, одақтас республика мәртебесі әрекет етуші орталықтандырылған бұйрықтық-әкімшілік басқаруды мүлдем өзгерткен жоқ.

1937 жылы қабылданған Қазақтың Совет Социалистік Республикасының Конституциясының V тарауында мемлекеттік өкімет билігінің жергілікті органдары туралы айтылды, яғни мемлекеттік өкімет билігінің облыстардағы, округтердегі, аудандардағы, селолардағы, станицалардағы, қыстақтардағы орындары — Еңбекшілер депутаттарының Кеңестері [10, 21].

Аталған Конституцияға сәйкес, Еңбекшілер депутаттарының Кеңестері (облыс, округ, аудан, қала, поселке, ауыл, селолардағы, органдары) өздері қараған территорияда мәдени-саяси және шаруашылық құрылысқа басшылық көрсетіп отырады, жергілікті бюджетті белгілейді, өздеріне бағынатын басқару орындарының ісіне басшылық көрсетіп отырады, мемлекеттік тәртіптің қорғалуын қамтамасыз етіп отырады. Отан қорғау ісін күшейтуге жәрдемдесіп отырады, заңдардың бұлжытпай қолданылуын және азаматтар правосының қорғалуын қамтамасыз етіп отырады.

Тоғызыншы сайланған Қазақ Совет Социалистік Республикасының Жоғарғы Кеңесінің кезектен тыс жетінші сессиясында 1978 жылғы 20 сәуірде қабылданған Қазақ Совет Социалистік Республикасының Конституциясының I-тарау 2-бабында Қазақ Совет Социалистік Республикасында бүкіл өкімет билігі халықтың қолында делінгенімен, жергілікті өзін-өзі басқару мәселесі қарастырылмады. Тоталитарлық мемлекет биліктік өкілеттіктер мен функциялардың жергілікті өзін-өзі басқару органдарына, яғни мемлекеттік емес институттарға да, бөлінуіне жол берген жоқ.

Жоғарыда аталған Конституцияның VI-ші бөлімі «Қазақ Совет Социалистік Республикасындағы мемлекеттік өкімет пен басқарудың жергілікті органдары» деген атаумен тек Халық депутаттарының жергілікті Кеңестері (XIV-тарау) мен Халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің атқару комитеттерінің (XV-тарау) құрылуы мен құрылымын, құқықтары мен міндеттерін, өкілеттіктерін қарастырды.

Конституцияның 125-бабына сәйкес, облыстарда, аудандарда, қалаларда, қалалардағы аудандарда, поселкелерде, селоларда, ауылдарда, мемлекеттік өкімет органдары халық депутаттарының тиісті Кеңестері болып табылады. Халық депутаттарының жергілікті Кеңестері өз территориясында мемлекеттік, шаруашылық және әлеуметтік-мәдени құрылысқа басшылық жасайды, экономикалық және әлеуметтік даму жоспарлары мен жергілікті бюджеттерді бекітеді, өздеріне бағынатын мемлекеттік органдарға, кәсіпорындарға, мекемелер мен ұйымдарға басшылық жасап, елдің қорғаныс қабілетін нығайтуға көмектесуі тиіс болды.

Ал Халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің атқарушы және жарлықшы органдары депутаттар арасынан төраға, төрағаның орынбасары, хатшы және мүшелері құрамында оларды өздері сайлайтын Атқару комитеттері болып табылды.

Төртінші кезеңді — «реформаторлық», немесе «бір қадам алға, екі қадам артқа» (1990 ж. – 1995 ж. қыркүйегіне дейін), жергілікті биліктің орталықсыздандырылуы мен өзін-өзі басқару қағидаларын реформалауға деген белгілі қадамдар кезеңі ретінде сипаттауға болады. Бұл Қазақстан Республикасындағы жергілікті өкілді органдардың қалыптасуындағы нағыз қарама-қайшы кезең. Тарихи өлшем бойынша аз ғана бұл кезеңде жергілікті өкілді органдар «өкілді органдардың жоғарылығы» қағидасынан және Қазақстанда тиімді жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы үшін алғы шарт бола алатын жекелеген өкілеттіктердің кең көлемде бөлінуден, жергілікті өкілді органдардың жергілікті мемлекеттік басқару органдары жүйесіне қосылуы мен кей мағынада кеңестік жүйеге оралуға дейінгі жолдан өтті.

1990 жылғы сәуірде «Біріккен Совет Социалистік Республикалардағы жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті шаруашылықтың жалпы бастамасы туралы» Біріккен Совет Социалистік Республикалар Заңының қабылдануын мемлекеттік басқару жүйесіндегі түпкі және революциялық сәт ретінде санауға болады. Бұл жергілікті өзін-өзі басқару туралы бірінші заң болды, кеңестік мемлекетте сәйкес заңдар болған жоқ. Берілген заңда жергілікті атқарушы органдардың «екі жақты бағыныштылығы» жойылды, өзін-өзі басқарудың басты буындары болып қалалық және аудандық деңгейлер табылды. Бұдан басқа, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне тікелей демократия формасы, қоғамдық өзара әрекет органдары, яғни Халық депутаттары Кеңестері де жатқызылды. Бұдан кейін 1991 жылы 15 ақпанда «Жергілікті мемлекеттік өзін-өзі басқару мен Қазақ Совет Социалистік Республикалар Халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» Қазақ Совет Социалистік Республикалар Заңы қабылданды. Бұл заңның енгізілуімен өкілді органдармен берілген атқарушы және реттеуші органдарға қатынасындағы өкілді органдардың жоғарылығы анықталды.

Мәні бойынша бұл заң Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды бекіткен бірінші арнайы мемлекеттік акті болды, мұнда жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасында шек болмайды, ал бұл органдар түсініктері алмастырылған түрде болды.

1993 жылы 28 қаңтарда қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясының XV-тарауы «Мемлекеттің аймақтық ұйымдастырылуы және жергілікті басқару» деп аталды, 90-бабында тек «жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуді жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асырады» делінген, алайда бұл Конституцияда қоғамның жергілікті өзін-өзі басқару мәселесі қарастырылмаған.

Ғ.Сапарғалиевтің айтуы бойынша, Қазақстан Республикасының 1993 жылғы 10 желтоқсандағы «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» Заңы қабылданғанға дейін, Қазақстанда мемлекеттік биліктің біртұтастығы қағидасында құрылатын жергілікті мемлекеттік органдар болды. Село, ауылдарға дейін жергілікті халықтың өкілдері сайланатын жергілікті мемлекеттік билік органдары Халық депутаттары Кеңестері болды. Осы өкілді органдар жергілікті атқарушы органдарды қалыптастырды. Кеңестер жергілікті өзін-өзі басқару органдары деп танылды. 1993 жылғы 10 желтоқсандағы Заң жергілікті басқару органдарының мүлдем басқа үлгісін енгізді.

Біріншіден, «мемлекеттік билік органдары» мен «Кеңестер қалыптастыратын атқарушы органдар» деген ұғымдар жоғалды.

Екіншіден, өкілді органдар, яғни мәслихаттар, енді жергілікті атқарушы органдар қалыптастырмайды; жергілікті әкімшіліктің басшысы жергілікті халықтың емес, Президенттің өкілі болып табылады.

Үшіншіден, өкілді органдар аудан деңгейіне дейін қалыптастырылады да, селолық (ауылды) жерлерде құрылмайды; бұл өкілді органдар жалпы мемлекеттік мүдделерді ескерумен тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік халқының еркін білдіруге және іске асыруға тиіс халықтың өкілді органдары болып есептелсе де, енді жергілікті өзін-өзі басқару органдары деп аталмайды.

Төртіншіден, Заңда енді «жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымы жоқ, оның орнына «кент, ауыл (село), ауылдық (селолық) округ азаматтары өкілдерінің жиналысы» деген басқа ұғым пайда болды.

Заң облыстық мәслихаттың өкілеттіктеріне облыс аумағындағы аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқару органдары туралы ережені бекітуді жатқызған. Бұл тармақ Қазақ Совет Социалистік Республикасының 1991 жылғы «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заңынан ауысты.

Бесінші кезең (1995 жылдың қыркүйегінен — қазіргі кезеңге дейін) жергілікті мемлекеттік басқару туралы нормалар мазмұнының концептуалды өзгерісімен және Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуына жағдайлар жасаумен байланысты.

1991 жылдан бастап тәуелсіз, унитарлы, демократиялық мемлекет ретінде танылып келе жатқан Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару Қазақстан Республикасының Ата заңы — 1995 жылғы Конституциясымен нақты танылған және кепілдік берілген.

Қазақстан Республикасының Конституциясының VIII-бөлімі «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» деп аталады, 89-бабы жергілікті өзін-өзі басқаруға арналған, яғни аталған баптың 1-тармағы бойынша Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады [11].

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы жергілікті органдардың жаңа үлгісін бекітті. Ол оларды жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқаруға бөлді. Жергілікті мемлекеттік басқаруға: 1) жергілікті өкілді органдар — облыс, аудан, қала мәслихаттары; 2) жергілікті атқарушы органдар — облыстық, аудандық, қалалық, ауылдық әкімшіліктер жатады.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғын халық тікелей сайлау жолымен, сондай-ақ халық қамтитын селолық және қалалық жергілікті қауымдастықтардағы сайланбалы және басқа жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызмет тәртібін заңмен белгіленген шекте азаматтардың өздері белгілейді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасу және даму жағдайы ұлттық тәжірибемен ғана емес, сонымен қатар шетелдік муниципалды тәжірибенің де маңызды әсерімен жүзеге асады. Қазақстандық жергілікті өзін-өзі басқарудың негізін құруда ерекше мәнге жергілікті өзін-өзі басқаруды кез келген демократиялық мемлекеттің негізі ретінде бекіткен жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясы ие. Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясы 1985 жылы 15 қазанда Страсбург қаласында қабылданды. Хартияның I-бөлім 2-бабында жергілікті өзін-өзі басқарудың конституциялық және заңдық негізі берілген, яғни жергілікті өзін-өзі басқару принципі ішкі заңнамада, сонымен бірге бұл нақты мақсатты түрде бағытталған мемлекет Конституциясында да көрініс табуы керек.

Аталған Хартияның 3-бабында «жергілікті өзін-өзі басқару» түсінігі берілген, ол — жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өз құзыреті мен жергілікті тұрғындардың қызынушылығына сәйкес заң аясында әрекет ете отырып, қоғамдық істердің маңызды бөлігін реттей және басқара алу құқығы мен қабілеті [12].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізін анықтау бұл — оның мәнін құрайтын басты, негізгі, түпкі принциптерді айқындау. Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі — жергілікті өзін-өзі басқарудың іске асуы мен ұйымдастырылу процесі кезінде туындайтын қоғамдық қатынастарды анықтайтын және реттейтін, мемлекет қорғауында болатын жалпы негізгі бастамалардың, принциптердің жүйесі.

Жергілікті өзін-өзі басқару халық билігі ретінде Қазақстан Республикасының конституциялық құрылымының бір негізін құрайды, сонымен қатар Қазақстанның конституциялық құрылымының құраушы бөлігі болып табылады. Конституциялық құрылым бұл — адамдар мен азаматтардың құқықтары мен бостандықтары қорғалатын тәртіп, ал мемлекет конституцияға сәйкес әрекет етеді. Жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті билік, жергілікті құрылым, конституциялық құрылымның құраушы бөлігі ретінде бұл да бәрінен бұрын адамдар мен азаматтардың құқықтары мен міндеттері қорғалатын тәртіп, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен тұрғындардың өзі Конституция мен заңдарға сәйкес әрекет етеді. Сондықтан Қазақстан Республикасының конституциялық құрылымы негізінің маңызды бөлігін Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару негіздері де құрауы тиіс.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды зерттеу жұмысымен айналысып жүрген көптеген зерттеушілердің пікірінше, Қазақстан Республикасында жергілікті билік деңгейінде жетекші орын мен нақты мәнге өкілеттіктері, ұйымдастырылған құрылымдары мен мемлекеттің құқықтық кепілдігі күшімен жергілікті мемлекеттік басқару ие. Ал жергілікті өзін-өзі басқару Қазақстанда жергілікті билікті жүзеге асыру тәсілі ретінде қарастырылмаған, дегенмен екінші деңгейлі рөлде, құрылу сатысында тұр.

Жергілікті өкілді органдардың рөлін күшейту мен оларға қосымша өкілеттіктер беру жергілікті жерде өзін-өзі басқаруды қалыптастыру бойынша бірінші қадам болып саналады.

Қазіргі таңда Қазақстанның қалалары мен аудандары аумағында жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты құрылымының қалыптасуы үшін алғы шарттар бар. Мұндай органдар болып еркін, құпия және жалпы тікелей сайлау негізінде сайланған мәслихаттар табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару мәнді деңгейде мемлекеттік биліктің жалғасы болып табылады, сонымен қатар ол жергілікті тұрғындардың қатысуымен жүзеге асырылады, сол себепті қоғамдық негізге ие жергілікті өзін-өзі басқару органдары екі жақты функцияларды орындайды — мемлекеттік және мемлекеттік емес.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік билік органдары (жекелей алғанда атқарушы) сияқты ұйымдасқан ұжымдық немесе сәйкес құрылымға ие және биліктік өкілеттіктермен бөлінген біржақты органдар.

Жекелеген зерттеушілер оларды мемлекет механизміне қатысты деп те жазады. Бірақ мемлекеттік органдардан айырмашылығы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметі мемлекетпен анықталса да, мемлекеттік органдардан ерекшеленетін билікті іске асырады [13], олардың нормативтік-құқықтық актілері мемлекеттің барлық территориясында әрекет етпейді, олар қалыптасқан және өздеріне тән өкілеттіліктерінің сәйкесінше жүзеге аспағаны үшін жауап беретін территориялық қоғамның аумағына ғана таралатын болады.

Үкіметтің шешімімен 1996 жылдары тұрғын үй қорын ұстау мен эксплуатациялау мәселелерін шешуге тиіс коммуналдық-әлеуметтік комитеттері құрылды, алайда олардың құзыреттері осымен ғана шектелді, оларды жергілікті өзін-өзі басқарудың элементтерінің бірі ретінде көрсетті.

Жыл өткен сайын республиканың жекелеген өңірлерінде қоғамдық өзін-өзі басқару комитеттері мен аумақтық өзін-өзі басқару комитеттері (АБК) әрекет ете бастады, бұл бастама алғаш рет Қостанай қаласында жүзеге асырылды. Аумақтық өзін-өзі басқару комитеті жергілікті әкімшілікпен сырттай әсер ету сипатында болса да, бірлесе қызмет атқарып, біраз әлеуметтік мәселелердің шешілуіне атсалысты.

Жергілікті мәселелерді шешудегі келесі қадамдардың бірі болып 1999 және 2001 жылдары селолық әкімдерді сайлаудың эксперименталды жүргізілуі табылды, алайда берілген тәжірибе аймақтарда кең қолданылған жоқ. Бірақ эксперименталды кезеңнің өзінде тұрғындар жоғары белсенділік танытып, шешім қабылдауға дайындықтарын көрсетті. Берілген мәселенің өткірлігі даулы талқылауға әкелді және мемлекеттік комиссияның демократиялық реформалар бағдарламаларын жасау мен нақтылау бойынша отырысында бірнеше рет қаралды.

Алтыншы, яғни «қазіргі», кезең өзінің бастауын ағымдағы кезеңде әрекет етуші жергілікті мемлекеттік басқаруды реттейтін нормативтік-құқықтық актілер қабылданған кезден алады.

2000 жылы бір уақытта екі заң жобасы ұсынылған болатын, яғни олар: «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» және «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заң жобалары.

Сол уақытта Еуропадағы қауіпсіздік және әріптестік бойынша ұйым, Адам құқығы мен демократиялық институттар бойынша бюро, ОБСЕ орталығы Алматыда аталған заң жобаларының талқылауын өткізді, нәтижесінде келесідей қорытындылар шығарылады: «Екі заң жобасы да жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясында жазылған негізге сәйкес жергілікті өзін — өзі басқаруға бағытталмаған. Заң жобаларының мақсаты болып орталықтанған мемлекеттік басқару үшін территориялы жүйенің құрылуы табылады. Тиімді мемлекеттік басқару көзқарасы бойынша, заң жобаларының моделі мен заң тілі үлгілі тәжірибелерге сәйкес емес. Орталықтанған мемлекеттік басқарудың қалыптасуына бағытталған жағдай Конституциямен қарастырылған тәртіп шегінде жүзеге асады, бірақ бұл шектің өзінде де, заң жобаларында, жергілікті өзін-өзі басқаруға деген анағұрлым шекті жағдайларға жол берілген. Жергілікті билік органдары жергілікті тұрғындармен демократиялық қалыптасқан жергілікті басқару органдары ретінде де, әкімшілік орталықсыздандыру көзқарасы бойынша да, лайық өкілеттіктерге ие болмайды».

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заң жобасы бұдан кейін де көп талқылауға түсіп, ел Парламентіне бірнеше рет ұсынылды, алайда заң сапасының төмендігіне байланысты осы уақытқа дейін қабылданбай келеді.

Бүгінгі таңда бізде жергілікті басқаруды реттейтін бір ғана заң бар, ол — 2001 жылғы 23 қаңтарда қабылданған Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Заңы.

Еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мәселесі сонымен қатар, жоғарыда атап өткеніміздей, жыл сайынғы Президенттің халыққа жолдауларында да маңызды міндеттердің бірі ретінде аталып кетеді.

2007 жыл еліміз үшін саяси жүйені одан әрі дамытудағы айқындаушы кезең болды. Бұл уақыт аралығында Президентіміз Н.Ә.Назарбаевтың бастамашылығымен жүргізілген соңғы конституциялық реформалар еліміздің саяси даму тарихындағы үлкен оқиғалардың бірі болды. Соңғы конституциялық жаңарулар Парламенттің, мәслихаттардың қоғамдағы ролін арттырумен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне де тың өзгерістер алып келді.

Енді жергілікті өзін-өзі басқаруды мәслихаттар мен халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын жергілікті қоғамдастықтардағы басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары жүзеге асырады. Конституцияда көрініс тапқан ережеге сәйкес, елімізде жергілікті басқарудың негізі мәслихаттар болып табылады. Мәслихаттар құрылмайтын өзге жергілікті қауымдастықтарда жергілікті өзін-өзі басқару органдары құрылады. Мұндай жергілікті қауымдастықтар ауылдар, селолар, қаладағы аудандар болуы мүмкін [14].

Сондай-ақ кейінгі конституциялық өзгерістерде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру мүмкіндігі де қарастырылды, яғни жергілікті өзін-өзі басқару органдары заңмен шектелмеген жағдайларда мемлекеттік функцияларды да жүзеге асыруы мүмкін. Көріп отырғанымыздай, жергілікті өзін-өзі басқарудың қазақстандық үлгісінде жергілікті

өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік құрылымдардың өзара байланысына және бірлесуіне үлкен орын беріледі.

Зерттеушілердің пікірінше, біздің еліміздің басшылығының саяси еркін орталықсыздандыру қағидасының сәтті жүруін жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің құрылуының басты факторы ретінде сануға болады. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалау мен жергілікті өзін-өзі басқарудың құрылуы — бұл маңызы жағынан ұлттық қауіпсіздік немесе азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарына әсер ететін экономикалық өсуден төмен емес мемлекеттің құрылуының басты элементі. Сол себепті бұл мәселедегі саяси ерік мемлекеттік саясаттың өзге де маңызды сұрақтарын шешудегі еріктермен қатар келуі тиіс.

Жергілікті өзін-өзі басқару институтының енгізілуі мемлекеттік органдармен ертерек шешіліп қойған жергілікті қоғамдастықтың мәселелерін шешуге азаматтардың да қатыстырылуын анағұрлым күшейтуге мүмкіндік береді, сонысымен де тұрғындардың белсенділігін көтереді. Басқарудың тиімділігі пропорционалды түрде тікелей биліктің халыққа қаншалықты жақындығынан тәуелді.

Біздің еліміздегі қазіргі таңдағы жергілікті өзін-өзі басқарудың даму процесі бастапқы сатыда тұр. Жергілікті өзін-өзі басқару — биліктің халыққа ең жақын бұтағы. Оның қалыптасуына қатыса отырып, адамдар мен азаматтар демократияға, заңды тыңдауға, туындаған мәселелерін заң шегінде өз бетінше тиімді шешудің формаларын іздеуге үйренеді. Көптеген зерттеушілер еліміздегі осы мәселені шешудегі міндетті қадамның бірі жергілікті өзін-өзі басқару туралы нормативті акт қабылдау екенін алға тартады. Шын мәнінде де, жергілікті өзін-өзі басқаруды нақты, толыққанды реттейтін және оны еліміздегі жергілікті жердегі басқару жүйесінің бір тармағы ретінде танытатын заңды негіздің болмауы жергілікті өзін-өзі басқарудың даму процесінің жүруін баяулатады.

Қоғамды демократияландырудың, сәйкесінше конституциялық реформаның маңызды шарттарының бірі мен нақты мақсаты болып, сөзсіз, азаматтық қоғамның қалыптасуы табылады. Бұл мағынада, Конституцияға енгізілген өзгерістер озық сапасымен анағұрлым ерекшеленеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару институты оның өкілдеріне мемлекетті басқаруға және азаматтық қоғамға деген белгілі қадам болып табылатын, үкіметтік емес өзге де қоғамдық ұйымдармен әріптестіктің кеңеюіне кең мүмкіндік береді.

Қазақстан көптеген халықаралық саяси институттар мен процестердің мүшесі болып табылады.

Қазіргі таңда мемлекеттік биліктің орталықсыздандырылуы мен жергілікті өзін-өзі басқару институтының қалыптасуы — Қазақстандағы демократиялық реформалардың маңызды бөлігі.

Тұрғындардың тұрмыстық әрекеттерінің маңызды мәселелерін шешудегі белсенділіктерін көтере отырып, жергілікті өзін-өзі басқару қоғамның дамуына өзіндік қозғалыстың қосымша ішкі стимулдарын беруге, әлеуметтік-экономикалық және ғылыми-техникалық прогресті жеделдетуге қабілетті.

Қазақстандық қоғамның саяси жүйесіндегі жергілікті өзін-өзі басқару институтының жағдайы келесімен анықталады, яғни бұл биліктің тұрғындарға анағұрлым жақын деңгейі, олармен құрылады және тұрғындардың негізгі өмірлік қажеттіліктерін қанағаттандыру мәселелерін шеше отырып, оларға тікелей бағынышты. Сонымен бірге рационалды ұйымдастырылған өзін-өзі басқару жергілікті ресурстарды тиімді қолдануға, қоғамдағы әлеуметтік шиеленісті шешуге, халықтың билікке деген сенімін жоғарылатуға мүмкіндік береді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуының халықаралық тәжірибесі көрсеткендей, жергілікті өзін-өзі басқарудың модельдері бір ел шегінде де жергілікті дәстүрлер мен мәдениетке, экономикалық және жергілікті қоғамдастықтың тұрмысына әсер ететін өзге де жағдайларға тәуелді түрде дамиды. Бұған байланысты жергілікті өзін-өзі басқару азаматтардың басқаруға қатысуы ретінде жергілікті ерекшеліктер есебімен және жоғарғы сатыдағы шенеуніктерге емес, жергілікті тұрғындарға жақсы таныс жергілікті қажеттіліктерге сәйкес жүзеге асырылады. Сол себепті жергілікті өзін-өзі басқару азаматтық қоғам мен өзін-өзі ұйымдастырудың элементтері бар қоғамда тиімді болмақ.

Осы негізде Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен даму Концепциясы аясында келесідей қадамдар жасалды:

- Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуының мақсаты мен міндеттерін және олардың жүзеге асырылуының нәтижесін жүйелеу;
- Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару моделін құру үшін негізгі талаптар мен оның жүзеге асырылуының механизмдерін қалыптастыру.

Осымен байланысты Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуының басты мақсаты әрбір азаматтың өзі тұратын аумақтағы даму мәселелерін шешуге

катысу құқығының іс жүзінде жүзеге асырылуынан, азаматтың потенциалды мүмкіндіктерінің анағұрлым толық ашылуы мен оның өздігінен жүзеге асырылуы үшін қажетті жағдайлардың туындауынан тұрады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы азаматтық қоғамның қалыптасуы және дамуымен, елдің жалпы әлеуметтік-экономикалық даму деңгейімен, жергілікті қоғамдастықтың тұрмысына тікелей әсер ететін өзге де факторлар және шарттармен байланысты ұзақ, көпсатылы және серпінді процесс болып табылады.

Қазақстан Республикасындағы нақты жергілікті өзін-өзі басқарудың бірінші сатысының басым міндеттері болып келесілер табылады:

- жергілікті мемлекеттік басқару жүйесінің қазақстандық мемлекеттіліктің дамуының жалпы стратегиясы аясында реформалануы;
- республикадағы жергілікті өзін-өзі басқару модельдерін жасау, басқару жүйесіндегі оның орны мен рөлінің айқындалуы;
- жергілікті өзін-өзі басқарудың заңмен қамтамасыз етілуі;
- орталықсыздандыру және мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы өкілеттіктер мен функциялардың шектелуі;
- жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасуының қаржылық, материалды-техникалық және ұйымдастырушылық алғы шарттардың құрылуы;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдары үшін мамандар даярлау.

Жалпы және жергілікті жағдайлардың өзгеру шамасы бойынша жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі басқарудың тиімділігін қамтамасыз ету үшін, бұл өзгерістерге сай түрде өзгеріп, икемделуі тиіс. Бұған сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қалыптасуы мен дамуының әрбір сатысында өзіндік арнайы міндеттері шешіліп отырады.

Іс жүзінде жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік биліктің жалғасы болып табылады. Ол сондай-ақ жергілікті тұрғындардың қатысуымен іске асырылатыны маңызды. Сондықтан да мұның өзі саяси шешімдерді қабылдаудың барысында оған қоғамның кеңінен белсенді қатысуына жол салады. Жергілікті тұрғындар біртіндеп өздерінің алдында тұрған мәселелерді өз бетімен шешуге үйренеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі орталық билік пен жергілікті билік орындары арасындағы өкілеттіліктің нақтылы шектелуін қажет етеді. Осындай жағдайда жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттің бекіткен және таныған халықтың өзін-өзі басқару құқығы болып табылады. Бұл жерде халық билігі жергілікті маңызды мәселелерді өз жауапкершілігіне алады. Сондай-ақ жергілікті билік орталық органдардың келісімімен ішкі мүмкіндіктерді өздері пайдаланып, проблеманы шешіп отырады. Бұл жерде орын алған қиындықтар, әсіресе әлеуметтік саладағы шешімін күткен маңызды мәселелер жергілікті тұрғындардың көңіл-күйіне қатты әсер ететінін ескеру қажет.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру бірнеше стратегиялық мақсаттарды көздейді. Бұл жерде мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттырып, төменгі буындардағы жемқорлықты азайту азаматтық қоғамды қалыптастырып, дамытуға көмектеседі. Өзін-өзі тиімді басқару біртіндеп жергілікті тұрғындардың жауапкершілігін арттыра отырып, жоғарыдан көмек күтпей, кездескен проблемаларды бірлесіп шешуге қолайлы жағдай жасайды. Осындай жағдайда жергілікті билік тұрғындар алдында бедел жинап, өкілеттілікке ие болады.

#### Әдебиеттер тізімі

1. Қазақстан экономикалық, әлеуметтік және саяси жедел жаңару жолында: Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә.Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауы. — 2005. // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz). — 4-б.
2. Жаңа әлемдегі жаңа Қазақстан: Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә.Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауы. — 2007 // Егемен Қазақстан. — № 6. — 2007. — 28 ақп. — 3-б.
3. *Ахметова Н.С.* Право кочевого казахского общества: Учеб. пособие. — Караганда: ТОО «Арқо», 2007. — С. 11.
4. *Жумадилова А.Б.* Конституционно-правовые основы местного самоуправления в РК (вопросы теории и практики): Автореф. — Алматы: Атамұра, 2005. — 142 с.
5. *Аманжолова Д.А., Рыскулов В.В.* Председатель западного отделения Алаш-Орды Д.Досмухамедов и судьбы казахской интеллигенции в период сталинских репрессий // [www.akorda.kz](http://www.akorda.kz).
6. История Алаш и Алаш-Орды. Алашская проблема в казахстанской историографии 20–30-х годов // [www.google.kz](http://www.google.kz).
7. *Кенжалиев З.Ж.* Көшпелі қазақ қоғамындағы дәстүрлі құқықтық мәдениет (теориялық мәселелері, тарихи тағлымы). — Алматы: Жеті жарғы, 1997. — 148-б.
8. *Ахметов М.Д.* Местное самоуправление в политическом развитии Казахстана: Автореф. канд. юрид. наук: 12.00.01. — Астана: Баспа, 2000. — 26 с.

9. *Сартаев С.С.* История государства и права Казахской ССР: Учеб. пособие. — Ч. 1. — Алма-Ата: Мектеп, 1982. — С. 161.
10. Қазақстан: мемлекеттілік кезеңдері. Конституциялық актілер — Қазақстан: этапы государственности. Конституционные акты / Құраст. Ж.Бәйішев. — № 4. — Алматы: Жеті жарғы, 1997.
11. Қазақстан Республикасының Конституциясы. — Алматы: Жеті жарғы, 2008.
12. «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Еуропалық хартия.
13. *Баймуратов М.А., Григорьев В.А.* Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. — Одесса: Юрид. литература, 2003. — С. 10.
14. *Мырзахметов Ш.* Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жаңа конституциялық өзгерістер жағдайында: қалыптасуы мен даму перспективасы. — Местное самоуправление в Казахстане в условиях нового конституционного поля: опыт становления и перспективы развития: Матер. междунар. науч.-практ. конф. — Астана, 2008. — 29-б.

УДК 341: 95

Б.Т.Адышев

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букедова

### НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ НАСЛЕДОВАНИЯ ИНОСТРАНЦАМИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

*Мақалада шетелдіктердің Қазақстан Республикасының заңнамасы бойынша құқық иеленудің өзекті мәселелері шетелдік құқықтық жүйе тәсілімен салыстырылып зерттеледі. Автор коллизиялық және материалды-құқықтық реттеу, халықаралық жеке құқықтағы шетелдік элемент пен халықаралық мұрагерлік институтын жетілдіру бойынша ұсыныстар берді.*

*The article is devoted to the actual legal problems such as inheritance by foreigners on the legislation of Kazakhstan, in according to comparative research to rules of the foreign legal systems for this issue. On the base of the review of the different theories on the conflict (collision) and material legal regulation author suggests the proposals for development of the institute of inheritance with foreign element in the Private International Law.*

Интенсивная миграция населения и расширение сферы разнообразных международных обменов часто порождают ситуации, когда умерший гражданин одного государства постоянно проживал в другом государстве, осуществлял хозяйственную деятельность и имел «основное обзаведение» в третьем государстве, что объективно усиливает потребность в регламентации наследования средствами международного частного права [1, 2].

Наследование признается наиболее консервативным правовым институтом, отражающим социально-экономический уклад общества, обычаи, традиции, религии, морально-нравственные постулаты каждого народа. Это обусловлено тем, что его назначение заключается в обеспечении преемственности поколений и экономической устойчивости внутри государства. Не случайно Р.Иеринг определял право наследования как «условие всего прогресса человеческого общества в аспекте истории цивилизации».

В сравнении с зарубежной доктриной международного частного права, отличающейся многолетней и детальной разработанностью этой проблемы, отечественная правовая наука и практика характеризуются скромными показателями, несмотря на наличие серьезных исследований вопросов наследования в контексте внутреннего гражданского права Э.Б.Бабыковой, А.Г.Диденко, К.М.Ильясовой, Ж.В.Кайсаровой, З.Рашидовой и других [3]. После нескольких специальных работ советского периода о наследственных правах иностранцев (Д.Х.Гольской, А.А.Рубанова, А.Я.Сивоконь) [4] тема «международного (заграничного) наследования», за некоторым исключением [2; 518–522, 5], особо не освещалась. Это объясняется тем, что актуальность международного частного права как отрасли права и правоведения в Республике Казахстан обозначилась относительно недавно, и специальных исследований по данной тематике, к сожалению, пока не так много, а имеющиеся в большинстве своем носят прикладной, а не теоретический характер. Тем более на этой стадии сложно вести речь о разрешении конкретных наследственных дел на основании основных начал права (отраслевых принципов), хотя это и должно стать одной из первостепенных задач развития