

# ЖАС ҒАЛЫМ МІНБЕСІ ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

ӘОЖ 342: (534)

## Қазақстан Республикасы мәслихат депутаттарының халық өкілдері ретіндегі құқықтық мәртебесі

Садықова Қ.Қ.

*Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті*

Статья посвящена анализу правового статуса депутатов маслихатов в Республике Казахстан как представителей народа. Депутат определяется как выборный представитель населения в органах власти, лицо, избранное членом представительного органа власти. Он непосредственно представляет интересы населения, поскольку речь идет о правовом положении его представителей в органах государственной власти, призванных в максимальной степени выражать разнообразные интересы населения.

This article analyzes the legal status of deputies of maslikhats in Kazakhstan as representatives of the people. MP is defined as the elected representative of the people in government, the person elected as a member of the representative body of power, it directly affects the interests of the population, since it is the legal status of its representatives in the organs of state power, designed to maximize the express diverse interests of the population, this is one of the expression of representative democracy.

Қазақстан Республикасы өзінің тәуелсіздігі мен егемендігін паш ете отырып, жаңа мемлекеттіліктің өмірге келуі, экономикалық және саяси жүйелердің қайта құрылуы, қоғам өмірінің түбегейлі өзгеруі сияқты ондай емес кезенді басынан өткергені баршамызға мәлім. Құқықтық және демократиялық мемлекетті құру жағдайында орталық және жергілікті билік органдарының өкілеттіктерінің арасында айырмашылық нақты анықталған тиімді, кәсіби мемлекет құру мәселелеріне ерекше орын берілетіні дұрыс. Аңсаған тәуелсіздігімізге қол жеткізген уақыттан бастап мемлекетіміз көптеген қиын сәттерді басынан кешіріп, күрделі экономикалық және саяси өзгерістерді жүзеге асырды. Демократиялық мемлекет құрудағы ең ауыр және ірі қадамдар жасалды. Экономиканың, әлеуметтік, құқықтық және өзге де ахуалды ауыртпашылықтардың ауыр жүгі қоғамның еңсесін басып, көптеген қиыншылықтар туғызды. Бұл қиыншылықтардың бірден-бір шешімі мемлекеттік институттарды түбегейлі реформалау және мемлекет пен халықтың ықпалдасуының жаңа сапалы тетігін ойлап табу болатын. Мұндай тетікте ерекше орынды өкілді демократия алатындығы ешкімнің де күмәнін туғызбайды. Себебі мұнда азаматтар саяси шешім қабылдауды, заң шығаруды, жоспарларды қоғам игілігі үшін жүзеге асыруға көмектесетін билікті таңдайды.

Ел Президентінің «Қазақстан – 2030» Қазақстан халқына жолдауында мемлекеттің негізгі міндеттері ретінде заманауи тиімді мемлекеттік басқару жүйесін қалыптастыру алдыңғы қатарға қойылады [1]. Бұл дегеніміз мемлекеттік басқару жүйесі бір жүйеге келтірілуі тиіс және басқарудың әр деңгейінде дұрыс жолға қойылған демократиялық тетіктердің қалыптасуы қажет дегенді білдіреді. Мемлекеттік басқарудың жүйесін қалыптастыру стратегиясының қағидаларының негізгі қатарына мемлекеттік қызметті орталықтан аймақтарға қарай орталықсыздандыру жатқызылады. Мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру жоғарғы да, жергілікті де деңгейлердегі билік жүйелерінің қызметінің тиімділігін де арттырады, сонымен қатар азаматтарға жергілікті жерлердегі саяси шешім қабылдау үрдістеріне белсенді ат салысуға мүмкіндік туғызады. Яғни азаматтар елді басқару үрдісіне тікелей қатыса алады. Демек, жергілікті өзін-өзі басқару мемлекет пен қоғам арасында мықты байланыс орнатады, толыққанды азаматтық қоғам құру үрдісінде үлкен рөл атқарады.

Ең алдымен, жергілікті өзін-өзі басқаруды азаматтардың жергілікті мүдделерінің негізінде жалпы мәселелерді шешу барысында индивидтердің әлеуметтік мәртебесіне, этникалық тегіне, саяси көзқарастарына және т.б. қарамастан, тең мүмкіндіктерге ие болуын көздейтін үйлестіруші фактор ретінде қарастырамыз.

Г.С. Сапарғалиевтің пікірінше, «жергілікті мемлекеттік басқаруды өзін-өзі басқарудан формальды түрде бөліп қарастыруға болады, ал шын мәнінде бұлай істеу мүмкін емес, себебі мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың арасында табиғи байланыс элементтері бар» [2; 512, 513].

Нақ осындай ойды Н.С. Тимофеев те ұстанады, оның ойынша, «жергілікті өзін-өзі басқарудың дербестігі идеясын тым асыра пайдалану жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық дербестігінің тек кепілдік қана сипатын жояды да, өз табиғаты бойынша мемлекеттен тәуелсіз тұратын кейбір табиғи құқықтар туралы жаңсақ пікір қалыптастырады» [3].

Біздің ойымызша, жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттен толықтай дербес тұратын тәуелсіз құбылыс ретінде қарастырудың ешбір негізі жоқ. Мемлекеттер жергілікті өзін-өзі басқаруды мойындай отырып, өзінің жергілікті жерлердегі сұрақтарын шешу бойынша өкілеттіктерінің бір бөлігін ерікті түрде шешуге береді.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды конституциялық-құқықтық реттеудің теоретикалық базасын 1985 жылдың 15 қазанында қабылданған Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясында бекітілген муниципалдық демократия мен муниципалдық басқарудың жалпымен бірдей мойындалған құндылықтары құрайды, аталмыш құжат жергілікті өзін-өзі басқаруды кез келген демократиялық құрылымның негіздерінің бірі ретінде бекітеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ерекшелігін анықтай отырып, екі негізден бастау алуымыз керек: жергілікті мүдделерді ескеру — өзін-өзі басқарудың мәні; жергілікті басқару жалпы мүдденің жалғасы болуы тиіс, орталықпен бір байланыста болуы қажет. Осыған байланысты жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру мүмкіндігі беріледі.

Жергілікті жерлердегі билікті демократиялық ұйымдастырудың қазіргі кездегі тәжірибесі ағылшын-американдық және еуропалық жүйелерінің қалыптасқандығын көрсетеді. Алғашқысы биліктің орталықсыздануының бекітілуі мен жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік деңгейден төменгі деңгейлердің барлығында болуымен ерекшеленеді. Мәселен, мемлекеттік басқару федерация субъектісінің немесе облыстық деңгейде аяқталуы мүмкін. Бұл үлгінің мәні мемлекеттің өзінің ықпал ету саласын саналы түрде шектеуінде және жергілікті билік органдарына, мәселен, қала мен ауыл деңгейіндегі барлық сұрақтарды дербес түрде шешуге мүмкіндік беретіндігінде болып отыр.

Еуропалық жүйе жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті мемлекеттік басқарудың үйлесімділігімен ерекшеленеді. Үйлесімділік түрлі нысанда көрініс табуы мүмкін. Жергілікті өзін-өзі басқарудың мұндай үлгісінің шегінде мемлекеттік органдармен барлық әкімшілік-аумақтық бірліктерде бірлесіп өмір сүреді.

Орталықсыздандырылған унитарлы державаларда орталық билік пен жоғарғы деңгейдегі аумақтық бірліктердің арасындағы өкілеттіктер конституциялық тұрғыда жіктеледі. Италия Конституциясына сәйкес орта және төменгі буындарда — провинциялар мен қауымдарда — өзін-өзі басқару жүзеге асырылады. Жергілікті мемлекеттік басқарудың міндеттерін орындау министрлер кеңесімен тағайындалатын префектпен жүзеге асырылады және ол өзін-өзі басқаруға әкімшілік қадағалау жасайды және провинциялық полицияны басқарады.

Жоғарыда көрсетілген мысалдарды негізге ала отырып, Қазақстан үшін еуропалық жүйенің таңсық емес екендігін байқауға болады, дегенмен де саяси реформалардың қазақстандық жолын тандап алу үшін бүгінгі күнгі қоғамның ерекшеліктерін де ескеруіміз керек. Біздің еліміздегі демократия әр ұлт пен халықтың ұлттық сана-сезімі мен болмысы арқылы қабылдануы тиіс.

Еліміздің тәуелсіздік пен егемендікке қол жеткізу жылдарындағы мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру бойынша кезең-кезеңімен жасалған қадамдар оның қызмет етуінің тиімділігін арттыруға жағдай жасап, биліктің барша деңгейінде үйлесімді әрекеттесуіне мүмкіндіктер берді. Қазіргі кезде заңдық күші жойылған жергілікті өзін-өзі басқаруға ешбір норма арнамаған 1993 жылғы Конституцияға қарағанда 1995 жылдың 30 тамызында қабылданған әрекет етуші Негізгі Заңымыз жергілікті сипаттағы сұрақтарды тұрғындардың дербес шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқаруды тани отырып, жергілікті өзін-өзі басқарудың заңдық негізін бекітті.

Қазақстан Республикасын унитарлы, біртұтас мемлекет болғандықтан, өзінің қалыптаса бастау уақытында тұрғындардың орталықтандырылған билікке деген құштарлығы жағдайында жергілікті билікті орталықтан дербес ұйымдастыру мәселесі күн тәртібіне қойыла қойған жоқ. Мұнда, әрине,

Қазақстанның ауқымды территориясы, тұрғындардың ұсақталып орналасуы, аймақтардың теңбе-тең орналаспауы, көпұлтты сипаты сияқты геосаяси, жағрафиялық және демографиялық ерекшеліктері соңғы орынға қойылған жоқ. Дей тұра, бүгінгі күні егеменді еліміз жергілікті билікті ұйымдастыру мен орталықсыздандырылған басқару институттарын енгізе алатындай көптеген жетістіктерге қол жеткізді. Жергілікті өзін-өзі басқару азаматтар үшін олардың өздерімен қалыптастырылатын биліктік органдармен демократиялық ықпалдасудың дағдыларын үйренуге және көпшілік биліктің барлық сатыларындағы қызметінің тиімділігіне қоғамдық бақылау жасауға мүмкіндік береді. Конституция алғаш республикалық референдумда қабылданған мәтінінде «жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғын халық тікелей сайлау жолымен, сондай-ақ халық топтары жинақы тұратын аумақты қамтитын селолық және қалалық жергілікті қауымдастықтардағы сайланбалы және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады» деп бекіткен болатын [4; 2-т.].

2007 жылғы 21 мамырда Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізу нәтижесінде жергілікті өзін-өзі басқару тікелей, сонымен қатар мәслихаттар және тұрғындардың тұрғылықты жерлерін қамтитын жергілікті қауымдастықтардағы өзге де өзін-өзі басқару органдарымен жүзеге асырылады деп өзгертіліп, мәслихаттардың сипаты жергілікті өзін-өзі басқару тұрпатына ауыстырылды. Мәслихаттар тиісті аумақтағы тұрғындардың еркін білдіреді және жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілейді, олардың жүзеге асырылуын бақылайды.

Біздің ойымызша, бүгінгі күнде жергілікті өзін-өзі басқару органдарын, яғни мәслихаттарды, аудандық деңгейде құрып, көпке созбай село, поселке және ауыл деңгейіне дейін жеткізу керек.

Жергілікті өкілді органдардың рөлін күшейтіп, оларға қосымша өкілеттіктер беру жергілікті жерлерде өзін-өзі басқаруды қалыптастыру бойынша алғашқы қадамдардың бірі болып табылады. Айта кетерлік жайт, Қазақстанда қала және аудан аумақтарында жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты құрылымын құрудың алғы шарттары бар деуге тұрарлық. Мұндай органдарға еркін, жасырын, тікелей дауыс беру жолымен сайланатын мәслихаттар жатқызылады. Жергілікті өзі-өзі басқару белгілі бір дәрежеде мемлекеттік биліктің жалғасы екендігін естен шығармағанымыз да абзал. Сонымен бірге ол жергілікті тұрғындардың қатысуымен жүзеге асырылатындықтан, қоғамдық сипатқа ие. Яғни жергілікті өзін-өзі басқару органдары екіұдай сипатта — мемлекеттік және мемлекеттік емес қызметтерді жүзеге асырады.

А.О. Қопабаеваның ойынша, мәслихаттар — халық билігінің конституциялық институттарының бірі [5].

Профессор Ғ.С. Сапарғалиев мәслихаттардың белгілері ретінде сайланбалылықты; өкілді сипатта болуды; тиісті аумақта тұратын тұрғындардың еркін білдіруді; олардың қызметінің Қазақстан Республикасының заңнамасының шегінде жүзеге асырылуы және тұрғындардың еркін жүзеге асыру үшін қажетті шараларды анықтау мүмкіндігін атап көрсетеді.

Алғашқы үш белгі өкілді органдардың қалыптасу үрдісін анықтаса, төртіншісі олардың қызмет саласына қатысты [2; 481, 482]. Мұнда жергілікті билік органдарының сайланбалылығы мен өкілді сипаты көптеген авторлар үшін оларды жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жатқызуға немесе жергілікті мемлекеттік билік және өзін-өзі басқару органдарын бірлестіруге мұрындық болады.

Мәслихаттардың сайланбалылығы мен өкілдік сипаты, жергілікті тұрғындардың еркін білдіруі оларды біржақты түрде жергілікті өзін-өзі басқару институттарына жатқызуға толық негіз бола алмайды. Сонымен қатар оларда өзін-өзі басқарудың бастаулары бар екендігін де жоққа шығаруға болмайды. Сайланбалылық пен өкілдік сипаттан басқа мұндай бастаулар мәслихаттардың барлық деңгейінің дербестігінде бар, оларға вертикалды бағыныңқылықтың жоқтығы, қандай да бір органдарға есеп бермейтіндігі тән.

Жергілікті өкілді билік органының мақсаты — халықты саяси билікпен және экономикалық өмірді шынайы басқарумен қамтамасыз ету. Өкілді органдар қоғамның істерін басқаруды жүзеге асыру үшін қалыптасып, ең маңызды шешімдерді қабылдап, олардың атқарылуын қамтамасыз етеді. Бүгінгі күні жергілікті өзін-өзі басқару көпшілік биліктің нысаны ғана емес, қоғамдық институт ретінде де өз даму жолын тапты. Яғни жергілікті басқарудың бірден-бір субъектісі халық екендігі сөзсіз. Тұрғындар жергілікті сипаттағы сұрақтарды тікелей ерік білдіруі арқылы шешуге толықтай құқылы. Олар мұндай құқықтарын жергілікті жерлердегі халық өкілдерін — депутаттарды сайлау арқылы шешетіндігі сөзсіз.

Демократияның басты идеясы, мәні халықтың өзін-өзі басқаруы болса, онда мұндай биліктің ең тиімді, әрі халыққа ыңғайлы түрі жергілікті өкілді органдар арқылы басқару екендігін ерекше атап

өтуімізге болады. Халық өз арасынан елдің қамын ойлайтын, жоғын жоқтайтын тұлғаларды таңдап, сайлап алады. Қазіргі таңда мұндай тұлғалардың жарқын көрінісі депутаттар болып табылады.

Ю.А. Дмитриев пен А.А. Златопольскийлердің тұжырымдауы бойынша, тұрғындар дауыс беру, яғни қандай да бір кандидатқа қатысты өз ойын тікелей білдіру, арқылы олар белсенді сайлау құқығының өз пайдасына қарай шешілуіне мүмкіндігін анықтайды [6]. Тұрғындар сайланбалы органды құрып алып, сол органның депутаттарына ықпал ете отырып, өз істерін басқаруға ықпал ете алады. Бұл 2001 жылдың 23 қаңтарында қабылданған «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңның 21-бабының 2-тармағында көрсетілген мәслихат депутаттарының өз округі сайлаушыларымен тұрақты байланыс жасауға, оларға мәслихаттың жұмысы, оның тұрақты комиссиялары мен өзге де органдарының қызметі, мәслихат шешімдерінің орындалуы туралы, сондай-ақ өзінің депутаттық қызметінің барысы туралы жылына кемінде бір рет хабарлап отыруға, мәслихат шешімдерінің орындалуын ұйымдастыруға және бақылау жасауға қатысуға; сайлаушылардың өзіне келіп түскен өтініштерін қарауға, азаматтарды жеке қабылдауды ұдайы жүргізуге; тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністе тұруға міндеттілігінен көрініс табады.

Мәслихаттардың халық билігінің конституциялық-құқықтық институттарының негізгілерінің бірі ретіндегі мәнімен келісе отырып, халық билігі қағидасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы халық екендігімен конституциялық тұрғыдан бекітілетіндігін атап өткен жөн. Халықпен қалыптастырылған мемлекеттік билік халық егемендігінен туындайды.

Халық егемендігі қағидасы халықтың мемлекеттегі барлық биліктің қайнар көзі екендігімен, оның шынайы көрініс табуымен, құқықтық мемлекет пен азаматтық қоғамның даму жағдайымен анықталады. Егемендік — қоғамның қалыпты әрекет етуі мен халықтың өмір сүруінің деңгейін сипаттайтын әлеуметтік құнды ұғым.

Жергілікті мәслихаттар тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің халқымен жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы бес жыл мерзімге сайланатын депутаттардан тұрады. Депутаттардың құқықтық жағдайын талдау үшін объективті әлеуметтік, саяси және заңдық факторлар зерттеледі. Ол үшін ең алдымен «Депутат кім?» деген сұраққа жауап беруге тиіспіз. Депутат — халық өкілі. Заңнама мәслихат өз өкілеттігін сессияларда тұрақты комиссиялары мен өзге де органдары, мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихаттың депутаттары мен хатшысы арқылы Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген тәртіпте жүзеге асырады деп бекітеді. Аталған органдар мен лауазымды тұлғалар сайланған депутаттардың арасынан тағайындалып, құрылады. Депутат ретінде қоғамның еркін білдіретін тұлғаны түсінуіміз керек. Депутаттық мандаттың да мәні осында.

«Депутат» ұғымын «депутаттық мандат» түсінігімен байланыстырамыз. Лауазымға ие болған сәттен бастап депутат мандатқа, нақтырақ айтсақ, жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіру, мәслихаттың және өзі құрамына сайланған органының жұмысына қатысуға құқығы мен бір мезгілде міндетіне ие болады дегеніміз абзал. Бірқатар авторлардың көзқарастары бойынша, «депутаттық мандат» ұғымы мен «депутат» сайлаушыларынан тікелей алатын тапсырмаларды жүзеге асыру бойынша өкілеттіктері екеуі бірдей мәселе ретінде есептеледі. Олар депутат мандатқа ие бола отырып, мәслихат қызметіне кедергісіз қатысу үшін мүмкіндік беретін ерекше мәртебеге ие болады деп қарастырады [7].

Тұрғындар қандай да бір тұлғаға билікті жүзеге асыру бойынша өз өкілеттіктерін береді. Заң шығарушы депутаттың өкілеттігіне қатысты осындай амалды қолданады. Дегенмен, «депутат» ұғымына заңнамалық тұрғыда анықтама берілмеген. Анықтама арқылы ғана ұғымның негізгі белгілерін ашуға болатындығымен келісеміз. «Заңнама анықтама бермей, қалайша мәслихат депутатының мәртебесінің мәнін ашады екен?» деген сұрақ туындайды. Біздің пікірімізше, мұндай амал — теория мен тәжірибенің ұштаспауының нәтижесі. Заң құқықтың көрінісі болып тұрған жоқ. Әрине, заң барлық мәселелерді қамти алмаса да, негізгілерді міндетті түрде бекітуі тиіс.

«Депутат» терминін талдауды халық өкілінің сайланбалы тұлға екендігінен бастағанымыз жөн. Елімізде мәслихаттар тек облыстық, аудандық деңгейде ғана құрылғанымен, аудандық мәслихаттарды сайлауға ауыл, поселке, кент, село және басқа да ұсақ әкімшілік-аумақтық құрылыстардың да тұрғындары қатысады. Депутат объективті түрде сайлау округінің барлық тұрғындарымен бірдей сайлана алмайды. Біз сайлау құқықтық қатынастарының субъектілерінің қатарын «халық» термині арқылы осыншама кеңейтуге қарсымыз, әрине, халық — көпшілік биліктің қайнар көзі ретінде мемлекеттік-билікті қатынастардың субъектісі. Дегенмен «халық» ұғымы

конституциялық құқық ғылымында мемлекеттің барлық тұрғындарын қамтиды. Ал халық сайлау механизмі арқылы өзіне тиесілі билікті сайланған субъектілерге береді. Халық сайлау үрдісінің субъектісі бола алмайды, өйткені сайлауға елдің барлық тұрғындары емес, азаматтығы бар және құқық субъективтілікке ие тұлғалар ғана қатыса алады. 1994 жылғы 27 желтоқсанда қабылданған Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексінің Жалпы бөлімінің 17-бабына сәйкес азаматтың іс-әрекетке қабілеттігі ретінде азаматтың өз іс-әрекеттері арқылы азаматтық құқықтарды жүзеге асыра алу, азаматтық міндеттерді қалыптастырып, оларды орындай алу қабілеттігі түсіндіріледі. Іс-әрекетке қабілеттіктен тек сот тәртібімен ғана айыра алады. Бұдан басқа, сайлауға сот үкімімен бас бостандығынан айыру орындарында отырған, халықтың бір бөлігін құрайтын азаматтар да қатыспайды. Әрекет етуші қылмыстық іс жүргізу заңнамасына сай бас бостандығынан айыру орындарында ұстау тек заңдық күшіне енген сот үкімінің негізінде ғана жүргізіледі.

Осылайша, сайлау заңнамасы барлық тұрғындардың өкілді органдарды қалыптастыруға құқығын әділ түрде шектейді. Дауыс беруге қатысу құқығынан заңды негіздер бойынша шектелгендермен қатар, «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Конституциялық заңның 3-бабының 3-тармағына сәйкес «Республика азаматтарының сайлауға қатысуы ерікті болып табылатындықтан», сайлау күні сайлаушылардың барлығы бірдей сайлау учаскелеріне келмейді. Сонымен қатар дауыс беру қорытындыларын санау жүйесі бекітілген аталмыш Конституциялық заңның мазмұны көрсеткендей, еркін және баламалы сайлау кезінде ешбір кандидат электораттың жүз пайыз дауысын иемденуі мүмкін емес. Анықталған факторлардың барлығын ескере отырып, автор мәслихат депутаттары халықпен емес, сайлаушылармен сайланады деп тұжырым жасайды. Сол себептен Конституцияда қолданылған «халық» терминін өзгертіп, оның орнына «тұрғындар» сөзін қолданған дұрыс деп санаймыз.

Сондай-ақ тиісті аумақта қанша уақыт тұрақты тұрғанына қарамастан, азаматтығы жоқ тұлғалар мен шетел азаматтары қатыспайтындықтан, сайлаушылардың анықталған құрамымен сайланатындығын ескере кеткеніміз жөн. Бұл жерде белгілі заңтанушы-ғалым Э.Б. Мұхамеджановтың «тиісті аумақта тұрақты тұратын шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ тұлғаларға да сайлауға қатысуға құқық беріп, сайлаушылардың шеңберін кеңейту қажеттілігі» жөніндегі ұсынысын еске салуға болады [8].

Белсенді сайлау құқығы үшін заң шығарушы кәмелеттік жасқа толуға қатысты жастық цензді бекітеді, яғни Қазақстан Республикасының он сегіз жасқа толған азаматы сайлауға қатыса алады.

Жоғарыдағы ерекшеліктерді ескере отырып, депутат өз округінің сайлаушыларының өкілі деп айтуымызға негіз бар ма? Оның өкілдігі неден көрініс табады? Өкілдік дегеніміз тұрғындарға тиесілі билікті беруді ғана білдіретін пікірмен келіспеуге толық негіз бар. Өкілдік — халық еркін білдіруге ресми түрде сенім арттыру. Депутаттардың қызметінің өкілдік сипаты, біріншіден, депутат сайланбалы органға тек сайлау арқылы ғана келетіндігінде, екіншіден, өкілдіктің өзі депутат үшін маңызды міндет болып табылатындығында, үшіншіден, халық өкілдігі жүйесі тікелей және кері байланыс бастауларына негізделі отырып, өмір сүретіндігінде және дамуында [9].

Дж. Локк, Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо сияқты ұлы ойшылдармен ұсынылған халық өкілдігі идеясы шынайы демократиялық билікті ұйымдастырудың жалғыз ғана ақылға сыйымды негізі ретінде қабылданды. Жергілікті сайланбалы органның өкілдігіне қатысты ой қисындары сайланбалы органдарда неғұрлым көп әлеуметтік мүдделер көзделсе, оның өкілдік дәрежесі соғұрлым арта түсетіндігін байқатады. Қалыптасып қалған саяси-философиялық және теоретикалық-құқықтық дәстүрлерге сай мұндай органның өкілдік сипаты ең алдымен оның жалпы мүдделерді көздеп, баршаның еркін білдіру дәрежесімен айқындалады.

Бұл мәселе Руссоның «Қоғамдық келісім туралы» трактатында жалпы ерік пен баршаның еркі арасындағы алшақтықтарды аша отырып, толық қарастырылған. «Жалпы ерік, — дейді ол, — әрқашан қоғамның пайдасына ұмтылады, бірақ бұл халықтың шешімі әрқашан дұрыс бағытта болады деп тұжырым жасауға негіз болмайды... Баршаның еркі мен жалпы еріктің арасында айырмашылықтар жиі кездесіп отырады. Жалпы ерік жалпы мүдделерді көздейді, ал баршаның еркі жекелеген адамдардың еріктерінің жиынтығы ғана».

Демек, сайланбалы жергілікті органның жалпы ерікті көздеу бағыты онда жекелеген әлеуметтік топтардың емес, әкімшілік-аумақтық бірліктің барлық тұрғындарының жалпыға тән көпшілік-құқықтық мүдделері қарастырылатындығында. Жергілікті халық қалаулыларына жалпы бастауларды сипаттаушы ретіндегі депутаттардың гегельдік сипаттамасы тән келеді.

«Депутаттар жалпыға тән істерді талқылау мен шешуге жіберілетіндіктен, — деп жазды ол, — депутаттарды сайлаудың мәні оларға өкілеттіктерін бергендердің сенімінің артатындығында,

сонымен қатар олар жекелеген қауымның, корпорацияның ерекше мүддесін көздейтіндігінде емес, жалпыға бірдей маңыздылығын бекітетіндігінде».

Б.А. Страшунның халық өкілдігі тұжырымдамасы келесідей негіздермен анықталады: халық өкілдігі Конституциямен бекітіледі; халық егемендік иесі ретінде өкілді органға өз атынан билік етуге өкілеттік береді; осы мақсатта өз өкілдерін сайлайды; өкілді органның депутаты — тек өзін сайлағандардың ғана емес, барлық сайлау округінің тұрғындарының өкілі [10].

Көрсетілген сипаттамаларды талдау нәтижесінде біз депутаттардың халық өкілдері ретіндегі рөліне тұжырымдамалар жасадық:

- депутат сайлаушылардан алған мандатты қорғайды, ол өзіне және өзінің сайлау алдындағы бағдарламаларына дауыс берген сайлаушылардың атынан өкілдік етеді;
- депутат өз округіндегі жалпы әлеуметтік, экономикалық және саяси мүдделерді қорғай отырып, оған қарсы дауыс берген немесе бейтарап қалған сайлаушылардың да атынан өкілдік етеді;
- депутат тек заң нормалары мен жеке ұстанымын ғана басшылыққа алады;
- депутат тиісті аумақтық қауымдастықтағы түрлі әлеуметтік топтардың мүдделерін жалпылай білдіреді;
- депутат, ең бастысы, ұлт және халық егемендігін білдіруші болып табылады, яғни барлық деңгейде ол толығымен ұлттың, елдің, жекелеген әлеуметтік топтардың мүддесін қорғайды.

Әрине, жоғарыда айтылғандарды қорытындылай отырып, депутат өзі үшін дауыс берген адамдардың мүддесін бірінші кезекте қорғауға тиіс еместігін айтамыз. Оның үстіне, сайлау заңнамасымен бекітілген жасырын дауыс беру қағидасы қай сайлаушының кімге жақтап дауыс бергендігін анықтауға мүмкіндік те бермейді. Мүдделерді білдіру әр азамат үшін тең дәрежеде, яғни қарсы дауыс бергеніне немесе ешкімге дауыс бермегеніне қарамастан, жүзеге асырылуы негізінде атқарылады.

Мәслихат депутаты сәйкес әкімшілік-аумақтық бөліністегі тұрғындардың еркін жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып білдіреді. Ғ.С. Сапарғалиевтің пікіріне сүйенсек, тұрғындардың еркін жеке депутат емес, мәслихат толығымен немесе оның көпшілігімен білдіреді. «Заң, — деп көрсетеді ол, — әрбір депутатты тұрғындардың жалпы еркін білдіруге міндеттемейді. Тұрғындар түрлі әлеуметтік, әлеуметтік-экономикалық топтардан тұратынын естен шығармаған жөн. Олардың еркі ешқашан біртұтас, монолитті болмайды. Тұрғындардың жекелеген топтарының еркі тұрғындардың жалпы еркімен сәйкес келмейді» [2; 486].

Әлеуметтік-саяси және заңдық факторлар ескеріле отырып, жергілікті өкілді органның депутаттарының құқықтық жағдайын талдауда біздің зерттеу тақырыбымыздың аясында қажеттілік туындайды. Депутаттың мәртебесі мәслихат қызметінің өкілдік сипатымен, құқықтық жағдайымен тығыз байланыста. «Мәртебе» ұғымын ғалымдар сан-саққа жүгіртеді, осыған сәйкес ұғымның үлгілік анықтамасы осы күнге дейін әлі де болса жасалып шыққан жоқ. Алайда оның жалпылама анықтамасы қалыптасқандықтан, соған жүгінуімізге тура келеді. Бұл анықтамаға сәйкес мәртебе — тұлғаның, мемлекеттік органның немесе халықаралық ұйымның құқықтық жағдайын анықтайтын құқықтар мен міндеттердің жиынтығы [11].

Сондай-ақ кейбір ғалымдар құқықтық мәртебеге нормативтік реттеу тұрғысынан қарап, тұлғаның қоғамдық қатынастар жүйесінде алатын орнын, яғни қандай құқықтар мен міндеттерге ие бола алатындығын, сипаттай келе, оны әлеуметтік мәртебенің түрі деп тапқан болатын. Мұндай мәртебенің түрін ғалымдар әлеуметтік-нормативтік деп сипаттайды [12].

Депутат өзінің басқарушылық функцияларын жүзеге асыру кезінде өкілді органдағы жұмысына байланысты өкілеттіктерін орындайды. Онда ол комиссияларға, комитеттерге мүше болуына, түрлі шешімдердің қабылдануына өзінің қарсы немесе қарсы еместігін білдіруіне құқығы бар.

Депутаттың саяси мәртебесі ерекше категорияға жатады. Депутаттардың көпшілігі депутаттық мәртебеге ие болған кезде, яғни, заңда белгіленген депутаттардың жалпы санының төрттен үші сайланған жағдайда ғана жергілікті өкілді органның өзі де заңды деп есептеледі. Осыған сәйкес кез келген жеке дара депутат жергілікті өкілді органның бөлектеліп қарастырылмауы тиіс.

Депутаттың көпшілік құқығы оның сайлаушыларының сенімі нәтижесінде жергілікті халықтың билік органындағы өкілі болуымен түсіндіріледі. Жоғарыдағы аталмыш мәртебенің элементтерін жекелеп қарастыратын болсақ, депутаттың құқықтары, өкілеттіктері және міндеттер алғашқы қатарға шығады [13].

Депутаттың құқығы оның жалпы өкілеттігінің ажырамас бір бөлігі болып табылады. Оған депутат сайлану нәтижесінде заң жолымен қол жеткізеді. Тәжірибеде әлі күнге дейін құқық пен

кепілдікті бір-бірінен айыратын жіктемелер жоқтың қасы. Кепілдіктер әрбір адамның өзінің құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асырудың бірдей құқықтық мүмкіндіктерін қамтамасыз етудің шарттары мен тәсілдерінің жүйесін білдіреді. Жергілікті өкілді органдарға байланысты заңнамада кепілдіктерге арнайы тарау немесе бөлім көзделмей, шашыраңқы орналасып, бір жүйеге келтірілмеген. Осының барлығы құқық пен кепілдіктің арасындағы айырмашылықты дөп басып айтуға кедергісін келтіруде.

Заң депутаттардың өз өкілеттіктерін жүзеге асыру барысындағы негізгі құқықтарын бекітеді. Ғ.С. Сапарғалиев оларды үш топқа біріктіріп көрсетеді: 1) мәслихат жұмысымен байланысты (мәслихат жұмысына қатысу, депутаттық бірлестік құру және т.б. құқықтар; 2) жергілікті атқарушы органдардың қызметімен танысуға байланысты құқықтар; 3) сайлаушылармен қарым-қатынасқа түсу құқығы [2; 487].

Осы негіздеме бойынша бірінші топқа кіретін депутат құқықтарына сайлауға және мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихат хатшысы, тексеру комиссиясының төрағасы, тұрақты комиссияның төрағасы немесе мүшесі болып сайлануға, мәслихаттың өзге де органдарына сайлануға; мәслихат сессиясы мен оның тұрақты комиссияларында және өзге де органдарда қарау үшін мәселелер ұсынуға, оларды қарауға және шешімдер қабылдауға қатысуға; мәслихат пен оның органдары отырыстарының стенограммаларымен және хаттамаларымен танысуға; фракциялар мен депутаттық топтар түрінде депутаттық бірлестіктер құруға құқықтарын жатқызады.

Екінші топ депутаттың жергілікті атқарушы органдарының қызметімен танысу ғана емес, олардың жұмыс істеуін бақылауға және тиісті аумақта орналасқан ұйымдардың қызметтерімен де танысуға және бақылау жасауға байланысты құқықтарын қамтиды. Оларға сессияда тиісті мәслихат аумағында орналасқан жергілікті атқарушы орган мен ұйымдардың лауазымды адамдарының мәслихаттың құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша есептерін тыңдау туралы ұсыныстар енгізуге; тиісті әкімдік отырыстарының жұмысына қатысуға; ресми жазбаша сауалмен әкімге, атқарушы органдардың лауазымды адамдарына мәслихат құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша жүгінуге; тиісті әкімдік отырыстарының жұмысына қатысуға; сессияда тиісті мәслихат аумағында орналасқан жергілікті атқарушы орган мен ұйымдардың лауазымды адамдарының мәслихаттың құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша есептерін тыңдау туралы ұсыныстар енгізуге құқықтары топтастырылады.

Үшінші топ өз округі сайлаушыларымен тұрақты байланыс жасауға, сайлаушылардың өзіне келіп түскен өтініштерін қарауға, азаматтарды жеке қабылдауды ұдайы жүргізуге депутаттың өз округінің сайлаушыларымен, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару міндеттерімен жіктеледі. Бірақ бұл депутаттың өкілеттігінің түпкілікті тізімі дегенді білдірмейді. Себебі ол заңдарда және мәслихат регламентінде көзделген өзге де іс-әрекеттерді жүзеге асыруына құқылы болып табылады.

Құқықтық мәртебенің маңызды элементтерінің қатарына жауапкершілік ұғымы да жатқызылады. Әдетте құқық субъектілері міндеттерді орындамағаны немесе дұрыс орындамағаны үшін жауапты болады.

Кеңес Одағының тұсында депутат өзін сайлаған халықтың еркін білдіріп, сол ерікпен заңдық тұрғыда байланыста болған. Сайлаушы халық депутатқа атқарылуға міндетті тапсырмалар жүктеп, депутат олардың үмітін ақтамаған жағдайда оны кері шақырып алуға хақылы еді. Халық қалаулысына оны сайлаған сайлаушылар алдында есеп беру міндеті заңмен жүктелетін. Бұл дегеніміз депутаттың императивті мандатқа ие болғандығын білдіреді.

1990 жылға дейін жергілікті өкілді орган депутатының құқықтық мәртебесі 1982 жылдың 22 ақпанында қабылданған Қазақ КСР Жоғарғы Кеңес Президиумының Жарлығымен бекітілген «Қазақ КСР сайлаушыларының тапсырмаларымен жұмыс жасауды ұйымдастыру туралы Ережені бекіту туралы» Қазақ КСР Жоғарғы Кеңесінің және жергілікті Кеңестер туралы заңдармен, содан кейін 1982 жылдың 1 желтоқсанындағы Қазақ КСР Заңымен анықталып келді [14].

1990 жылдың 13 қарашасында Жоғарғы Кеңеспен қатар жергілікті Кеңес депутаттарының құқықтық жағдайын бекіткен Қазақ КСР-нің «Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасындағы халық депутаттарының мәртебесі туралы» [15] және «Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасының халық депутатын кері шақыртып алу туралы» [16] Заңдары қабылданды. Бұл заңдар Кеңестер жүйесінің біртұтастығынан келіп туындайтын өкілді органдардың кез келген деңгейіндегі депутаттардың мәртебесінің бірегейлігін білдірді.

Қазақстан өзінің тәуелсіздігін жариялағаннан кейін жергілікті билікті ұйымдастырудың жаңаша үлгісін орнатуға тырысты. Жаңа үлгі бойынша жергілікті өкілді және атқарушы билік органдарының

әрқайсысы бөлек қалыптасып, сәйкесінше, құзыреттері де өз алдына бөлек болуы керек. Сонымен қатар заңнан «императивтік мандат» деген түсінік алынып тасталды.

Дегенмен, мәслихат депутаты әлі де болса сайлаушылармен байланысын үзбей, мәслихаттағы болып жатқан жұмыстар, орындалып жатқан жоспар-бағдарламалар жайлы ақпарат беріп, халықтың пікірін тындап, хал-ахуалын, мұң-мұқтажынан хабардар болуға міндетті болды.

Депутаттың сәйкес аумақта тұрып жатқан азаматтармен қарым-қатынасының осындай «жұмсақ» нұсқасы тапсырыстар мен есеп беру институттарының орнын басты.

Әрекет етіп жатқан заңнамаға сәйкес мәслихат депутаты өзінің сайлаушыларының еркін білдірумен шектелмей, сәйкес әкімшілік аумақтағы тұрғылықты халықтың еркін білдіруі керек. Сайлаушылар оны кері шақыртып алу құқығынан айырылды. Бұл жағдай жергілікті өкілді органның депутаты Парламент депутаты секілді еркін мандатқа ие болды деуге негіз берді.

Депутаттың еркін мандаты депутаттың ұстанымын анықтауға сайлаушылардың заң негізінде әсер ете алмауы және депутаттың сайлаушылар алдындағы заңдық міндеттемелерінің болмауын білдіреді. Бірақ еркін мандат қағидасының жариялануы депутатқа толық еркіндік беру дегенді білдірмейді. Жағдайдың өрбуіне байланысты депутат кейбір жағдайларды мемлекеттік қызметші ретінде, кейде жергілікті мүдделерді білдіруші тұлға ретінде қатынасқа түседі. Мәслихат депутаты өзінің сайлау округіндегі сайлаушылармен үнемі байланыста болып, мәслихаттағы болып жатқан жұмыстарды хабарлауға, сайлаушылардан келіп түскен хаттарды қарастыруға және азаматтарды қабылдауды жүзеге асыруға міндетті.

#### Әдебиеттер тізімі

1. Назарбаев Н.Ә. Қазақстан – 2030: Ел Президентінің Қазақстан халқына жолдауы. — Алматы: Білім, 2003. — 132 б.
2. Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Акад. курс. — Алматы: Жеті жарғы, 2002. — 542 с.
3. Тимофеев Н.С. О некоторых современных аспектах государственной политики развития местного самоуправления // Вестн. Москов. ун-та. — Сер. 11. Право. — 2002. — № 4. — С. 49.
4. Қазақстан Республикасының Конституциясы. — Алматы: Юрист, 2008. — 89-б.
5. Конабаева А.О. Конституционно-правовой статус маслихатов. — Алматы: Жеті жарғы, 2000. — С. 8.
6. Дмитриев Ю.А., Златопольский А.А. Гражданин и власть. — М.: Юристъ, 1994. — С. 46.
7. Конституция РФ: Энциклопедический словарь / Под ред. С.М. Шахрая. — М.: Норма, 1995. — С. 61.
8. Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Алматы, 2001. — С. 36, 37.
9. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. — М.: Политиздат, 1991. — С. 12.
10. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб.: В 4 т. — Т. 1, 2 / Отв. ред. Б.А.Страшун. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — С. 97, 98.
11. Политология: Энциклопедический словарь. — М.: Юристъ, 1993. — С. 363.
12. Демократия и правовой статус личности в социалистическом обществе / Ред. В.М. Чхиквадзе. — М.: Интерстиль, 1987. — С. 63.
13. Москалев А.В. Проблемы совершенствования местных Советов народных депутатов. — Свердловск: Изд-во юрид. лит., 1988. — С. 50–96.
14. Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. — 1982. — № 9. — Ст. 105; № 50. — Ст. 520.
15. Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. — 1990. — № 46. — Ст. 421.
16. Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. — 1990. — № 46. — Ст. 423.