

Б.Ж. Айтимов^{1*}, Д.Т. Нұрбек²^{1,2} *І. Жансүгіров атындағы Жетісу университеті, Талдықорған, Қазақстан*
(E-mail: bola_30081978@mail.ru, rufat.dana@mail.ru)¹ORCID ID 0000-0001-7928-8550, ²ORCID ID 0000-0002-5491-7952

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың құқықтық және ұйымдастырушылық ерекшеліктері

Зерттеудің мақсаты — Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың теориясы мен тәжірибесіне тоқтала отырып, оның ұлттық негіздерінің тарихи-дәстүрлі тұжырымдарын бекіту, қазіргі уақыттағы жергілікті өзін-өзі басқарудың дамытудың негізгі мәселелерін талдау, оның ұлттық моделін қалыптастырудағы басты кедергілерді анықтау және оны жетілдіруге қажетті заңнамалық ұсыныстар беру. Мақалада елімізде жергілікті өзін-өзі басқарудың дәл қазіргі уақыттағы маңыздылығы ашылған, оның ұлттық моделін жасаудағы ескеретін мәселелер талданып, тиісті заңнамалық ұсыныстар қарастырылған. Тарихи-диалектикалық әдісті қолданудың нәтижесінде Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуының тарихи сабақтастығы мен оның тиісті дәрежеде дамымауы анықталды. Сонымен қатар, зерттеуді жүргізу барысында жергілікті өзін-өзі басқару туралы қазіргі қалыптасқан заңнамаға құқықтық анализ жасалып, синтез әдісі арқылы оның компоненттерінде болып жатқан олқылықтар айқындалды. Өзге елдердегі жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуын, оның қазақстандық тәжірибемен ұштасуын өзара талдау мақсатында салыстырмалы-құқықтық талдаулар да жасалды. Зерттеу нәтижесінде құқықтық талдаудың көмегімен жергілікті өзін-өзі басқарудың заңнамалық және ұйымдастырушылық проблемалары жүйеленіп, оны жетілдіру мақсатында заңнамаға ұсыныстар әзірленді. Тақырыпты зерттей келе, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдірудегі ескерілмей жатқан тұстары айқындалды және оны дамытудың ұлттық, тарихи және аймақтық ерекшеліктері қарастырылды.

Кілт сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, мемлекеттік басқару, қалалық өзін-өзі басқару, қауымдастық, тұрғын, тұрғын құқығы, әкім, қоғам мүддесі, жеке мүдделер, теңгерім.

Kipicne

Қазақстан Республикасының Президенті Қасым-Жомарт Тоқаев 2022 жылғы 16 наурызында халыққа Жолдауында Қазақстанның жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне өткендігін айтты [1]. Өйткені Қазақстан тәуелсіздігінің барлық жылдарында жергілікті өзін-өзі басқару институты тиісті дәрежеде дамыған жоқ. 1995 жылы қабылданған ҚР Конституциясының өтпелі ережелерінде екі жыл ішінде «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заң қабылдануы тиіс деп көрсетілген болатын. 1997 жылдан бері бұл заңның жобасы алты рет ұсынылып, талқылаудан әрі аспады. Осы уақыттан бері 28 жыл өтсе де, «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заң қабылданбады.

Жергілікті өзін-өзі басқару — азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешуді қамтамасыз ететін жергілікті жерлерде билікті ұйымдастыру мен жүзеге асырудың тәсілі. ҚР Конституциясының 89-бабына сәйкес тұрғындар жергілікті өзін-өзі басқаруды тікелей өздері жүзеге асыруы мүмкін, сондай-ақ ол мәслихаттар және халық топтары жинақы тұратын аумақтарда жергілікті қоғамдастықтардағы азаматтардың ауылдық немесе қалалық қауымдастықтары арқылы құрылатын жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы іске асырылады [2]. Жергілікті қауымдастық дегеніміз ауыл, кент, қала көшелері немесе кварталдары, тұрғын үй кешендері аумағында жинақы тұратын азаматтардың бірлестігі. Және де жергілікті өзін-өзі басқару дегеніміз де бізге үйреншікті жергілікті мәслихаттар мен әкімдер арқылы жергілікті басқарудан бөлек екендігін, басқарудың ерекше әрі қажетті түрі екендігін түсінуіміз қажет.

Халық билігін тікелей жүзеге асырудың нысаны ретінде жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік деңгейдегі басқарудан әлдеқайда бұрын пайда болып, әлемдік тәжірибеде түбегейлі мойындалып тиісті дәрежеде іске асырылып келеді. Тұрғындар өз ауылы, кенті мен қала деңгейіндегі көкейтесті мәселелерді шеше алады және шешуі қажетті де. Тұрғындардың өз табиғи құқығын іске асыруы

* Хат-хабарларға арналған автор. E-mail: bola_30081978@mail.ru

халық билігін жүзеге асыруға мүмкіндік беріп, демократияны қалыптастырады. Осы себепті де, жергілікті өзін-өзі басқару туралы Еуропалық хартияның преамбуласында азаматтардың мемлекеттік басқару істеріне қатысу құқығы жергілікті деңгейде іске асырылуы мүмкін, ал жергілікті өзін-өзі басқару органдары кез келген демократиялық құрылыстың негізін құрайды деп көрсетеді [3].

Осыған байланысты мемлекеттік аппарат құрамына кірмейтін қала, кент, ауыл деңгейінде туындаған мәселелерді шешуге бағытталған билік пен басқару органдарының түбегейлі жаңа жүйесі ретінде жергілікті өзін-өзі басқару институты қалыптастыру міндеті туындайды. Біздің еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру мен дамытудың түйінді мәселесі тарихи тәжірибенің болмауымен күрделене түседі дейтіндер де бар [4, 294-298]. Оған себеп те жоқ емес, кеңестік кезеңде жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті мемлекеттік басқарудың бір түрі ретінде қаралып, қазақ қоғамында дәстүрлі жергілікті өзін-өзі басқарудың тәжірибесін жоққа шығаруға тырысқанын мойындауымыз керек. Қазіргі уақытта да теориялық тұрғыда жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті мемлекеттік басқарумен шатастыратын қате түсініктер жетерлік. Сондықтан да зерттеу жүргізудегі негізгі басымдық жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың ұлттық бастауларын талдауға, оның тәжірибесіне, қазіргі уақытта қолданудың тәжірибелік мәселелеріне тоқталуға, тиісті ұсыныстар беруге берілді.

Әдістер мен материалдар

Тақырып бойынша зерттеу жүргізуде тарихи-диалектикалық, талдау, синтездеу және салыстырмалы-құқықтық талдау әдістері пайдаланылды. Айтар болсақ, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасқан моделінің ерекшеліктерін, оның тарихи дамуын зерттеуде тарихи-диалектикалық әдіс қолданылса, жергілікті өзін-өзі басқару туралы қазіргі қалыптасқан заңнаманы қажетті бөліктерге бөле отырып зерттеуде талдау әдісі, оның бірыңғай жұмыс жасауын байқауда синтездеу әдісі пайдаланылды. Жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдіру мәселесінде Өзбекстан, ЕЫҚҰ елдерінің тәжірибесіне шолу жасалып, заңнама мен тәжірибені салыстырмалы-құқықтық талдау жасалды. Жергілікті өзін-өзі басқарудың шынайы жағдайын қарастыруда осы бағытта жүргізілген ғылыми еңбектер, ғылыми-тәжірибелік конференциялардың, бұқаралық ақпарат құралдарының материалдары, мемлекеттік деңгейде қабылданған тұжырымдамалар мен Қазақстан Республикасының заңнамасы зерделенді. Атап айтар болсақ, ҚР Конституциясының 85-89 баптарында қамтылған, Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы ҚР 2001 жылғы 23 қаңтардағы №148 Заңының тиісті нормаларына, Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасына, жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясына талдаулар жасалды.

Нәтижелер

Әлемдік тәжірибені есепке ала отырып, республикамызда тұрғындар тарапынан аймақтарда өзін-өзі басқару институттарын қалыптастыру процесі жүруде. Алайда қалыптасқан жергілікті өзін-өзі басқарудың ұлттық моделі мен оның механизмдерінің тиімділігі туралы айту әзірге ерте.

Қазіргі уақытта Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды реттейтін құқықтық база төмендегідей:

- 1995 жылы 30 тамызда қабылданған ҚР Конституциясы (89-бабы);
- «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы №148 Заңы;
- Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы ҚР Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы № 639 Жарлығы (бұдан әрі — Тұжырымдама).

Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабына сәйкес «Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады». Сондай-ақ, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне олардың заңмен белгіленген өкілеттігі шегінде кепілдік беріледі.

Жергілікті өзін-өзі басқару тұрғындардың шағын тобы өмір сүретін аймақтарды қамтитын ауылдар мен қалалардағы жергілікті қауымдастықтарда жүзеге асырылады. Яғни тәжірибе жүзінде аудандық маңызы бар қалаларда, қала аудандарында және ауылдарда іске асырылып келеді. ҚР Конституциясы жергілікті өзін-өзі басқарудың екі нысанын қарастырған: тікелей өзін-өзі басқару және өкілдік басқару. Тікелей жергілікті басқару Конституцияның 89-бабының 2-тармағына сәйкес

сайлаудың негізінде тұрғындармен тікелей жүзеге асырылады. Өкілдік жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті басқарудың сайланбалы және өзге де органдары арқылы іске асырылады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен қызмет тәртібі заң аясында азаматтардың өзімен анықталады.

Сонымен бірге, 1995 жылғы ҚР Конституциясымен баяндалған азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға құқығы қазіргі уақытқа дейін жүзеге асырылмай отыр. Соңғы жылдары жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңның жобасын әзірлеудің бірнеше әрекеттері жасалған. Мұндағы басты кедергі Қазақстанда бірнеше рет реформа жасалғандығына қарамастан, еліміздің саяси және қоғамдық ортасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы бірізді түсініктің қалыптаспауы болып табылады.

Осыған байланысты қазіргі Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалаудың негізгі кезеңдеріне тоқталып өткен жөн.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалаудың бірінші кезеңі — 1991 жылы 15 ақпанда «Қазақ КСР-і жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті халық депутаттары Кеңесі туралы» Қазақ КСР-і Заңының қабылдауымен байланысты. Аталмыш заңда жергілікті өзін-өзі басқарудың негіздері, кеңестердің материалдық-қаржылық базасы, өкілдік органдардың үстемдігі қағидаты анықталған.

Сонымен бірге заңда өкілдік органдарды орталықтандыру тенденциясы қаралған. Айталық, осы заңның 9-бабы әр түрлі деңгейдегі жергілікті кеңестер арасында туындайтын келіспеушіліктерді олардың құзыреті мен коммуналдық меншіктегі мүліктің тиесілігі және олардың бюджеттері арасындағы кірістердің аражігін ажырату мәселелері бойынша қарау және шешу жоғары тұрған Кеңеске бекітілді деген ережені бекітеді.

Шын мәнінде «Қазақ КСР-і жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті халық депутаттары Кеңесі туралы» Заңы Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды бекіткен тұңғыш ресми мемлекеттік акт еді.

Келесі кезең — 1992 жылы 13 қаңтарда «Өтпелі кезеңде Қазақ КСР Конституциясының жекелеген нормаларының күшін тоқтату туралы» және «Өтпелі кезеңде «Қазақ КСР-і жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті халық депутаттары Кеңесі туралы» Қазақ КСР-і Заңына өзгерістер енгізу туралы» заңдарын қабылдаумен байланысты болды. Осы құжатта Кеңестердің тұрақты комиссияларды сайлауын тоқтату туралы, олардың атқарушы және өкімдік, т.б. оларға бағынышты органдарды құру мәселелері қаралды. «Өкілдік органдардың үстемдігі» қағидаты «өкілдік және атқарушы-өкімдік органдардың функциялары мен өкілеттіліктерін бөлу» қағидатымен ауыстырылуы жаңалық еді. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ролін жоғалтпастан жергілікті әкімшілік басшысы институты ендіріле бастады және ол тікелей ҚР Президентіне немесе Облыстық әкімшілік басшысына есепті болды.

1992 жылғы 7 ақпанда ҚР Президентінің «Экономикалық реформа жағдайында ҚР Мемлекеттік басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметін жетілдіру туралы» Жарлығына қол қойылды. Осы құжатта тұңғыш рет Қазақстан Республикасының Президентінен бастап жергілікті әкімшіліктер басшыларына дейін қамтитын атқарушы-өкімдік органдардың бірыңғай жүйесі бекітілді. Әкімшіліктердің басшылары институтын енгізумен бірге атқару билігінің вертикальды жүйесі қалпына келтірілді, алайда жергілікті өкілді органдар бұрынғысынша кеңестер болып қала берді. Осы жағдайдағы әкімшілік органдар билікті толықтай қолына шоғырландырды, ал кеңестер жергілікті мемлекеттік механизмнің қосымшасына айналды. Шынайы билік тетіктерін иеленген толыққанды жергілікті өзін-өзі басқару болмады.

1993 жылы 28 қаңтарда қабылданған Қазақстан Республикасының алғашқы Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқару сияқты қоғамның демократиялық институты қаралмады. Алайда жергілікті жерлерде көптеген аймақтық қауымдастықтар қоғамдық өзін-өзі басқару комитеттерін (КОС), көше, көп пәтерлі үйлер мен кварталдар комитеттерін құра бастады. Бұл комитеттерде әлеуметтік-тұрмыстық сипаттағы, тұрғындарға коммуналдық қызметтер көрсету, экологиялық мәселелер т.б. талқыланып, шешілді.

1993 жылдың 10 желтоқсанында Қазақстан Республикасының Жоғары Кеңесі «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілдік және атқару органдары туралы» Заңын қабылдады. Оған сәйкес мемлекеттік атқару билігінің бірыңғай жүйесінің қалыптасуы аяқталды.

1995 жылғы 30 тамызда қазіргі қолданыстағы Конституция қабылданып, оған сәйкес «жергілікті өзін-өзі басқару танылды» және ол «жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғын халық тікелей жүзеге асырады, сондай-ақ ол мәслихаттар және халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын жергілікті қоғамдастықтардағы басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылады» деп көрсетілді.

Қазіргі уақытта Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қызметі ҚР Конституциясының 85-89 баптарымен, 2001 жылы қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» ҚР Заңымен, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару туралы өзге де заңдармен және нормативтік актілермен, ережелермен (жарғылармен) айқындалады.

Тұжырымдамада [5] Қазақстан үшін бұл тұрғыда мемлекеттік басқаруды және өңірлік дамуды жетілдіру саласындағы барынша тиімді стандарттарды айқындайтын Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымына (ЭЫДҰ) мүше болып табылатын елдердің тәжірибесі маңызды және қызықты деп айқындалған. Алайда объективтік факторлардың кешенін және біздің еліміздегі өмір сүру жағдайларын ескерместен шетелдік модельдерді тікелей көшіру мен қолдану әрекеттері әдеттегідей сәтсіз аяқталады.

«Қалалық өзін-өзі басқару» термині әдебиеттерде кең және тар мағынада қолданылады. Кең мағынада «қалалық өзін-өзі басқару» — бұл жергілікті тұрғындардың қала аймағын мемлекеттік және жергілікті билік органдары көмегімен басқару деп түсініледі. Тарихи көзқарас тұрғысынан «қала-мемлекеттерде», яғни гректер мен римдіктердің ежелгі полистерінде қазіргі түсініктегі қала қауымдастығы болмаған. Сәйкесінше коммуналдық шаруашылық та болмаған, алайда сол кездегі қала билігіне қарайтын шаруашылық шеңбері айтарлықтай кең болған. Бұл сол уақыттардағы муниципалдық шаруашылық мемлекеттік шаруашылықпен астасып, тұрғындардың ұжымдық қажеттіліктерін қарастырды.

Батыс әдебиеттерінде «қалалық өзін-өзі басқару» жергілікті өзін-өзі басқарудың синонимі ретінде тар мағынада да қолданылады. Оған сәйкес қандай да бір әкімшілік-аумақтық бірліктің шаруашылық және өзге де істерімен биліктің орталық органдары емес, оның тұрғындары айналысады дегенді білдіреді [6, 11-15]. Осындай түсінік континенталды жүйеге де, сонымен бірге ағылшын-саксондық жүйеге де тән болып келеді. Себебі, ағылшын классикалық құқығында «өзін-өзі басқару» термині ағылшындық ішкі билікті ұйымдастырудың ерекшелігі ретінде сипатталады. Оған қарамастан, «өзін-өзі басқару» термині (selfgovernment) ағылшын заңнамасында кездеспейтінін, конституциялық құқық саласындағы ағылшын зерттеушілерінің заңы тілдік қолданымында кеңінен қолданыс таппағанын айта кету керек [7, 434].

Қалалық өзін-өзі басқарудың әлемдік тәжірибесі жергілікті істерді басқаруды ұйымдастырудың сан алуан модельдерін ұсынады, оған сәйкес қалалық өзін-өзі басқарудың дербестік деңгейі мен өкілеттіліктерінің көлемі әртүрлі екенін байқауға болады.

Айтар болсақ, ағылшын-саксондық модельдің басты ерекшелігі жергілікті билік органдарына қамқоршылық танытатын орталық атқару органдарының өкілетті өкілдері болмайды [8, 253]. Муниципалитеттер автономды және жоғары тұрған органдарға бағынбайды. Жергілікті өзін-өзі басқарудың континентальдық жүйесінің басты сипаты жергілікті жерлерде тікелей мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың үйлесімділігімен, иерархиялық пирамиданың болуымен ерекшеленеді.

Осылайша, қазіргі әлемде жергілікті өзін-өзі басқарудың ағылшын-саксондық (классикалық), француздық (континенталды), аралас және «кеңестік» модельдері қалыптасқанын көруге болады.

Кеңестік модельдердің ішінде ең тиімді модельдердің бірі — өзбек моделі. Өзбекстанда мұндай әлеуметтік жауапкершілік — «махалля» деп аталатын өзбек азаматтық өзін-өзі басқару институтына жүктелген. Өзбекстандағы жергілікті өзін-өзі басқару азаматтардың жиыны ретінде көрініс тапқан. Осыған сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару үш категорияда қаралған: ауыл азаматтарының жиыны, шағын қала азаматтарының жиыны, махалля азаматтарының жиыны.

Өзбек махаллялары Еуропалық коммуналардан ерекшелігі — барлық ірі және шағын қалалар мен елдегі кенттер мен ауылдарда қалыптасқан. Әрбір махалляның тұрғындарының құрамы мен азаматтарының шығу тегі де әртүрлі болып келеді. Бүгінгі таңда Өзбекстанда 8973 махалля қызмет атқарады және солардың есебінен соңғы жылдары мемлекет әртүрлі әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешіп келеді.

Қазіргі уақыттағы қолданыстағы әлемдік конституцияларда, оның ішінде Қазақстанда да қалалық жергілікті өзін-өзі басқару институты реттелмеген. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасы [5] жалпы алғанда, бір жағынан ауылдық елді мекендерде және аудандық маңызы бар қалаларда, екінші жағынан республика астанасында, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда елеулі теңгерімсіздіктің туындауына ықпал етеді. Оған сәйкес 2022-2025 жылдары ауылдық округтер әкімдерін сайлауы енгізілген, сонымен бірге 2024 жылдан бастап «кеңес» деп

аталатын өкілдік орган құру мен жергілікті қауымның жиындарын күшейту жоспарланған. Алайда, тұжырымдамада қалалық аймақтарда қандай да бір жаңа орган құру және/немесе қолданыстағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қайта ұйымдастыру қаралмайды. Жалғыз ғана барлық деңгейдегі мәслихаттар жұмысының тиімділігін арттыру көзделген.

Сонымен бірге 2015 жылы астанада, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда жергілікті өзін-өзі басқарудың аймақтық кеңестері ендірілді және осы уақытқа дейін жұмысын жалғастырып келеді. 2015 жылғы 19 қарашада ҚР Ұлттық экономика министрінің бұйрығымен бекітілген жергілікті өзін-өзі басқарудың аймақтық кеңестері туралы типтік ережесіне сәйкес мұндай кеңестер жоғарыда аталған қалалардың мәслихаттарының шешімімен құрылады және де тиісті әкімшіліктерде консультативті-кеңесші органдардың мәртебесіне ие болады. Олардың саны мен персоналды құрамы қала тұрғындарының арасынан еңбек ұжымдарының, қоғамдық ұйымдардың, пәтер иелерінің кооперативтері ұсыныстары негізінде және қалалық мәслихат депутаттарынан, әкімдермен анықталады.

Осыған сәйкес, жоғарыда аталған қалалардағы жергілікті өзін-өзі басқару тек қана мәслихаттар мен әкімшіліктер арқылы ғана емес, сонымен бірге аталмыш кеңестер арқылы да іске асырылады. Бірақ «Альтернатива» өзекті зерттеулер орталығы жүргізген 2016 және 2017 жылдардағы ізденістер нәтижесінде жергілікті өзін-өзі басқарудың аймақтық кеңестері астанада, республикалық және облыстық маңызы бар қалалардағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының функцияларын толыққанды орындай алмайды. Сонымен қатар, олар тиісті қалалардың тұрғындары арасында танымал емес.

Осыған байланысты жергілікті мемлекеттік басқару мен билік органдары болмайтын әрбір әкімшілік-аумақтық бірлікте жергілікті өзін-өзі басқаруды көздеу орынды болып көрінеді. Сондықтан да қалаішілік аймақтарда мөлтек аудандарда, кварталдарда немесе сайлау округтері шекараларында өзін-өзі басқару қауымдастықтарын құруды қарастыру қажет. Бұл мақсатта жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қала әкімдерімен және қалалық аудан әкімдерімен өзара қатынасын заңнамалық тәртіппен реттеу қажет.

Осыған ұқсас жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі бүгінгі күнде Өзбекстанда табысты қызмет етуде және соңғы жылдары өзінің тиімділігін көрсетуде. Біріккен Ұлттар Ұйымының Бас ассамблеясының 71-сессиясының күн тәртібінің 68-тармағында «Махалля — Өзбекстандағы азаматтық қоғамның қайталанбас институты» тақырыбындағы аналитикалық материал ресми құжат ретінде ұсынылып таратылғандығын айта кетуіміз керек.

Қорытындылай келе, біздің зерттеулеріміз демократиялық мемлекетті құру мен мықты азаматтық қоғамды қалыптастырудың қайталанбас институты ретінде өзбек махаллясының тәжірибесі бізге мейлінше жақын екендігін және жергілікті өзін-өзі басқарудың батыс елдерінің тәжірибесіне қарағанда Қазақстанның ауылдары мен қалаларында да тиімді қолданыла алатын көрсетеді.

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару институты жеткілікті түрде қарқынды дамымай отыр. Оның толыққанда жұмыс жасауы үшін жергілікті өзін-өзі басқару саласында бірқатар реформалар қажет. Соның ішінде тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқаруды іске асыруға қатысуының мәселелері маңызды. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне халықтың қатысуы саяси, экономикалық, білім беру, тұрғын үй коммуналдық шаруашылық сияқты т.б. қоғамның бірқатар салаларымен байланысты. Сәйкесінше, тұрғындардың басқаруға қатысу мәселесі құқықтық реттеуді қажет етеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару қызметіне тұрғындардың қатысуы мәселелері әртүрлі деңгейдегі бірқатар нормативтік-құқықтық құжаттарда қарастырылған. Қоғам мен биліктің өзара қатынасын анықтайтын негізгі нормативтік акт — ҚР Конституциясы. ҚР Конституциясының 3-бабының 1-тармағында «Мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы — халық» деп көрсетілген [2].

Осы баптың 2-тармағында «Халық билікті тікелей республикалық референдум және еркін сайлау арқылы жүзеге асырады, сондай-ақ өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға береді» деп қарастырған [2].

Референдум мен еркін сайлауларды халық билігін жүзеге асырудың нысаны ретінде айқындай отырып, ҚР Конституциясы билік органдарының қызметіне тұрғындардың азаматтық араласуын заңнамалық бекітіп береді.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабына сәйкес Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады.

Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға құқығын өзіне тән бірнеше белгілермен сипаттауға болады:

- қоғамдық сипаты;
- ұжымдық сипаты;
- аймақтық негізі;
- өзін-өзі басқару органдарын сайлау құқығын қоса алғанда, оны жүзеге асырудың дербестігі;
- бастамашылық және еріктілік;
- кепілдік;
- жергілікті тұрғындардың мүддесін іске асыру;
- жан-жақты, көп қырлы сипат;
- тиісті аймақтың ерекшеліктерін есепке алу;
- мемлекеттік бақылау.

Белгілі бір мағынада, жергілікті өзін-өзі басқару алғашқы қауымдық қоғамдағы қауымдық өзін-өзі басқаруға жақын, онда қауымдастық мүшелері өздерінің тұрмыстық мәселелерін бірлесіп шешіп, жалпы жиналысқа есеп беретін ақсақалдарды, көсемдерді, діни қызметкерлерді күнделікті істерді басқару үшін сайлады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудағы дербестік құқығы мемлекеттің жергілікті өзін-өзі басқару органдарының заңды қызметіне араласпауынан көрінеді. Әдебиеттерде айтылғанындай жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жұмыс тәртібін сол мөлтекауданның, қаланың, кенттің, ауылдық округтің тұрғындары өздері айқындайды. Мемлекет тек қана олардың қызметінің жалпы шеңбері мен өкілеттіліктерінің шегін айқындайды, ал басқа мәселелерде тұрғындар мен өзін-өзі басқару органдары дербес болуы тиіс [9].

Бізге белгілі болғанындай жергілікті өзін-өзі басқаруды іске асыруға қатысудың барлық нысандарының ішінде тұрғындар сайлауды ұйымдастыруға көбірек қатынасады. Бірақ та тәжірибеде азаматтардың өз құқықтарын іске асырудағы, оның ішінде мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлануға белсенді сайлау құқығын пайдаланудағы белсенділігі байқалмайды.

Жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге халықтың белсенді қатысуы тұрғындардың өз билігін жүзеге асыру нысандары туралы әр түрлі деңгейдегі заңнамалық актілердің санына емес, өмірлік маңызды мәселелерді шешуде әр дауыстың маңыздылығын түсінуге байланысты екенін атап өткен жөн.

Тұрғындарды жергілікті өзін-өзі басқаруға тартуға байланысты бірқатар мәселелерді шешу тұрғындармен тиімді ынтымақтастық нысандарын әзірлейтін жергілікті өзін-өзі басқару органдарына байланысты болып келеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының алдыңғы қатарлы міндеті болып әрбір тұрғын осы органның және оның лауазымды адамдарының шешім шығаруы мен қабылдау процесіне шынайы әсер ете алатын мүмкіндікке ие болатындай жағдайды қамтамасыз етуі болып табылады [10, 144].

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бірден-бір міндеті тұрғындарды жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысу мүмкіндіктері мен азаматтарды қолдау жайында ақпараттандыру болуы тиіс.

Осыған байланысты төмендегідей шаралар іске асырылуы қажет:

1) жергілікті бұқаралық ақпарат құралдары мен өзін-өзі басқару органының сайтында өкілді органның алдағы болатын отырысының тақырыбы, оның өткізетін орны мен уақыты туралы ақпарат беру;

2) өкілді органның алдағы болатын отырысының күн тәртібіндегі мәселелер бойынша ескертпелер мен ұсыныстар беру жөнінде тұрғындарға өтініштерді арнайы үндеулер ретінде тарату;

3) жергілікті белсенділермен, қоғамдық топтармен, аймақтың қоғамдық өзін-өзі басқару органдарымен жұмыс жүргізу.

Аталмыш міндетті жүзеге асыру үшін тұрғындармен байланысты нығайтуға жауапты жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құруға болады.

Тұрғындарды жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысуға тарту мәселесі тек мемлекеттік органдар мен өзін-өзі басқару органдарының алдыңғы қатарлы міндеті деп қана емес, сонымен бірге жергілікті тұрғындардың да міндеті деп тану қажеттігі айқын. Билік органдарының тарапынан жасалатын

жоспарға сай және жүйелі қызметі егер жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты қызығушылық «төменнен», яғни тұрғындардың өзінен берілетін болса ғана нәтижелі болады.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімділігі үшін ең алдымен тұрғындардың, содан кейін ғана мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мәселені бірлесе шешуге ерік-жігері мен ұмтылысы қажет [11, 191-192].

Жергілікті өзін-өзі басқару оны ұйымдастыру идеясы тұрғындарға түсінікті болғанда және әрбір азамат осы процеске қатысудың өзіне қолайлы нысандарын тапқанда ғана халықтың өзіне тиесілі билікті іске асырудың өмірлік нысаны болуы мүмкін.

Реформаны тиімді жүргізу мен азаматтардың қатысуын кеңейту үшін оны жүзеге асырумен қатар жергілікті қауымдастықты оқытуды немесе оларға консультативті көмекті іске асыруды қолға алу қажет. Азаматтар мен жергілікті қауымдастықпен тікелей жұмыс жасайтын әкімшіліктердің мамандарын оқыту жергілікті өзін-өзі басқару институтын тиімді ендіруге және тұрғындардың жергілікті маңызды мәселелерді талқылау мен шешуге қатысуын кеңейтуге айтарлықтай мөлшерде ықпал етеді.

Нормативтік-құқықтық база тек қана қолайлы жағдай жасайды, ал жергілікті өзін-өзі басқару идеясы мен тұжырымдамасын өмірде іске асыратын адамдар. Сондықтан олар арнаулы оқу орындарында оқытудан өтуі тиіс. Мұндай ұйымдар ретінде әртүрлі мәртебедегі ұйымдарды, айталық жоғары оқу орындары мен үкіметтік емес ұйымдарды да атауға болады. Азаматтар мен әкімшіліктердің мамандарын оқыту — жергілікті өзін-өзі басқару институтын тиімді ендіру мен тұрғындардың жергілікті маңызы бар мәселелерді талқылау мен шешуге қатысуын кеңейтудің кепілі.

Одан кейін, жергілікті мемлекеттік басқару органдарын облыстық және аудандық деңгейлерде ғана қарастыру қажет. Себебі жергілікті тұрғындармен сайланған ауылдық округ әкімі қолданыстағы заңнамаға сәйкес, сондай-ақ тәжірибеде де аудандық әкімге тәуелді екені анық. Мәслихаттармен немесе тұрғындармен тікелей сайланғанына қарамастан әкім мемлекеттік қызметші бола отырып, оның мансабы және одан әрі мемлекеттік органдардағы жұмысы өзінің жоғары басшылығына байланысты болғандықтан оған бағынышты. Керісінше халықпен сайланған ауылнай мемлекеттік қызметші қатарынан болмағандықтан оны сайлаған азаматтардың мүдделерін жауапкершілікпен қорғайтын болады.

Осыған сәйкес ауыл, кент және ауылдық округтерде ауылнай жетекшілік ететін жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құру қажет. Жергілікті өзін-өзі басқару органын белгілеп, онда ауылнайға жедел бағынатын аудан әкімдігінің өкілдері іссапарға жіберіледі.

Талқылаулар

Әлемдік және отандық тарихтың тәжірибесі кез келген елді тек орталық билік органдарының көмегімен тиімді басқару мүмкін еместігін көрсетеді. Сондықтан әр мемлекет жергілікті өзін-өзі басқарудың рөлін арттыруға тырысады, ал мәселелер туындаған жағдайда жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалаудан бастайды.

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалау елеулі саяси шектеулерге ие, оған көбіне үстірт қарайды және билікті шынайы орталықсыздандырудан гөрі демократиялық қайта құрулардың көрінісін жасауға көбірек бағытталған десек қателеспейміз. Нәтижесінде жергілікті өзін-өзі басқару институты Қазақстан тәуелсіздік алған уақыттан бері тиісті деңгейде дамыған жоқ. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы қабылданған ҚР Заңы жергілікті деңгейде істерді басқаруға азаматтардың қатысуы, жергілікті билік органдарының қаржылық ашықтығы мәселелерін шешудің жолдары мен тетіктерін мүлдем қарастырмаған [12].

Қазақстан Республикасының қолданыстағы Конституциясы жергілікті өзін-өзі басқаруды құрудың мүмкіндіктерін бекіткен, алайда, бірқатар айқын себептерге байланысты Қазақстанда шынайы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасу проблемасы бүгінде шешілмеген күйінде қалып отыр.

Қалыптасқан жағдай мен айқын кедергілердің арасында негізгі себептері ретінде келесілерді айтуға болады.

Бірінші — басқарудың жоғары деңгейдегі орталықтандырылуы. Жергіліктің басқару органдарын қалыптастыруда басты бағыт ретінде биліктің мықты вертикалды болуына мән берілген. Жоғарыдан төменге қарай басқару принципі негізінде ҚР Президенті облыс әкімдері мен республикалық маңызы бар қалалардың әкімдерін тағайындайды және орнынан босатады. Олар өз кезегінде өзінен төмен

тұрған әкімдерді (ауыл, ауылдық округ, кент әкімдерінен басқа) тағайындайды және орнынан босатады. Билік пен өкілеттіліктердің орталық үкімет қолында шектен тыс шоғырлануы аймақтардың саяси және экономикалық өмірін толықтай бақылауға алуды қамтамасыз етеді. Дәл осы мәселе жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға қажетті кеңістікті толықтай тарылтады.

Екінші — салықтарды басқару мен жергілікті бюджеттің қалыптасуының орталықтандырылған тәсілі. 2018 жылдан бастап бюджеттің төртінші деңгейін ендіру ауылдық округтер үшін өз бюджеттерін салықтың алты түрі бойынша (жер, көлік, мүлік, жеке табыс салығы және т.б.), төлемдер, айыппұлдар мен коммуналдық мүліктер бойынша кірістерден толықтыруға мүмкіндік берді. Осыған қарамастан, кірістердің айтарлықтай бөлігі жоғары тұрған бюджет трансфертіне тәуелді. Ауылдық округтердің 2020 жылы меншікті кірістерінің үлесі тек 13.4%-ды құрады [5].

Үшінші — тұрғындармен тікелей сайланған әкімдер, жергілікті өзін-өзі басқару органының басшысы мәртебесіне ие бола отырып, бұрынғысынша жоғары деңгейде орталықтандырылған басқару жүйесінің бір бөлігі болып қала береді. Ауыл әкімдері өкілді органдармен бірлесе отырып жергілікті бюджетті дербес қалыптастыру мен өзінің әкімшілік бірлігінің дамуын жоспарлау жөніндегі шешім қабылдауда тәуелсіздікке ие болмайды және жеткілікті өкілеттіліктерді иеленбейді. Осы орайда, ауылдық округ деңгейіне коммуналдық меншіктің бір бөлігін, сондай-ақ жер учаскелерінің нысаналы пайдаланылуын бақылау және абаттандыру жөніндегі өкілеттіліктерді беру оның өзін-өзі басқаратын бірлік деп санауға жеткіліксіз екендігін мойындау керек.

Төртінші — жергілікті басқарудың төртінші деңгейінде (ауыл, ауылдық округ, кент, қала ауданы) өкілді билік органдар жоқ. Мәслихаттар облыстық, қалалық, аудандық деңгейде қалыптасқан. Осы себепті ауылдық округ әкімі (ауыл, кент, қала ауданы) бюджетті бекіту мәселелерінде жоғары тұрған аудандық әкімшілікке тәуелді және атқарылған жұмыстар үшін соның алдында есепті болады. Қанағаттанарлықсыз жұмыс атқарды деген жағдайда аудандық (қалалық) мәслихат ауылдық округ (ауыл, кент, қала ауданы) әкіміне сенімсіздік вотумын жариялау бастамасын көтереді, ал түпкілікті шешімді ҚР Президенті не аудандық әкім қабылдайды. ҚР Конституция және жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы заңға сәйкес ҚР Президентінің өкілеттілігіне ауыл (ауылдық округ, қала ауданы) әкімдерінің кез келген шешімін жою мен өз қалауы бойынша оларды қызметінен босату бекітілген. Үкіметтің алға қойған жоспарларында ауыл жиындарының жұмысын жолға қою және оның негізінде өкілді орган — кеңестер құру мақсаты айтылады. Алайда осы жағдайдың өзінде мұндай жасанды органның өкілеттіліктері туралы сұрақ туындайды. Себебі маңызды мәселелер бойынша бұл орган да жоғары тұрған инстанцияға тәуелді болып келеді.

Бесінші — бізге белгілі болғанындай жергілікті деңгейдегі басқару органдарының құрылымы ұйымдастырылуы нашар және тұрғындармен байланысы әлсіз. Жергілікті (өзін-өзі) басқару орталық үкіметтің немесе жоғары басшылықтың араласуынан мүлдем қорғалмаған. Жергілікті басқаруды бақылауды әлсіретуді қаламағандықтан үкімет өз реформаларында басты мәселе билікті орталықсыздандыруды айналып өтуде. Сондықтан, Дүниежүзілік банктің жергілікті басқарудың дамуы мен есеп берушілік индексында Қазақстан ең төменгі көрсеткіштерге ие болып, авторитарлы мемлекеттермен қатар тұрғандығы еш таң қалдырмайды.

Қазақстанда мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың функциялары мен өкілеттіктерін өңірлік, жергілікті өкілді және атқарушы билік органдарының біріктіруіне негізделген жергілікті өзін-өзі басқару моделі қалыптасып дамуы түбегейлі қателік деп санаймыз.

Сондықтан қазіргі Қазақстандық даму сатысында жергілікті өзін-өзі басқару атқарушы биліктің араласуынсыз дербес қызмет атқаруы тиіс. Сәйкесінше, ауылдық округтердегі, ауыл, кенттер мен қала аудандары, мөлтек аудандар, кварталдар мен көшелер сияқты әкімшілік-аумақтық бірліктердегі жергілікті өзін-өзі басқару органдары дербестікке ие болуы қажет.

Қазақ тарихы мен жергілікті дәстүрді есепке ала отырып, сондай-ақ көршілес өзбек тәжірибесіне сүйене отырып ҚР «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заңында жергілікті қалалық өзін-өзі басқару органы ретінде — Ошақ, жергілікті қалалық өзін-өзі басқару органының жетекшісі ретінде — Жетекші, мөлтек аудан жетекшісі — Шағын аудан басшысы, көпқабатты үй басшысы — Үйбасшы, қалаішілік аймақтардағы мөлтекаудандардың, кварталдардың немесе сайлау округтерінің шегіндегі аймақтардың жетекшісі — Квартал басшысы қарастырылуы тиіс.

Қалаларда, қала аудандарында және мөлтек аудандарда жергілікті қалалық өзін-өзі басқарудың жоғарыда аталған құрылымын ендіру төменде аталған жағдайларға әсер етеді:

1) жиындар мен кеңестерде тұрғындардың ерік білдіруін іске асыру арқылы азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға конституциялық құқығын қамтамасыз ету;

2) тұрғындардың рөлін арттыру, олардың өздері тұратын елдімекендерді абаттандыру мәселелерін сапалы шешуге қатысуы, халықтың сапалы тұрғын үй-коммуналдық қызметтер алуға қызығушылығын арттыру, басқару шешімдерін қабылдауға қатысу арқылы санитарлық жағдайды, қоғамдық тәртіпті жақсарту;

3) қала тұрғындарын жергілікті мәселелерді шешуге белсенді қатыстыру;

4) жергілікті маңызы бар проблемаларды шешуге бөлінген бюджет қаражатын пайдалану мониторингіне жергілікті тұрғындардың қатысуы;

5) жергілікті маңызды өзекті мәселелерді шешуде төменгі деңгей әкімдерінің дербестігін кезең-кезеңімен бекіту;

6) жүргізілген ақпараттық-түсіндіру жұмыстары арқылы қоғам өмірінің маңызды мәселелерін шешуде қазақстандықтардың азаматтық белсенділігін арттыру.

Жаңа Қазақстанды құруда тиімді жергілікті өзін-өзі басқару маңызды рөл атқарады. Сондықтан жергілікті өзін-өзі басқаруды құқықтық реттеу мен оны тәжірибеде жүзеге асыру мәселелері өзектілікке ие. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары бүгінгі таңда адамдардың ең көкейтесті деген тұрмыстық мәселелерін шешіп қана қоймайды, сонымен бірге демократиялық құрылыстың негізін құрайтын азаматтық қоғамды қалыптастыруда да маңызға ие.

Алайда, жергілікті өзін-өзі басқарудың осыншалық маңыздылығына қарамастан, Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі дамытудың 2025 жылға дейінгі Тұжырымдамасында [5] жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың барлық қағидаттары қарастырылмаған. Тұжырымдамада мұндай қағидалар ретінде:

1) жергілікті маңызды мәселелер бойынша шешім қабылдау процесіне азаматтарды қатыстыру мен оның орындалуын қадағалауды іске асырудың жағдайларын қамтамасыз ету;

2) тұрғындардың пікірін есепке алу;

3) жергілікті басқару органдарының сайланбалығы;

4) заңдылық;

5) жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметінің жариялылығы, ашықтығы мен тұрғындардың алдындағы есептілігі;

6) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық, экономикалық және қаржылық дербестігі;

7) жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік басқару органдарының функциялар мен өкілеттіліктерді өзара бөлісу, әріптестік пен еліміздің қалалық және ауылдық елдімекендерін дамытудағы бірлескен жауапкершілігі негізінде өзара қатынасы;

8) жергілікті маңызды мәселелерді шешуде жалпымемлекеттік мүдделерді сақтау;

9) жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекет тарапынан қолдау.

Жоғарыда көрсетілген тізімде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда аса маңызды қағидаттардың бірі аймақ тарихы мен жергілікті дәстүрді есепке алу бекітілмеген. Бұл қағиданы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру қағидаттарының қатарына жатқызуға болады, оның негізінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың құқықтық базасы қалыптасатын негізгі идеялар мен бастауларды түсіну қажет.

Егер де Тұжырымдамада қарастырылған Қазақстан Республикасына географиялық және демографиялық сипаты бойынша жергілікті өзін-өзі басқару модельдері жақын тәрізді деп танылған елдерді (Польша, Франция, Германия, Финляндия, Канада, Австралия) мұқият талдайтын болсақ, онда олардың басты ерекшеліктерін анықтауға болады: қандай да бір өзін-өзі басқару жүйесі сол мемлекеттің географиялық, саяси, экономикалық, әлеуметтік дамуын көрсететін ең алдымен ұлттық әдет-ғұрыпқа негізделеді.

Қазіргі Қазақстанды, оның жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін ел (аймақтар) тарихы мен жергілікті әдет-ғұрыпты есепке алмай қарастыру мүмкін емес. Себебі, қазақ жеріндегі жергілікті өзін-өзі басқару тарихы бірнеше жүзжылдықтармен есептеледі. Оның түпкі негізі рулық-тайпалық қауымдастықтар дәуірінде, өмірдің көшпелі салтымен үйлесе туындаған. Ру ақсақалдары мен тайпа көсемдері құрылтайларда және көшпенділердің жиындарында сайланып отырды, олар дауларды шешу, жауынгерлерді қалыптастыру мен басқару сияқты өкілеттіліктерге ие болды. Осы жағдайда рулық қауымдар кең сипаттағы автономияны иеленіп маңызды орын алды [13, 51-58].

1465 жылы Алтын Орданың құлдыраған уақытында Қазақ хандығының құрылуымен далалық демократияның дәстүрлері одан әрі дами түсті. Тәуке ханның реформаларының нәтижесінде далалық заңдар Тәуке ханның (1680-1718) атақты «Жеті Жарғысында» бекітілді. Атқару билігі (сұлтандар), өкілдік (кеңестер мен құрылтайлар) және сот билігі сияқты барлық билік тармақтарының, өзара теңгерімін орнықтыруға бағытталған «Жеті Жарғы» түрлі саладағы барлық қоғамдық және мемлекеттік институттардың өкілеттіліктерін нақты ажыратып берген.

Дәл осы Тәуке хан барлық билікті жеке өз қолдарына алғысы келген мұрагерлік ақсүйектер билігін тежеу мен тепе-теңдікті сақтау мақсатында хан кеңесі мен билер кеңесін құрған. Билер кеңесі биліктік қатынастар жүйесінде тікелей және кері байланысты іске асыратын маңызды мемлекеттік органға айналды.

Қазақ жерлерінің Ресей империясының құрамына кезектесе кіруі мен 1718 жылы Қазақ хандығының құлауына байланысты патшалық үкімет орталықтың мүддесіне сәйкес аймақты тиімді басқару мақсатында қазақ даласына «вертикальды басқаруды» енгізе бастады. Алайда осы уақыттардың өзінде жергілікті тұрғындардың күнделікті тұрмыстық мәселелерін шешуде жергілікті өзін-өзі басқарудың элементтерін қолдануды талап етті. Осыған сәйкес ақсүйектер қатарынан дуандардың аға сұлтандарын, болыстарды, ауылнайларды (ауылбасы), сондай-ақ шектеулі юрисдикциясымен билерді сайлау жүргізілді. Кейбір жергілікті мәселелерді шешу мақсатында ауыл және болыс жиындарын өткізуге рұқсат берілді [14, 99].

Қазіргі Қазақстанның қолданыстағы ҚР Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыруға мүмкіндік беретін норма бекітілген. Ата заңымыздың 89-бабында «Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады» деп бекіткен.

2007 жылы енгізілген өзгерістер мен толықтыруларға сәйкес ҚР Конституциясы 89-бабының 2-тармағы келесідей редакцияда берілген: «Жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғын халық тікелей жүзеге асырады, сондай-ақ ол мәслихаттар және халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын жергілікті қоғамдастықтардағы басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру заңға сәйкес берілуі мүмкін». Осы конституциялық нормаға сүйенсек, жергілікті өзін-өзі басқарудың баламалы түрлеріне рұқсат берген [2].

Осыған қарамастан қазақстандық қолданыстағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негіздері қазақ халқының ежелден келе жатқан дәстүрлері мен әдет-ғұрпын жеткілікті дәрежеде жүзеге асыруға мүмкіндік бермейді. Осының нәтижесінде қазақ халқы атадан балаға беріліп келе жатқан барлық дерлік дәстүрлер мен әдет-ғұрпын жоғалтудың алдында. Сондықтан да әзірге тұрғындардың жергілікті маңызды мәселелерді дербес әрі жауапты шешуге, жергілікті билік органдарының жұмысын бақылауды іске асыруға мүмкіндігі жоқ.

Осы себепті бізге аймақтардың тарихы мен өзге де жергілікті дәстүрлердің басқарудағы маңызын ескеру қажеттігі туындады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен қызметін жолға қоюда келесідей ой-пікірлерді басшылыққа алу қажет.

1. Әрбір елде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту өзіндік ерекшеліктерге ие, ол сол елдің өткен тарихымен, оның тұрғындарының менталитетімен анықталады және де мемлекеттік-құқықтық институттардың даму динамикасына өз әсерін тигізеді.
2. Жинақталған тарихи тәжірибені есепке алмастан және оны шығармашылықпен қолданбастан жергілікті өзін-өзі басқарудың оңтайлы және тиімді моделін қалыптастыру мүмкін емес.
3. Жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихи дамуы еліміздің құқықтық дәстүрінің маңызды бөлігі және оның базалық қағидаттарын түзету қиынға соғады.

Қорыта айтқанда, жергілікті өзін-өзі басқарудың стихиялық тұрғыда жүзеге асырылмауы, оның негізге алатын бастапқы қағидаттары болуы тиіс және ең алдымен елдің тарихы мен жергілікті дәстүрлерді есепке алу қағидатына сүйенуі оның мықтап орнығуына алып келеді.

Қорытынды

Қазіргі уақытта мемлекеттің әл-ауқаты жалпы ұлттың күш-қуатын және жекелеген азаматтардың қабілеттерін тиімді қолданумен анықталады. Сондықтан да дамыған мемлекеттердің көпшілігі жергілікті өзін-өзі басқарудың моделін жетілдіруге ұмтылады. Биліктің осы деңгейі мейлінше халыққа жақын, жергілікті өзін-өзі басқару органдары тұрғындардың негізгі тұрмыстық қажеттіліктерін қанағаттандыру мәселелерін қарайды, шешеді және бақылайды. Жергілікті өзін-өзі

басқаруды ұтымды құрған жағдайда жергілікті ресурстар оңтайлы жұмсалып қана қоймай, сонымен бірге халықтың билікке деген сенімі жоғарылайды.

Жергілікті өзін-өзі басқару — сан қырлы ұғым. Өзінің ежелгі әрі әлі күнге сұранысқа ие болмаған дәстүрлері бар қазақстандық жергілікті өзін-өзі басқару — бұл жергілікті даму бағытын таңдаудағы тұрғындардың ерікті азаматтық қатысуының жолы, жергілікті өмір салты мен тарихи-мәдени мұраның тарихи ерекшелігін сақтаудың, толыққанды азаматтық жауапкершілік сезімін, әлеуметтік ауызбіршілік пен жергілікті қауымдастықтардың мәдени бірегейлігін қалыптастырудың жолы.

Сондықтан да билікті одан әрі демократияландыру басқарудың тиімді жүйесінсіз, жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуынсыз мүмкін емес. Жергілікті өзін-өзі басқару — бұл басқарудың ерекше түрі, онда әлеуметтік-саяси жүйенің қызмет етуі мемлекеттік басқарудан тыс емес, ішкі мәселелерді шешуде азаматтардың кеңінен әрі белсенді қатысуымен автономды, жекеше негізде іске асырылады. Және бүгінгі таңда жергілікті өзін-өзі басқарудың рөлі тек аймақтық деңгейде ғана емес, сонымен бірге жалпымемлекеттік деңгейде, сондай-ақ әлемдік деңгейде артып келеді.

Шетелдік тәжірибеден мемлекет дербес өзі өзін-өзі басқарудың құрылымын құра алмайтынын көруге болады. Мұндай құрылымды құру идеясы төменнен, яғни жергілікті қауымдастық пен тұрғындардың бастамасы арқылы құрылуы қажет. Зерттеу нәтижелері әкімдер мен әкімияттар жоғары басшылықтың нұсқауынсыз тұрғындар арасында өзін-өзі басқаруды қалыптастыруға ешқашан ықпал жасамайтынын және де әртүрлі сылтаулармен, өкінішке орай тұрғындардың өзін-өзі басқаруын ұйымдастыруына кедергі келтіретінін байқатты.

Осыған байланысты өзін-өзі басқару мәселелері бойынша мемлекет үшін басты міндет болып жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық базасын құру мен ұйымдастырушылық жағдайларын жасау, қолайлы әлеуметтік-саяси атмосфера қалыптастыру, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқаруды кеңінен әрі күнделікті қолдануды дамыту үшін оның қоғамдағы алғашқы баспалдағын жасау табылуы тиіс деген ойға келдік.

2021 жылдың 18 тамызында ҚР Президенті Қ.-Ж. Тоқаев «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» № 639 Жарлығына қол қойды.

Сонымен қатар, Тұжырымдама тек Батыс елдеріне бағытталған, бірақ Батыс елдерінің қалыптасуы мен дамуы басқа, Қазақстанның дамуы басқа жолдармен жүріп келетінін тарихтан байқау қиын емес (олар қайда, біз қайдамыз?). Одан бөлек жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту халықтың менталитетіне тәуелді және де батыс елдерімен салыстырғанда Қазақстанның мәдениеті, тұрмыс-тіршілігі, әдет-ғұрпы, дәстүрлері мүлдем өзгеше. Бірде-бір жерде біз батыс елдеріне ұқсамаймыз, біздің айырмашылығымыз жер мен көктей. Кез келген мемлекеттегі тұрғындардың өзін-өзі басқаруы толықтай оның ұлттық мәдениетіне, тұрмыс-тіршілігіне, әдет-ғұрпы мен дәстүріне тәуелді және осыларға негізделеді. Осындай пікірге сүйенетін қазақстандық эксперттер де бар [15].

Алайда, осыған қарамастан Тұжырымдамада Польша, Франция, Германия, Финляндия, Канада және Австралия сияқты батыс елдерінің тәжірибесі кеңінен талданған. Осының негізінде қазақстандық жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда батыс елдерінің тәжірибесіндегі кейбір әдістерді қолдану ұсынылған. Бұл тәсілдер біздің елімізде қаншалықты қолданысқа жарамды? Мұндай шеттен алып тікелей пайдалану көзбояушылық болатыны анық.

Шындығында Қазақстан тәуелсіздік алған уақыттан бері Батыс елдеріне жетем деумен-ақ олардың қоғамдық институттарының құрылымын көшіріп алумен келеді. Ал, бұл жолы «қуып жетуші» модернизация моделі өзінің шектеулі екендігін әлдеқашан көрсеткеніне қарамастан жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру мен оның қызметін ұйымдастырудың батыстық әдістерін ендіруге ұмтылыс жасауда. Бүгінгі таңдағы көзбояушылық жасау (имитациялау) әрекеті, оның үстіне Батыстың жүріп өткен жолын қайта жүруді имитациялау елімізді дұрыс даму жолына шығара алмайды.

Одан бөлек, жат елдің жаңалықтарын қарапайым қондыру жолымен жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалау өнім бермейді, тіпті қауіпті. Бұл жағдайда біз өзіміздің дәстүрлі мәдениетімізді жоғалтамыз, ал бірнеше жүзжылдықты қамтитын жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихы мен мәдениетін жоғалтуға мүлдем болмайды.

Ресей отаршылдығына дейін де, одан кейін де қазақтардағы жергілікті өзін-өзі басқарудың органдары соншалықты ықпалды болғанын олардың жетекшілері аға сұлтандармен патша шенеуніктері де санасқандығынан байқауға болады. Өзін-өзі басқаруға сайлау аса маңызды болды,

сайлауда жеңіске жету түбегейлі маңызды болғаны соншалықты сайлауға дейінгі үгіт-насихат жұмыстары дау-жанжалға ұшырағаны М. Әуезовтың «Абай жолы» шығармасында көркем суреттелген.

Алайда, көшпелі-малшылар арасында саяси күресті жүргізудің өркениетті әдістерінің жоғарыда айтқандай жеткіліксіздігіне қарамастан, далалық жергілікті өзін-өзі басқару саяси мәдениеттің демократиялық түрін қалыптастыра алды және ол кейінірек «Алаш Орда» қозғалысының бағдарламалық құжаттарында айқын көрініс тапты [16].

Оның түпкі негізі рулық-тайпалық қауымдастықтар дәуірінде, өмірдің көшпелі салтымен үйлесе туындаған. Ру ақсақалдары мен тайпа көсемдері құрылтайларда және көшпенділердің жиындарында сайланып отырды, олар дауларды шешу, жауынгерлерді қалыптастыру мен басқару сияқты өкілеттіліктерге ие болды. Осы жағдайда рулық қауымдар кең сипаттағы автономияны иеленіп маңызды орын алды. Сондықтан да қазақ менталитеті тарихи тұрғыда жергілікті өзін-өзі басқаруға дайын емес деу қате, керісінше жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың тарихи алғышарттары мен дәстүрлері сақталған.

Орта Азияның өзге халықтарында діни, қолөнерлік және аймақтық принциптерге негізделген өзгеше қауымдастықтар қалыптасты. Бірақ олардың көпшілігі «Махалля» атауымен біріктірілген. Махалляның қайталанбас әлеуметтік ағза және қалалық конгломераттың бөлігі ретінде қалыптасуының тарихы көне ғасырлардан бастау алады.

Махалляның жаңаша тарихы және оның қайта дамуы Өзбекстан Республикасының тәуелсіздік алуымен байланысты. Ұлттық дәстүр мен әдет-ғұрыпты, тарихты қайта жаңғырту, ұлттық сана-сезімнің өсуі махалляны жаңғыртуды да қозғады. Махалля Конституцияда бекітіліп, ресми мәртебе алды, ол азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқару органына айналды және билік өкілеттіліктері бекітіліп, жергілікті жерлердегі әлеуметтік мәселелерді шешуге мүмкіндік алды. «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» және «Азаматтардың жиынының төрағасын (ақсақалды) және оның кеңесшілерін сайлау туралы» заңдар қабылданды. 2017 жылы 3 ақпанда қабылданған «Махалля институтын одан әрі жетілдірудің шаралары туралы» Өзбекстан Президентінің жарлығы осы жүйені дамытудағы жаңа кезеңнің басталуына ықпал етті. Қазіргі уақытта махалля институты уақыт талаптарына сай жетілдіріліп отырады.

Осылайша, біздің зерттеулеріміз демократиялық мемлекетті құру мен мықты азаматтық қоғамды қалыптастырудағы қайталанбас институт ретінде махалляның тәжірибесі бізге батыс елдерінің жергілікті өзін-өзі басқарудағы тәжірибесіне қарағанда жақын екенін көрсетеді.

Қазақ және өзбек халықтарының тарихи-мәдени өзара қатынасы ғасырлар бойы қалыптасқан, ол ортақ өткеніміз бен бай рухани мұрамен нығая түседі. Бізді ортақ тіл, дін, мәдениет пен дәстүр біріктіреді. Бұл өткенді, қазіргі уақыт пен болашақты біріктіретін тірі байланыс, мәңгілік достықтың кепілі.

Қорытындылай келе, Қазақстанның барлық саяси жүйесі сияқты, жергілікті өзін-өзі басқару институты қалыптасқан уақыттан бері дербес қоғамдық институт ретінде жұмыс атқарудың оң тәжірибесін бойына сіңірген, сонымен бергі одан әрі дамыту мен жетілдіруді талап етеді. Осыған сәйкес заңнамалық және ұйымдастырушылық тұрғыдан төмендегідей тұжырымдарды ұсынамыз.

1. Елімізде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың ұлттық бастаулары қалыптасқан және әлі күнге дейін өзектілігін жоймағандығын байқауға болады. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару далалық демократиямен тікелей байланысты және қазақтардың ұлттық кодымен астасып жатыр. Орыс отаршылдығы уақытында да жергілікті мәселелерді шешуде қазақтардың дәстүрлі өзін-өзі басқару жүйесі қолданылған. Кеңестік кезеңде дәстүрлі жергілікті өзін-өзі басқаруды жоюға тырысқандығын байқау қиын емес.

2. Жергілікті өзін-өзі басқаруды ҚР Конституциясының 85-89 баптарында қамту оны дамыту үшін жеткіліксіз. Жалпы конституциялық нормалар декларативті сипатта болатынын ескерсек, көрсетілген нормаларда оның басты негіздері ғана қамтылады. Ал, жергілікті өзін-өзі басқаруды 2001 жылы қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» ҚР Заңының аясында реттеу тіпті қателік дер едік. Бұл отандық теорияда жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті мемлекеттік басқарудың бір бөлігі немесе оны алмастыратын басқа бір түрі ретінде көруді қалыптастырды. Біздің пайымдауымызда жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өзін-өзі басқаруға негізделуі керек. Яғни жергілікті жердегі барлық әлеуметтік-экономикалық, мәдени-тұрмыстық т.б. мәселелер ең әуелі жергілікті қауымдастықпен шешілуі тиіс. Шешімді орындауды жергілікті

мемлекеттік басқару атқаруы тиіс. Осы принциптерге негізделі отырып, ҚР «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заңын қабылдау қажет.

3. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда Қазақстан үшін мемлекеттік басқару мен өңірлік дамуды жетілдіру саласындағы тәжірибесі маңызды әрі қызықты деп Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымына (ЭЫДҰ) мүше болып табылатын елдердің тәжірибесін негізге алу да үлкен қателіктердің бірі. Біріншіден, аталмыш елдердің әлеуметтік-экономикалық даму деңгейі жоғары, екіншіден олардың тарихи, ұлттық даму ерекшеліктері мүлдем басқа екені анық. Еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда ұлттық менталитет, даму деңгейі жағынан өзімізге мейлінше жақын Өзбекстан, Қырғызстан сияқты т.б. мемлекеттердің оңтайлы тәжірибесін алуымыз қажет. Объективтік факторлардың кешенін және біздің еліміздегі өмір сүру жағдайларын ескерместен шетелдік модельдерді тікелей көшіру мен қолдану әрекеттері әдеттегідей сәтсіз аяқталады.

4. Қалалық жерлерде жергілікті өзін-өзі басқаруды мәслихаттар деңгейінде, сонымен бірге аймақтық кеңестер негізінде жүзеге асыру өз деңгейінде атқаруға мүмкіндік бермейді. Сондықтан қалаішілік аймақтарда мөлтек аудандарда, кварталдарда немесе сайлау округтері шекараларында өзін-өзі басқару қауымдастықтарын құруды қарастыру қажет. Бұл мақсатта жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қала әкімдерімен және қалалық аудан әкімдерімен өзара қатынасын заңнамалық тәртіппен реттеу қажет.

5. Елімізде жүргізілген мемлекеттік басқару саласындағы реформаларды талдау нормативтік-құқықтық база қалыптастыру реформаның сәтті болуына тек қолайлы жағдай жасайтынын көрсетеді. Кез келген реформаны, соның ішінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуды іске асыратын адамдар екені ескерілмей келеді. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту оның заңнамалық қамтамасыз етумен қатар, оны іске асыратын азаматтар мен жергілікті атқару органдарының мамандарын оқытумен қатар жүруі қажет. Азаматтар мен әкімшіліктердің мамандарын оқыту — жергілікті өзін-өзі басқару институтын тиімді ендіру мен тұрғындардың жергілікті маңызы бар мәселелерді талқылау мен шешуге қатысуын кеңейтудің кепілі.

6. Кез келген елде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту өзіндік ерекшеліктерге ие, ол сол елдің өткен тарихымен, оның тұрғындарының менталитетімен анықталады және де мемлекеттік-құқықтық институттардың даму динамикасына өз әсерін тигізеді. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуда тарихи тәжірибе есепке алынып, оны қолдануға шығармашылықпен, кешенді келуге тиіспіз. Жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихы еліміздің дамуының маңызды бөлігі және алдағы қабылданатын «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заңның базалық қағидаты болып «Аймақ тарихы мен жергілікті дәстүрді есепке алу» болуы тиіс.

Әдебиеттер тізімі

- 1 Қазақстан Республикасының Президенті Қ.-Ж. Тоқаевтың 2022 жылғы 16 наурыздағы «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» атты Қазақстан халқына Жолдауы. — [Электрондық ресурс]. — Қолжетімділік тәртібі: <https://www.akorda.kz/kz/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevty-n-kazakstan-halkyna-zholdauy-1622340>
- 2 Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамызда қабылданған Конституциясы. — [Электрондық ресурс]. — Қолжетімділік тәртібі: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_
- 3 Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010970&pos=5;-106#pos=5;-106
- 4 Махметов Е.Х. Местное государственное управление и местное самоуправление в Республике Казахстан / Е.Х. Махметов, М.М. Махметова // Вестн. науки Костанай. соц.-техн. ун-та им. акад. З. Алдамжар. — 2016. — № 1. — С. 294–298.
- 5 Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы № 639 «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» Жарлығы. — [Электрондық ресурс]. — Қолжетімділік тәртібі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000639>
- 6 Комарова В.В. Проблемы становления городского самоуправления / В.В. Комарова, В.А. Слепак // Юрист. — 1998. — № 11. — С. 11–15.
- 7 Chester N. The English administrative system, 1780–1870. / N. Chester. — Oxford, 1981. — P. 434.
- 8 Евдокимов В.Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В.Б. Евдокимов, Я.Ю. Старцев. — М.: Спарк, 2001. — С. 253.
- 9 Научно-правовой комментарий Конституции Республики Казахстан. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1018028&pos=5;-104#pos=5;-104

10 Кобилев А.Г. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве / А.Г.Кобилев, А.Д. Кирнев, В.В. Рудой. — Ростов н/Д.: Феникс, 2007. — С. 144.

11 Парахина В.Н. Муниципальное управление: учеб. пос. / В.Н.Парахина, В.Е. Галлеев, Н.Н. Ганшина. — М.: КНОРУС, 2007. — С. 191, 192.

12 Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы № 148 «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңы. — [Электрондық ресурс]. — Қолжетімділік тәртібі: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148_

13 Жумадилова А. Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан / А. Жумадилова // Правовая реформа в Казахстане. — 2003. — № 3. — С. 51–58.

14 Мидельский С.Л. Становление местного самоуправления в Казахстане и мировой опыт / С.Л. Мидельский // Практика государственного и местного управления: материалы Респ. науч.-практ. конф. (29 июня 2007 г.). — Павлодар: Павлодарский РЦППКГС, 2007. — С. 98–107.

15 Отличие госуправления от местного самоуправления разъяснил эксперт. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.inform.kz/ru/otlichie-gosupravleniya-ot-mestnogo-samoupravleniya-raz-yasnil-ekspert_a3833796

16 Аккулулы С.Х. Жизнь и смерть лидера Алаш Орды / С.Х. Аккулулы // История Казахстана. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.elimai.kz/zhizn-i-smert-lidera-alash-ordy.html>

Б.Ж. Айтимов, Д.Т. Нұрбек

Правовые и организационные особенности развития самоуправления в Республике Казахстан

Целью исследования является определение историко-традиционной концепции национальных основ местного самоуправления в Республике Казахстан с акцентом на теорию и практику местного самоуправления, анализ основных проблем развития местного самоуправления в настоящее время, выявление основных барьеров в формировании его национальной модели и предоставление необходимых законодательных предложений по ее совершенствованию. Авторами раскрыта важность развития местного самоуправления в стране в настоящее время, проанализированы вопросы, учитываемые при разработке его национальной модели, рассмотрены соответствующие законодательные предложения. В результате применения историко-диалектического метода выявлена преемственность истории становления местного самоуправления в Казахстане и его недостаточное развитие. Кроме того, в ходе проведения исследования был проведен правовой анализ существующего законодательства о местном самоуправлении и методом синтеза выявлены пробелы в его компонентах. В целях полного анализа развития местного самоуправления в других странах, его сопряжения с казахстанским опытом также осуществлен сравнительно-правовой анализ. В результате исследования с помощью правового анализа систематизированы законодательные и организационные проблемы местного самоуправления, разработаны предложения в законодательство с целью его совершенствования. Изучив тему, были выявлены неучтенные моменты в совершенствовании местного самоуправления в Казахстане и рассмотрены национальные, исторические и региональные особенности его развития.

Ключевые слова: самоуправление, государственное управление, городское самоуправление, сообщество, житель, право местного жителя, аким, интересы общественности, личные интересы, баланс.

B.Zh. Aitimov, D.T. Nurbek

Legal and organizational features of the development of self-government in the Republic of Kazakhstan

The purpose of the study is to determine the historical and traditional concepts of the national foundations of local self-government in the Republic of Kazakhstan with an emphasis on the theory and practice of local self-government, analyze the main problems of local self-government development at the present time, identify the main barriers in the formation of its national model and provide the necessary legislative proposals for its improvement. The article reveals the importance of the development of local self-government in the country at the present time, analyzes the issues considered when developing its national model, and considers relevant legislative proposals. As a result of the application of the historical-dialectical method, the continuity of the history of the formation of local self-government in Kazakhstan and its insufficient development is revealed. In addition, during the study, a legal analysis of the existing legislation on local self-government was carried out and gaps in its components were identified by the synthesis method. In addition, during the study, a legal analysis of the existing legislation on local self-government was carried out and gaps in its components were identified by the synthesis method. To fully analyze the development of local self-government in other countries, its interface with the Kazakh experience, a comparative legal analysis was also carried out. As a result of the research, with the help of legal analysis, the legislative and organizational problems of local self-government are systematized, proposals for legislation have been developed to improve it. Having stud-

ied the topic, the unaccounted moments in the improvement of local self-government in Kazakhstan were identified and the national, historical, and regional features of its development were considered.

Keywords: self-government, public administration, city self-government, community, resident, the right of a local resident, akim, public interests, personal interests, balance.

Reference

- 1 Qazaqstan Respublikasynyn Prezidenti Q.-Zh. Toqaevtyñ 2022 zhylgy 16 nauryzdagy “Zhana Qazaqstan: zhanaru men zhangyru zholy” atty Qazaqstan khalqyna zholdaıy [Address of the president of the Republic of Kazakhstan K. Tokayev to the people of Kazakhstan “New Kazakhstan: the path of renewal and modernization” dated March 16, 2022]. (n.d.) base.akorda.kz. Retrieved from <https://www.akorda.kz/kz/memleket-basshysy-kasym-zhomart-tokaevtyñ-kazakstan-halkyna-zholdaıy-1622340> [in Kazakh].
- 2 Qazaqstan Respublikasynyn 1995 zhylgy 30 tamyzda qabyldangan Konstitutsiıasy [Constitution of the Republic of Kazakhstan adopted on August 30, 1995]. (n.d.) base.adilet.zan.kz. Retrieved from https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_ [in Kazakh].
- 3 Evropeiskaia khartiia mestnogo samoupravleniia ot 15 oktiabria 1985 goda [European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985]. (n.d.) base.online.zakon.kz. Retrieved from https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010970&pos=5;-106#pos=5;-106 [in Russian].
- 4 Makhmetov, E.Kh., & Makhmetova, M.M. (2016). Mestnoe gosudarstvennoe upravlenie i mestnoe samoupravlenie v Respublike Kazakhstan [Local public administration and local self-government in the Republic of Kazakhstan]. *Vestnik nauki Kostanaiskogo sotsialno-tehnicheskogo universiteta imeni akademika Z. Aldamzhar — Bulletin of Science of Kostanay Socio-Technical University named after Academician Z. Aldamzhar, 1*, 294–298 [in Russian].
- 5 Qazaqstan Respublikasy Prezidentinin 2021 zhylgy 18 tamyzdagy No 639 “Qazaqstan Respublikasında zhergilikti ozin-ozı basqarudy damytudyn 2025 zhylga deingi tuzhyrymdamasyn bekitu turaly” Zharlygy [Decree of the president of the Republic of Kazakhstan dated August 18, 2021 No. 639 “On approval of the concept for the development of local self-government in the Republic of Kazakhstan until 2025”]. (n.d.) base.adilet.zan.kz. Retrieved from https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U210000639_ [in Kazakh].
- 6 Komarova, V.V., & Slepak, V.A. (1998). Problemy stanovleniia gorodskogo samoupravleniia [Problems of formation of city self-government]. *Yurist — Lawyer, 11*, 11–15 [in Russian].
- 7 Chester, N. (1981). *The English administrative system, 1780–1870*. P. 434. Oxford.
- 8 Evdokimov, V.B., & Startsev, Ya.Yu. (2001). Mestnye organy vlasti zarubezhnykh stran: pravovye aspekty [Local authorities of foreign countries: legal aspects]. Moscow: Spark [in Russian].
- 9 Nauchno-pravovoi kommentarii Kostitutsii Respubliki Kazakhstan [Scientific and legal commentary on the Constitution of the Republic of Kazakhstan]. (n.d.) base.online.zakon.kz. Retrieved from https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1018028&pos=5;-104#pos=5;-104 [in Russian].
- 10 Kobilev, A.G., Kirnev, A.D., & Rudoi, V.V. (2007). Munitsipalnoe upravlenie i sotsialnoe planirovanie v munitsipalnom khoziastve [Municipal management and social planning in the municipal economy]. Rostov-na Donu: Feniks [in Russian].
- 11 Parakhina, V.N., Galleev, V.E., & Ganshina, N.N. (2007). Munitsipalnoe upravlenie: uchebnoe posobie [Municipal administration: textbook]. Moscow: KNORUS [in Russian].
- 12 Qazaqstan Respublikasynyn 2001 zhylgy 23 qantardagy No 148 “Qazaqstan Respublikasyndagy zhergilikti memlekettik basqaru zhane ozin-ozı baskaru turaly” Zany [Law of the Republic of Kazakhstan dated January 23, 2001 No. 148 “On local public administration and self-government in the Republic of Kazakhstan”]. (n.d.) base.adilet.zan.kz. Retrieved from https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148_ [in Kazakh].
- 13 Zhumadilova, A. (2003). Sushchnost i priroda mestnogo samoupravleniia v Respublike Kazakhstan [The essence and nature of local self-government in the Republic of Kazakhstan]. *Pravovaia reforma v Kazakhstane — Legal reform in Kazakhstan, 3*, 51–58 [in Russian].
- 14 Midelskii, S.L. (2007). Stanovlenie mestnogo samoupravleniia v Kazakhstane i mirovoi opyt [Formation of local self-government in Kazakhstan and world experience]. *Praktika gosudarstvennogo i mestnogo upravleniia: materialy Respublikanskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (29 iunıa 2007 goda) — The practice of state and local government: materials of the Republican Scientific and Practical Conference (pp. 98-107)*. Pavlodar: Pavlodarskii RTSPKGS [in Russian].
- 15 Otlchie gosupravleniia ot mestnogo samoupravleniia raziasnil ekspert [The difference between public administration and local self-government explained the expert]. base.inform.kz. Retrieved from https://www.inform.kz/ru/otliche-gosupravleniia-ot-mestnogo-samoupravleniia-raz-yasnil-ekspert_a3833796_ [in Russian].
- 16 Akkululy, S.Kh. (2011). Zhizn i smert lidera Alash Ordı [Life and death of the leader of the Alash Horde]. *Istoriia Kazakhstana — History of Kazakhstan*. base.elimai.kz. Retrieved from http://www.elimai.kz/zhizn-i-smert-lidera-alash-ordı.html_ [in Russian].