

КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ЖӘНЕ ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

ӘОЖ 342. 534: 342.553

С.К.Амандықова, Қ.Қ.Садықова

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті (E-mail: amandykova@mail.ru)

Қазақстан Республикасындағы мәслихат депутаттарын сайлау барысындағы сайлау үрдісі кезеңдерінің ерекшеліктері

Мақалада Қазақстан Республикасындағы мәслихат депутаттарын сайлау барысындағы сайлау үрдісінің кезеңдеріндегі ерекшеліктері анықталды. Авторлармен мәслихат депутаттарының жергілікті билікті орталықсыздандыру негіздерін нығайту жағдайындағы қызметін жетілдірудің негізгі қырлары қарастырылды. Жергілікті билікті қалыптастырудың үздік нысаны ретіндегі сайлау үрдісінің маңызды қырларына талдау жасалып, жергілікті өзін-өзі басқару негіздерін жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізілді.

Кілтті сөздер: мәслихат, депутат, жергілікті билік өкілдері, сайлау, сайлау үрдісі, жергілікті өзін-өзі басқару.

Қазақстан өзін демократиялық, құқықтық, зайырлы және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтыра отырып, мемлекеттік билікті дұрыс ұйымдастыру тетіктерін конституциялық құрылыс негіздеріне сәйкестендіріп қалыптастыруға ден қойды.

Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә.Назарбаевтың «Қазақстан–2050» Стратегиясы: Қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Жолдауында Елбасы мемлекеттілікті нығайту мен қазақстандық демократияның одан әрі дамуының бір жолы — басқарудың орталықсыздандыруды баса назарға ала отырып, Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың тұжырымдамасына негіз салып берді. Оған сәйкес басқаруды орталықсыздандыруды сауатты жүргізу шараларын қолға алу көзделген. Орталықсыздандыру идеясының мәні — шешім қабылдау үшін құқықтар мен қажетті ресурстарды орталықтан өңірлік билік органдарына беру. Қоғам және азаматтар мемлекеттік шешімдер қабылдау процесі мен олардың жүзеге асырылуына тікелей қатыстырылуы қажет. Жергілікті басқару органдары арқылы халыққа жергілікті маңызы бар мәселелерді өз бетімен және жауапкершілікпен шешуіне нақты мүмкіндік беру керек. Орталықсыздандыру — ең алдымен мемлекеттік басқару жүйесінің сапалық өзгерісі, мәселелерді жергілікті деңгейде шешу жүйесін өзгерту [1].

Бұл орайда орталықсыздандыру жоғарыдан төмен қарай басқару билігінің әлсіреуіне, орындаушылық тәртіп мен реттіліктің төмендеуіне апарып соқтырмауы тиіс. Оған жол беруге болмайды. Жергілікті жерлерде әкімдер, Үкімет мұны ерекше бақылауда ұстауы қажет.

Қазақстан Республикасында бүгінгі күнде билікті орталықсыздандыру үрдісін өзектілердің қатарына жатқызу, біздің ойымызша, заңды құбылыс. Нақ қазір Қазақстан Республикасы мемлекеттіліктің дамуында сапалы деңгейге көтерілді және қазақстандық қоғам өмірінің барлық салаларында түбегейлі өзгерістер болды. Қазақстанның бүгінгі күнгі даму кезеңінде барлық алғышарттар: саяси, әлеуметтік-мәдени, экономикалық, рухани және тағы басқа жасалған деп ауыз толтыра айтуға боларлық. Әлеуметтік-экономикалық қайта құрулардың нәтижесінде Қазақстан Республикасы тек Орта Азия аумағында ғана емес, Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы құрамына кіретін біршама мемлекеттердің алдыңғы қатарына шыққандығы мәлім. Дегенмен

орталықсыздандыру үрдісі қазақстандық қоғамның ұлттық консолидациясының жалпы стратегиясына қайшы келмеуі керек.

Жергілікті басқару жүйесіндегі ерекше орын жергілікті өкілді органдарға беріледі, себебі олар конституциялық органдар мен халық билігінің айрықша негіздерінің бірі, қоғамды басқару жүйесінің бөлінбес бөлшегі, Қазақстан Республикасының мемлекеттік және қоғамдық құрылысының демократиялық қайта өрлеулер жүйесінде ерекше орынға ие, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіретін, халықпен сайланатын, жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілейтін жалғыз ғана жергілікті сайланбалы өкілді органдар болып табылады.

Мемлекет пен қоғам қаншалықты қолайлы жағдайда өмір сүріп жатса да жергілікті билік пен оның басқару органдарының болуын қажет етеді. Қазақстандық мемлекеттегі қоғамдық дамудың қазіргі заманғы бағыты қоғам мен мемлекет арасындағы байланысты тереңінен қайта қарауға негіз болады. Демократиялық-құқықтық мемлекетті құру тиімді түрде қызмет ететін жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің болуына алғышарттарды қалыптастырады.

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару халықтың өзіне тиесілі егеменді билігін жүзеге асырудың конституциялық нысандарының бірі ретінде қарастырыла отырып, сонымен қатар қоғамды басқарудың дербес әдісі рөлін атқарады. Сондай-ақ қазіргі демократиялық және нарықтық өзгерістер стратегиясы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуын талап етеді. Егер демократиялық мемлекет жергілікті өзін-өзі басқарудың өмір сүруіне кепілдік бере алмаса, экономиканы және әлеуметтік үрдістерді бірқалыпты басқаруды қамтамасыз ете алмайды. Аталмыш үрдістер түрлі және өте күрделі болғандықтан, қоғамдық дамудың сұрақтарын тек орталықтан ғана шешудің мүмкін еместігін көрсетеді. Сондықтан мемлекетті басқаруды жеңілдету және билік жүйесін демократиялық сарында орталықсыздандыру үшін жергілікті мемлекеттік және өзін-өзі басқару органдары тиімді жұмыс атқаруы тиіс.

Қазіргі кезде мемлекеттік басқарудың тиімділігін одан әрі арттыру қажеттілігі жағдайында биліктің жергілікті деңгейіне тиісті аумақтық бөліністегі сұрақтарды шешу кезіндегі дербестікті беру аса үлкен мәселе болып отырғандығы хақ.

Мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру тұрғындарға максималды түрде жақындатылуы тиіс. Сол себептен мемлекеттік басқарудың демократиялық негіздерін одан әрі өрбіту жағдайында өзін-өзі басқарудың аясын кеңейтуге мейлінше көбірек назар аударамыз.

Негізгі мақсаты ретінде мемлекеттік басқару негіздерін демократизациялау мен басқарудың тиімділігін арттыруды алға тартқан басқаруды орталықсыздандыру жергілікті басқару жүйесінің дұрыс өмір сүруі үшін оны қалыптастыру жағдайына баса назар аударуды қажет етеді. Сапалы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру соңғы жылдардағы реформалардың қарқынында ерекше байқалды. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қалыптастыру мәселесі терең зерттеуді, жүйелік бағыттылықты және тәжірибеде оңтайлы қолдану үшін теоретикалық талдауды талап етеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі өкілді органдардың орнына ең жоғарғы деңгейде мән беріледі. Мәслихаттар азаматтық қоғам институттарының бірі болып табылатын жергілікті өзін-өзі басқарудың толыққанды институты болып отыр. Шын мәнінде, мәслихаттарға жергілікті өзін-өзі басқару органдарының барлық белгілері тән: олар халықпен сайланады, жергілікті сипаттағы сұрақтарды шешеді, өзінің бюджеті бар және өзіне берілген құзыретке ие. Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясы (1985) [2] паш еткен жергілікті өзін-өзі басқарудың негізін қалаушы қағидаларының қатарындағы жалпыға бірдей тікелей (жасырын) дауыс беру негізінде сайлау жолымен құрылуы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мәнін ашады. Аталмыш қағидаға мәслихаттардың жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы сайлануы тұспа-тұс. Жергілікті өкілді органдардың қызметінің тиімділігі ең алдымен оларды қаншалықты демократиялық әдістермен қалыптастырылатындығына байланысты. Мәслихаттар халық билігінің конституциялық институттарының бірі ретінде тек сайлау жолымен ғана қалыптастырылады. Тәуелсіздік алған сәттен бастап еліміздің сайлау заңнамасы, соның ішінде жергілікті мәслихаттардың депутаттарын сайлауға қатысты нормалар қоғамдағы саяси үрдістердің ағынында бірнеше рет өзгерістер мен толықтыруларға ұшырады. Бұл сайлау заңнамасының құқықтық тұрғыдағы кемшілігімен емес, саяси конъюнктурамен түсіндіріледі. Сайлау заңнамасының жиі өзгертілуі — Қазақстанда сайлаудың демократиялық үлгісіне қол жеткізуге үнемі қадамдар жасалатындығының айғағы.

Сайлау конституциялық-құқықтық институт ретінде азаматтардың саяси құқықтарының арасындағы ең маңыздысы екендігі мәлім. Сайлау арқылы азаматтар мемлекеттік немесе қоғамдық мәселелермен тікелей немесе өкілдері арқылы айналыса алады, бұл демократияның жарқын көрінісі болып табылады. Сайлау мемлекеттік биліктің барлық деңгейіндегі тиімді басқару жүйесін қалыптастыруға мүмкіндік беретін әдістердің бірегейі. Тек демократиялық, шынайы және объективті сайлау жолымен қалыптасқан мәслихаттар ғана халықтың еркін білдіруге ынталы болады.

Бұл мәселенің маңыздылығы оның Біріккен Ұлттар Ұйымының актілері мен өзге де халықаралық құжаттарда бекітілген негізгі адам құқықтары институтымен тығыз байланыстылығында. Бұл құжаттар қазіргі кездегі заң шығармашылық жүйелерін қалыптастырудың негізін құрайтындығы белгілі. Көптеген мемлекеттер оларды құқықтық қызметінің үлгілік стандарты ретінде мойындайтындығы хақ. Солар сияқты Қазақстан Республикасы да әрекет етуші заңнаманы қалыптастыруда Адам құқықтарының Жалпыға бірдей декларациясы (1948) [3], Азаматтық және саяси құқықтар жөніндегі Халықаралық пакт (1966) [4], Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясы (1985) [2] сияқты халықаралық құқықтық құжаттарда бекітілген жергілікті билікті ұйымдастыру мен сайлау қағидаларын басшылыққа алады. Олардың негізіне биліктің халық алдындағы жауапкершілігі, сайлаудың әділеттілігі, шынайылығы және еріктілігі сияқты демократиялық дәстүрлер жатқызылған.

Демократиялық мемлекеттегі көпшілік билікті ұйымдастырудың маңызды конституциялық теорияларының бірі болып «халықтық егемендік» табылады. Яғни мемлекеттегі билік халықтан туындайды және халыққа тиесілі болады. Көпшілік билік барлық аумақтық дәрежеде тікелей халықпен, не сайланбалы органдармен немесе лауазымды тұлғалармен жүзеге асады. Яғни қоғамды және мемлекетті басқаруға байланысты маңызды шешімдер халықтың еркінен тыс қабылданбайды. Мәслихат депутаттары халық өкілдері болып табылады. 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.

Мәслихат депутаттарының халық өкілдері ретіндегі рөліне келесі белгілер арқылы анықталады:

- 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.

Депутаттың көпшілік құқығы оның сайлаушыларының сенімі нәтижесінде жергілікті халықтың билік органындағы өкілі болуымен түсіндіріледі.

Әрекет етуші заңнамаға сәйкес Қазақстан Республикасындағы мәслихаттардың қызметі екіұдай сипатта, бүгінгі күні мәслихаттар жергілікті өкілді орган ретінде анықталуымен қатар, оларға жергілікті өзін-өзі басқару бастаулары тән. Сол себептен заңнамалық тұрғыда төменгі деңгейдегі мәслихаттарды өзін-өзі басқару органы ретінде анықтау арқылы, олардың құқықтық табиғатының ара-жігін ашу қажет.

Депутаттың халық өкілдері ретіндегі әлеуметтік-құқықтық мәртебесін нығайту мақсатында депутат болып сайлану үшін тиісті әкімшілік аумақтық бөліністе тұрақты түрде тұру шартын заңда бекіту; депутаттарға мәслихат сессиясында, мәслихат органдарының жұмысына қатысқан уақыттарда жергілікті бюджет есебінен толық көлемде еңбек ақы төлеу жүйесін анықтау; мәслихат депутаттарының сұрау салу рәсімін нақты белгілеу; мәслихат депутаттарымен жеке нормативтік-құқықтық акт түрінде немесе регламенттеріне енгізу арқылы депутаттық этика нормаларын сақтау міндеттілігін жүктеу; кеңестік дәуірде қолданылған депутаттарды кері шақыртып алу институтын енгізген абзал.

Депутаттық мандат тұрғындардың жергілікті маңызы бар сұрақтарды шешу бойынша өкілеттіктерін беру үрдісі арқылы қалыптастырылатындығын ескере кеткен абзал. Билікті жүзеге

асыру бойынша өкілеттіктер тек заңдылық негіздері сақтала отырып беріледі. Депутат уәкілетті тұлға емес, халық өкілі болып табылады. Депутат тұрғындардың еркін білдіруі тиіс.

Сайлауды өткізудің міндеттілігі қағидасы биліктің әрқашан сайлау сияқты тікелей демократияның конституциялық нысанымен өзгертіліп отыратындығын кепілдендіреді.

Мәслихат депутаттарының азаматтардың мүдделерін білдіріп қана қоймай, маңызды, жауапты шешімдер қабылдауы үшін оларға ерекше мәртебе берілген. Қазақстан Республикасының Конституциясының 86-бабында: «1. Жергілікті өкілді органдар — мәслихаттар тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіреді және жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілейді, олардың жүзеге асырылуын бақылайды. 2. Мәслихаттарды жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы бес жыл мерзімге халық сайлайды», — деп бекітілген [5]. Авторлар сайлау құқықтық қатынастарының субъектілерінің қатарын осыншама кеңейтуге қарсы, 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. Бұдан басқа, сайлауға сот үкімімен бас бостандығынан айыру орындарында отырған, халықтың бір бөлігін құрайтын азаматтар да қатыспайды. «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 [6]. 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, авторлар мәслихат депутаттары халықпен емес, сайлаушылармен сайланады деп тұжырым жасайды. Сол себептен аталмыш баптағы «халық» терминін өзгертіп, оның орнына «тұрғындар» сөзін қолданған дұрыс деп санаймыз.

Көпшілік билікті жүзеге асыру механизмінің бірі және бірегейі — сайлау. Халық егеменділігі қағидасына сәйкес халықпен биліктің жүзеге асырылуының бір-бірінен ерік білдіру әдісімен ерекшеленетін екі нысаны — өкілді және тікелей демократия өмір сүреді. Халық өкілдігі — өкілді демократия, халыққа тиісті билікті демократиялық әдістер арқылы сайланатын жергілікті мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асыру нысаны. Өкілді демократия құрамындағы органдардың барлығы өз құзыретін халықтан немесе халық сайлаған органдардан алатын көпшілік билік ұйымы, белгілі бір территория шегінде тұратын халықтың мемлекетті басқару үшін, яғни халық атынан шешім қабылдау үшін өз өкілдерін ұсыну бостандығы болып табылады. Сондықтан өкілді демократия жүйесінде сайланбалы алқалы органдар атқарады. Олар жергілікті аумақтық территориялық бірліктерде мәслихаттар болып табылады.

Қазақстан Республикасындағы сайлау — халық билігінің жүзеге асырылуының тікелей нысаны және мемлекеттегі саяси үрдістердің маңызды жақтарының көрінісі. Сайлау — халықтың мемлекет басшысын, өкілді органды немесе өзге де лауазымды тұлғаны сайлау кезінде тікелей ерік білдіру жолымен, сонымен бірге өз функцияларын Конституция мен заңдарға сәйкес дауыс беру кезінде білдірілген халық мүдделеріне сай атқаруға шақырылған мемлекеттік орғандағы өкілдері арқылы мемлекет билігінің жүзеге асырылуы.

Қазақстан Республикасы сайлау заңнамасында «сайлау құқығы қағидалары» деп көрсетілгенімен, норманың диспозициясында сайлаудың қағидалары анықталған. Осыған орай, «сайлау құқығының қағидалары», «сайлау жүйесінің қағидалары» «сайлау құқығының басты қағидалары» деп аталса, «азаматтардың сайлауға қатысуының қағидалары» «сайлау құқығының негізгі қағидалары» сияқты терминдердің көптігі олардың нормативтік мазмұнының түсінігіне жаңылыстық енгізіп, бұл сұрақты ғылыми зерттеуге қиыншылық туғызып қана қоймай, аталмыш саладағы құқық қолдану тәжірибесіне елеулі әсерін тигізіп келді. Осыған байланысты Қазақстан Республикасының сайлау құқығының қағидалары сайлау құқығы институттарының басты мазмұны мен оларды іске асыру үрдістерін, сайлаудың тәуелсіз және демократиялық шектерінде Қазақстан Республикасының азаматтарының мемлекеттік билік органдары мен өзін-өзі басқару органдарына сайлау және оларға сайлану құқығын анықтайтын көп деңгейлі және бір тәртіпке келтірілген негізгі бастаулардың жиынтығын жүйесін береді деген байламға келуге болады. Сайлау құқығының

қағидалары — сайлау кезіндегі халықтың ерік білдіруінің шынайылығын көрсететін және оны жүзеге асыруға кепілдік беретін талаптар. Жалпыға бірдей сайлау құқығы қағидасын толыққанды жүзеге асыру үшін мәслихаттарды сайлауға қатысуға Қазақстан Республикасының территориясында кемінде үш жыл тұрып жатқан, Республика азаматтығын алуға ықтиярын білдірген, азаматтығы жоқ тұлғаларға мүмкіндік беру арқылы сайлаушылардың қатарын кеңейткен дұрыс.

Тең сайлау құқығы қағидасы тек белсенді сайлау құқығына ғана емес, бәсең сайлау құқығына да тиесілі, ол сайлануға үміткер кандидаттардың құқықтық жағдайының өзгелермен бірдей болатындығымен, оларға берілетін кепілдіктер жүйесінің бірдейлігімен сипатталады.

Заң шығарушы сайлаушылардың дауыс беруге қатысу белсенділігін қанша жерден арттыруға тырысқанымен, сайлаушылардың кворумы мәселесі, біздің ойымызша, дұрыс бекітілмеген. «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Конституциялық заңның 9-бабында мәслихаттардың депутаттарын сайлау кезінде, басқа кандидаттарға қарағанда, дауыс беруге қатысқан сайлаушылардың дауыс санының көпшілігін алған кандидат сайланған болып саналатындығы, яғни мәслихат депутаттарын сайлау кезінде салыстырмалы көпшілік сайлау жүйесінің қолданылатындығы бекітілген. Ал сайлаушылардың дауыс беруге қатысуының төменгі шегі анықталмаған. Тек Сенат депутаттарын сайлау кезінде ғана таңдаушылардың елу пайыздан астамы қатысса, заңды деп есептелетіндігі анықталған. Тиісті пайыздық меженің анықталмауы тәжірибесі сайлау үрдісінің субъектілерін сайлаушыларды сайлауға белсенді түрде қатысуын ынталандыруын төмендетеді (билік органдарының сайлау кампаниясына деген салқынқандылық танытуына, сайлауды дайындау мен өткізуге деген жауапкершілігін төмендетуге ықпалын тигізеді); екіншіден, мәслихаттар заңды орган болғанымен, өкілдік сипатын біршама жоғалтады.

Субъективті сайлау құқығының тәжірибесі көрсеткендей, біріншіден, қазақстандық электораттың саяси ұстанымдарының тұрақсыздығы, екіншіден, елімізде толығымен және жекелеген аймақтардағы сайлаушылардың белсенділігінің төмен деңгейі байқалады.

Сол себептен мәслихат депутаттарының сайлауының өкілдік сипаты шын мәнінде ашылуы үшін салыстырмалы көпшілік емес, басым көпшілік сайлау жүйесін енгізу керек.

«Сайлаудың субъектілері», «сайлау қатынастарының субъектілері», «сайлау құқығының субъектілері», «сайлау үрдісінің субъектілері», «сайлауға қатысушылар» терминдерінің ара-жігін ашу қажет. Егер сайлау үрдісін оның маңызды жағы сайлаулар болып табылатын қызмет ретінде қарастыратын болсақ, «сайлау үрдісі» терминінің өзі «сайлаулар» терминінің мазмұнын қамтып алады. Жалпы алғанда, сайлаулардың біртұтастығы мен кезеңділігін қамтамасыз ететін заңмен бекітілген кезеңдердің жиынтығы болады, ал кезеңдердің өзі сайлау рәсімдері мен сайлау әрекеттерінен тұрады деп анықтап қоюымызға болады. Кең мағынада сайлауды конституциялық-құқықтық институт ретінде де, халық билігі институты ретінде де, мемлекеттік құрылымның конституциялық негізі ретінде де, тікелей демократия институты ретінде де қарастыра аламыз. Дегенмен де сайлауды азаматтардың мәслихат депутаттығына кандидатты жақтап немесе қарсы ерік білдіруі, яғни сайлау үрдісінің кезеңі ретінде де анықтауға болады.

Сайлау субъектісі дегеніміз — өзінің сайлау құқығын жүзеге асырушы, оның тікелей қатысушысы. Сайлау субъектісінің негізгі белгісі сайлаушылардың сайлау құқығын, ал кандидаттардың онымен қоса сайлану құқығын жүзеге асыру, пайдалану екендігін ескеруіміз қажет. Сайлау субъектілерінің қатарына ұжымдық қатысушыларды да — қоғамдық бірлестіктерді, саяси партияларды, сайлау бірлестіктері мен сайлау блоктарын да енгізе аламыз.

Сайлау үрдісінің кезеңдердің жиынтығынан тұратын саяси үрдістің бірі түрі екендігіне байланысты субъектілерінің аясы бұдан гөрі кеңірек. Сайлау үрдісінің нақты кезеңдеріне байланысты, біздің ойымызша, келесідей түрлерін жіктеуге болады:

- сайлауды тағайындау субъектілері — Қазақстан Республикасында мәслихат депутаттарының кезекті сайлауын тағайындау өкілеттігі Орталық сайлау комиссиясына жүктелген;
- сайлауды дайындау мен өткізу субъектілері — сайлау комиссиялары, республикалық немесе жергілікті қоғамдық бірлестіктер, сондай-ақ олардың құрылымдық бөлімшелері, дауысқа түсетін кандидаттар, олардың сенім білдірілген адамдары, мемлекеттік билік органдары, мемлекеттік, жергілікті, жеке ұйымдар, бұқаралық ақпарат құралдары;
- сайлау субъектілері — тікелей таңдау жасайтын сайлаушылар;
- сайлау қорытындыларын жүзеге асыратын және лауазымды өкілеттіліктерін дұрыс орындамағаны үшін жауаптылық субъектілері — олар сайлау комиссиялары, мемлекеттік органдар, соттар болуы мүмкін.

Сайлау үрдісін кең және тар мағынада қолдана аламыз. Кең мағынада «сайлау үрдісі» термині сайлауды тағайындау туралы құзыретті органның немесе лауазымды тұлғаның шешімін ресми жариялаған күннен басталып, сайлауды ұйымдастыратын сайлау комиссиясының шешімдерін ресми жариялаған күніне дейін жалғасатын «сайлау кампаниясы» терминімен ұштасады. Тар мағынада «сайлау үрдісі» формалды құбылыс ретінде дауыс беру мен сайлау нәтижелерінің біртұтастығы мен заңдылығын қамтамасыз ететін заңмен бекітілген сайлауды ұйымдастыру мен өткізу кезеңдерінің жиынтығын құрайды, ал сайлау кезеңдерінің өздері тиісті сайлау рәсімдері мен сайлау әрекеттерінің жиынтығынан тұрады.

Осылайша, «сайлау үрдісі» ұғымы «сайлау кампаниясы» терминімен шектеліп қана қоймайды, себебі сайлау кампанияларының мерзімдік шектерінен тыс сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдерінің жиынтық элементтерін де қамтиды. Демократиялық сайлау үрдісі — елдегі сайси режимнің бір бөлігі іспеттес, сондықтан азаматтардың сайлау құқықтары мен бостандықтарын әлеуметтік-саяси қамтамасыз ету инфрқұрылымын қалыптастыратын демократия институттардың дамуының жалпы жағдайларымен тығыз байланыста. Бұдан басқа, нақты сайлау кампаниясы басталғанға дейін маңызды шаралар атқарылуы тиіс, солардың арқасында сайлау үрдісі дауыс беруді ұйымдастырудың заңдық технологиясы болып қана қоймай, биліктің саяси тұрақтылығы мен жалғаспалылығын, заңдылығы мен демократиялық сипатын қамтамасыз ететін институт рөлін де атқарады.

Қазіргі кезде әрекет етуші сайлаушылардың тізімін жасау кезеңі сайлаушыларды учаскелік есепке алу деңгейінен жоғары ұйымдастырушылық, техникалық мемлекеттік деңгейге дейін көтерілуі тиіс. Тек сонда ғана елдің әрбір азаматы қандай да бір техникалық ақаулықтардың салдарынан өздерінің сайлауға деген конституциялық құқығын жүзеге асыру мүмкіндігінен айырылмайды.

Мәслихаттар депутаттарын сайлау барысында сайлау комиссияларын құру кезінде бүгінгі күнгі әрекет етіп отырған тәртіпті учаскелік сайлау комиссияларын құруды округтік сайлау комиссиясына жүктеу арқылы өзгерту қажет, бұл сайлау комиссияларының қызметін неғұрлым тәуелсіз етер еді.

Қазақстан Республикасындағы мәслихат депутаттарын сайлау — Республика Президентін немесе Парламент депутаттарын сайлаудан бір мысқал да кем емес маңызды құбылыс. Ол ең алдымен мәслихат депутаттарының халыққа тым жақын, етене аралас болатындығымен ерекшеленеді. Сондықтан мәслихат депутаттарын сайлау заңнамасы мен тәжірибесі демократиялық өлшемдерге неғұрлым сәйкес болса, халық атынан өкілдік ететін мәслихат депутаттарының қызметі соғұрлым жетіле түсер еді.

Сайлау үрдісі мен сайлау құқығы мемлекет пен азаматтық қоғамның толыққанды өмір сүруінің саяси саласымен өте тығыз байланысты. Егер сайлау құқығы материалдық мағынада мемлекеттік-қоғамдық қызметтің сайланбалы өкілдерге жалпыға бірдей, тең, төте сайлау және жасырын дауыс беру мен сайлаушылардың сайлауға ерікті түрде қатысуы арқылы биліктік өкілеттіктерді иелену мен беруге қатысты қырларын реттесе, сайлау үрдісі іс жүргізушілік мағынада азаматтардың субъективті құқықтарын жүзеге асырудың ұйымдастырушылық-құқықтық нысаны ретінде сайлау субъектілерінің сайланбалы органдарды қалыптастыруды жүзеге асыруға тікелей араласуының технологиясын білдіреді. Бірлесе отырып, олар қазіргі кездегі электоралдық демократияның негізгі институттарын қалыптастырудың саяси-құқықтық механизмін түзеді [7; 255].

Сайлау үрдісіндегі маңызды функционалды құраушысы сайлаудың ең басты субъектісі — сайлаушылардың сайлау институттарына, сайлауды дайындау мен өткізуді ұйымдастыратын сайлау комиссияларына сенім білдіруі болып табылады. Азаматтық қоғамның, мемлекеттің саяси атмосферасы мен азаматтардың құқықтық мәдениетінің бөлінбес бөлігі бола отырып, азаматтық сенім қазіргі сайлау үрдісінің көпшілік биліктің өкілді және сайланбалы институтының өндірілуінің саяси және электоралды механизмін ретіндегі мәнін анықтайды.

«Сайлау үрдісі» терминіне қатысты ғалымдардың пікірлері сан қырлы. Мәселен, Э.Б.Мұхамеджанов сайлау үрдісін мазмұны қандай сайлау: ел Президентін немесе Парламент депутаттарын, жергілікті өкілді органды немесе жергілікті өзін-өзі басқару органын сайлау өткізілетіндігіне байланысты шаралар жиынтығы деп есептесе [8], сайлауды ұйымдастыру мен өткізу азаматтардың сайлау және сайлану құқықтарын жүзеге асыруға бағытталған сайлау үрдісі субъектілерінің заңнамамен бекітілген әрекеттерінің жүйесі рөлін атқарады.

Б.А.Страшун «сайлау үрдісі» ретінде заңмен және өзге де әлеуметтік нормалармен реттелген индивидтердің, органдардың, ұйымдардың және топтардың мемлекеттік және өзін-өзі басқару органдарын сайлауды дайындау мен өткізуге қатысты қызметін сипаттайды [9]. Соңғы пікірмен бірқатар ғалымдар тобы келіседі [7; 362].

Ғылыми, құқық қолданушылық және халықаралық-құқықтық электоралдық сөздікте «сайлауды ұйымдастыру, дайындау және өткізу» сияқты терминдермен қатар заңнамалық тұрғыда «сайлау үрдісі» деген жаңа терминнің қолдану аясын кеңейту қажеттігі алдыңғы қатарда тұр. Себебі сайлау үрдісі кезекті және еркін сайлауды ұйымдастырудың конституциялық қағидаларын жүзеге асырудың, Конституциямен және «ҚР Сайлау туралы» Конституциялық заңмен бекітілген шектерде сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдері кешенін кезең-кезеңімен атқару арқылы адам және азаматтардың сайлау құқықтары мен бостандықтарын, олардың сақталуы мен орындалуының кепілдіктерін қамтамасыз етудің технологиялық инфрақұрылымы мен нысанын білдіреді.

«Сайлау үрдісі» түсінігі өзінің мазмұны мен көлемі бойынша ауқымы кең, оған ақпараттық-технологиялық және ақпараттық-қаржылық қырлармен қатар сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдерін жүзеге асырудың қазіргі кездегі әлеуметтік-саяси негіздерін сипаттайтын бірқатар жаңа белгілер де тән. Заңмен рәсімделген тәртіп ретінде сайлау үрдісі сайлауды ұйымдастыру мен өткізу сайлау компаниясының шегінде жүзеге асырылады, ал сайлау компаниясы Қазақстан Республикасының азаматтарының еркін сайлауға деген конституциялық құқықтарын, мемлекеттік билік органдарына жалпыға бірдей тең, төте сайлау құқығы мен жасырын дауыс беру арқылы сайлау және сайлану құқықтарына жүзеге асыруды және қорғауды қамтамасыз ететін сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдерін жүзеге асыратын негізгі уақытша фактор болып табылады.

Қазіргі заманауи сайлау құқығының жаңалығы тек материалдық, рәсімдік, іс жүргізушілік нормалар мен заңдық институттардың болуында ғана емес, сонымен қатар Қазақстан Республикасының азаматтарының белсенді және бәсең сайлау құқықтарын демократиялық сайлау өткізу саласындағы жалпымен бірдей мойындалған қағидаларға және халықаралық құқық нормаларына сәйкес жүзеге асыру мен қорғау әдісі ретіндегі сайлау үрдісінің саяси-құқықтық табиғатын түсінуде болып тұр. Бұл мағынада сайлау үрдісі тек әкімшілік технологиялық рәсім ғана емес, сонымен қатар көпшілік бәсекелес саяси үрдіс. Оның аясында сайлаушы азаматтардың саяси-құқық субъектілігі айқындалады және солардың ерік білдіруінің арқасында өкілді сайлау институттарының қызметі заңдастырылады.

Заман талабына сай «сайлау үрдісі» ұғымы қосымша элементтердің жиынтығымен байытылған: олар, біріншіден, белсенді заң шығармашылық қызметі, соның ішінде сайлаудың құқықтық базасын заңдық тұрғыдан бекіту, сайлауды міндетті және кезекті тағайындау мен өткізу, сайлау құқығының кепілдіктері бойынша нормаларды анықтау қызметі; екіншіден, сот органдарының азаматтардың конституциялық сайлау құқықтарын қамтамасыз етуі мен қорғау шаралары; үшіншіден, сайлаушылар мен сайлауды ұйымдастырушылардың құқықтық мәдениетін көтеру, сайлау комиссиялары мен сайлау үрдісінің өзге де қатысушыларының қызметінің кәсіби деңгейін көтеру бойынша шараларды дайындау мен жүзеге асыру бойынша іс-шаралар жүйесін қалыптастыру; төртіншіден, сайлау үрдісін саяси баламалық, жарыспалық, сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдерін мөлдір және ашық түрде атқару негізінде ұйымдастыру болып табылады.

Сайлау үрдісін ұйымдастырудың конституциялық қағидалары сайлауды тиісті сайлау жүйесінің аясында сайлауды ұйымдастыру мен өткізудің басқарушы және бағыттаушы бастаулары ретінде азаматтардың конституциялық сайлау құқығының теңдігін қамтамасыз етуге, мемлекеттік өкілді билік органдарына сайлану және сайлау құқығын жүзеге асыруға, жергілікті сайланбалы билік органдарының өкілдік сипатын қамтамасыз етуге, сайлаудың заңға сәйкес өткізілуіне, сайлауды Конституция мен заңдарда анықталған мерзім мен тәртіпте тағайындау мен өткізуге бағытталған.

Сайлау үрдісі бір мезгілде саяси-құқықтық және сайлау құқығының категориясы ретінде құқық қолданушы электоралдық, соның ішінде соттық қызметтің құрамдас бөлшегі екендігі рас. Оның іс жүзінде нақты қолданылуы уақытша шектермен — басталу және аяқталуымен, бір кезеңнен екінші кезеңге ауысуымен анықталады. Сайлау үрдісін кең және тар мағынада қолдана аламыз.

Кең мағынада «сайлау үрдісі» термині сайлауды тағайындау туралы құзыретті органның немесе лауазымды тұлғаның шешімін ресми жариялаған күннен басталып, сайлауды ұйымдастыратын сайлау комиссиясының шешімдерін ресми жариялаған күніне дейін жалғасатын «сайлау компаниясы» терминімен ұштасады. Тар мағынада «сайлау үрдісі» формалды құбылыс ретінде дауыс беру мен сайлау нәтижелерінің біртұтастығы мен заңдылығын қамтамасыз ететін заңмен бекітілген сайлауды ұйымдастыру мен өткізу кезеңдерінің жиынтығын құрайды, ал сайлау кезеңдерінің өздері тиісті сайлау рәсімдері мен сайлау әрекеттерінің жиынтығынан тұрады.

Осылайша, «сайлау үрдісі» ұғымы «сайлау компаниясы» терминімен шектеліп қана қоймайды, себебі сайлау компанияларының мерзімдік шектерінен тыс сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдерінің

жиынтық элементтерін де қамтиды. Демократиялық сайлау үрдісі — елдегі саяси режимнің бір бөлігі іспеттес, сондықтан азаматтардың сайлау құқықтары мен бостандықтарын әлеуметтік-саяси қамтамасыз ету инфрақұрылымын қалыптастыратын демократия институттардың дамуының жалпы жағдайларымен тығыз байланыста. Бұдан басқа, нақты сайлау кампаниясы басталғанға дейін маңызды шаралар атқарылуы тиіс, солардың арқасында сайлау үрдісі дауыс беруді ұйымдастырудың заңдық технологиясы болып қана қоймай, биліктің саяси тұрақтылығы мен жалғаспалылығын, заңдылығы мен демократиялық сипатын қамтамасыз ететін институт рөлін де атқарады.

Қазақстан Республикасында сайлау үрдісі — сайлау заңнамасымен бекітілген нақты сайлау рәсімдері мен сайлау әрекеттерінен тұратын кезеңдердің жиынтығы. Сайлау үрдісінің кезеңдері дегеніміз — сайлауды ұйымдастыру мен өткізудің негізгі сатылары, олардың шегінде Қазақстан Республикасының азаматтарының және сайлаудың өзге де қатысушыларының сайлауға қатысты құқықтарының, сайланбалы билік органдарын, соның ішінде жергілікті мәслихаттар депутаттарын сайлау кезіндегі сайлау үрдісінің біртұтастығының, аяқталғандығының және заңдылығының жүзеге асырылуын қамтамасыз ететін заңмен бекітілген сайлау әрекеттері мен сайлау рәсімдері атқарылады.

Сайлау үрдісінің кезеңдері сайлаудағы дауыс беруді әзірлеу мен өткізудің бөлек сатыларын білдіреді, әрбір сатыда сайлауға басшылық жасайтын органдар мен өзге де сайлау үрдісінің қатысушылары белгілі бір міндетті атқарады [10]. Сайлау үрдісін заңмен және басқа да әлеуметтік нормалармен реттелген мемлекеттік және өзін-өзі басқару органдарына сайлау өткізуді әзірлеу және өткізу бойынша жеке тұлғалардың, органдардың, ұйымдардың, топтардың қызметі ретінде анықтаймыз. Бұл қызмет нормативті түрде белгілі бір тізбекке келтірілген элементтерден — сатылардан тұрады.

Сайлаудың кезеңдерін де ғалымдар түрлі сатыларға жіктейді. Десек те, сайлау үрдісінің кезеңдері жалпы алғанда бірдей, тек сатыларының орналасу тәртібі өзгеше болуы мүмкін. Сайлау үрдісінің түрлері мен сатылары сайлау туралы заңнамамен орнатылып, нәтижесінде, қоғамдық дамудың тиісті кезеңдегі сайлау саясатының сипатына тәуелді болады. Оқу және ғылыми әдебиеттерде сайлау үрдісі кезеңдерінің түрлері мен көлеміне байланысты біртұтас пікір қалыптаспаған. Кейбір мемлекеттерде бұл саты Конституцияда немесе сайлау заңдарында нақты көрсетілген мерзімдерде өтеді. Мәселен, Америка Құрама Штаттарында мемлекеттік және өзін-өзі басқару органдарына федералды және штаттардағы сайлау жұп санды жылдың қарашасының бірінші сейсенбісінде өткізіледі [11].

Сонымен, Қазақстан Республикасының мәслихаттардың депутаттарын сайлаудың негізгі кезеңдерін төмендегідей кезекте қоюға болады:

- сайлауды тағайындау кезеңі;
- сайлау органдарын құру;
- сайлау округтерін, сайлау учаскелерін құру кезеңі;
- сайлаушылардың тізімін жасау;
- мәслихат депутаттығына кандидаттарды ұсыну және тіркеу;
- сайлау алдындағы үгіт;
- дауыс беру;
- дауыс беру қорытындыларын анықтау және жариялау.

Бұдан басқа мәслихат депутаттарын сайлау үрдісінің қосымша сатыларын атауға болады, оларға қайта сайлау сатысы мен шығып қалғандардың орнына депутаттар сайлауын өткізуді жатқыза аламыз.

Сайлау үрдісінің сатыларының функционалды бағыты сайлау әрекеттері мен рәсімдерінің уақыт бойынша бірізділігі мен мазмұны бойынша кезеңділігін қамтамасыз ету, ол депутаттарды сайлаудың заңдылығын кепілдендіреді. Сайлау үрдісінің бірқатар элементтері қызмет етуші, қосымша технологиялық сипатта. Мәселен, сайлау уақтылы және тиісті көлемдегі қаржыландырусыз; сайлау науқаны барысындағы шешімдер мен іс-әрекеттерге шағым беру және сайлау заңнамасының, азаматтардың сайлау құқықтары мен бостандықтарын бұзғаны үшін жауаптылықтың тиімді механизмінсіз мүмкін емес.

References

- 1 Message of the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan «Strategy «Kazakhstan–2050»: new political policy of the taken place state». — Astana, 14, December, 2012 // <http://www.akorda.kz>
- 2 The European charter about local government. — Series of the European contracts № 122. — Strasbourg, Council of Europe, Department of editions and documents. — 15, October, 1985.
- 3 The universal declaration of human rights of 1948 / the Electron. it is given. — Access mode: <http://www.un.org/russian/documen/declarat/delhr.htm>
- 4 The international Covenant on Civil and Political rights of 19, December, 1966 / the Electron. it is given. — Access mode: <http://www.hand-help.ru/documents/Pakt2.html>
- 5 Constitution of the Republic of Kazakhstan. — Almaty: Yurist, 2011. — 40 p.
- 6 The constitutional law of the Republic of Kazakhstan «About elections in RK» of 28.09.95 № 2464 // Sheets of Parliament of the Republic of Kazakhstan. — 1995. — № 17, 18. — 114 doc.
- 7 Electoral right and electoral process in the Russian Federation. The textbook for higher education institutions. Edition of A.V.Ivanchenko. — Moscow: NORM publ. house, 1999. — 856 p.
- 8 *Mukhamedzhanov E.B.* Electoral right of the Republic of Kazakhstan: the theorist-legal questions. — Almaty: Zheti zhargy, 2001. — P. 102.
- 9 Constitutional (state) law of foreign countries: textbook: In 4 vol. — Vol. 1, 2 / Executive editor B.A.Strashun. — Moscow: BEK, 1995. — P. 340.
- 10 *Maklakov V.V.* Electoral right and electoral system of the present. — Moscow: Yurist, 1987. — 304 p.
- 11 *Abildinov A.* Electoral right and electoral systems in other countries // Themis. — 1999. — № 6.

С.К.Амандықова, К.К.Садықова

Особенности избирательного процесса при выборах депутатов маслихатов в Республике Казахстан

В статье рассмотрены особенности избирательного процесса при выборах депутатов маслихатов в Республике Казахстан. Исследованы вопросы совершенствования деятельности депутатов маслихатов в условиях децентрализации местной власти. Дан анализ выборной формы формирования местной власти. Автором внесены предложения по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления.

S.K.Amandykova, K.K.Sadykova

Features of electoral process at elections of local council deputies in the Republic of Kazakhstan

In this article features of electoral process are considered at elections of local council deputies in the Republic of Kazakhstan. The author investigates questions of improvement of activity of local council deputies in the conditions of decentralization of local government. The analysis is given to an elective form of formation of local government, the author makes suggestions for improvement of activity of local governments.