

67.401.21
М 88

ӘЛ-ФАРАБИ атындағы ҚАЗАҚ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ

Қ.С. Мұхтарова
Г.С. Смағұлова
А.Т. Мылтықбаева

МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ

Оқу құралы



Алматы
«Қазақ университеті»
2018

ӘОЖ 351/354 (075.8)

КБЖ 67.401.21 я 73

М 92

*Баспаға әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті
экономика және бизнес жоғары мектебінің
Ғылыми кеңесі және Редакциялық-баспа кеңесі
шешімімен ұсынылған
(№4 хаттама 29 желтоқсан 2017 жыл)*

Пікір жазғандар:

экономика ғылымдарының докторы, профессор **М.У. Спанов**
экономика ғылымдарының докторы, профессор **Г.Н. Сансызбаева**

Мұхтарова Қ.С.

М 92 Мемлекеттік және жергілікті басқару: оқу құралы /
Қ.С. Мұхтарова, Г.С. Смағұлова, А.Т. Мылтықбаева.
– Алматы: Қазақ университеті, 2018. – 111 б.

ISBN 978-601-04-3313-7

Қазақстан Республикасында мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесін реформалаудың өзектілігі басқару үдерісін ұйымдастырудың инновациялық негіздеріне көшумен және мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары үшін өкілеттіліктерді жүзеге асырумен байланысты. Қазақстанның әлемнің ең дамыған 30 мемлекетінің қатарына кіру стратегиясын жүзеге асыру мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесін тиімді орталықсыздандыру нәтижесіне жеткізбейді.

Ұсынылып отырған оқу құралы «Мемлекеттік және жергілікті басқару» мамандығының студенттеріне, магистранттары мен докторанттарына, мемлекеттік органның қызметкерлеріне, сонымен қатар осы мамандық бағытына кәсіби мүдделері сәйкес келетін ғалымдар мен сарапшыларға арналған.

ӘОЖ 351/354 (075.8)

КБЖ 67.401.21 я 73

ISBN 978-601-04-3313-7

© Мұхтарова Қ.С., Смағұлова Г.С.,
Мылтықбаева А.Т., 2018

© Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, 2018

КІРІСПЕ

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлеріндегі мемлекеттік органдардың қызметіне инновацияларды енгізу және оларды оңтайландыру соңғы жылдардағы өзекті мәселелердің қатарында. Жүргізілген реформалардың жинақталған тәжірибесі көрсетіп отырғандай, заманауи мемлекеттің басқару жүйесін жаңғырту барынша маңызды бағыттарды қамтып, бірқатар жаңа енгізулер арқылы жүзеге асырылады. Мемлекеттік басқаруды жүйелі жаңғыртудың маңызды бағыттары қоғам өміріндегі мемлекеттің орны мен рөлін барынша нақты айқындау арқылы жүзеге асырылады. Мемлекеттің экономикадағы, әлеуметтік саладағы, қауіпсіздік саласындағы, сонымен қатар жергілікті деңгейдегі функцияларын анықтау мен нақтылау мемлекеттік басқарудың ауқымы мен сипатын оңтайландыруға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқарудың жоғары деңгейінде орын алатын жаңашылдықтар оның жергілікті деңгейіне де өз ықпалын тигізеді. Сондықтан жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару жүйесі үшін басқару үрдісін ұйымдастыру мен өз өкілеттіктерін жүзеге асыруда инновациялық негізге көшу қазіргі кезеңдегі өзекті мәселе болып табылады. Бұл – Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың бүкіл жүйесін жаңғырту жағдайында қажетті қадам.

Қазақстан Республикасы дамуының қазіргі кезеңінде жергілікті басқару органдары аумақтық дамудың экономикалық және әлеуметтік мәселелерін шешуге әрі мемлекеттің азаматтар алдындағы жауапкершілігін қамтамасыз етуге айтарлықтай ықпал ете отырып, маңызды рөлге ие болуы тиіс. Оның өзектілігін жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару жүйесіне қатысты қабылданған заңнамалық құжаттар мен Үкіметтің бағдарламалық құжаттары дәлелдей түседі.

Осы заманғы тиімді мемлекеттік басқару құрылымын құру ҚР Президентінің «Қазақстан – 2050» стратегиясында шешуші міндет ретінде айқындалған. Ол қоғамға қызмет ету мен мемлекеттікті нығайтудың талаптарына сай болуы тиіс [1].

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару жүйесі қоғамның қажеттіліктерін, жеке және заңды тұлғалардың құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерін қанағаттандыру деңгейін арттыруға бағытталған бірыңғай, сындарлы саясат жүргізуді қамтамасыз ету арқылы жетіледі. Басқаруды орталықсыздандыруды сауатты жүргізу мемлекеттік басқаруды жетілдірудің бір бағыты. Орталықсыздандыру идеясының мәні – шешім қабылдау үшін құқықтар мен қажетті ресурстарды орталықтан өңірлік билік органдарына беру. Мұнда жауапкершілік пен өкілеттіктерді орталық пен өңірлер арасында бөлуде нақтылық талап етіледі.

Қазақстан Республикасындағы билік органдарының қызметі тұрақты болуы үшін биліктің орталық және жергілікті органдарының арасындағы өкілеттіктер айқын бөлінуі тиіс, сонымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару институтын дамыту қажет. Сонда ғана еліміз әлемдегі бәсекеге барынша қабілетті 30 елдің қатарына кіру стратегиясын жүзеге асыра алады.

Әлеуметтік саясаттың бастапқы әзірленуі халық үшін барынша жақын болып табылатын жергілікті деңгейден басталғаны тиімді. Өйткені осы арқылы аумақтық ерекшеліктерді ескере және азаматтарды басқару үдерісіне барынша тарта отырып әлеуметтік дамудың алғашқы кезектегі мәселелерін тиімді шешуге болады. Нәтижесінде халықтың өмір сүру деңгейі мен сапасын арттыруға мүмкіндік туады.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту және оның ең оңтайлы үлгісін анықтау үшін бұл институтты ғылыми тұрғыдан талдап, ТМД-дағы және шетелдердегі жергілікті өзін-өзі басқару тәжірибесін ескер отырып, олардың тиімділігіне салыстырмалы талдау жүргізу талап етіледі.

Мемлекеттік және жергілікті басқарудың сапасы – заманауи жағдайда Қазақстанның табысты дамуының маңызды факторларының бірі. Сондықтан мемлекеттік және жергілікті басқарудың оңтайлы жүйесін қалыптастыру мақсатында оны жаңғырту, орталықсыздандыру, басқару жүйесіне инновацияларды енгізу

мәселелерін қамтыған оқу құралының болашақ басқарушы кадрлар үшін құндылығы жоғары.

Оқу құралында мемлекеттік және жергілікті басқаруды дамытудың экономикалық және құқықтық негіздерінің отандық және шетелдік тәжірибелерімен қатар, авторлар осы саладағы жаңғырту мәселелеріне, жергілікті деңгейде өтіп жатқан процестердің күрделілігіне, процестерді ғылыми тұрғыдан үнемі түсіну қажеттілігіне назар аударады. Бұл, әсіресе жергілікті өзін-өзі басқару институтының қалыптасуы мен дамуының аяқталмағандығы және оны реформалаудың жалғасу жағдайында өзекті болып табылады.

МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ: ҚАЛЫПТАСУ НЕГІЗДЕРІ МЕН ҚАҒИДАЛАРЫ

1.1. Мемлекеттік және жергілікті басқарудың мәні мен қағидалары

Жергілікті басқару теориясы адам факторын жандандыру және олардың қызметі мен дамуының әлеуметтік маңызы бар нәтижелеріне қол жеткізуге бағытталған, жергілікті құрылым мен оның салаларын басқару қағидалары, әдістері мен механизмдері туралы үздіксіз дамитын білім жүйесі болып табылады [2].

Жергілікті өкілді және атқарушы органдармен жүзеге асырылатын жергілікті мемлекеттік басқарумен қатар, жергілікті деңгейде басқаруды ұйымдастыруды айқындайтын, жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылатындығы Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабында көрсетілген [3].

Қазақстандағы өзін-өзі басқару институттарының даму деңгейінің төмен болуына байланысты жергілікті қоғамдастықтарды басқару мәселесі күні бүгінге дейін дамудың әлсіз тұстарының бірі ретінде айқындалып отыр. Ел аумағының үлкендігі, мемлекеттік құрылымның біртұтас нысаны сияқты ерекше факторлар жергілікті ерекшеліктерді ескере отырып, әлемдік тәжірибе негізінде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалыптастырудың өзіндік моделін таңдауды талап етеді.

Қазіргі кезеңде аталған бағытта белгілі бір қадамдар жасалды. Оған тәуелсіздік алғаннан бері жүргізілген әкімшілік рефор-

малар, мемлекеттік басқару жүйесін жаңғырту бағытында қабылданған әр түрлі құжаттар дәлел бола алады. Мемлекеттік басқарудың жаңа тұрпатын қалыптастыру мақсаты өзінің маңыздылығын жойған емес. Орталықсыздандыру мен жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту осы мақсатты жүзеге асыру элементтерінің бірі болмақ.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды заңнамалық тұрғыдан қамтамасыз ету айтарлықтай күрделі. 1996 жылдан бастап Қазақстан Республикасы Үкіметімен бірқатар заң жобалары енгізілген болатын, алайда жергілікті өзін-өзі басқару негіздерін нығайтып, мәртебесін реттейтін арнайы заң әлі күнге дейін қабылданған жоқ. Мұның басты себептері ретінде тұжырымдамалық белгісіздік пен Қазақстан Республикасында енгізуге тұрарлық жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты өңделген моделінің болмауын атап өтуге болады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуын сындарлы басқаруды жүзеге асыруда жергілікті өзін-өзі басқарудың түп-тамырын түсінбей тұрып, құру мүмкін емес, объективті шындыққа жауап беретін ұғымдық аппарат қажет.

Заманауи ғылымға сәйкес, өзін-өзі ұйымдастыру – бұл кезкелген материяның объективті көрінісі. Әлеуметтік жүйелер үшін бұл қасиет өзін-өзі ұйымдастыратын, өзін-өзі басқаратын қоғамдастықтар түрінде көрініс табады. Яғни жеке аумақ шеңберінде өзін-өзі басқаратын қоғамдастықты қоғам өмірінің объективті көрінісі мен өзін-өзі ұйымдастыру нысандарының бірі деп түсінген жөн.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды түсіну туралы айтқанда, оның қоғам өмірінің объективті көрінісі және өзін-өзі ұйымдастыру нысандарының бірі екендігін атап өту қажет. Жергілікті өзін-өзі басқару сияқты, мемлекет те өзінің табиғаты бойынша әлеуметтік институт, қоғамдық өзін-өзі ұйымдастырудың бір нысаны болып табылады [4].

«Жергілікті өзін-өзі басқару» терминінің анықтамасын негізге ала отырып, ең алғашқы даму кезеңдерінде қоғамның өзін-өзі ұйымдастыруы заманауи модельге ұқсас қағидаларға негізделген жергілікті өзін-өзі басқару нысанында жүзеге асырылды, яғни жергілікті өзін-өзі басқару қоғамның өзін-өзі ұйымдастыруының алғашқы нысандарының (мемлекеттердің құрылуы-

нан бұрын) бірі болды деп айтуға негіз бар. Өзін-өзі басқарудың қарапайым нысандары қоғамдастықтың барлық мүшелері (ру, тайпа, қауым) бірігіп қабылдаған шешімдер емес, оның жекелеген мүшелерінің қабылдаған шешімдері тиімдірек болатын қоғамдық маңызды істерді бөлу нәтижесінде пайда болды.

Қоғамдық өмірдің күрделену нәтижесінде мемлекеттер құрыла бастады, сондықтан өзін-өзі басқаратын қоғамдастықтарды біріктіру және қайта құру нәтижесінде мемлекеттер «пайда болды» деп санауға болады. Басқаша айтқанда, әлеуметтік-шаруашылық процестерді реттеудің қоғамдық сипатына негізделген аумақтық өзін-өзі ұйымдастырудың қарапайым нысандары алғашқы кезеңдердің өзінде заманауи мемлекеттік институттардың белгілеріне ие болған. Осыдан келесідей тұжырым туындайды: аумақтық өзін-өзі басқарудың алғашқы қарапайым нысандарының эволюциясы аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқару түрінде өзін-өзі ұйымдастырудың қоғамдық нысандарын сақтай отырып, мемлекеттер мен заманауи жергілікті өзін-өзі басқару (басқарушы институт ретінде) нысандарының құрылуына әкелуі тиіс еді.

Осылайша, тұрғындардың өзін-өзі ұйымдастыруының нысаны ретінде заманауи жергілікті өзін-өзі басқару мемлекет белгілерімен қатар, қоғамдық институттардың белгілеріне, яғни екі жақты сипатқа ие қоғамдық-мемлекеттік институт болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару қасиеттерінің екі жақты сипаты – жергілікті өзін-өзі басқару табиғатын түсінудің қайнар көзі, сондай-ақ бұл жергілікті биліктің шынайы мәртебесі туралы бітпес пікірталастардың бастауы болып табылады. Түрлі шарттар мен көзқарастарға байланысты жергілікті өзін-өзі басқару жекелей мемлекеттік өкілеттіліктерді орындай отырып, мемлекеттік институт болып әрекет ете алады, демек, жергілікті мәселелерді халық пайдасына қарай шеше алады.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың заманауи нысандары мен қағидалары қоғам мен мемлекет арасындағы сан ғасырлық диалектикалық қарсыластық нәтижесінде қалыптасты. Бұл – қоғам (территориялық қоғамдастықтар түрінде) мен мемлекеттің мүдделерін келістіруде мәмілені іздеудің үздіксіз процесі. Осы тұрғыдан алғанда, заманауи жергілікті өзін-өзі басқарудың басты міндетін екі жақтың мүдделерін келістіру болып табылатын, ғасырлар бойы қалыптастырылған, аумақтық қауым-

дастықтар мен мемлекеттің өзара іс-қимыл механизмі ретінде қарастыруға болады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудың нысандары мен принциптерін қалыптастыру процесінде мемлекеттік құрылым және тұтастай алғанда мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық даму деңгейі айқындаушы рөлге ие.

Тарихи дамудың белгілі бір кезеңдерінде мемлекет жергілікті өмірді мемлекеттендіру негізінде жергілікті өзін-өзі басқару үрдісіне кедергі келтірген. Аталған кезеңдерде мемлекет жергілікті өзін-өзі басқаруды ығыстырып, жергілікті мәселелерді шешуге қуаты жеткілікті болды. Жергілікті өзін-өзі басқару күшіне еніп, жергілікті, сондай-ақ бірқатар мемлекеттік мәселелерді шешуді өз жауапкершілігіне алған кезеңдерде, мемлекеттік билік органдары негізгі мемлекеттік мәселелерді шешуге жұмылдырылған. Мұндай өкілеттілікті қайта бөлу, тұтастай алғанда, жаңа сапалы деңгейде даму мен өзгерудің қайнар көзіне айнала отырып, мемлекетті одан әрі нығайта түсті.

Осылайша, мемлекет, дәлірек айтқанда, мемлекеттік институттар нақты тарихи кезеңде белгілі бір әлеуметтік-экономикалық жағдай кезінде жергілікті өзін-өзі басқару үрдісіне кедергі келтірген немесе оның дамуына себепші (кедергі келтірмеген) болған.

Осындай мерзімділік көптеген отандық және шетелдік тарихи тәжірибе мысалдарында расталады. Осы тұрғыдан, біз, дамудың мемлекеттік циклдарінің (мемлекеттік дағдарыс табиғаты) табиғатына талдау жүргізбейміз. Әлбетте, олардың негізін көптеген факторлар құрайтындығы анық, дегенмен ең бастысы мемлекеттік тәртіп (режим) пен экономикалық тәртіптің ауысу кезеңдері болып табылады.

Біздің көзқарасымыз бойынша, мемлекеттік дағдарысты еңсеру кезеңінде мемлекеттік билік органдарының стратегиясы жергілікті өзін-өзі басқару құқықтарын кеңейтуге негізделуі тиіс, әсіресе әлеуметтік-экономикалық салада. Осылайша, мемлекеттік билік өз өкілеттіктерінің бір бөлігін төменгі деңгейге «бере» отырып, заңдардың орындалуын бақылау, құқықтық тәртіпті қолдау мен қорғау, мемлекеттік қаржыны басқару, ұлттық қауіпсіздік (өнеркәсіп пен стратегиялық технологиялардың дамуын қоса алғанда), халықаралық қатынастар және т.б. сияқты өз өмірінің сақталуын қамтамасыз ететін маңызды өкілеттіліктерді қалдыра отырып, өзін-өзі нығайтады.

Мемлекетте жүйелі дағдарыс орын алған жағдайда одан шығуға өзін-өзі басқару ықпал ететін. Әсіресе бұл 20-жылдары Ресейдегі билік құзыреттігі төмендеп, барлық басқару өкілеттігі төменгі сатыға өткен кезде айқын көрінді. Бұл кезең – жергілікті билік өкілеттігінің кеңею уақыты болды.

Алайда жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін анықтау барысында бір мәселеге салғырт қарауға болмайды. Ол мықты мемлекеттік биліктің баламасы болып табылмайды. Қоғамдағы әлеуметтік шиеленісті ескертуші және шешуші фактор бола отырып, жергілікті өзін-өзі басқару, жалпы алғанда, мемлекет дамуындағы тұрақтандырушы рөлге ие. Тіршілікті қамтамасыз етудің жергілікті мәселелерін шешуді жүзеге асыра отырып, жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттілікті сақтау мен нығайтуға ықпал етеді. Сондықтан дамыған жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттің күштілігінің белгісі болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі мақсаттарының бірі – адамдарды біріктіру, олардың әрбіріне жақын мақсаттарды ортақ мақсаттарға айналдыру. Әлемде жергілікті өзін-өзі басқару мәселесіне ерекше мән беріледі: ол басқарудың төменгі деңгейі, демократиялық мемлекеттің ажырамас белгісі, саяси көшбасшылар мектебі ретінде қарастырылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл кең ауқымды, халыққа неғұрлым жақын мәселелерді іске асыру мен мейлінше маңызды қажеттіліктерді қанағаттандырудың, сондай-ақ мемлекеттік міндеттерді жергілікті билік органдары күшімен, оларға жекелеген мемлекеттік өкілеттіліктер беру жолымен мемлекеттік міндеттерді шешудің нақты механизмі (тетігі).

М.И. Свешниковтың пайымдауы бойынша, «өзін-өзі басқару – бұл мәселелерді шешуге халықтың еркін қатысуын негіздейтін әкімшілік етудің жаңа нысаны ретінде анықталады, яғни халықтың жергілікті әкімшілікке еркін қатысуы» [5].

«Жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымы кешенді және көп қырлы құбылыс болып табылады. Оны сипаттауда келесідей тәсілдер қолданылады:

– жергілікті өзін-өзі басқару – билікті ұйымдастыру қағидасымен қатар, билікті бөлу қағидасы (биліктің көлденеңінен бөлінуі) негізінде демократиялық құқықтық мемлекеттің басқару жүйесін (биліктің тігінен бөлінуі) анықтайтын конституция-

лық құрылыс негіздерінің бірі. 1985 жылы 15 қазанда Еуропа Кеңесі қабылдаған жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясының 2-бабына сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару қағидалары мемлекет заңнамасында мойындалуы керек [6]. Көптеген мемлекеттердің Конституциялары жергілікті өзін-өзі басқаруды мойындап, оған кепілдік береді, оны мемлекетті басқару жүйесінің демократиялық негіздерінің бірі ретінде бекітеді;

– жергілікті өзін-өзі басқару – бұл жергілікті қоғамдастық азаматтарының (аталмыш аумақ халқының) жергілікті істерді өз бетімен жүргізу құқығы. Бұл құқықты мойындай отырып, мемлекет жергілікті өзін-өзі басқарудың өз өкілеттігі шегінде тәуелсіздігін мойындайды да, оларды жүзеге асыру үшін қажетті жағдайлар жасау міндетін өз мойнына алады. Азаматтар жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлануға және оны сайлауға құқылы. Жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті маңызы бар мәселелердің халықпен дербес шешілуін, муниципалдық меншікті иелену, пайдалану, оған билік ету құқығын қамтамасыз етеді. Бұл құқық сот қорғауымен, мемлекет Конституциясы және басқа заңнамалық актілер бекіткен өзге де кепілдіктермен қамтамасыз етіледі;

– жергілікті өзін-өзі басқару – жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешу бойынша халық қызметі. Бұл – тарихи және басқа да дәстүрлерді ескере отырып, жергілікті маңызы бар мәселелерді азаматтардың дербес шешуін қамтамасыз ететін, белгілі бір аумақта биліктің халықпен ұйымдастырылуы және жүзеге асырылуының нысандары мен тәсілдері. Бұл – тарихи және басқа да жергілікті салт-дәстүрлер мен халық мүдделерін негізге ала отырып, жергілікті маңызы бар мәселелерді жергілікті басқару органдары немесе тікелей шешу бойынша Конституциямен кепілдендірілген және танылған халықтың жеке жауапкершілігіндегі қызметі.

– жергілікті өзін-өзі басқару – халықтық билік нысаны, яғни халықтың өз құзыретіндегі өкілеттіліктерді жүзеге асыру тәсілі. Халық өз өкілеттілігін тікелей немесе мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады. Өкілеттілікті белгілі бір аумақта жүзеге асырудың аталған нысаны азаматтар мен олармен құрылған жергілікті өзін-өзі басқару органдары жергілікті істерді басқаруды өз жауапкершілігіне алатындығын білдіреді [7].

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару – бұл тиісті аумақта жұмыс істейтін және тұратын барлық субъектілердің мүдделерін негізге ала отырып, азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес (өз жауапкершілігімен) шешу, муниципалдық меншікті басқару құқығын іске асыруды қамтамасыз ететін қоғамдық қарым-қатынастар жүйесі.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі «тиімділіктері мен артықшылықтары»: біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлауға қатысатын және олардың табысты қызметіне тікелей мүдделі жергілікті тұрғындарға жергілікті қажеттіліктер жақын әрі жақсы таныс; екіншіден, жергілікті өзін-өзі басқару азаматтар арасында өзіндік дамуды, іскерлікті арттырады және қоғамдық күштердің жоғары деңгейде дамуына әкеледі; үшіншіден, жергілікті өзін-өзі басқару болған жағдайда, қоғамдық өмір мемлекет бойынша біркелкі таралады, яғни жасанды түрде бір орталыққа бағындыру болмайды, ауылдар мен шеткі аймақтар тыс қалдырылмайды; төртіншіден, жергілікті өзін-өзі басқару әкімшілікті халықпен байланыстырады. Өзінің жекелей мүдделерімен қатар, азаматтарда қоғамдық мүдде пайда болады.

Жергілікті өзін-өзі басқару мәртебесі Конституция мен мемлекеттік билік органдарымен қабылданатын өзге де заңдарда мемлекетпен анықталады; жергілікті мәселелер дербес, бірыңғай мемлекеттік саясат арнасында шешіледі; жергілікті өзін-өзі басқару органдарының шешімдері міндетті түрде орындалуы керек; жергілікті өзін-өзі басқару органдары өз өкілеттіліктерінің шеңберін өздігінен анықтай алмайды; жергілікті қауымдастықтың мемлекеттен айырмашылығы – жергілікті қауымдастық егемендікке ие емес, өйткені оның аумағы мемлекеттік аумаққа орналасқан және жергілікті тұрғындар мемлекет азаматтары болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары құрамында жалпы сипаттағы мінез-құлық ережелері бар нормативтік актілер шығарылады, олар заңдарға жатпайды және өзінің табиғаты бойынша заңнан туындаған болып табылады. Осылайша, тиісті аумақ мәселелері бойынша заң шығару құқығының болмауы, жергілікті өзін-өзі басқаруды ерекшелендіретін маңызды критерий болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың келесідей бірқатар міндетті атрибуттарын бөліп көрсетуге болады: аумақ, халық, сайланбалы органдар, жергілікті өзін-өзі басқаруға халықтың тікелей қатысу нысандары, жергілікті бюджет, жергілікті салықтар мен алымдар, меншік, жергілікті нормативтік актілер.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды сипаттау барысында жергілікті өзін-өзі басқарудың саяси-құқықтық табиғаты және сыртқы көрінісімен негізделген, оның мәндік сипаттамаларын ажырата білу қажет. Сондықтан жергілікті өзін-өзі басқарудың критерийлері мен атрибуттарын қарастыру қажет.

Заманауи еуропалық түсінік бойынша, жергілікті өзін-өзі басқару демократиялық тәртіптің белгілі бір кепілдігі ретінде қарастырылады.

Алайда Қазақстан мен басқа да ТМД мемлекеттері үшін жергілікті өзін-өзі басқару – бұл демократияны мойындау ғана емес, жария билікті жүзеге асыру және аса маңызды мәселелер туындаған тиісті аумақта әлеуметтік-экономикалық қарым-қатынастарды ұйымдастыру нысаны болып табылады. Бұл – қарапайым азаматтың көптеген күнделікті мәселелерін (мәдени-тұрмыстық мәселелерден бастап көшелерді абаттандыруға дейін) шешетін билік. Осы мәселелердің шешілу тиімділігі негізінде жалпы мемлекеттің дәрежесі туралы тұжырым жасалады.

Осыдан келесідей қорытынды жасауға болады: әлем мойындаған қағидаларға негізделген жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізу Қазақстан үшін көптеген тараптардан тиімді болып табылады, сондықтан жергілікті өзін-өзі басқару институтын қалыптастыру және жергілікті өзін-өзі басқару кепілдігі, ең алдымен, жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыру процесіне мемлекеттің араласуын кепілдендіру, яғни жергілікті өзін-өзі басқарудың орнықты дамуы кепілдендірілетін билік деңгейлері арасындағы тұрақтылықтар мен карама-қайшылықтар жүйесін орнату мемлекеттік құрылыстың орталық міндетіне айналуы тиіс.

XX ғасырда жергілікті өзін-өзі басқаруға халықаралық шарттармен қорғалған ерекше мәртебе беру арқылы, оны нығайту бойынша бірқатар елеулі әрекеттер жасалған болатын.

1985 жылдың маусымында Еуропа кеңесінің Министрлер комитетімен қабылданған, халықаралық деңгейде жергілікті өзін-өзі басқарудың кепілдігін нығайтқан жергілікті өзін-өзі

басқару туралы Еуропалық Хартия жоғарыда аталған халықаралық шарттардың мысалы бола алады. Жергілікті өзін-өзі басқару туралы Еуропалық Хартия мәтіні жергілікті билік автономиясын бекітуге және нығайтуға бағытталған Еуропа халықтарының көп ғасырлық күресінің мол тәжірибесіне, сонымен бірге заң негізінде мемлекеттік билікпен салынатын шектеулерден басқа, барлық жағынан тәуелсіз, әр түрлі азаматтық институттарды қалыптастыру мен дамытуға бағытталған көп ғасырлық тәжірибеге сүйенеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару қызметі мен өкілеттігі шеңберінде шешілетін міндеттерді, сондай-ақ халық билігін ұйымдастыру мен жүзеге асырудағы жергілікті өзін-өзі басқарудың рөлін ескере отырып, жергілікті өзін-өзі басқарудың келесідей негізгі функцияларын бөлуге болады: 1) жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге халықтың қатысуын қамтамасыз ету; 2) жергілікті өзін-өзі басқарудың қаржылық құралдары мен меншігін басқару; 3) тиісті аумақтың кешенді дамуын қамтамасыз ету; 4) әлеуметтік-мәдени, коммуналдық-тұрмыстық және басқа да өмірлік маңызды қызметтерге деген халық қажеттілігінің қанағаттандырылуын қамтамасыз ету; 5) қоғамдық тәртіпті қорғау; 6) Конституция және заңдармен кепілдендірілген, жергілікті өзін-өзі басқару мүдделері мен құқықтарын қорғау.

Жергілікті өзін-өзі басқару принциптері – бұл басқаруды дербес жүзеге асыратын, тұрғындар және олармен қалыптастырылған органдар қызметі мен ұйымдастырылуының негізінде жатқан, жергілікті өзін-өзі басқару табиғатына тәуелді идеялар мен түбегейлі бастаулар. Жергілікті өзін-өзі басқару қағидаттарында жергілікті биліктің объективті заңдылықтары мен даму тенденцияларының талаптары көрініс табады. Оларға келесілер тән:

1. Қағидалар жергілікті биліктің құрылысы және қызметін анықтайды.

2. Қағидалар жергілікті өзін-өзі басқару ерекшеліктері мен белгілерін, оның мәнін айқындауға мүмкіндік береді.

3. Қағидалар қолданыстағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін бағалау критерийі ретінде қатысады: оның жергілікті өзін-өзі басқару қағидаттарында айқындалған идеялар мен бастауларға қаншалықты жауап бере алатындығы.

4. Жергілікті өзін-өзі басқару принциптері, жергілікті өзін-өзі басқарудың мәндік белгілері мен ерекшеліктерін айқындай отырып, жергілікті өзін-өзі басқару институттарының дамуындағы сабақтастықты сақтауға ықпал етеді [8].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың жалпы қағидаларына: а) жергілікті маңызы бар мәселелердің халықпен дербес шешілуі; ә) жергілікті өзін-өзі басқарудың, мемлекеттік басқару жүйесіндегі жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық жекелендірілуі және жалпы міндеттер мен функцияларды жүзеге асыруда мемлекеттік билік органдарымен өзара әрекеттесуі; б) жергілікті өзін-өзі басқарудың материалдық және қаржылық ресурстарының берілген өкілеттіктеріне сәйкестігі; в) жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен лауазымды тұлғаларының халық алдында жауапкершілігі; г) жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудың ұйымдастырушылық нысандарының алуан түрлілігі; ғ) адам құқықтары мен бостандықтарының сақталуы; д) жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудағы заңдылық; ж) жергілікті өзін-өзі басқару қызметінің жариялылығы; з) жергілікті өзін-өзі басқару қызметіндегі ашқалық пен дара басшылық; и) жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік кепілдігі [9].

Қорыта келе, жалпы тұрмыстық және қызметтік шарттар бойынша біріккен тұрғындар мен бизнес-қоғамдастықтардың мәселелерін шешу жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі миссиясы болып табылады.

Бақылау сұрақтары:

1. Жергілікті бақару және өзін-өзі басқару теориясының мазмұнын ашыңыз.
2. Жергілікті мемлекеттік басқарудың қалыптасуының тарихи кезеңдерін сипаттаңыз.
3. Не себепті жергілікті өзін-өзі басқару әр түрлі елдерде демократиялық режимнің белгілі бір кепілдігі ретінде қарастырылады?
4. Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі функцияларын атаңыз.
5. Жергілікті өзін-өзі басқарудың жалпы принциптеріне не кіреді? Олардың тәжірибе жүзінде іске асуына мысал келтіріңіз.
6. Не себепті жергілікті басқару халықтың және бизнес-қоғамдастықтың мәселелерін шешуде жетекші болып саналады? Мысал келтіріңіз.

1.2. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқару дамуының экономикалық-құқықтық негіздері

Мемлекеттегі жергілікті өзін-өзі басқару жағдайын түсінуге қарай, құқықтық тәсілдің кем дегенде екі аспектісін атап өтуге болады:

– жергілікті аумақтық ұжымдардың өзін-өзі басқаруға деген құқығы мемлекетпен анықталған және заңнамамен рәсімделген. Бұл жағдайда халықтың өз аумағын басқаруға деген мемлекеттен тәуелсіз дербес құқығы жоқ. Бұл мемлекет арқылы жүзеге асырылады;

– жалпы алғанда, жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру дәстүрі мемлекет дәстүрінен едәуір үлкен. Көптеген мемлекеттер тұрғындардың біртұтас ұлтқа бірігуі немесе аумақтар мен олардың тұрғындарының бірігуінің әр түрлі нысаны, ондағы басқаруды ұйымдастыру негізінде пайда болған. Жергілікті аумақтық ұжымдар мен мемлекетті өзінің өткен және ықтимал құқықтары бойынша тең деп санауға болады. Олардың тіршілігі бір-бірінен байланыссыз болуы әбден мүмкін [10].

Аталған екі тәсілдің бірінің болуы жергілікті өзін-өзі басқарудың тиісті жүйесін негіздейді. И.И. Овчинниковтің пікіріне сүйенсек, жергілікті өзін-өзі басқаруды құру әдіснамасы бойынша жүйелерді келесідей бөлу қабылданған: 1) ол жекелеген елді мекендер мен әкімшілік-аумақтық бірліктерге жоғарыдан беріледі, яғни жалпы жоспар және жалпы негіздер бойынша қарапайым, кей уақытта салғырт, тынымсыз күрестен кейін баяу, прогрессивті немесе аса прогрессивті және күрт реакциялық кезеңдерді алмастыра отырып, мемлекеттік заң шығарушы билікпен беріледі; 2) ол төменнен жоғары қарай құрылады, бұл ретте мемлекет тек өмірдің өзімен құрылған құбыллысты ғана мойындайды. Мұндай мемлекеттерде жергілікті өзін-өзі басқару күнделікті өмірге өте жылдам енді [11].

Профессор Л.Т. Жанұзақованың пайымдауы бойынша, жергілікті өзін-өзі басқару, арнайы мемлекетке тиесілі функцияларға ие жүйе ретінде, тек қана «жоғарыдан» берілмеуі тиіс, ол азаматтардың, жергілікті сипаттағы жекелеген мәселелерді шешу мақсатында, өзін-өзі ұйымдастыруға деген ұмтылысы мен бастамаларының дәнегі ретінде «төменнен» туындауы тиіс [12].

Қазақстан Республикасы Конституциясының негізінде жергілікті өзін-өзі басқаруды құру жүйесін (тәсілін) анықтаймыз.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 3-бабына сәйкес, мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы – халық. Халық билікті тікелей республикалық референдум және еркін сайлау арқылы, сондай-ақ өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға беру арқылы мемлекеттік басқаруды тұтастай алғанда Республика және жергілікті деңгейде жүзеге асырады. Бірақ онда жергілікті өзін-өзі басқарудың басқарушылық қызметті жүзеге асыратындығы нақты анықталмаған. Алайда ҚР Конституциясының 89-бабының 2-тармағына сәйкес, «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.

Негізгі заң бабының тұжырымдамасына сүйене отырып, келесідей қорытынды жасауға болады, өзінің сипаты бойынша, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге деген құқық адам мен қоғамдастықтың тіршілік етуге деген табиғи құқығы болып табылады. Конституцияның 89-бабында: «Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады», – деп белгіленген.

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды құрудың екінші жүйесін таңдау қажеттілігінің тағы бір белгісі – жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын шекаралар шегін (халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын қалалық және жергілікті қоғамдастықтар) бекіту болып табылады. «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» 1993 жылғы 8 желтоқсандағы заңына сәйкес, әкімшілік-аумақтық бірліктер екі категорияға бөлінеді: аймақтар және елді мекендер. Аталған заңның 2-бабында белгіленгендей, аймақ – республиканың бірнеше елді мекендері енгізілетін, оның мүддесі үшін құрылатын және басқарылатын республика аумағының бір бөлігі. Республикалық әкімшілік-аумақтық құрылыстың негізгі буындары ретінде облыс, аудан және ауылдық (селолық) округ аймақтар болып табылады.

Елдімекен – республика аумағының халық жинақы орналасқан, қемінде 50 адамы бар, азаматтардың шаруашылық және

басқа да қоғамдық қызметі нәтижесінде қалыптасқан, заңда белгіленген тәртіпте есепке алынған және тіркелген, жергілікті өкілді және атқарушы органдар басқаратын бір бөлігі. Заңда тұжырымдалған елді мекен анықтамасы, төменде қарастырылатын бір белгіні қоспағанда жергілікті өзін-өзі басқару танылатын аумақтық шекараларға толығымен сай келеді.

Демек, жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті маңызы бар мәселелердің барлық елді мекен халқымен дербес шешілуін қамтамасыз етуі тиіс. «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» заңына сәйкес, қалалық елді мекендерге – республикалық, облыстық және аудандық маңыздағы қалалар, сондай-ақ олардың әкімшілік бағыныштылығының аумағындағы кенттер; ауылдарға – олардың әкімшілік бағыныштылығына қарамастан қалған барлық елді мекендер жатады.

Заңға сәйкес, елді мекендерді анықтайтын белгілердің бірі – олардың жергілікті өкілетті және атқарушы органдармен басқарылуы болып табылатындығына назар аудару қажет. Мұнда жергілікті өзін-өзі басқару туралы мәселе көрсетілмеген. Аталған жағдайды 1993 жылы қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқару туралы ереженің болмауымен түсіндіруге болады, ал «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» заң, қолданыстағы Конституцияның қабылдануына дейін 1993 жылы желтоқсанда қабылданған болатын. Аталған мәселелерді әкімшілік-аумақтық құрылыс туралы жаңа заңды дайындау мен қабылдау немесе қолданыстағы заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізу кезінде ескеру қажет.

Жоғарыдағыларды қорытындылай келе, жергілікті өзін-өзі басқару, халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қоса алғанда, яғни барлық қалаларда, ауылдарда, ауылдық округтерде, кенттерде құрылуы тиіс. Әр түрлі елді мекендер орналасқан барлық аумақтар, әсіресе облыстар, аудандар және ауылдық округтер жергілікті мемлекеттік басқару органдарының иерархиялық басқару объектілері болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың жоғарыдан төмен құрылу жүйесін жоққа шығаратын фактілердің бірі – Қазақстан Республикасында халық жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешу құқығына ие екендігі Ата Заңымызда айқындалған.

Осылайша, конституциялық нормалар мемлекет жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешуде тұрғылықты жеріне қарамастан, барлық азаматтардың табиғи құқығын заң жүзінде мойындайтын, «төменнен жоғары қарай» қағидатына негізделген жергілікті өзін-өзі басқаруды құруды көздейтін жүйені бекітеді.

Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін анықтау барысында, оның екі жақты мемлекеттік-қоғамдық (аралас) сипатын негізге алу қажет. Профессор Л.Т. Жанұзақованың пікіріне сүйенсек, жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттен толықтай тәуелсіз, дербес құбылыс деп есептеуге мүлде негіз жоқ. Мемлекет жергілікті өзін-өзі басқаруды мойындай отырып, оған жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу бойынша, ерікті түрде өз өкілеттіліктерін береді, оның қызметінің заңдылығын қамтамасыз етеді, жергілікті өзін-өзі басқарудың қаржылық-экономикалық негіздерін қалыптастыру үшін жағдай жасайды. Сондай-ақ мемлекет заңдардың, басқа да нормативтік-құқықтық актілердің, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының сақталуы тұрғысынан да, бөлінген мемлекеттік бюджет қаражаттарын мақсатты пайдалану тұрғысынан да жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін бақылайды. Сонымен қатар аумағы бөлек жергілікті қоғамдастық – мемлекет аумағы, ал жергілікті тұрғындары мемлекет азаматтары болып табылады, сол себепті жергілікті өзін-өзі басқару мәртебесі мемлекеттік билік органдарымен бекітіледі және жергілікті істердің бірыңғай мемлекеттік саясаттан тыс жүргізілуі мүмкін емес.

Қазақстан Республикасының Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мемлекеттік басқару органдары жүйесіне кірмейтіндігі нақты көрсетілмеген, дегенмен Конституцияның VIII бөлімінің атауы келесідей қорытынды жасауға мүмкіндік береді: яғни жергілікті өзін-өзі басқару және оның органдары мемлекеттік механизмнің құрамдас бөлігі болып табылмайды, ол жергілікті мүдделердің жүзеге асуы мен мәселелердің жергілікті халықпен шешілуінің спецификалық нысаны, сонымен қатар дербес деңгей болып табылады.

Осылайша, Қазақстан аумағында мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі бар.

Басқарудың әр түрлі деңгейлері арасындағы қарым-қатынастың мұндай ұйымдастырылуы оның мәнін түсінуді талап етеді, өйткені жергілікті өзін-өзі басқарудың өзіндік ерекшеліктері бар. Дегенмен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігі олардың жоғары тұрған мемлекеттік органдардың ықпалынан мүлде тысқары қалады деген мағынаны білдірмейді. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық саясат негізінде құрылады және қызмет етеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың дербес институт ретінде мемлекеттік басқару органдарынан бөлінуі төменгі деңгейдегі басқару органдарының қызмет етуінің белгілі бір дербестігін көздейді.

Профессор А.Т. Ащеулов мемлекеттік органдардың жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру және дамыту үшін қажетті құқықтық, ұйымдастырушылық, материалдық-қаржылық жағдайларды құруға міндеттілігі; жәрдем көрсету, халықтың жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыру құқығының сақталуын қамтамасыз ету; олардың жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне заңсыз араласуына тыйым салу сияқты Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару негіздерінің заңнамалық базасына шолу жасап, қоғамдық бірлестіктердің қызмет етуі мен ұйымдастырылу тәсілін немесе мемлекеттік басқару органдарының мәртебесін анықтау барысында ажыратылуы тиіс, жергілікті өзін-өзі басқарудың бірқатар ерекшеліктерін атап өткен болатын [13].

Атап көрсетілгендей, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік билік жүйесіне кірмейді және жергілікті істерді басқару осы жүйе құрамынан тыс, тікелей демократияның аумақтық нысандары арқылы жергілікті қоғамдастықтармен жүзеге асырылады (бұл қасиет жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттік құрылымдар мен оның қызмет ету тәсілдерінен ерекшелейді). Бұл ретте жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік маңызы бар қоғамдық істердің (муниципалдық меншікті басқару, қоғамдық тәртіпті қорғауды ұйымдастыру және т.б.) едәуір бөлігін өз жауапкершілігіне алады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қоғамдық бірлестіктерден айтарлықтай айырмашылығы да олардың негізгі ерекшеліктерінің бірі болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару

органдары мемлекеттің ұйғарымы бойынша құрылады және нақты аумақ шегінде өз қызметін жүзеге асырады.

Қазақстан Республикасының Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құру арқылы халықтың мемлекет істерін басқаруға қатысу мүмкіндігі туралы ереже бекітілген. Аталған конституциялық ереженің жүзеге асырылу мәселесі көптеген жылдар бойы қарастырылып, нәтижесінде жергілікті өзін-өзі басқару туралы ережелер заңнамалық тұрғыдан бекітілді.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы №148 заңына 2009 жылғы 9 ақпандағы №126 заңмен енгізілген өзгерістер мен толықтыруларға сәйкес жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару ұғымдарына келесідей анықтамалар берілген.

Жергілікті мемлекеттік басқару – осы заңда және Қазақстан Республикасының өзге де заңнамалық актілерінде белгіленген құзыреті шегінде тиісті аумақта мемлекеттік саясатты жүргізу, оны дамыту мақсатында жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асыратын, сондай-ақ олардың тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты болып табылатын қызметі.

Жергілікті өзін-өзі басқару – халық тікелей жүзеге асыратын, сондай-ақ мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын осы заңда, өзге де нормативтік құқықтық актілерде айқындалған тәртіппен жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігі арқылы дербес шешуге бағытталған қызмет.

Анықтамалардың негізінде келесідей тұжырым жасалады, заңнама жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару ұғымдарының аражігін ажыратқанымен, олардың функцияларын біріктіреді.

Функциялардың қайталануын болдырмау мақсатында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы заңнамада жергілікті өзін-өзі басқарудың әр түрлі органдарының (оның ішінде мәслихат) арасында құзыреттерді бөлу шекаралары белгіленуі тиіс.

Аталған заңның 2-1-бабында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру негіздері айқындалған: «1. Жергілікті өзін-өзі басқару облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауыл-

дық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл шегінде жеке жүзеге асырылады. 2. Жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамдастық мүшелері тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады».

Біздің пікірімізше, бұл норма жеткіліксіз ойластырылған, себебі мәслихаттар: облыстарда, Астана және Алматы қалаларында, қалалар мен аудандарда құрылатындығы белгілі, тиісінше, келесідей сұрақ туындайды: мәслихаттарды құру қарастырылмаған әкімшілік-аумақтық бірліктерде жергілікті өзін-өзі басқару қалай жүзеге асырылады?

Біздің көзқарасымыз бойынша, жергілікті өзін-өзі басқару қызметінің қаржылық және экономикалық негізі жөніндегі мәселе әлі де өз шешімін тапқан жоқ, себебі заңның 3-бабы аталған негіздерді жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару арасында бөлуді қарастырмайды.

Осыдан келесідей сұрақ туындайды: жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде жергілікті өзін-өзі басқару органдары басқару құқығындағы, мүлік пен ақшалай қаражатқа иелік ете алады ма, ондай болмаса, олардың қызметі формальды сипатқа ие болады.

Заңның 39-5 бабының 2-тармағына сәйкес, мемлекет осы заңда белгіленген өкілеттіктер шегінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне кепілдік береді. Сонымен қатар осы баптың 1 тармағында «Мемлекеттік органдар жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру және дамыту үшін қажетті құқықтық, ұйымдастырушылық және өзге де жағдайлар жасайды, халықтың жергілікті өзін-өзі басқару құқығын жүзеге асыруына жәрдемдеседі» деп белгіленген. Ал заңның 39-3 бабында «Жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу үшін аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің, ауылдық округтердің аумағында жергілікті қоғамдастық жиыны мен жергілікті қоғамдастық жиналысы өткізіледі, дегенмен жергілікті қоғамдастық жиынын өткізуге тиісті аудан (облыстық маңызы бар қала) әкімінің оң шешімі алынғаннан кейін жол беріледі» деп қарастырылған. Бұлардың арасында қайшылық жоқ па деген орынды сұрақ туындайды.

Осыған байланысты жергілікті өзін-өзі басқару органдары тек ұйымдастырушылық тұрғыдан ғана емес, қаржылық тұрғыдан да тәуелділік жағдайында жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігі туралы айтуға негіз бар ма?

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамыту экономикалық өркендеу, әлеуметтік қамсыздандыру мен азаматтық қоғамды қалыптастырудың міндетті шарттарының бірі болып табылады.

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы – бұл азаматтық қоғамның қалыптасуы мен дамуына, елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының жалпы деңгейіне, жергілікті халықтың өміріне тікелей әсер ететін өзге де факторлар және жағдайлармен байланысты көп кезенді әрі серпінді процесс. Алайда бүгінде жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен жүзеге асыруда бірқатар мәселелер бар. Белгілі болғандай, әлемнің дамыған мемлекеттерінде жергілікті өзін-өзі басқару бірнеше кезеңдерде қалыптастырылған және бұл процесс ондаған жылдарды қамтыған.

Қазақстанда да жергілікті өзін-өзі басқару мәселесі зерттелуде және талқылануда. Мәселе біздің еліміздің болмысы мен талаптарына сай жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін таңдауға келіп тіреледі.

Осылайша, біздің ойымызша, Заңға енгізілген өзгерістер мен толықтырулар халықаралық қоғамдастықпен танылған жергілікті өзін-өзі басқару тұжырымдамасына сәйкес келмейді және одан әрі жетілдіруді талап етеді (1-кестені қараңыз):

1-кесте

Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару ерекшелігі

Белгілері	Ерекшеліктері
1	2
Мемлекет мәртебесі	Қазақстан Республикасы
Заңнамалық негізі	1. ҚР Конституциясы 2. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының заңы 3. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы
Өзін-өзі басқару деңгейі	Облыс, аудан, қала, ауылдық округ – аймақтық деңгей – жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару. Ауыл, қаладағы аудан – жергілікті деңгей немесе жергілікті өзін-өзі басқару деңгейі

1	2
Өзін-өзі басқару органдарының мемлекетпен өзара қарым-қатынасы	Саяси, экономикалық және қаржылық орталықсыздандыру процесіне негізделген шектеу
Өкілетті деңгей	Мәслихат – облыстың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқы сайлайтын, халықтың еркін білдіретін және Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес оны іске асыру үшін қажетті шараларды айқындайтын және олардың жүзеге асырылуын бақылайтын сайланбалы орган
Атқарушылық деңгей	Әкімдік – облыстың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың, ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) әкімі басқаратын, өз құзыреті шегінде тиісті аумақта жергілікті мемлекеттік басқаруды және өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын алқалы атқарушы орган
*Ескерту: [14] Әдебиет мәліметтері негізінде автормен құрастырылған	

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың заңнамалық негізі ҚР Конституциясынан бастау алатындығын Ата заңның 89-бабының 2-тармағы айқындайды: Қазақстан Республикасында 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 қарауына келесілер жатады:

- 1) жергілікті қоғамдастық Жарғысын қабылдау және өзгерту;
- 2) жалпы пайдаланудағы жерлерін (парктер, скверлер, бульварлар, жағажайлар, су тоғандары, демалыс аймақтары және т.б.) күтіп ұстау және абаттандыру бойынша жұмыстарды ұйымдастыру;
- 3) аумақты абаттандыру және көгалдандыруды ұйымдастыру;
- 4) ұйымдардың тұрғындарды жылу, электр, газ, сумен қамтамасыз етуіне бақылауды жүзеге асыру;
- 5) мектепке дейінгі, орта және кәсіптік білім беру мекемелерін, әлеуметтік-мәдени сала мекемелерін дамытуға жәрдемдесу және қолдау;
- 6) халыққа көліктік қызмет көрсетуді ұйымдастыруға жәрдемдесу;

7) халықтың әлеуметтік жағынан дәрменсіз топтарына әлеуметтік көмек көрсету және қорғау;

8) жергілікті қауымдастық аумағында кәсіпкерлік қызмет пен инвестициялық ахуалды дамыту үшін жағдай жасау;

9) жергілікті қауымдастық аумағында қоғамдық тәртіпті сақтау үшін жағдай жасау;

10) жергілікті қауымдастық аумағында тұратын азаматтарға құқықтық көмек көрсетуді ұйымдастыру.

Тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс азаматтарымен орындауы міндетті болып табылатын жергілікті өзін-өзі басқару органдарының шешімі жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өзімен немесе сот тәртібімен жойылуы мүмкін.

Қазақстан Республикасының заңнамалық-құқықтық базасы келесілерді айқындауға мүмкіндік береді:

1. Жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өкілді және атқарушы органдармен жүзеге асырылады. Жергілікті өкілетті органдарға облыстарда, республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда, аудандарда құрылатын мәслихаттар жатады. Жергілікті атқарушы органдарға әкім және оған бағынатын әкім аппараты, жергілікті салалық және салааралық басқару органдары жатады.

2. Жергілікті өзін-өзі басқару – тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс тұрғындарының, жергілікті маңызы бар мәселерді басқару бойынша сайланбалы органдардың дербес қызметі.

3. Жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару жоғары мемлекеттік билік органдары функцияларының жүзеге асуын қамтамасыз етеді. Жергілікті халық жергілікті мемлекеттік басқару органы ретінде жергілікті өкілетті органды қалыптастыруға қатыса отырып, өз өкілдері арқылы мемлекеттік мәселелерді шешеді.

4. Жергілікті өкілетті органдар – мәслихаттар.

5. Жергілікті атқарушы органдар ретінде облыстар, аудандар, қалалар, ауылдар, ауылдық округтер, елді мекендердің әкімдері танылады.

6. Жергілікті өзін-өзі басқару тікелей халықпен жүзеге асырылады, сондай-ақ ол мәслихаттар және халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын жергілікті қоғамдастықтардағы басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылады.

Заманауи әлемде мемлекеттің әл-ауқаты азаматтардың мүмкіндігін тиімді пайдаланумен айқындалады. Сондықтан көптеген дамыған елдер жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін жетілдіруге ұмтылады. Биліктің аталған деңгейі халыққа барынша жақын, ол халықтың негізгі өмірлік қажеттілігін қанағаттандыру бойынша мәселелерді шешеді, бақылайды және қалыптасады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұтымды құру жағдайында жергілікті ресурстар оңтайлы жұмсалып қана қоймай, халықтың билікке деген сенімі де айтарлықтай артады.

Дамудың бүгінгі кезеңінде мұндай мәселе Қазақстанның да алдында тұр. Басқару жүйесінің тиімділігі мен бәсекеге қабілеттілігін арттыру, әкімшілік-аумақтық бірлік халқының тіршілік әрекетін тікелей қамтамасыз ететін функцияларын жергілікті өзін-өзі басқару саласына беру қажеттілігін негіздейді.

Бүгінгі күні ауылдар (селолар), кенттер, аудандар, маңызы бар қалалар, сондай-ақ қалалардағы аудандар әкімдерінің аппараттары ұйымдық-құқықтық нысанындағы заңды тұлға ретінде қалыптасқан. Бұл ретте, олардың дербес бюджеті жоқ, бірақ бюджеттік бағдарламалардың әкімшісі болып табылады. Бұл шығыстар аудан (облыстық маңызы бар қала) бюджетінің құрамында көзделеді және тиісті мәслихаттармен бекітіледі. Аталған шығыстар мектепке дейінгі тәрбиелеу мен оқытуды, мұқтаж азаматтарға әлеуметтік көмек көрсетуді, әр елді мекенді абаттандыру және көгалдандыруды, шаруашылық бойынша есепке алуды және т.б. жүзеге асыруға бағытталады.

Ауыл (село), ауылдық (селолық) округ, кент әкімдеріне бірқатар функциялар бекітілгенімен, олар қалдық қағидаты бойынша қаржымен қамтамасыз етіледі. Нәтижесінде әкімдер жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде қабілетсіз болып қалады, бұл, өз кезегінде, объективті түрде наразылық туындауына алып келеді.

Аталған мәселені шешуде, бастапқы кезеңде «Өңірлерді дамыту» бағдарламасы аясында 2012 жылдан бастап жергілікті маңызы бар өзекті мәселелерді шешу мақсатында аймақтарды қаржылық қолдау механизмі іске асырылып келеді. Алынған қаражатты бөлу мен іс-шараларды іріктеуге халықтың қатысуы бұл механизмнің маңызды факторы болып табылады.

Қазіргі уақытта, төменгі деңгейде дербес бюджеттерді құру процесін тежеуші фактор ретінде аудандық бюджеттің белгілі бір бөлігінің субвенциялылығын қарастыруға болады. Сондықтан басқарудың осы деңгейлеріне салықтық және салықтық емес түсімдерді басқару қызметін бекіту олардың қаржылық тәуелсіздігін қамтамасыз етуге мүмкіндік бермейді.

Сонымен бірге қазіргі уақытта Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруда бірқатар шешілмеген мәселелер бар. Қолданыстағы заңнамаға сәйкес, жиналысты (жиынды) өткізу және шешім қабылдау тәртібі облыстық, республикалық маңызы бар қаланың және астананың мәслихаттарымен анықталады және бұл ретте әрқайсысы жиындарды жүргізудің өз тәртібін қабылдауы қажет. Алайда бүгінде жиналыстарда (жиындарда) жергілікті маңызы бар мәселелерді талқылауға азаматтардың қатысуы бойынша заңнамада көзделген нормалар мүлде жүзеге аспайды. Заңнамада жиналыстардың (жиындардың) өкілеттілігі, қалыптастырылуы, олардың өткізілу тәртібі регламенттелмеген.

Жүктелген міндеттерді жүзеге асыру барысындағы ауылдық деңгейдегі әкімдер дербестігінің жеткіліксіздігі негізгі мәселе болып табылады. Өз қаржылық активтеріне, мүлкіне және басқа да ресурстық мүмкіндіктеріне билік ету және иелену құқығының шектеулілігі әлі де шешімін таппаған мәселелердің қатарында. Осыған байланысты жер, мүлік тәрізді қолда бар жергілікті ресурстарды тиімді пайдалану, шағын және орта бизнестің дамуына ықпал ету сияқты мәселелерді шешудегі; шаруашылық және экономикалық салаларда шешімдер қабылдаудағы ауылдық әкімдердің өкілеттілігін кезең-кезеңмен кеңейту туралы мәселе өзекті болып табылады.

Жоғарыда айтылғандарды қорытындылай келе, келесідей негізгі мәселелерді белгілейміз:

1) жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға негіз болатын қаржы активтерінің жеткіліксіздігі;

2) ел аумағының үлкендігі, халық санының аздығы, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару бар жергілікті қоғамдастықтардың негізі бола алатын, жинақы орналасқан халық топтары арасындағы елеулі қашықтық. Аталған мәселе заманауи ақпараттық технологиялардың жеделдетілген енгізілуін талап етеді;

3) жергілікті өзін-өзі басқару міндеттері мен функцияларының жергілікті мемлекеттік басқару органдарымен алмастырылуы;

4) жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқарудың институционалдық шекаралары мен функциялары аражігінің нақты ажыратылмауы, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару органдары дербес шешу үшін бөлінген жергілікті маңызы бар мәселелердің (міндетті және факультативті) нақты анықталмауы;

5) жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдарының әлсіз кәсіби сипаты;

6) күш қолдану мен қоғамдық бастамалар үшін нақты мүмкіндіктердің шектеулілігіне байланысты жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға халықтың қызығушылық танытпауы және оның енжарлығы;

7) қала, ауыл (ауылдық округ), мемлекеттің әртүрлі аймақтарындағы өмір сүру деңгейлерінің, халық мүдделерінің, нақты мәселелердің және жергілікті өзін-өзі басқару ерекшеліктерін есепке алу жеткіліксіздігі.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруда өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсіну тұрғысынан, халықтың құқықтық сауаттылығының жеткіліксіздігін ескере отырып, көбінесе ауылда, мемлекет пен қоғамдағы өзін-өзі басқарудың орны мен рөлін түсіндіру бойынша, ақпараттық-түсіндіру қызметін жандандыру қажет.

Жергілікті өзін-өзі басқару тиімділігі, көбінесе өзін-өзі басқарудың құқықтық, ұйымдастырушылық, экономикалық дербестігін қамтамасыз ететін, қажетті заңдардың бүкіл кешенінің болуына ғана емес, жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруда тұрғындардың өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуіне, жергілікті өзін-өзі басқаруға деген құқығын нақты іске асыру қабілеттілігіне де тәуелді.

2012 жылғы 27 қаңтардағы «Әлеуметтік-экономикалық жаңғырту – Қазақстан дамуының басты бағыты» атты Жолдауында мемлекет басшысы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мен жергілікті дамудың барлық мәселелерін шешуде азаматтардың қатысуын кеңейтудің маңыздылығын атап өтті. Осыған байланысты жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалаудың екі

кезеңін қарастыратын жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Тұжырымдамасы қабылданды. Тұжырымдаманы іске асырудың бірінші кезеңінде басқарудың төменгі деңгейлеріндегі қолданыстағы жүйе әлеуетін кеңейту мен басқару және қаржыландыру тетіктерін практикалық пысықтау бойынша іс-шаралар жүзеге асырылды. Екінші кезең 2015-2020 ж. аралығын қамтиды, мұнда жергілікті мемлекеттік басқару функцияларының аражігін ажырату, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бюджеті мен меншігін қалыптастыру, сондай-ақ ауылдық округтер деңгейінде әкімшілік-аумақтық бірліктерді іске қосу мәселелері қаралатын болады. Негізінен жегілікті өзін-өзі басқарудың қазақстандық моделі, қазақстандық мамандармен зерделенген Польша тәжірибесіне негізделеді.

2012 жылдың 14 желтоқсанында Н.Ә. Назарбаев Қазақстан халқына ««Қазақстан-2050» стратегиясы – қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты жолдауын жолдаған болатын. Стратегияда «Мемлекеттілікті одан әрі нығайту және қазақстандық демократияны дамыту» басымдығын іске асыру міндеттері айқындалған:

1. Мемлекетті басқарудың жаңа типі.
 - 1.1. Мемлекеттік жоспарлау мен болжау жүйесін жетілдіру.
2. Басқаруды орталықсыздандыру.
 - 2.1. Орталық пен өңірлер арасындағы жауапкершілік пен өкілеттіктердің аражігін ажырату.
 - 2.2. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы.
 - 2.3. Ауыл әкімдерін сайлау.
3. Кәсіби мемлекеттік аппарат қалыптастыру.
 - 3.1. Әкімшілік реформаның екінші кезеңі.
4. Бизнес қауымдастық пен мемлекеттік аппараттың өзара іс-қимылының жаңа жүйесі.
 5. Тәртіпсіздікке мүлде төзбеушілік принципін енгізу.
 6. Жемқорлыққа қарсы күрес.
 7. Құқық қорғау органдары мен арнаулы қызметтерді реформалау.

Барлық деңгейдегі депутаттар үшін жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы заңнаманы жетілдіру бойынша жұмыстарды жалғастыру бірінші кезектегі міндет болып табылады. Бюджет жүйесінің деңгейлері арасында бюджеттік ресурстарды қайта

бөлу, аумақтардың әлеуметтік-экономикалық дамуы үшін жағдай жасау сияқты өзекті мәселелер де заңнамада көрсетілуі тиіс. Ал жергілікті өзін-өзі басқару органдарын дамыту, олардың қаржылық дербестігін нығайту мақсатында бірқатар қажетті заңдарды қабылдау жоспарлануда. Аталған заңдар, жергілікті атқарушы органдардың өкілеттіктерін нығайтады, мемлекеттік басқару органдары арасындағы өкілеттіліктерді нақты шектейді, сондай-ақ ауыл әкімдерінің сайланбалылығы енгізіледі. Қоғам жергілікті өзін-өзі басқару органдарының негізіне айнала отырып, ауыл немесе қала мәселесін шешуге өз ықпалын тигізе алады.

Бақылау сұрақтары:

1. Қолданыстағы Қазақстан Республикасы Конституциясында қамтылған жергілікті өзін-өзі басқаруды құру жүйесін (тәсілін) сипаттаңыз.
2. Не себепті жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешуде мемлекет, тұрғылықты жеріне қарамастан, барлық азаматтардың табиғи құқығын заң жүзінде мойындайды?
3. Неліктен Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін анықтау барысында оның екі жақты мемлекеттік-қоғамдық сипатын (аралас) негізге алу қажет?
4. Не себепті жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қоғамдық бірлестіктерден айырмашылығы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ерекшелігі болып табылады? Мысал келтіріңіз.
5. Не себепті жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттің императивтік ережесі бойынша құрылады және тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс шеңберінде қызметін жүзеге асырады?
6. Жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару ұғымдарын ажыратудың қажеттілігі неде?
7. Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару ерекшелігін сипаттаңыз.

2

ОРТАЛЫҚСЫЗДАНДЫРУ МЕН МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ МОДЕЛЬДЕРІ

2.1. Мемлекеттік және жергілікті басқарудың негізгі модельдері

Қазіргі уақытта ғылыми әдебиеттерде әлемдік тәжірибеде танымал жергілікті жерлердегі билікті ұйымдастыру модельдерінің жіктемесі жиі кездеседі, олардың негізінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен орталық билік органдары арасындағы қарым-қатынас жатыр.

Осы тәсілге сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқарудың төрт негізгі моделін бөліп көрсетуге болады: англосаксондық, континенттік, аралас және кеңестік.

Англосаксондық (классикалық) модель негізінен атауы бірдей құқықтық жүйесі бар елдерде таралған: Ұлыбритания, АҚШ, Канада, Үндістан, Австралия, Жаңа Зеландия және т.б.

Бұл модельдің негізі сипаты формальды автономия және жергілікті өзін-өзі басқарудың дербестігі, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қамқоршылық ететін жергілікті жерлерде уәкілетті орталық үкіметтің болмауы болып табылады.

Жергілікті жерлерде билікті ұйымдастырудың *континенттік моделі* англосаксондық модельден ерекшеленеді, ол континенттік Еуропа (Франция, Италия, Испания, Бельгия) елдерінде ғана емес, сондай-ақ Латын Америкасының, Таяу Шығыс елдерінің көпшілігінде таралған [15].

Бұл модельдің ерекше белгісі мыналар: жергілікті жерлерде жергілікті өзін-өзі басқаруды және мемлекеттік басқаруды ұй-

лестіру, сайлау және тағайындау, жергілікті өзін-өзі басқарудың белгілі иерархиясы, төмен тұрған буынның жоғары тұрған буынға бағынуы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне мемлекеттік бақылауды жүзеге асыруға өкілетті жергілікті деңгейде орталық биліктің арнайы өкілінің болуы.

Қаралған модельдермен қатар, жергілікті жерде билікті ұйымдастырудың қандай да бір дәрежеде олардың әрқайсысының сипатын иеленген және өзінің ерекше белгілері бар нұсқалары бар. Бұл модельдер аралас деген атауға ие болды. Мұндай модельдерге Германиядағы, Австриядағы, Жапониядағы және кейбір социалистік дәуірден кейінгі және дамушы елдердегі жергілікті өзін-өзі басқаруды жатқызуға болады.

Төменгі аумақтық деңгейдегі мейлінше дербес жергілікті өзін-өзі басқарудың неғұрлым жоғары деңгейден мемлекеттік басқарумен үйлесуін аралас модельге тән белгі деп есептеуге болады.

Жергілікті жерлерде билікті ұйымдастырудың кеңестік моделі жоғарыда қарастырылған модельдерден мүлде өзгеше. Бұл модель осыдан аз ғана уақыт бұрын барынша таралған еді. Қазір ол социалистік бағдарды сақтап қалған кейбір елдерде (Қытай, Куба, СКДР), сондай-ақ бұрынғы Кеңес Одағы республикаларының құқықтық мұрагері болып табылатын кейбір мемлекеттерде (Беларусь, Өзбекстан) ғана орын алған.

Бұл модельдің негізгі белгілері келесілер болып табылады: төменнен жоғарыға дейін өкілді органдардың бірыңғай билігі, өкілді және атқарушы органдар жүйесінің қатаң орталықтандырылуы, оның барлық буындарының сатылы бағыныштылығы, муниципалды меншіктің, жергілікті бюджеттердің болмауы.

АҚШ-тағы жергілікті өзін-өзі басқару олардың Конституциясы мен Жарғысына сәйкес құрылады және реттеледі. АҚШ-тың еуропалық мемлекеттерден айырмашылығы – олар жергілікті өзін-өзі басқаруға ұлттық деңгейде кепілдік бермейді, бірақ жергілікті органдардың тәуелсіздігі жоғары. Штаттар жергілікті органдарды құрады, өкілеттігін және ұйымдық құрылымын анықтайды, ал жергілікті органдар, өз кезегінде, Штаттардан Жарғыны (Хартияны) қабылдауға немесе жергілікті заң шығаруға құқық алады. АҚШ-та жергілікті өзін-өзі басқарудың 3 негізгі моделі қалыптасты [16]:

1. Күшті мэр – Кеңес моделі. Мэр муниципалитеттің саяси және әкімшілік көшбасшысы болуы тиіс.

2. Әлсіз мэр – Кеңес моделі. Халықпен емес, муниципалдық кеңестің мүшелерімен сайланатындықтан, мэрдің «әлсіздігі» институционалдық сипатқа ие.

3. Кеңес – Басқарушы моделі. Басқарушы кәсіби менеджер болып табылады. Басқаруды саясаттан бөліп қарастыру, тиімділікке басты мән беретін басқарудың іскерлік, прагматикалық тәсілі тәрізді белгілерге ие.

Сондай-ақ Жапония да жергілікті өзін-өзі басқару моделдерін қарастыруға үлгі болып табылады. Жапониядағы жергілікті өзін-өзі басқару екі деңгейде жүзеге асырылады: префектура және елді мекендер. Әрбір деңгей үшін өз құзыреті белгіленген; қандай да бір деңгейлер және мемлекет тарапынан араласуға рұқсат берілмейді, егер рұқсат берілсе, тек сот арқылы ғана рұқсат беріледі. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жүйесі заңнамада бекітілген. Жапониядағы жергілікті өзін-өзі басқару моделі келесідей қағидаларға негізделген:

- барлық деңгейде билік бөлінісі қағидасын қалыптастыру;
- жоғары лауазымды тұлғаларды және өкілді органды сайлау мүмкіндігі;
- сайланған лауазымды тұлғалар үшін жүргізілетін саясатпен басқарудың негізгі тұтқасы үшін жауапкершілікті шоғырландыру;
- жергілікті өзін-өзі басқарудың біркелкі құрылымын орнату;
- жергілікті автономия;
- жергілікті өзін-өзі басқарудың барлық лауазымды тұлғаларын сайлау;
- жергілікті органдардың өз мүлкін басқару бойынша құқығы;
- өз қаулыларын заңдар және т.б. шегінде жариялау.

Шетелдік тәжірибенің тағы бір мысалы ретінде Ұлыбританиядағы мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының арасындағы өкілеттіктерді ажыратуды аламыз. Қазіргі Ұлыбританияның қоғамдық билігінің аумақтық ұйымдастырылуы жалпы түрде елдің бірнеше құрамдас бөлік-

терге бөлінуімен анықталады: Англия, Шотландия, Уэльс, Солтүстік Ирландия және бірқатар ұсақ аралдар, Ұлыбританияның айналасындағы бірқатар ұсақ аралдар (Норман аралы, Мэн, Арран және т.б.), сондай-ақ «теңіз жанындағы» иеліктер (Гибралтар, Қасиетті Елена аралы, Фолкленд аралы).

Ұлыбританиядағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіліктері жалпы нормативтік актілермен, жергілікті немесе жеке парламенттік деп аталатын актілермен, муниципалдық органдардың құзіреттілігін реттейтін жалпы нормативтік актілермен реттеледі; екі негізгі топқа бөлінуі мүмкін. Біріншісіне тек қана жергілікті өзін-өзі басқару мәселелеріне арналып жасалған актілер және, бірінші кезекте, жергілікті басқару туралы әр түрлі заңдар жатады. Жалпыға ортақ нормативтік актілердің басқа тобына муниципалды басқару мәселелеріне жартылай қатысы бар және жергілікті биліктің жеке өкілеттіктерін (денсаулық, білім беру, әлеуметтік көмек және т.б. туралы заңдарды) белгілейтін мемлекеттік қызметтің түрлі салаларын басқару туралы заңдар жатады.

Ұлыбританиядағы жергілікті биліктің құзыреті биліктік заңнамаға бағытталған үкіметтің, министрліктер мен департаменттердің шығарған актілері арқылы реттеледі. Тиісті реттеу, әдетте, әртүрлі бұйрықтар, нұсқаулар және ережелер түрінде жүзеге асырылады.

Орталық және Шығыс Еуропа елдерінде мемлекеттік басқаруды жетілдіру және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалыптастыру тәжірибесі Қазақстан үшін барынша жақын болып табылады, себебі бұл елдерге де социалистік дәуірден кейінгі кеңістіктегі барлық елдерде жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі болған жергілікті кеңестердің бұрынғы жүйесін реформалауға тура келді.

Байырғы тарихы мен қалыптасқан дәстүрі бар аумақтық басқарудағы Польшаның тәжірибесі бұл мәселеде Қазақстан үшін барынша көрнекі болып табылады.

Қазіргі уақытта Польшаның аумақтық бөлінісінде үш деңгейдегі басқару қолданылады: гминалар (кенттер/ауылдар), повят (аудан), воеводство (облыс). Мұндай аумақтық бөлініс белгілі бір дәрежеде Қазақстанның қолданыстағы әкімшілік-аумақтық құрылымына ұқсас.

Воеводство – Польшаның ең ірі аумақтық бірлігі, повят – аумақтық бірліктің екінші сатысы, оның құрамына бірнеше гминалар кіреді, гмина – негізгі аумақтық бірлік.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың экономикалық негізіне келетін болсақ, Польшада тиісті жергілікті және өңірлік өзін-өзі басқару органдарының кіріс көздерінің құрылымын анықтайтын аумақтық өзін-өзі басқару органдарының кірістері туралы заң қолданылады.

Өзін-өзі басқарудың әрбір деңгейі жалпы дотация (субвенция) немесе нысаналы дотация түрінде мемлекеттік бюджеттен қаржыны тікелей алады.

Аталған табыс көздерінен басқа жергілікті өзін-өзі басқару органдары заңды жеке меншік көздерден, мысалы, өздері иелік ететін активтерден кіріс алады. Бұл негізінен жер және тұрғын үй ресурстарымен жақсы қамтамасыз етілген гминаларға қатысты. Олардың аумақтарында әдетте белсенді коммерциялық қызмет жүргізіледі.

Сарапшылар жалпы Польшаның барлық билік деңгейлерінде әкімшілік реформаның нәтижелеріне оң баға береді. Воеводстволар санын 49-дан 16-ға дейін қысқарту ірі өңірлерді құруға мүмкіндік беріп, олардың көбінің өзін-өзі қамтамасыз етуіне жағдай туғызды. Аумақтарды әлеуметтік-экономикалық, мәдени және ғылыми әлеуеттері бойынша теңестіруге тырысты, оларға бірқалыпты дербес дамуға неғұрлым көп мүмкіндік берді. Бұл оларды басқаруды жеңілдетіп, бизнестің даму жолында болатын тосқауылдарды азайтуға және шенеуніктердің санын қысқартуға мүмкіндік берді. Воеводстволар өңірлік саясатты жүргізуде, халықаралық байланыстарды реттеуде үлкен дербестікке ие болды.

Қалалардағы аудандар, кварталдар және шағына удандар деңгейлерінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары жоқ, бірақ гминаға (кент, ауыл) заңды тұлғаны және дербес бюджетті құрмай қосалқы құрылымдарды құруға құқық берілген.

Ауылдық-қалалық типтегі гминаларда қосалқы құрылымдар гмина аумағында орналасқан қалаларда құрылуы мүмкін.

Сондай-ақ гмина құрамына кіретін селоларда да өзін-өзі басқару органдары жоқ, бірақ онда қосалқы бірліктер бар (заңды тұлғаны және дербес бюджетті құрмай).

Қазақстанда ірі қалаларда Польшаға ұқсас басқару құрылымы қалыптасқан: Астанада, Алматыда, Қарағандыда, Шымкентте – аудандар; басқа облыстық маңызы бар қалаларда – орталықтандырылған басқару құрылған. Польша тәжірибесін ескере отырып, қаладағы аудан деңгейінде дербес бюджеті бар басқару органдарын құру орынсыз.

Сонымен бірге ірі қалаларда әкімнің халықпен өзара іс-қимыл жасауы үшін заңмен белгіленген тәртіпте азаматтардың қауіпсіздігі мен қоғамдық тәртіпті қорғау, елді мекендерде тұрғын үй-коммуналдық қызметтердің тиісінше жұмыс істеуін, санитарлық жағдай және т.б. мәселелер бойынша қоғамдық құрылымдар құру құқығын қалалардың мәслихаттарына бекітуге болады.

Польшада елдің үш деңгейлі аумақтық бөліну қажеттілігі жөнінде және повяттарды тарата отырып гминаларды күшейтумен екі деңгейлі құрылымға көшу мүмкіндігі бойынша пікірталас жалғасып келеді.

Жалпы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің жұмыс істеуінің шетелдік тәжірибесі осы саланың тиімді дамуының өте көрнекі мысалдарына толы. Қазақстанның жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөнінде қойылған міндеттер шетелдік тәжірибелерді пайдалануға шығармашылық тұрғыдан қараудың маңызды екендігін көрсетеді. Қандай да бір мемлекеттің жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің көшірмесін жасап қоймай, шетелдік тәжірибеге кешенді талдау өткізу және Қазақстан үшін ең қолайлы, келешекте еліміздің ұлттық, аумақтық және саяси ерекшеліктерді ескере отырып, отандық жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне енгізілетін компоненттерді таңдау қажет [17].

Әр түрлі елдерде жергілікті өзін-өзі басқару модельдері мемлекеттің тарихи дәстүрлеріне, нысандарына, режимдері мен әлеуетіне, құқықтық және саяси мәдениетінің даму деңгейіне, қоғамды демократияландыру дәрежесіне, азаматтардың құқықтық қорғалуы мен бостандығына байланысты өзгереді.

Қазақстандық жүйе жергілікті мемлекеттік басқарудың және жергілікті басқарудың романдық-германдық (континеттік) жүйесіне жатады және бұл жүйе қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың ең оңтайлы нұсқасы емес. Жергілікті

маңызды бар істер мен функцияларды орындау, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі мұндай функцияларды орындаумен теңестірілмейді. Әр түрлі жергілікті мәселелерге белсенді, үнемді және сапалы шешім қабылдау үшін жергілікті бизнес-құрылымдарды, ғылыми зерттеу институттарын, үкіметтік емес ұйымдарды, азаматтарды іске қосу маңызды.

Жалпы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың Қазақстанда қолдануға келетін шетелдік оң тәжірибесінен мынадай тұжырымдар жасауға болады:

1. Польшада гмина деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың жетістігі Орталық және Шығыс Еуропаның басқа елдерімен салыстырғанда жергілікті өзін-өзі басқарудың базалық деңгейі қалыптасқан әкімшілік-аумақтық бірліктер мөлшерінің үлкендігіне негізделген. Бұл Польшада осы деңгейде дербес бюджеті бар толыққанды өзін-өзі басқаруды құру үшін қажетті әлеуетті қамтамасыз етуге мүмкіндік берді.

2. Осыны ескере отырып, Қазақстанда басқарудың төменгі деңгейлерінде толыққанды жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін әлеуетті ұлғайту мақсатында ауылдық округтер деңгейінде әкімшілік-аумақтық бірліктерді онтайландыру мәселесін шешу қажет.

3. Елді мекендердің маңыздылығы мен саны бойынша әртүрлі ерекшелігін негізге ала отырып, жергілікті өзін-өзі басқарудың ұтымды құрылымы қамтамасыз етілген [18].

Мемлекет пен қоғам шешуі тиіс мақсаттар мен міндеттерді анықтау мен нақтылауда тарихи тәжірибені ескеру және одан әрі пайдалану үшін Қазақстан Республикасындағы өзін-өзі басқарудың негізгі қалыптасу мен даму кезеңдерін қадағалау қажет.

Осы тұрғыда Қазақстан үшін Францияның тәжірибесі қызықты. Франция унитарлы мемлекет болғанына қарамастан соңғы онжылдықта осы елде өзін-өзі басқару рөлінің өсу тенденциясы байқалып отыр. Соңғы жылдары жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіліктері кеңейтілді. Франция үшін француз революциясынан бастап жергілікті өзін-өзі басқаруды орталықсыздандырудың жоғары деңгейінің сипаты тән. Жергілікті органдарды орталықтан басқарудың әкімшілік бақылау жүйесі, жергілікті қоғамдастық қызметтерінің мемлекетке қатаң түрде бағынуымен көрініс табады. Жергілікті басқару жүйесін-

дегі негізгі рөл үкіметтік биліктің өкілі болып табылатын және жергілікті қызметтің барлық бағыттарын анықтайтын префектке тиесілі болды. Мұндай жоғары орталықтандырылған жүйе Францияда шамамен екі ғасырға созылды.

Франциядағы орталықсыздандыру аумақтық қоғамдастықтардың өкілеттігін айтарлықтай арттырды, бұл оларға үлкен дербестік берді, сонымен қатар жергілікті деңгейде орталық билік өкілдерінің жеткілікті күшті ұстанымдарын ұстап тұрды. Аумақтық басқаруды орталықсыздандырудың жаңа үкіметтік саясатын іске асыру мақсатында коммуналар, департаменттер, округтер мен мемлекет арасындағы құзыретті және қаржыландыру көздерін бөлу туралы заң қабылданды. Кейінірек бұл актілер аймақтардың ұйымдық құрылымы, жергілікті басқару аппараты, жергілікті сайлауды өткізу, аймақаралық ынтымақтастық құру, азаматтардың жергілікті билік органдарының қызметіне қатысуы туралы және т.б. сұрақтарға қатысты арнайы заңдармен толықтырылды.

Жергілікті жауапкершілікті дамыту жөніндегі комиссия құзыретті шектеу үшін оңтайлы критерий ретінде субсидиарлық қағидасын таңдады, бұл қағида өкілеттікті орындау үшін оңтайлы деңгейді анықтауды көздейді. Егер төменгі деңгей тиісті өкілеттікті жүзеге асыра аламаған жағдайда, жоғары деңгейге таңдау мүмкіндігі беріледі. Бұдан шығатыны: мемлекет жергілікті билікке соңғы жағдайда қолдануға тиімді барлық өкілеттіктерді беруі керек.

Өкілеттілікті беру барысында басқарудың әрбір әкімшілік деңгейіне жауапкершілік саласы жүктеледі. Аймақтық деңгейге ұзақ мерзімді міндеттерді шешу жүктеледі: экономикалық жоспарлау, инфрақұрылымды дамыту, кәсіптік білім. Департаменттерге халыққа қызмет көрсету, әлеуметтік көмек ұсыну, ауылдық жерлерді жабдықтау, мектеп көлігі бойынша міндеттерді шешу міндеті жүктеледі. Төменгі басқару деңгейі – коммуна деңгейі, ол тұтынушыларға қызмет көрсетуге барынша жақын және халықпен тікелей байланысы бар, бұл деңгейге қала құрылысы, кітапханаларды, мұражайларды қолдау, қоғамдық көлік және т.б. бойынша міндеттер жүктелген.

Әлемдік тәжірибе көрсетіп отырғандай, жергілікті өзін-өзі басқару халықтың төменгі деңгейдегі өмір сүретін әкімшілік-аумақтық бірліктерінде тиімді жұмыс істейді. Қазақстанда бұл – ауыл, село, ауылдық (селолық) округ, кент, аудандық маңызы бар қала, қаладағы аудан.

Қазақ жеріндегі жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихы көптеген ғасырларды қамтиды.

Оның іргетасы көшпелі өмір салты дамыған кездегі тайпалық және тайпалық қауымдастық дәуірінде пайда болды. Рулық старшиналар мен тайпа көсемдері құрылтайлар мен көшпенділер жиналысында сайланды. Оларға дау-дамайларды шешуге, жауынгерлер бөлімшесін құру мен басқаруға өкілеттік берілген. Сонымен қатар тайпалық қауымдастықтар кең автономия мен айтарлықтай ықпалға ие болды [19].

Алтын Орданың құлдырауынан кейін 1465 жылы Қазақ хандығының далалық демократиялық дәстүрлері өзіндік ілгері даму жолына түсті. Кейіннен, Тәуке хан (1680–1718 ж.) кезінде заңды түрде танымал «Жеті Жарғы» заңдар жинағы бекітіліп, [20] биліктің барлық тармақтарының теңгеріміне қол жеткізуге бағытталған Тауке ханның мемлекеттік реформаларының логикалық дамуы жүзеге асты: атқарушы (сұлтандардың өкілдері), өкілді (кеңестер – кеңестер және халық жиналыстары – құрылтай) және сот (билер – соттар). «Жеті Жарғы» әр түрлі қоғамдық және мемлекеттік институттардың барлық салаларының құзыреттерін анық бөлді.

Тәуке хан бүкіл билікті «жекешелендіруге» ұмтылған мұрагерлік ақсүйектерге қарсы тұруға хандар кеңесі мен билер кеңесін құрды. Билер кеңесі билік қатынастар жүйесінде тікелей және кері байланыстарды жүзеге асыратын маңызды мемлекеттік органға айналды.

Бірақ тіпті 1718 жылы Қазақ хандығының құлдырауынан кейін де Ресей империясының құрамына кірген қазақтар халықтың тіршілік етуіндегі өзекті мәселерді қарастыруда, олардан өзін-өзі басқару элементтері аға-сұлтан өкілдерін, бұйрықтарды және облыс жетекшілерін, ауыл старшындарын, сонымен қатар шектік юрисдикциясы бар сот билерін қалдыруды талап етті. Кейбір жергілікті мәселелерді шешу үшін ауылдық және облыстық жиналыстарға рұқсат берілді [21]. Далалық өзін-өзі басқару

дәл осы саяси мәдениеттің демократиялық түрін қалыптастырды, кейінірек ол «Алаш-Орда» бағдарламасының құжаттарында айқын көрініс тапты.

1917 жылғы большевиктер төңкерісі демократиялық дәстүрлердің дамуын тоқтатты. Коммунистік режим көмекшілерге мұқтаж емес еді және «ұлттық шеткі аймақтардың» тәуелсіздігінің пайда болуына жол бермеді. Қазақ КСР-нің Конституциясы басқа Кеңестік республикалар сияқты жергілікті өзін-өзі басқаруды мойындамады. Қоғамдық-саяси өмірді қатаң реттейтін тоталитарлық мемлекет, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының табиғи болмысына тиесілі билік өкілеттіктері мен функцияларын мемлекеттік емес ұйымдармен бөлісуге жол бермеді.

Мемлекеттік меншік және біржақты идеология шарттарында жергілікті билік органдары мен халықтың өзіндік қызметі үшін қандай да бір автономдық рөл орын алмады. Тіпті Кеңестердің өздері де нақты өкілетті билік бола алмады.

1991 жылы Қазақстанның егемендік алуы мен мемлекеттік тәуелсіздігі ғана қазақ жерінде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалпына келтірудің ұзақ, күрделі және қарама-қайшы процесіне жол ашты. Осы бағыттағы соңғы маңызды қадамдардың бірі Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 жылғы 28 қарашадағы №438 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасындағы Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы болып табылады, ол Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару дамуының негізгі кезеңдері мен бағыттарын айқындайды [22].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың алғашқы нәтижелері мен келешегін ескере отырып, басынан бастап мәселелердің бірнеше тобын анықтау қажет [23]:

1. Жергілікті басқару мен өзін-өзі басқарудың қаржылық және ресурстық дербестігі. Қабылданған Тұжырымдамаға сәйкес, оны іске асырудың бірінші кезеңінде ауылдық округтердің, ауылдардың және аудандық маңызы бар қалалардың әкімдерін ақылы қызмет көрсету, мақсатты және ерікті жарналар, арнайы орындарда сауда жасағаны үшін алымдар, абаттандыру ережелерін бұзғаны үшін айыппұлдар түрінде жергілікті бюджеттерге қосымша қаражат көздерін іздеу құқығын беру жоспарланған. Бұлар мемлекеттік бюджеттің табыстар құрылымында аз

ғана үлесті алады. Бірақ олармен жұмыс істеу жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бюджеттеріне заңдық мәртебе беруді және Бюджет кодексіне тиісті өзгерістер енгізуді талап етуі мүмкін. Өзін-өзі басқару бюджетін қалыптастыру мәселесі Тұжырымдаманы жүзеге асырудың екінші кезеңінде қарастырылғандығына қарамастан, осы мәселе бірінші кезеңде шешімін табуы мүмкін. Сонымен бірге жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қол жетімді қаржылық ресурстары мен оларға жүктелген жауапкершілік көлемі және олардың нақты биліктік өкілеттіктерінің мөлшері арасындағы теңгерімді қалыптастыруда елеулі тәуекелдерді болжау қиын емес.

2. Тәуекелдердің екінші маңызды тобы – бұл аумақтардың біркелкі дамымауы. Ауыл шаруашылығы дамыған, жергілікті кәсіппен айналысып отырған, табиғи ресурстарға бай, тартымды туристік көрікті жерлері немесе шипажайлық-курорттық мүмкіндіктері бар аудандар, сөзсіз, жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізуден тез пайда көреді, ал шөлді және жартылай шөлді климаты бар халық аз қоныстанған аудандар, сөзсіз, ұтылады.

3. Жергілікті өзін-өзі басқарудың құзыреті мен жауапкершілігі. Тұжырымдамада көрсетілген қоғамдық құрылымдарды құру бойынша бастамалар қоғамдық тәртіпті және азаматтардың қауіпсіздігін, тұрғын үй-коммуналдық шаруашылықтың жұмыс істеуін және елді мекендердің санитарлық жағдайын қамтамасыз ету мәселелерін қамтиды. Қазіргі уақытта қоғамдық денсаулық сақтау және білім беру объектілері қоғамдық бақылаусыз қалған. Оларды қоса алғанда, алғашқы медициналық-санитарлық көмек көрсету пунктері, мектепке дейінгі мекемелер мен жергілікті өзін-өзі басқарудың бастауыш мектептері сыбайлас жемқорлық деңгейіне әсер етуі мүмкін және әлеуметтік маңызды секторларда, ірі мемлекеттік қаржы мекемелерінде қызметкерлерді жетілдіруге ықпал етуі мүмкін. Жергілікті кәсіпкерлікті қолдау үшін жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыреттілігін барынша күшейту қажет.

5. Елеулі тәуекелдер аймақтық, аудандық және жергілікті билік органдары арасындағы өкілеттіктердің бөлінуіне байланысты болады. Үкіметтің жоғарғы деңгейлері ұйымдастырушылық, әкімшілік, рұқсат беру және бақылау функцияларын (олармен байланысты материалдық және қаржылық ресурстар) ба-

рынша жоғары деңгейде ұстауға мүдделі болады, ал өз кезегінде басқарудың төменгі деңгейлері осы салада жедел басқаруды қажет етеді. Бұл, ең алдымен, жер мәселелеріне және аймақтардағы субвенцияларды бөлу мәселелеріне қатысты болады деп болжауға болады.

6. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлау. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлаудың тиімді және ашық механизмі, сөзсіз, жергілікті өзін-өзі басқарудың бүкіл жүйесінің негізі болып табылады. Бұл аспект – көптеген демографиялық, экономикалық және әлеуметтік сипаттамаларына байланысты әрбір аймақ үшін дәл баптауды талап ететін көптеген факторлардың қиылысу нүктесі.

7. Негізгі тәуекелдер, ең алдымен, кадрлық мәселе және Қазақстандағы сайлау процесінің атқарушы билікке терең тәуелділігі мәселесі болып табылады. Осы мәселелерді еңсеру бойынша ең жиі ұсынылған ұсыныстардың бірі – жергілікті өзін-өзі басқарудың жергілікті басшыларының жиі ауысуы және халық арасында жергілікті өзін-өзі басқару идеяларын кеңінен тарату, халықты өзін-өзі басқару жүйесін құру мен қадағалаудағы рөлі туралы хабардар ету. Бұдан басқа, аудан әкімдерінің үміткерлерге ұсынған әкімдер сайлануына қажетті ең төменгі талаптарды заңнамалық түрде айқындау, сондай-ақ жергілікті кадрлық резервтерді құру және біліктілігін арттыру мәселелерін әзірлеу қажет. Ерекше көмек болып, бұқаралық ақпарат құралдарында өздігінен басқарылатын жергілікті қоғамдастықтардағы нақты «табысты оқиғалар» туралы сауатты және дәстүрлі емес танымал халықтың әлеуметтік пассивтілігін және халықтың өзінің өзгеру мүмкіндігіне күмән келтіруін жеңу болып табылады.

8. Өзін-өзі басқару органдарының есептілігі және тиімділігін бағалау.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жұмысын бағалау жүйесі жергілікті өкілді органдарға да, тікелей халыққа да тиісті болуы керек. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының аудандық мәслихаттарға (жергілікті өкілді органдарына) есеп беруінің заңмен бекітілген рәсімінен басқа, енгізілген рейтингтік механизм арқылы облыс сайлаушыларының тікелей бағалау рәсімдерін күшейту қажет. Басшылардың қызметін бағалауға сайлау-

шылардың тең қол жетімділігін қамтамасыз ету негізінде рейтингтер қалыптастырылуы тиіс, мысалы, аудандық немесе қалалық мәслихаттардың жылдық жұмыс жоспарлары шеңберінде жыл сайын тұрғындар арасында сауалнама жүргізу арқылы қалыптастыру.

Жергілікті билік органдары қызметінің ашықтығын қамтамасыз ететін тетіктерді дамыту маңызды талап болуы мүмкін. Мысалы, азаматтардың, қоғамдық ұйымдар өкілдерінің және бұқаралық ақпарат құралдары өкілдерінің аудандық және жергілікті әкімдіктердің мәжілістеріне еркін қатысуы, жергілікті тұрғындарды жиналыстар туралы ақпараттандыру тетіктерін әзірлеу, күн тәртібі және мүдделі тұлғаларды олар қабылдаған шешімдермен таныстыру. Жергілікті бюджеттеу мәселелерін заңнамалық ресімдеу кезінде жергілікті бюджеттердің және бюджеттік бағдарламалардың параметрлерінің ашықтығын қамтамасыз етуге, сондай-ақ жергілікті билік органдары бюджеттерінің іске асырылуын бақылауға (кем дегенде белсенді және мүдделі бөлігіне дейін) мониторинг жүргізу қажет.

Қорытындылай келе, Қазақстандағы өзін-өзі басқару жүйесін реформалаудың табыстары жоғарыда аталған барлық аспектілердің жиынтығында қаншалықты күрделі болатынына байланысты екенін айтамыз. Осы аспектілердің кем дегенде біреуі жетілмеген жағдайда, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тоқтап қалады немесе жағымсыз нәтижелерге алып келеді.

Жаңа заңдарды, бағдарламалар мен нормаларды қабылдауды құптауға болады, бірақ бұл жаңалықтарды нақты адамдар жүзеге асыруы керек екенін ұмытпауымыз қажет. Ал әлеуметтік зерттеулер халықтың көп бөлігі бұрынғысынша пассивті бақылаушы рөлінде қалуды артық көретіндігін көрсетеді.

Бірқатар қазақстандық ғалымдардың, атап айтқанда, А.К. Бисембаевтың пікірімен келісуге болады. Ол өзін-өзі ұйымдастырудың және бастаманы еркін жүзеге асырудың практикалық тәжірибесінің жоқтығы, сондай-ақ халықтың психологиялық еркіндігі жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға елеулі кедергі келтіреді деп есептейді. Жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуы азаматтық қоғам институттарына, азаматтардың қатысуының нысандары мен әдістерінің жүйесіне негізделуі тиіс [24].

Бақылау сұрақтары:

1. Жергілікті жерлердегі билікті ұйымдастырудың әлемдік тәжірибедегі белгілі модельдерінің классификациясын сипаттаңыз.
2. Жергілікті өзін-өзі басқарудың континенттік моделінің мәні неде?
3. Жергілікті басқарудың аралас моделінің мәні неде?
4. Осы саланы тиімді дамытудың көрсеткіштік мысалы арқылы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің жұмыс істеуіндегі шетелдік тәжірибені талдаңыз.
5. Жергілікті билікті құрудың қазақстандық моделі жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қандай түріне жатады?
6. Қазақстандағы мемлекеттік жергілікті басқарудың даму тарихын сипаттаңыз.
7. Қазақстандағы жергілікті мемлекеттік басқарудың қалыптасу мәселелерін, сондай-ақ оның дамуының болашағын сипаттаңыз.

2.2. Қазақстандағы мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру

Қазақстанда өткен жылдардағы жүргізілген реформалардың салдарынан орталықтандырылған қорларды сақтай отырып, қазіргі нарықтық экономика талаптарына бейімделген мемлекеттік бақылау жүйесі құрылған. Орталыққа белгілі бір функциялар мен өкілеттіктерді беру процесі, сондай-ақ аумақтық дамудың көптеген мәселелерін шешу жауапкершілігін мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейіне беру ішінара жүзеге асырылған. Мемлекеттік функциялардың тиімділігін арттыру үшін өкілеттіктер орталық және аймақтық билік деңгейлеріне берілді, бірақ өкінішке орай, тәжірибеде байқалғандай, бұл өте анық емес.

Елді дамытудың келесі кезеңінде мемлекеттік басқарудың тиімділігін одан әрі арттыру қажеттігіне байланысты барлық басымдықтар билік деңгейлерінің арасындағы функциялардың нақты келіспеушілігіне, реформа орталығын жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейіне көшіруге және жергілікті муниципалды басқару жүйесін құруға байланысты болды. Облыстық, аудандық (қалалық) және ауылдық деңгейлер арасындағы функцияларды бөлу бүгінгі күні облыстық деңгейге берілген және жиі орталықтандырылған бақылау схемасын қабылдап отыр. Яғни жүргізілген реформа идеяларына толық сәйкес келмейтіндіктен, орталықтан берілетін өкілеттіктер облыстық деңгейде қалды.

Аймақтық, қалалық және ауылдық деңгейдегі билік органдары жер мәселелерін шешу үшін өздігінен жеткілікті деңгейде тәуелсіз және жауапты болуға тиіс, олардың құқықтары, міндеттері және жауапкершіліктері заңнамалық актілер деңгейінде нақты реттелуі керек. Осыған байланысты әкімшілік-бюджеттік реформаның құрылуы мемлекеттің ең тиімді және орнықты дамуын қамтамасыз етудің маңызды шарты болып табылады [25].

Осы немесе басқа функциялардың мемлекеттік немесе муниципалдық басқарудың белгілі бір деңгейіне шығарылуы терең функционалдық талдау негізінде жүргізілген тұрақты сипатта болуы тиіс. Мемлекеттік функцияларды орындау мемлекеттің еңбек және материалдық ресурстарын тиімді пайдалануда және бюджет қаражатын пайдаланудың ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында халықпен барынша жақындастырылуы керек.

Бюджет мемлекеттің өз функцияларын орындауын, мемлекеттік саясатты іске асыруын қамтамасыз етудің негізгі құралы болып табылады. Сондықтан бюджетаралық қарым-қатынастың оңтайлы моделін қалыптастыру қажет, ол тұрақтылық пен ашықтық қарым-қатынасына, сондай-ақ тиімді бюджеттік саясатты іске асыруға ынталандыруды талап етуге негізделген функцияларды орындау үшін мемлекеттік басқарудың барлық деңгейін жеткілікті қаржы құралдарымен қамтамасыз етуі қажет.

Алдыңғы жылдарда мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру бойынша қабылданған алғашқы қадамдар оның қызметінің тиімділігін арттыруға, қызметтік үйлестіруді және түрлі деңгейдегі биліктің өзара әрекеттесуін қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Елдің Конституциясында бекітілген мемлекеттік басқару жүйесін құрудың негізгі принциптері бірқатар заңдардың, сондай-ақ мемлекеттік басқарудың жекелеген салаларын реттейтін нормативтік-құқықтық актілердің жиынтығы арқылы нақтыланды.

1999 жылдан бастап бюджеттік саладағы шекаралар нақты бөлінді, бюджеттік бағдарламаларды бөлу, республикалық және жергілікті бюджеттер арасындағы түсімдерді бөлу заңнамалық негізде бекітілді. Мемлекеттік бюджеттің негізгі параметрлерін орта мерзімді болжауға көшіру жүзеге асырылды, жергілікті атқарушы органдарға заңнамалық түрде белгіленген деңгейде қарыз алуды жүзеге асыру құқығы берілді.

Бюджетаралық қатынастар жүйесін жетілдіру орталық пен өңірлер мүдделерінің теңгеріміне қол жеткізуге, өңірлердің экономикалық дамуында мемлекеттік басқарудың төмен деңгейлеріне қызығушылықты арттыруға және жергілікті бюджеттерге түсімдердің тұрақты түсуін қамтамасыз етуге бағытталған. Бюджет деңгейлері арасындағы кірістер мен шығыстарды бөлудің ағымдағы жүйесі бұрынғы жүйелерге қарағанда бірқатар артықшылықтарға ие. Кіріс көздерінің нақты үлестірілуі салықтың әрбір түрінің ұлттық және жергілікті бюджеттер арасында бөлінгеніне және олардың қолданылу бағытының айырмашылығына қарамастан қамтамасыз етілген.

Жергілікті бюджеттердің қаражатын теңдестіру жоғары бюджеттерден субвенцияларды бөлу және төменгі бюджеттерден бюджеттік жеңілдіктерді енгізу жолымен жүзеге асырылады.

Сонымен қатар тез өзгертін әлеуметтік-экономикалық жағдайларға және жаңа функционалдық қажеттіліктерге бейімделу қажеттілігіне байланысты мемлекеттік басқару жүйесін, оның заңды және қаржылық негіздерін одан әрі жетілдіру қажет.

Бүгінгі таңда негізгі мәселелер келесілер болып табылады:

1. Мемлекеттік басқару жүйесінде мемлекеттік функцияларды жүйелендіру мен оңтайландыру аяқталған жоқ. Экономикада нарықтық өзгерістерді терендету экономика мен қоғам тіршілігінің жекеленген салаларын тікелей реттеп отырудан мемлекеттің одан әрі бас тарту қажеттілігін негіздейді. Алайда мемлекетке тән емес және бәсекелес секторға берілуге тиіс жекелеген функцияларды әлі де болса мемлекеттік органдар жүзеге асырып келеді.

2. Мұнымен қатар бұрынғы жылдары мемлекеттік басқару функцияларының бір бөлігі бәсекелес секторға берілгенін атап өту керек. Кейбір функцияларды іске асыру мемлекеттік тапсырыс негізіне көшірілді. Бәсекелес секторда жекелеген функциялар мен қызметтерді жүзеге асырудың орынсыздығын тәжірибе көрсетіп берді, мұның өзі олардың кейбіреулерін мемлекеттік басқару саласына қайтаруды талап етті. Мемлекеттік функциялардың басымдық дәрежесіне қарай нақты ажыратылмауы мен жүйеленбеуі барлық басқару деңгейіндегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруға жұмылдыруға және тиісінше, олардың бюджеттен бірінші кезекте қаржыландырылуын қамтамасыз етуге жәрдемдеспейді.

3. Мемлекеттік басқарудың орталық және жергілікті деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіліктер айқын ажыратылмаған, функциялардың қосарлануы сақталып отыр. Мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларында «құзыреттердің иерархиялық пирамидасы» – іс жүргізу мен жауапкершілік мәндерінің сәйкес келуі байқалады. Ұқсас бағыттар бойынша жұмыс істейтін орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелері мен мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары арасында функциялардың қиылысуы орын алады. Іс жүргізу мәндерінің тұтас келуі, тұтастай алғанда функцияларының қиылысуы жауапкершілік пен есеп беру мәселелерінде бұлыңғырлық пен бейберекетсіздікке, бюджет қаражатын орынсыз жұмсауға, мемлекет жүзеге асыратын функциялар мен олардың көрсететін қызметтері сапасының төмендеуіне әкеліп соқтырады. Орталыққа бекітілген жекелеген мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру үшін қажетті қаржы құралдарымен қамтамасыз етпей, жергілікті мемлекеттік басқару органдарына беру жиі орын алып отыр.

4. Қолданылып жүрген заңнамада жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша іс жүргізу мәні мен өкілеттіліктерін ажырату жалпылама түрде берілген және нақты регламенттелмеген. Нәтижесінде «облыс-аудан» деңгейіндегі өкілеттіліктерді бөлу біркелкі және тұрақты сипат алмаған, іс жүзінде облыстық билік органдарының қарауына берілген. Жергілікті билік органдарының функционалдық құрылымы аймақтарда әртүрлі және әкімшілік-аумақтық бірлік басшылығы әр жолы ауысқан сайын көбіне өзгеріп отырады. Функциялар мен өкілеттіктердің жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы нақты ажыратылмауы белгілі бір шығыстардың қай бюджеттен жүзеге асырылуы тиіс екендігіне қатысты мүдделер қақтығысына әкеліп соқтырады. Шығыс өкілеттіктерін жоспарлау мен жүзеге асыруда және халыққа тікелей осы қызметтерді көрсететін аудандық (қалалық) билік деңгейінің тиісінше шешімдер қабылдауда жеткілікті дәрежеде дербестігінің болмауы, тұтастай алғанда мемлекеттік функцияларды іске асырудың сапасы мен тиімділігіне әсерін тигізеді.

5. Жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша коммуналдық меншікті ажырату мәселелері шешілмеген. Коммуналдық меншікке иелік ету мәселелері мемлекеттік басқарудың

жергілікті органдары үшін өзекті мәселелер болып табылады. Бүгінгі таңда коммуналдық меншік облыстық, аудандық және ауылдық болып заң жүзінде бөлінбеген, ал меншік бюджетпен қатар, мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері қызметінің негізі болып отыр. Жергілікті жерлерде мемлекеттік функцияларды іске асырудың тиімділігі әлеуметтік инфрақұрылым объектілері бойынша меншіктің ара жігінің ажыратылу сипатына байланысты.

6. Ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейдегі билікте мемлекеттік басқарудың толыққанды институттары мен тетіктері жоқ – биліктің белгілі бір кеңістігі байқалады – жергілікті басқару органдары қалыптаспаған, шаруашылық және экологиялық салаларда шешімдер қабылдауда әкімшілік-аумақтық бірлік әкімдерінің дербестігі жоқ. Осылайша, мемлекеттік қызметтерді ұсыну тиімділігін арттырудың қажеттілігін негізге ала отырып, басқарудың осы деңгейінде оларға жеткілікті маңызы бар жекелеген мәселелерді дербес шешу жөніндегі өкілеттіліктерді бере отырып, мемлекеттік биліктің толыққанды институттарын кезең-кезеңімен қалыптастыру талап етіледі.

7. Бюджетаралық қатынастардың қолданып жүрген жүйесі орта мерзімді кезеңде тұрақтылықтың, бюджеттер деңгейлері арасындағы кірістерді, шығыстар мен бюджетаралық трансферттерді бөлудің нақты және түсінікті қағидаттарының болмауымен ерекшеленеді.

Осылайша, аталған мәселелерден кейін, келесі кезеңде мемлекеттік функциялардың құрамын оңтайландыру және республикадағы мемлекеттік бақылау жүйесін ұзақ мерзімді жетілдіру мүддесі үшін мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерінде олардың тиімді бөлінуі жөніндегі шараларды қабылдау қажет. Стратегиялық мақсаттың нәтижесі ретінде муниципалдық басқару жүйесін дамытудың барлық тиісті механизмдерін әзірлеу қарастырылған [26].

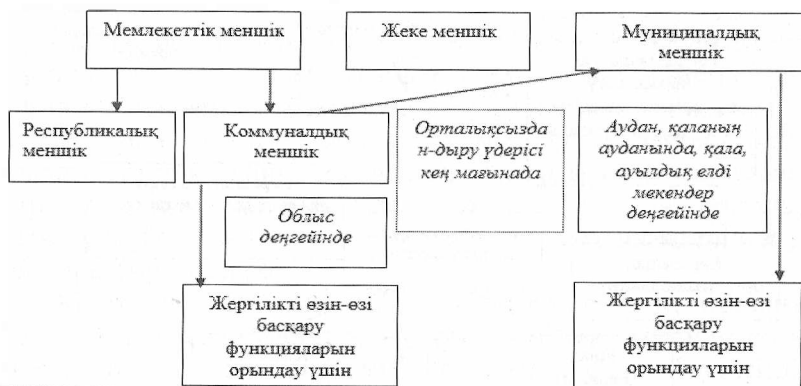
Қазақстан ТМД-ның басқа да елдері сияқты, бұрынғы Кеңес Одағынан мемлекетті, экономиканы және қоғамды орталықтан басқару жүйесін «мұраға» алып қалды. Тәуелсіздік алғаннан кейінгі алғашқы жылдарда республиканың алдында мемлекет негіздерін салу, елдің егемендігін нығайту, аумақтық тұтастықты сақтау сияқты басым міндеттер тұрды. Осы кезеңде мемлекеттік биліктің орталықтандырылуы өзін-өзі ақтады.

Басқарудың кез келген түрінің экономикалық негізі биліктің негізгі белгілері болып табылады. Мүлік пен бюджетсіз кез келген қызметті толықтай қамтамасыз ете алмайсыз. Осыған байланысты ұсынылған модельде экономикалық блокқа ерекше назар аударылады.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқарудың ең ұтымды үлгісін таңдау, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының тиісті қаржылық-экономикалық негізін қамтамасыз ету, бюджеттің қалыптасуы мен орындалуы саласындағы өз өкілеттіктерін беру, сондай-ақ мүлікке қатысты функциялар Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару институтының тиімді жұмыс істеуін анықтайды, нәтижесінде жергілікті қоғамдастық аумағындағы халықтың әлауқатын жақсарту тәрізді басты мақсатқа қол жеткізуге әкеледі.

2-суретте муниципалды меншіктің қолданыстағы коммуналдық меншіктен бөлінетіндігін көрсетеміз (2-суретті қараңыз):

Қазақстандағы орталықсыздандырудың негізгі мақсаттары осы кезеңде мемлекеттік басқарудың негіздерін демократияландыру, басқарудың тиісті деңгейлерінде мемлекеттің ағымдағы мәселелерін шешуді, сондай-ақ елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының объективті міндеттерін жүзеге асыруды, қоғамдық өзін-өзі басқаруды кеңейту үшін оның функцияларын тиімді іске асыруға жағдайлар жасау болып табылады.



2-сурет. Жергілікті басқаруды жүзеге асыру кезіндегі Қазақстандағы меншік құрылымы

*Ескерту! Әдебиет негізінде құрастырылған [27].

Орталықсыздандыру көмегі арқылы саяси жүйені демократияландыру, салықтық-бюджеттік жүйені жетілдіру және биліктің барлық деңгейінде басқарушылық әлеуетті дамыту нарықтың дамуына және экономикалық өсуге қол жеткізу үшін климат құрудың маңызды міндеттерінің бірі болып табылады.

Кез келген биліктің тиімді жұмыс істеуі үшін негізгі шарттар келесідей болып табылады: есеп берушілік және халықты бақылау; нақты белгіленген өкілеттіктер мен функцияларды иемдену; тұрақты кіріс көздері бар өзіндік бюджетті иелену; меншікті иелену [28].

Мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру саясатының маңызды бөлігі бюджеттік орталықсыздандыру болып табылады. Бюджеттік орталықсыздандыру барлық деңгейдегі бюджеттерге тәуелді емес дегенді білдіреді, жеке табыс көздерін басқарудың әр деңгейіне байланысты өздерінің шығындар бағытын өз бетімен анықтауға, қазіргі заманғы ұйымдар қабылдаған шешімдердің нәтижесінде туындаған шығындарды өтеуге құқығы бар.

Осылайша, заманауи бюджеттік жүйені құрудың үш негізгі принципін ажыратуға болады: шығыстарға жауапкершілікті нақты бөлу; биліктің деңгейлері арасында салықтарды барабар бөлу; бюджетаралық транзиттің тиімді жүйесі.

Кірістердің бөлінуіне қатысты Қазақстанның әлеуметтік-экономикалық дамуы мен салық салу базасы бойынша өңірлер арасында үлкен айырмашылық орын алған Қазақстан жағдайында бүгінгі таңда табыстарды бөлудің орта мерзімді кезеңінде тұрақты, барлығы үшін ортақ табыстарды бөлудің қолданыстағы қағидасын сақтау келісілген.

Орталықсыздандыру мектептерге, ауруханаларға, жергілікті су құбырларына және электрмен жабдықтау жүйелеріне лауазымды тұлғалардың (саясаткерлердің) және қызметтерді жеткізушілердің алдында есеп берушілікті шоғырландыру үшін жәрдемдесуге тиіс. Функцияларды ауыстыру жергілікті билік органдарына көп күш пен ресурстарды беруді болжайды. Жергілікті салықтар мен шығыстардың функциялары орталық қаржыландыру жүйесімен жақсы сәйкестендірілген кезде, орталықсыздандыру күштер арасындағы тексерулер мен қарсы шаралар жүйесін құруға және учаскелерде қызметтер көрсетуді ынталанды-

руға мүмкіндік береді. Алайда орталық және өңірлер арасындағы қатынастардың қаржылық және басқа да элементтері бір-бірімен жақсы келіспесе, орталықсыздандыру артықшылықтары жойылуы мүмкін.

Орталықсыздандыру мектептерге, ауруханаларға, емханаларға және т.б. жеткізілуін қамтамасыз ету үшін қызмет көрсетуде жеткізушінің жауапкершілігін арттыру және жұмысын жақсарту үшін үш негізгі факторға ие болуы қажет: аймақтық қаржыландыру, орталық пен аймақтық билік арасында әкімшілік билікті бөлу, сол жердегі қажетті әлеуетке ие болу.

Шетелдік тәжірибеге жүгінетін болсақ, мысалы, Шығыс Еуропа елдерінде орталықсыздандыру және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамыту туралы мәселе бұрынғы кеңестік көшбасшының Еуропалық Одаққа ерте қосылуға ұмтылуына байланысты өтпелі кезеңде жойылып кетті. Осыған байланысты саяси реформалардың алғашқы онжылдығында саяси құрылымдар, экономикалық жүйелер, институттар мен басқару тәжірибелері қайта құрылды. Сонымен бірге қаланың мүлкін реформалау саяси өзгерістердің негізгі компоненті, экономикалық дамудың маңызды факторы ретінде қарастырылды. Осы реформалар барысында жергілікті билік органдарының әр түрлі құрылғылары әзірленіп, жергілікті басқару жүйесін құру үдерісі мемлекеттің орталық билік органдары тарапынан әділетті түрде реттелді.

Атап айтқанда, Чехияда 1990 жылы «Муниципалдық билік органдары туралы» заң қабылданды. Осы заңға сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару органдары саяси ғана емес, сондай-ақ экономикалық субъектілеріне де билік алды. 1992 жылғы Конституцияда жергілікті өзін-өзі басқарудың бірлігі ретінде мүліктік және қаржылық тәуелсіздік туралы құқық заңдармен қорғалатын муниципалалитетке бекітілді. Бүгінгі таңда Чехияда 6000-нан астам муниципалитет жұмыс істейді.

2001 жылы Чехия үкіметі орталықсыздандыру процесінің екінші кезеңі туралы заңдарды қабылдады. Бұл кезеңде жергілікті өзін-өзі басқарудың 14 аймақтық ұйымы құрылады, олар үшін жоғары аумақтық өзін-өзі басқару бөлімдері туралы арнайы конституциялық заң қабылданды.

Венгриядағы өзін-өзі бақылау жүйесін реформалау 90-жылдарда жүргізілді және екі кезеңде өтті. Бірінші кезең 1990 жылы «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заңның қабылдануымен басталды, ол демократияландыру процесін және саяси жүйені реформалаудың негізін құрды. Бұл жүйе «Жергілікті сайлау туралы» заңның сол жылы қабылдануымен және іске асырылуымен байланысты жұмыс істей бастады. Чехиядағыдай жергілікті өзін-өзі басқару бірлігі муниципалитет болды. Бүгінгі күні олар – 3149, олардың әрқайсысында өзіндік өкілдері мен атқарушы органдары сайланады. Қазіргі уақытта Венгриядағы жергілікті басқару тек муниципалитеттер деңгейінде ғана емес, 19 аумақтық деңгейде де бар. Конституцияға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқарудың барлық органдары бірдей негізгі құқықтарға ие. Муниципалитеттер мен облыстық өзін-өзі басқару органдарының арасындағы айырмашылық – оларға берілген әкімшілік өкілеттікте. Муниципалитеттер жергілікті маңызы бар мәселелермен айналысады, өңірлер көмекші функцияларды орындайды, сонымен қатар аймақтық сипаттағы мәселелер мен муниципалитеттер дербес шеше алмайтын экономикалық мәселелерді де шешеді.

Жергілікті билік қажетті біліктілікті және институционалдық әлеуетті жоғалтқаннан кейін билікті орындарға ауыстыру күрделі мәселе болып табылады. Жергілікті әлеуетті төмен берілетін функциялардың барлық түрлері бойынша бағалау қажет және оның жеткіліксіздігі жағдайында оқытуды ұйымдастыру қажет. Институционалдық әлеуетті күшейтуді орталық пен аймақтың әріптестігі негізінде жүзеге асырған дұрыс. Осылайша, орталық органдардың мемлекеттік қызметшілерінің функциялары сызықтық басшылықтан саясатты қалыптастыруға дейін, техникалық көмекке және әсіресе жергілікті билік органдарының мониторингін өзгертіледі [29].

Орталықсыздандыру ешқашан оңайлықпен өтпейді. Оның саяси, қаржылық және әкімшілік сипаттамаларын айқын білу, қаржылық ынталандыруларды дұрыс түсіну және қолдану керек. Қатаң бюджеттік шектеулер жүйесі жағдайында аймақтарға жауапкершілік пен қаржы беру арқылы орталық тиімді аймақтық басқаруды және қызметтер көрсету жүйесін қолдайды.

Біздің пікірталасымыздың тақырыбына қатысты әзірленген құжаттардың барлық жағымды және жағымсыз аспектілерін ес-

кере отырып, сондай-ақ халықаралық тәжірибені мұқият зерделеп, Қазақстан орталықсыздандырудың өзіндік әдісін тандап, демократиялық трансформацияны табысты жалғастыруға тиіс.

Мемлекеттік басқарудың жетілдірілген жүйесі, оның ішінде Қазақстандағы жергілікті басқару басқарудың орталықсыздандырылуымен бірге жүруі керек. Бұл – жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың табиғи тәсілі, ол қолданыстағы тәжірибе мен муниципалитеттердің құрылу тарихымен расталады.

Басқаруды орталықсыздандыру, біріншіден, орталық басқару жүйесіндегі көптеген және кейде реактивтік өзгерістерді ұстап қалу шығындарын қысқартуға, сондай-ақ бақылаудың тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді; екіншіден, әлеуметтік белсенділікті арттыру және халықтың кең топтарын басқару үдерісіне енгізуге үлес қосады.

Орталықсыздандыру жолымен мемлекеттік басқару жүйесін жетілдірудің негізгі мақсаты мемлекеттік функцияларды жүзеге асырудың тиімділігін арттыру мен мемлекеттік және жергілікті басқарудың барлық деңгейлерінің арасындағы өкілеттілік пен жауапкершілікті, функцияларды оңтайлы бөлу есебінен халыққа қоғамдық қызмет көрсету, сондай-ақ бюджет аралық қатынастарды ұтымды қалыптастыру болып табылады. Орталықсыздандыруды және онымен тікелей байланысты басқа да шараларды жүзеге асырады, мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіреді, мемлекеттік функцияларды оңтайландырады, олардың барлық деңгейлерінде тиімді бөлінуін, бюджеттік қатынастардың неғұрлым тиімді моделін құруды, мемлекеттік және муниципалдық биліктің барлық деңгейлерінің тұрақты және тиімді жұмыс жасауын қамтамасыз етеді.

Жергілікті муниципалитеттер деңгейінде орталықсыздандыру түрлі бағыттар бойынша жүзеге асырылуы мүмкін.

Бірінші бағыт муниципалдық қызмет саласында бизнесті дамыту болып табылады. Әдетте бұл белгілі бір уақыт кезеңі ішінде келісімшарт жасасу арқылы конкурстық негізде жасалады. Бізде ол халыққа көліктік қызмет көрсету кезінде кеңінен таралуы мүмкін. Бизнес, сондай-ақ тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық, медицина және білім беру салаларында да болуы мүмкін.

Екіншісі – жекелеген муниципалдық қызметтерді беру арқылы коммерциялық емес ұйымдардың желісін дамыту. Бұл, бі-

рінші кезекте, әлеуметтік қызметтер саласында (қарттарға, мүгедектерге, босқындарға және мәжбүрлі көп адамдарға көмек көрсету, балалардың демалысын ұйымдастыру және сауықтыру іс-шаралары және т.б.) қолданылады.

Үшінші бағыт – қоғамдық өзін-өзі басқаруды дамыту. Ол шағын аудандарда және жекелеген елді мекендерде аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқару органдарын қалыптастыруға және тұрғын үй қорын пайдалану, аумақты абаттандыру және т.б. функцияларды беруге негізделеді. Осыған ұқсас халықты өзін-өзі басқару пәтер иелерінің кооперативтері, кондоминиумдар, саяжайлар қауымдастығы түрінде кеңінен таралған.

Үлкен қалаларды орталықсыздандыру күрделі, бірақ шешуге болатын мәселе болып табылады. Осы мақсатта басқаруды орталықсыздандыруға арналған қалалық бағдарламаларды әзірлеу және іске асыру қажет, ал ол үшін ең алдымен әкімшілік құрылымында әкімге бағынышты арнайы бөлімшелер құру керек. Ал қоғамдық өзін-өзі басқаруға қатысты мәселеде елеулі көмекті қалалық мәслихаттардың депутаттары мен өзін-өзі басқару кеңестерінің қауымдастығы көрсете алар еді.

Бакылау сұрақтары:

1. Қандай міндеттер биліктің барлық деңгейлері арасындағы функциялардың неғұрлым нақты келіспеуі үшін басымдықтарға айналады?
2. Неге бюджет мемлекеттік саясатты жүзеге асыру шаралары үшін басты құрал болып табылады?
3. Неліктен бюджетаралық қатынастардың оңтайлы үлгісін қалыптастыру керек?
4. Мемлекеттік басқарудың орталықсыздандыруының мәні неде және ол қандай бағыттарды қамтиды?
5. Муниципалдық білім деңгейінде орталықсыздандыру қандай бағыттар бойынша жүзеге асырылады?
6. Мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру шеңберінде бюджетаралық қатынастардың тұрақты жүйесін қалыптастырудың маңызы қандай?
7. Неліктен бюджеттік орталықсыздандыру мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру саясатының маңызды бөлігі болып табылады?
8. Чехия мен Венгриядағы өзін-өзі басқару жүйесін реформалау туралы қысқаша сипаттаңыз.

3

МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУДЫ ЖАҢҒЫРТУ: ҚАЗАҚСТАН ЖӘНЕ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕ

3.1. Мемлекеттік және жергілікті басқарудың халықаралық тәжірибесіне шолу

Тиімді басқару (ағылшынша *good governance* – «жақсы басқару») – бұл мемлекеттік басқарудың жаңа тұжырымдамасы. Алғаш рет бұл теория 1997 жылы БҰҰ даму бағдарламасы құжаттарында ұсынылған. Бұл құжаттарда тиімді мемлекеттік басқару – елдегі іс-шараларды барлық деңгейде басқару мақсатында экономикалық, саяси және әкімшілік билікті жүзеге асыруды қарастырады [30].

Басқару биліктің бөлінуі, халықтың басқаруы, жоғары лауазымды тұлғаларды сайлау және алмастыру, атқарушы билік институтының есеп беруі, заңдардың басшылыққа алынуы, саяси плюрализм, инклюзивтілік және транспаренттілік, бұқаралық ақпарат құралдарының тәуелсіздігі принциптеріне негізделеді деп болжанады. Сонымен қатар басқару нәтижелілігі ортақ ресурстарды белгіленген мерзімдерге және минималды шығындармен көздеген мақсатқа жеткізу болып табылады.

Демократиялық пен тиімділіктің үйлесуі бір-бірін толықтырады. «Жақсы басқару» үкіметтік шенеуніктердің негізгі мемлекеттік құндылықтарға қаншалықты сәйкес келетінін білдіреді. «Негізгі құндылықтар» тұжырымдамасы мемлекеттік қызметшілердің жұмысын бағалау үшін мемлекеттік басқарудың (құқықтық, саяси немесе басқарушылық) қандай тәсілі қолданылаты-

нына қарай әртүрлі мағынаға ие болады. Бұл – бір мезгілде ашықтық пен есептіліктің болуы, бұл мемлекеттік басқару сапасының мәселесін шешудің міндетті шарты болып табылады және мемлекеттік басқарудың негізгі құндылықтарын жүзеге асыруға мүмкіндік береді. Мемлекеттік қызметкерлердің іс-әрекеті жайлы қажет ақпаратсыз оларды басқаруға болмайды.

Мемлекеттік қызметшілердің қызметі туралы ақпараттың басқару мүмкіндігінсіз пайдасы жоқ.

Электрондық үкіметті құру, ең алдымен, әмбебап ұйымдас-тырушылық құндылықтарды іске асыруға (ашықтық және қоғам алдындағы есептілік) әсер етеді, мемлекеттік басқарудың қалған құндылықтарын тек жанама түрде қозғай отырып жүзеге асырады. Электрондық мемлекетте ашықтық азаматтардың мемлекеттік ақпаратқа қол жеткізуін қамтамасыз ету, есеп беру – мемлекеттік ақпараттың мемлекеттік тіркеуі ретінде жұртшылыққа ресми ақпарат беру, сондай-ақ мемлекеттік тіркеуге және ақпаратқа қол жеткізуге мүмкіндік беретін мемлекеттік ақпараттық жүйелерді тексеру арқылы қамтамасыз етіледі.

Бүкіләлемдік экономикалық форумның 2013 жылғы есебінде жаңа шарттар бойынша мемлекеттік басқарудың жұмыс істеуіне қойылатын талаптар қамтылған. Атап айтқанда, баяндамада F. A. S. T. (flatter, agile, streamlined, tech-enabled) принципі туралы айтылған, ол жариялы басқару органдарының қызметін бағалауды (flatter – «жазық», қолжетімді; agile – жылжымалы, streamlined – жақсы жолға қойылған, нақты ұйымдастырылған, and tech-enabled техникалық жабдықталған) негізге алады. FAST принципі жария басқарманың органдары өзінің барлық негізгі базалық сапасын сақтай отырып, оларды инновациялық, тиімді (effective) және нәтижелі (efficiency) практика қолдану арқылы күшейтуді көздейді. Жария басқару органдарының қызметінде «әбігерлік пен асығыстық» аз болуы тиіс, бірақ сапалы мемлекеттік қызметке және «жауапты үкіметке» көшу жедел түрде жүзеге асуы керек.

Governance Matters (Мемлекеттік басқарудың сапасы) – бұл жаһандық зерттеу және мемлекеттік басқарудың сапасы мен тиімділігі тұрғысынан әлем елдерінің рейтингісі. Ол Дүниежүзілік банктің әдістемесі бойынша әр түрлі көздерден алынған бірнеше жүздеген айнаымалылар негізінде (ұлттық институттардың

және халықаралық ұйымдардың статистикасы, халықаралық және үкіметтік емес ұйымдардың тұрақты негізде жүргізген зерттеулерінің нәтижелері) есептеледі. Зерттеу 1996 жылдан бастап жүргізіліп келеді және қазіргі уақытта әлемнің әр түрлі елдеріндегі мемлекеттік басқарудың сапалық көрсеткіштерінің жиынтығын білдіреді. Зерттеу авторлары: сарапшылар Даниэль Кауфманн (Daniel Kaufmann), Аарт Краай (Aart Kraay) және Массимо Мاستруцци (Massimo Mastruzzi).

Бұл зерттеудің әдістемесінде мемлекеттік басқарудың әртүрлі параметрлерін көрсететін алты индекс (Worldwide Governance Indicators) пайдаланылады:

Халықтың пікірін ескеру және мемлекеттік органдардың есеп беруі (Voice and Accountability) индексі саяси процестердің, азаматтық бостандық пен саяси құқықтарды өлшейтін түрлі аспектілердің көрсеткіштерін қамтиды. Бұл санаттағы көрсеткіштер азаматтардың мемлекеттік және басқа да билік органдарын таңдауына, баспасөз тәуелсіздігінің дәрежесіне, сөз бостандығының деңгейін бағалауға, бірлестіктер бостандығы мен басқа да азаматтық бостандықтарға қаншалықты қатыса алатынын өлшейді.

Саяси тұрақтылық және зорлық-зомбылықтың болмауы (Political Stability and Absence of Violence) индексі өзіне мемлекеттік институттардың тұрақтылығын, түбегейлі өзгерістердің ықтималдығын, саясатты өзгертуді, тұрақсыздандыруды және үкіметтің конституциялық емес әдістерін қосады.

Жұмыс тиімділігі үкімет (Government Effectiveness) индексі мемлекеттік қызметтердің сапасын, ішкі мемлекеттік саясатты жүзеге асырудың сапасын, мемлекеттің ішкі саясатына сенім деңгейін, мемлекеттік аппараттың жұмыс істеу сапасын және мемлекеттік қызметшілердің жұмысын, олардың құзыреттілігін, олардың тәуелсіздігінің деңгейін өлшейтін индикаторларды қамтиды.

Заңнаманың сапасы (реттеуші сапа) индексі жеке сектордың дамуына мүмкіндік беретін әрі оның дамуына өз үлесін қосатын дұрыс саясат пен құқықтық актілерді қалыптастыру және жүзеге асыру қабілеттілігін өлшейтін көрсеткіштерді қамтиды. Оның көмегімен нарықтық экономикаға қайшы келетін шаралар, мысалы, бағалардың деңгейіне және банктік қызметіне, бизнес

дамуының шамадан тыс реттелуіне, сауда қатынастарына, т.б. тіркеледі.

Заң үстемдігі индексі әр түрлі субъектілердің белгіленген құқықтық нормалардағы сенімділік дәрежесін, сондай-ақ олардың осы стандарттарға сәйкестігін, атап айтқанда, заңнамалық жүйенің тиімділігі мен болжамдылығын, қылмыс деңгейін және азаматтардың қылмысқа қатыстылығын, келісімшарттық келісімдерді жүзеге асыруға деген қатынасын өлшейтін индикаторларды қамтиды.

Сыбайлас жемқорлықты бақылау индексі қоғамдағы сыбайлас жемқорлықты (сыбайлас жемқорлық жеке жеңілдіктер алу мақсатында мемлекеттік органды пайдалану) түсіну, мемлекеттік билікті жалақылық мақсаттарда пайдалану дәрежесі, жоғары саяси деңгейде сыбайлас жемқорлықтың болуы, элитаның сыбайлас жемқорлығы, сыбайлас жемқорлықтың экономиканың дамуына әсері және т.б. қамтиды

Бұл параметрлер жалпы анықтама негізінде белгіленді, оған сәйкес мемлекеттік басқару органдары мемлекеттік арқылы басқаратын дәстүрлер мен институционалдық құрылымдар жиынтығы ретінде түсініледі. Әрбір мемлекет әрбір алты көрсеткіш үшін өз рейтингісін алады.

Жаңғырту – экономикалық дамуды қолдауға тырысатын барлық елдер мен аймақтар үшін басымдық, себебі инновация мен прогрессивтілік маңызды өсім жүргізушілері болып табылады. Бұл күштер тек индустрияландыруға ғана емес, сонымен қатар білім жасау, жинақтау және білімді тарату процесіне байланысты. Осыған байланысты модернизациялау үдерістерін жаңғырту кезінде инновациялық қоғамға көшу, негізгі білімдер эмпирикалық зерттеулерде орталық орынды алады.

Жаңғыртуды (модернизация) зерттеу орталығы және Қытайдың жаңғырту стратегиясын зерттеу тобының директоры, профессор Хэ Чуаньцидың еңбектері нақты факторларды бағалаудың әдістерін іздеуге салмақты үлес қосады, жаңғырту деңгейі бойынша елдердің кластеризация процесін анықтайды. Жаңғыртуды адами өркениеттің XVIII ғасырдан бері іргелі өзгеруінің бір түрі ретінде қарастырады, ол үш деңгейді бөліп шығарады: алғашқы (ПМ), екінші (ВМ) және интегралды жаңғырту (ИМ).

Алғашқы жаңғырту – өнеркәсіптік революция дәуірінде жүзеге асырылған процесс – алғашқы жол салушылардың, жаңғыртудың классикалық типі. Екінші жаңғырту – дамушы елдерде индустриялы қоғамның қалыптасуын алып жүруші процесс. Ол жетілген модельдің бар болуына байланысты болады, индустриалды-нарықтық өндірістік елдерде апробациялау, сондай-ақ мүмкіндігінше олармен сауда-өнеркәсіптік және мәдениет салаларында тікелей байланыс жасау.

Жаңғыртудың шешуші факторы дегеніміз – дәстүрлі құндылықтарды меңгеру және ауыстыру, әдеуметтік өзгерулерге, экономикалық өсуге бөгет келтіретін құндылықтарға, шаруашылық субъектілерді инновациялық қызметке уәждемелейтін зерттеме – жаңа технологияларды жасау және тарату, жаңа ұйымдық-экономикалық қарым-қатынастарды өндіру.

Осы бүкіләлемдік жаңғыртуды бағалау әдістемесінің көмегімен түрлі елдердегі жаңғырту деңгейлерін бағалауға болады. Жаңғыртудың индекстері бағалаудың нәтижесі болып табылады және әлемде болып жатқан өзгерулер бойынша есептік дерекқорларды білдіреді.

Профессор Хэ Чуаньцидың есептеуіне сәйкес, әлемнің 131 елі бойынша жүргізілген зерттеулер, елдерді жаңғырту деңгейі бойынша төрт топқа бөлуге болатындығын көрсетеді: дамыған, орташа дамыған, алдын ала дамыған және артта қалған елдер (2-кесте).

2-кесте

Елдер топтары бойынша жаңғырту индекстерінің мәндер интервалы

Елдердің топтары	Алғашқы		Екінші		Интегралды	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Дамыған	100	100	81	109	78	97
Орташа дамыған	92	100	52	80	53	83
Алдын ала дамыған	72	100	32	49	32	56
Артта қалған	39	84	12	30	15	38

Ескертпе! Дереккөз негізінде құрылған [31].

2006 жылы 131 елдің 35-і алғашқы жаңғыртуды (Жаңғыртуды зерттеу орталығы және Қытайдың жаңғырту стратегиясын зерттеу тобының есептеуі бойынша) жүзеге асырды. Сонымен бірге бастапқы жаңғыртудың толық жүзеге асырылуы Батыстың индустриалды дамыған елдерінің 1960 жылдың басында қол жеткізген даму деңгейін білдіреді.

Түгелге жуық мемлекеттің үкіметтері құрылымы мен атқаратын қызметі бойынша оңтайлы, үлкен емес және сапалы шешімді жедел қабылдай алатын мемлекеттік басқарудың тиімді жүйесін құруға ерекше назар аударады.

Дамыған елдердегі мемлекеттік басқару реформасының басты мақсаты – заманауи әлемдегі мемлекеттің функцияларын жүзеге асырудың механизмдерін елеулі өзгерту.

XX ғасырдың 80-90 жылдарында көптеген елдерде мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың айтарлықтай көлемдегі, кең ауқымды және кешенді бағдарламаларын жүзеге асыруда сәтті қолданылған негізгі тренд – жаңа мемлекеттік басқару теориясы (New Public Management).

Мемлекеттік басқару реформасы философиясына «ынталандырушы мемлекет» тұжырымдамасы негіз болды. Бұл тұжырымдама мемлекет пен азамат арасындағы қарым-қатынасты жаңаша түрде айқындайды (қамқорлықтан серіктестік қатынасқа өту), яғни мемлекеттің мәселелері қоғамдық пікірталас барысында анықталады, қоғам мен мемлекет арасында серіктестік дамып, жауапкершіліктер бөлінеді.

Мемлекет қоғамдық мәселелердің шешілу үрдісіне бастамашылық етеді және делдал рөлінде болады, азаматтардың жауапкершілік шегін орнатады. Осылайша, мемлекеттің маңызды қызметі бастамашылық ету, активтендіру және ынталандыру болып табылады.

Мемлекеттік қызметті реформалаудың мәні жаңа мемлекеттік басқару теориясы бойынша бірқатар қызметтерге қорытылған, бұрын да мемлекет жүзеге асырған нарықтық құрылым мемлекеттік басқарудың кең масштабты маркетингизациясы, мемлекеттік басқару аясында коммерциялық қызметті таратуды негіздеуді болжайды.

Осылайша, мемлекеттік басқарудың осы модель бойынша түрлендіру жүйесі келесілерді болжайды:

– мемлекеттік аппарат қағидаларының жұмысына нарықтық категорияны енгізу (пайда, шығын, бәсекелестік, шығындарды есептеу және т.б.);

– өз бетінше қызмет атқаратын қоғамдық ұйымдарды бұрыннан мемлекет орындап келген бірқатар қызметтерді орындауға тарту.

Осындай модельге сәйкес, мемлекеттік басқару реформаларының мақсаттары – көбірек нәтижелілікті, иілгіштікті, айқындықты, мемлекеттік қызметті пайдаланушы азаматтармен тығызырақ байланысты қамтамасыз ету.

Жаңа мемлекеттік басқарудың негізгі мәні мемлекеттік қызметті азаматтық қызмет көрсетуге бағдарланған ұйым ретінде көрсететін қызмет көрсету тәсілін жүзеге асыруға бағытталған. Яғни стратегиялық функциялар мемлекеттік аппараттың қолында қалады, ал қалған қызмет көрсетумен байланысты және бұрында мемлекетпен іске асырылған функциялар коммерциялық құрылымға жүктеледі. Жаңа мемлекеттік басқару теориясының практикадағы шығындары жайлы айта кеткен жөн.

Мемлекеттік қызметтің және бизнестің этикалық қағидаларының жақындауы мемлекеттік қызметкерлердің жұмысына жақсы әсерін тигізбейді. Бизнесіне емес, мемлекеттік қызметте жұмыс істегені үшін арттырған беделі мынаған байланысты жоғалып кетеді: мемлекеттік мекемелердің этикасы коммерциялық принциптерді ұғынады, нәтижесінде мемлекеттік қызметкерлер қоғамның пайдасы үшін бағытталған «халық қызметшісі» ретінде емес, көбінесе табыс табуға бағытталған бизнесшілерге ұқсайды. Расында мемлекеттік қызметтің мемлекеттік қызметкер этикасының кейіпіне негативті ықпал етуі Австралия, Канада, Жапония, Ұлыбритания, АҚШ сияқты индустриалды дамыған елдерде көрініс тапқан.

Тарихта қалыптасқан мемлекеттік басқарудың қазақстандық моделі – көптеген постсоциалистік елдердегі сияқты, мынадай қағидаға сүйеніп құралған модель: төмендегі ұйымның міндеттерін орындап, жоғарыдағыларға басқару үшін мәліметтер беруге бағытталған. Осыған дейін Қазақстанда мемлекеттік ұйымдардың жұмысының өзіндік құндылығы тұтынушымен байланыстырылмай қарастырылған, ол мемлекеттік мекемелердің мақсатының «мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру» тұжырымдамасы сияқты.

Соңғы уақытта Қазақстан тұтынушыға бағытталған (АҚШ, Ұлыбритания, Нидерланды, Канада, Үндістан, Австралия және т.б.) жаңа мемлекеттік басқаруға ақырындап өтіп келеді, бұл жағдайда мемлекеттік мекемелердің негізгі мақсаты – нарықтың субъектілері мен халыққа жағдай жасау, олардың құқықтары мен қызығушылықтарын қамтамасыз ету.

Сәйкесінше, негізгі трендті ұстануда біздің еліміздің ұлттық экономикасының ерекшеліктерін есепке алу, сондай-ақ жаңа мемлекеттік басқару қағидаттарын енгізген басқа елдердің бастан кешірген мәселелерін ескеру қажет. Қазақстандағы стратегиялық мақсаттарға қол жеткізу үшін мемлекеттің мемлекеттік бюджетінің бағытын сақтай отырып, мемлекеттік қызмет көрсетудің тұтынушылары – азаматтардың қажеттіліктеріне бағдарланудың негізгі қағидасын енгізу. Азаматтар мен бизнестің қажеттіліктерін толық қанағаттандыра отырып, мемлекеттің бәсекеге қабілеттілігін арттыру және мемлекеттік қызметтің патриоттық құраушысын сақтау қажет.

Бақылау сұрақтары:

1. Қандай құжаттарда оңтайлы мемлекеттік басқару еліміздің барлық деңгейлеріне басшылық жасау үшін экономикалық, саяси және әкімшілік билікті жүзеге асыру құралы ретінде қарастырылады? Оларды атаңыз.
2. Ашықтық пен есептіліктің болуы мемлекеттік басқарудың сапасын қамтамасыз етудің міндетті шарты болып табылатындығын және мемлекеттік басқарудың негізгі құндылықтарын іске асыруға мүмкіндік беретінін мысалмен дәлелдеңіз.
3. Мемлекеттік органдардың қызметін бағалау негіздеуде ұсынылған «F.A.S.T.» принципінің мазмұны қандай?
4. Мемлекеттік басқарудың сапасы деген не және не үшін ол жаһандық зерттеудің санатына жағады?
5. Әлем елдерінің рейтингтік көрсеткіші бойынша мемлекеттік басқару тиімділігінің сапасын Дүниежүзілік банк (The World Bank) қандай әдіспен есептейді? Мәнін ашып көрсетіңіз.
6. Дүниежүзілік банктің әдіснамасында пайдаланылатын мемлекеттік басқарудың әр түрлі параметрлерін көрсететін басқарудың алты әлемдік индикаторын сипаттаңыз.
7. Мемлекеттің жаңа мемлекеттік басқару теориясындағы мемлекеттік қызметті реформалаудың мәні неде?
8. Мемлекеттік басқарудың кен ауқымды маркетингизациясы нені көздейді?
9. Мемлекеттің жаңа басқару теориясы бойынша жаңғыртудың шешуші факторы мен мемлекеттік қызметті реформалаудың мәнін түсіндіріңіз.

3.2. Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқаруды жаңғыртудың мазмұны мен мақсаты

Қазақстан Республикасындағы кең ауқымды әкімшілік реформа жүргізу барысындағы өзекті мәселелердің бірі – барлық деңгейдегі (ұлттық және жергілікті) түрлі мемлекеттік органдар ұсынатын қызметтердің сапасын толық бақылау және бағалау жүргізу қажеттілігі. Мониторинг және тиімділікті бағалау – сапаны өлшеуге арналған ішкі құралдар ғана емес, сонымен қатар азаматтардың осы қызметтердің тікелей пайдаланушылары туралы пікірлерін ескеруі керек. Қазақстан Республикасының жағдайларына бейімделген халықаралық тәжірибенің ең жақсы мысалдарына негізделген Қазақстан Республикасында бірыңғай, тиімді мониторингтің әдіснаманың болмауы әрқашан жергілікті өзін-өзі басқару органдарының әлеуметтік жауапкершілігіне күмән тудырады.

Қазақстан Республикасына келетін болсақ, Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес, мемлекет істерін басқаруға қатысу құқығы азаматтардың негізгі құқықтары мен бостандықтарының бірі болып табылады (Конституцияның 33-бабының 1-тармағы) және мемлекеттік органдар әрбір азаматқа оның құқықтары мен мүдделерін қозғайтын құжаттармен, шешімдермен және ақпарат көздерімен танысуға мүмкіндік беруге міндетті (Конституцияның 18-бабының 3-тармағы).

Жаңғырту орталық, аймақтық және жергілікті басқару органдарының арасындағы өзара байланысты нығайтуға, басқару функцияларын орталықсыздандыруды күшейтуге мүмкіндік береді.

Ең кең тараған анықтама бойынша, жаңғырту – дәстүрлі қоғамнан (аграрлық, патриархалдық мәдениет пен қатаң бекітілген әлеуметтік иерархиядан) ірі машина жасау өндірісі мен заңға сүйене отырып, қоғамдық процестерді ұтымды басқаруға негізделген индустриалдық қоғамға көшу үдерісін білдіреді. Жаңғырту теориясына сәйкес, Батыс елдерінде бұл үдеріс ХІХ ғасырдың бірінші онжылдығынан ХХ ғасырдың 50-жылдарына дейінгі аралықта ұзақ мерзімді алды. Жаңғырту теориясының шеңберінде қоғамның екі түрі бар: дәстүрлі және заманауи (modern

society). Дәстүрліден заманауиға көшу үдерісі *жаңғырту* деп аталады [32].

Көптеген елдерде (ТМД елдері) өтіп жатқан немесе «өтпелі кезеңдегі» (Англия, Италия, АҚШ, Бразилия және т.б.) модернизация үрдісін зерттейтін ғалымдарды «Батыс елдерінің» қарсыластары мен жақтаушылары деп бөлуге болады. Біздің көзқарасымыз бойынша, мұндай ұғым модернизация теориясына сәйкес бірінші болып Батыс әлемінің модернизацияланған өзгерістері жолынан өтті. Батыс елдерін жаңғырту ішкі импульстермен байланысты болды, себебі либерализм мен ғылыми-техникалық жетістіктердің принциптері Батыстың мәдени шығармашылығының өнімдері болды.

Батыстың тәжірибесі, бағалау тұрғысынан алғанда, әрине, маңызды, бірақ оның басқа мемлекеттерде дәл сол күйінде қайталануы екіталай. Сонымен қатар кейбір Шығыс елдері, тұтастай алғанда, Батысқа қарағанда жаңғыру жолын кейінірек бастағанымен, мақсатты түрде қуып жете алды, бірақ ұлттық ерекшелігіне сәйкес, қысқа жолмен жетті. Кейбір елдер бұл бағытпен «қозғалыс» жасауды енді ғана бастады немесе оған кірісе алмауда.

Демек, жаңғыртудың әр түрлі әлеуметтік-экономикалық жүйелерді (табысты, мәселелік немесе сәтсіз) осы процесті табысты аяқтауға әкелетін немесе әкелуі мүмкін емес жолдары бар.

Өз жолын таба алған Шығыс елдері батысқа тең емес дәрежедегі өз мәдениеті мен ерекшеліктерін сақтап, әлемдік даму тәжірибесін пайдаланып, тіпті кейбір жағдайларда Батыс елдерінен асып түсті.

Қазіргі Қазақстандық жаңғыртудың сипаты мен келешегі туралы сұрақтарға жауап іздеуде басты жауап Батыс Еуропа, Солтүстік Америка және Шығыс елдерінің тарихи тәжірибелерінен алынды. Бұл елдерде «табиғи» жаңғырту үдерісі қоғам өмірінің барлық саласын – экономика, саясат, құқық, мәдениет, әлеуметтік қарым-қатынасты қамтыды.

«Жаңғырту теориясы» – ХХ ғасырдың 70-жылдарының басында индустриалдық қоғамның болашағына «үңілудің» сол кездегі шын мәнінде қуатты құралы болып саналған тұжырымдамадан алынған атау.

Жетілдірілген типология жаңғыртудың үш типін бөлуді ұсынады:

– эндогендік немесе бастапқы жаңғырту, өзіндік ресурстарын (экономикалық, ғылыми-интеллектуалдық, мәдени және т.б.) өзектендіру мен эволюциялық дамуға негізделген жаңғырту (АҚШ, Еуропа);

– эндогендік-экзогендік жаңғырту немесе «екінші», «қуып жетуші» жаңғырту, әлеуметтік жүйенің мақсатын, құралдары мен тәсілдерін өзгерту негізінде жүзеге асырылатын жаңғырту, – өзіндік негізіне сүйеніп және басқа елдерден «алып пайдалану» (Түркия, Грекия, ТМД елдері);

– экзогендік, имитациялық жаңғырту, өзіндік негізі болмаған жағдайда, басқа елдерден «алып пайдалану» негізінде жүзеге асырылатын жаңғырту.

Бірінші типтегі елдермен салыстырғанда «қуып жетуші» жаңғырту (эндогендік-экзогендік, экзогендік жаңғырту) типіндегі елдерде саяси фактор аса маңызды рөл атқарады. Бұл түсінікті, өйткені мұнда дәстүрлі экономикалық, әлеуметтік, әлеуметтік-мәдени және саяси құрылымдардың өздігінен өзгеруі үшін жеткілікті алғышарттар қалыптаспаған, сондықтан мемлекет кейбір жағдайларда «түрткі» және трансформация процесін ұйымдастырушы ретінде әрекет етуге мәжбүр. Бұл көбінесе осы елдерде «дамудың авторитаризмі» деп аталатын екінші деңгейлі режимді құрумен байланысты.

Соңғы он жылдан аса уақыт бойы заманауи Қазақстанда өтіп жатқан өзгерістер түбегейлі өзге тарихи жағдайларда жүзеге асырылған кезекті жаңғырту, кезекті транзит ретінде қарастырылуы мүмкін. Қазақстанда жүріп жатқан жаңғырту үдерісін тұтастай эндогендік-экзогендік түрге жатқызуға болады (дәстүрлі сипатты сақтай отырып, әлеуметтік-саяси қатынастарды терең өзгертпестен, батыстық типтегі өркениеттің кейбір элементтерін алу). Қазақстандық үлгідегі жаңғыртуға тән ерекшелік өзіндік және шеттен алынған әртүрлі институттар мен дәстүрлерді (ішінара жаңғырту) үйлестіру болып табылады.

Біздің ойымызша, жаңғырту теориясының негізгі болжамын толығымен қолдауға тура келеді: кез келген жағдайда экономикалық даму негізгі құндылықтар мен декларациялар жүйесіндегі ең елеулі өзгерістермен байланысты. Қазақстан қазіргі кезеңде дамуға, экономикалық әлеуетін қалпына келтіруге, қайта жаңғыртуды табысты аяқтауға және өзге постиндустриалды

дәуірге сапалы көшуді жүзеге асырған әлемдік елдер қоғамдас-тығында лайықты орын алуға мүмкіндік беретін моделін іздеу жағдайында тұр.

Қазақстандық жолдың жаңа кезеңі – экономиканы нығайтудың жаңа міндеттерін іске асыру, халықтың әл-ауқатын арттыру кезеңі. Қазақстанға экономикалық табыстар мен қоғамдық игілікті қамтамасыз етудің арасындағы оңтайлы тепе-теңдікті табу ауадай қажет.

Әлеуметтік-экономикалық жаңғырту – индустриалды саясатқа, ғылыми-техникалық инновациялар мен инновацияларды дамытуға және әлеуметтік инфрақұрылымдарды салыстыруға ықпал ететін өзара байланысты бағыттардың жиынтығы. Әлеуметтік-экономикалық жаңғырту келесі мақсаттарды көздейді: жаңа ғылыми-техникалық жетістіктер мен озық технологияларды енгізу негізінде экономиканы жаңғырту және жетілдіру; экономиканың тиімділігін арттыруға және аймақаралық және халықаралық еңбек бөлінісінде бәсекеге қабілеттілікті арттыруға бағытталған озық құрылымдық ілгерілеу мен институционалды өзгерістерді жүзеге асыру.

Өңірдің әлеуметтік-экономикалық жаңғыруы өңірлерде жүзеге асырылатын бүкіл ұдайы өндіріс үдерісін, өндіріс, тарату, айырбастау және тұтыну үрдісіндегі экономикалық қарым-қатынастың барлық жүйесін жаңғырту болып табылады. Ол өңір экономикасының жоғары бәсекеге қабілеттілігі мен өнеркәсіптік, ғылыми-техникалық, еңбек және табиғи әлеуетін толық әрі тиімді пайдалану негізінде өнімнің құнын және сатып алынған көлемін шығару бойынша ең маңызды шығындарға қол жеткізуге бағытталуы тиіс.

Қазақстан экономикасын жаңғырту мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық және саяси бағыттарындағы даму жолының маңызды тарихи кезеңі екенін толық сеніммен айтуға болады.

Мемлекет басшысы 2017 жылғы 31 қаңтардағы «Қазақстанның үшінші жаңғыруы: жаһандық бәсекеге қабілеттілік» атты Қазақстан халқына Жолдауында мемлекеттік билікті орталықсыздандыру мәселелерін нақты және тиімді іске асыруға бағыттауды тапсырды.

Мемлекеттік басқарудың барлық жүйесін жаңғырту мәселелері төменгі деңгейдегі, аудандық (қалалық) деңгейдегі жергі-

лікті атқарушы органдардан қаржылық және экономикалық тәуелсіздік деңгейін кеңейту сияқты маңызды бағыттарды шешуді; жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік органдармен әлемдік сапа стандарттарына сәйкес өзара табысты іс-қимылын дамытуды; жергілікті маңызы бар әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешудегі халықты және бизнес-құрылымдарға жауапкершілікті күшейтуді; Қазақстан өңірлері экономикасының тиімділігін арттыру үшін инновациялық технологияларды оңтайландыру мен енгізуді қамтиды.

Жаһандық экономикалық үдерістерге ену экономикасының тиімділігі мен бәсекеге қабілеттілігін арттыруға ұмтылған әрбір елдің ұлттық дамуының қажетті шарты болып табылады. Егер ұлттық экономиканы жүйе, ал өңірлерді осы жүйенің элементі ретінде қарастырсақ, тәжірибеде дәлелденгендей өңірлер тұрақты және қарқынды дамыса, ол ел экономикасының бәсекеге қабілетті екендігінің дәлелі бола алады. Қазақстан Республикасының экономикалық дамуының қазіргі кезеңі көптеген аймақтық мәселелерге қызығушылықты күшейту арқылы сипатталады. Қазақстанның қуаттылығы – ең алдымен, өңірлердің қуаттылығы.

Жалпы ел өңірлерінің әлеуметтік-экономикалық ерекшеліктерін мұқият есепке алмай, жаңғыртуды жүзеге асыру «жаңғырту әсерлерін» бөлудің теңсіздігіне әкелуі мүмкін, бұл өз кезегінде, өңірлерді дамытудағы теңгерімсіздіктерге әкелуі мүмкін. Елді жаңғыртуға бағытталған ұзақ мерзімді стратегиялар мен даму жоспарлары ел өңірлерінің әлеуетіне негізделуі керек. Біздің еліміздің әлеуметтік-экономикалық дамуында күшті ресурстық, инфрақұрылымдық және институционалдық шектеулер бар. Сондықтан еліміздің мүмкіндігін бағалау индустриялық-инновациялық жаңғыртудың басым бағыттарын айқындау және Қазақстан мен оның өңірлерінің бәсекеге қабілеттілігін арттырудың басты міндеті болып табылады. Өңірлердің әлеуметтік-экономикалық дамуын қамтамасыз ету үшін өндіруші күштерді ұтымды кеңейтуге және өнеркәсіптің индустриялық-аумақтық құрылымын салыстыруға қол жеткізу қажет. Сонымен қатар бұл саясат өнеркәсіптің шикізаттық бағытынан арылуды, табиғи және климаттық әлеуетті тиімді пайдалану негізінде бәсекеге қабілетті өнеркәсіп өнімдерін өндіруді қамтамасыз етуді басшылыққа алуы тиіс.

Өңірлерді әлеуметтік-экономикалық жаңғыртудың маңызды басқарушы параметрлері:

– өңірлердің өнеркәсіптік салаларын заманауи ғылыми сыйымды технологияларға бағыттау;

– өнеркәсіптің шикізаттық бағытынан арылу, табиғи және ауылшаруашылық шикізаттарын өнеркәсіптік өндеуге белсенді түрде тарту;

– ішкі және сыртқы нарықтарда өнеркәсіптік өнімнің өндірісін ұлғайту негізінде өңірлердің өнеркәсіптік позицияларын нығайту;

– сапалы, бәсекеге қабілетті өнім шығаруға қабілетті жоғары технологиялық және ғылыми сыйымды өнеркәсіптік өндірістерді құру;

– бәсекеге қабілетті өнімдерді өндіру үшін шетелдік инвестицияларды белсенді тарту, бірлескен қызметті дамыту.

Қазіргі уақытта Қазақстанның өңірлік саясаты өңірлік бәсекеге қабілеттілік деңгейін көтеруге, экономикалық өсу орталықтарын дамытуға, республика тұрғындарының жұмыспен қамтылуына және өмір сүру сапасын арттыруға бағытталған.

Өңірлердегі іскерлік және инвестициялық ахуалға ықпалын тигізетін, жергілікті атқарушы органдардың басты міндеттерінің бірі инфрақұрылымды дамыту және қолдау болып табылады. Болашақта Қазақстан өңірлерінің серпінді дамуының мақсаттарында шағын қалаларды дамытуға, сондай-ақ экономикалық өсу орталықтарында басым міндеттерді шешуге басты назар аударылады.

Орта мерзімді негізде экономикалық саясаттың бағыттары ретінде төмендегілерге басымдық беріледі:

1) ел экономикасының дамуындағы елеулі серпілістің негізі ретінде әлемдік экономикаға тиімді ықпалдасу;

2) Қазақстанның тұрақты экономикалық өсуінің негізі ретінде экономиканы одан әрі жаңғырту және әртараптандыру;

3) халықтың осал топтарын қорғауға және экономиканың өнімді дамуын ынталандыруға бағытталған заманауи әлеуметтік саясат;

4) ғылым мен білімнің қазіргі заманғы жүйесін, халықтың рухани әлеуетін дамыту, мәдениетті дамыту;

5) денсаулық сақтау саласын ұйымдастырудағы заманауи қағидаттарға және стандарттарға көшу;

6) экономиканың теңгерімді даму қажеттілігіне сай келетін аумақтық даму.

Осы жағдайларда өңірлерді дамытуға мемлекеттің араласуының мақсаты – барлық өңір тұрғындарының жоғары әл-ауқаты мен өмір сүру сапасына қол жеткізуге мүмкіндік беретін экономикалық қызметті ұйымдастыру.

Мемлекеттік басқаруды жаңғырту оның тиімділігі мәселесімен тығыз байланысты. Мемлекеттік басқарудың тиімділігі туралы мәселе әрдайым маңызды әрі өзекті болып табылады. Оның үздіксіз сипаты қоғам үшін қажетті нәрсені үнемі жетілдіру қажеттілігімен анықталған.

Дүниежүзілік банктің әдіснамасында мемлекеттік басқарудың бірқатар негізгі компоненттері пайдаланылады:

1) халықтың пікірін ескеру және мемлекеттік ұйымдардың есептілігі (ел азаматтары үкіметті және биліктің басқа да органдарын таңдау мүмкіндігіне қандай дәрежеде ие екендігін, сөз бостандығының, бірлестіктер еркіндігінің, азаматтық еркіндіктің деңгейін бағалау);

2) саяси тұрақтылық және зорлық-зомбылықтың жоқтығы (мемлекеттік институттардың тұрақтылығы, тұрақсыздық ықтималдылығы);

3) мемлекеттік қызметтің тиімділігі (мемлекеттік қызмет көрсету сапасы, мемлекеттік қызметшілердің жұмысы, олардың саяси қысымнан тәуелсіздігі, мемлекеттік саясатты әзірлеу мен жүзеге асырудың сапасы және т.б.);

4) заңнаманың сапасы (үкіметтің жеке сектордың дамуына мүмкіндік беретін ұтымды саясат пен құқықтық актілерді қалыптастыру және іске асыру қабілеті);

5) Заңның үстемдігі (әр түрлі субъектілердің қоғам бекіткен нормаларға сенімділігі, сондай-ақ осы нормалардың сақталуы, атап айтқанда, келісімшарттардың міндетті түрде орындалуы, полицияның, соттардың жұмысының тиімділігі, қылмыс деңгейінің төмендігі және т.б.);

6) сыбайлас жемқорлықты шектеу (мемлекеттік билікті пайдакүнемдік мақсаттарда қолдану дәрежесі).

Әрбір елдің бағалау пайыздық көрсеткіштердің негізінде жүзеге асырылады. Жеңілдету үшін бағалау жүйесі жеті балдық шкала бойынша, 1 – жоғары бағалау (бұл мемлекеттің осы санаттағы рейтингі 90-100 % құрайтындығын білдіреді), 2 – төменгі (осы санаттағы мемлекеттердің ең нашар көрсеткішке ие екендігін білдіреді). 3 – 75-90 % рейтингті білдіреді, 4 – 50-75 %, 5 – 25-50 %, 6 – 10-25 %, 7 – 0-10 %.

Басқа елдермен салыстырғанда, мемлекеттік менеджмент тиімділігінің сапасы бойынша, Қазақстан Бүкіләлемдік банктің зерттеулерінде «Мемлекеттік менеджменттің бүкіләлемдік индикаторлары» бойынша орта позицияны тұрақты түрле иеленіп отыр.

Мұны Халықаралық менеджментті дамыту институтының (IMD) рейтингісі де растайды, 2018 жылы 63 елдің арасында «Үкіметтің тиімділігі» позициясы бойынша Қазақстан 25-орынды иеленді.

Мемлекеттік органдарға жүктелген міндеттер мен функциялардың тиімділігін анықтау үшін Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 19 наурыздағы № 954 Жарлығымен бекітілген «Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі» енгізілген.

Бағалау нәтижелері мемлекеттік менеджмент құрылымына бағалау жүйесі сәтті енгізілгендігін көрсетеді. Өйткені оның қағидалары мен механизмдерін барлық мемлекеттік органдар мен ведомстволар қабылдап, алғашқы нәтижелер алынды. Сондай-ақ мемлекеттік аппарат қызметіндегі жүйелі мәселелер анықталып, оларды шешу бойынша жұмыстар басталды. Бағалау жүйесінің арқасында бағалаудың әр бағытына оң өзгерістер енгізуді қамтамасыз еткен бірқатар іс-шаралар кешені қабылданды:

– мемлекеттік жоспарлау бойынша – бағдарламалық құжаттардың санын 4,5 есеге (3849-дан 861-ге дейін) және есеп беруді 40 %-ға (23,3-тен 14,1 мыңға дейін) қысқартқаннан кейін мемлекеттік органдардың өнімсіз қызметінің деңгейі айтарлықтай төмендеді. Басқа бағдарламалар нәтижелілік көрсеткіштерімен толықтырылып, аумақтарды дамыту бағдарламалары үшін көрсеткіштердің бірыңғай тізімі жасалды. Актілер мен нұсқамаларды

бақылау шеңберінде сапасыз орындалған актілер мен нұсқаулықтардың саны 5 еседен артық қысқартылды, қайталанатын және ескірген 326 нұсқама бақылаудан алынып тасталды және өнімсіз нұсқамалар бойынша есептілік жойылды.

Мемлекет басшысының тапсырмасын орындау бойынша премьер министрдің орынбасарлары мен мемлекеттік органдардың бірінші басшыларына жауапкершілік күшейтілді. Күрделі және тұжырымдамалық нұсқамалар бойынша нақты индикаторлар және кезең-кезеңмен іске асыру көрсетіле отырып, бақылау енгізілді. Мемлекеттік қызмет көрсетуді қамтамасыз ету экономиканың барлық салаларында және әлеуметтік бағыттарда көрініс табуы тиіс. Ең алдымен, қызмет көрсету үдерісіндегі шешім қабылдау процедуралары максималды жеңілдетілуі және стандартталуы керек екенін атап өткен жөн.

Мемлекеттік басқару жүйесін институционалдық нығайту және мемлекеттік қызметтер үшін қажетті жағдайларды жасау шеңберінде бірнеше мемлекеттік органдардың функциялары мен өкілеттіктері қайта қаралып, шектетілді. Осы бағытта Дүниежүзілік экономикалық форумның Жаһандық бәсекеге қабілеттілік орталығының рейтингісінде «Бизнестің тиімділігін арттыру бойынша мемлекеттік қызметтер» жаңа бағыты бойынша Қазақстан 34-орынға ие болды (2018 жылы). Ақпараттық-коммуникациялық технологияларды қолданудың арқасында мемлекеттік органдардың тиімділігі айтарлықтай жақсарды. Осылайша, автоматтандыру деңгейі 2,5 есе (44 %-ға) артты, ол электронды қызметтердің көлемін 5 есеге (12,7 млн-ға дейін) арттырды.

Кадрлық менеджмент жүйесіндегі өзгерістер нәтижесінде мемлекеттік қызметке кадрларды іріктеудің кәсіби деңгейі мен тиімділігі артты. Мысалы, конкурсқа қатысушы мемлекеттік қызметшілердің саны 30 %-ға төмендеді, қызметтік ауысушылық 20 %-ға төмендеді, ал біліктіліктерін 20 %-ға арттырды. Кадрлық құрамды бағалауда алынған нәтижелер «Мемлекеттік қызмет мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңын қабылдауда ескерілді және 2011 жылғы 21 шілдедегі «Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жаңа моделінің тұжырымда-

масына» сәйкес «Е-қызмет» электрондық жүйесін кеңінен қолданауда өз септігін тигізді.

Сондай-ақ халыққа мемлекеттік қызмет көрсету, мемлекеттік органдар қызметінің негізгі көрсеткіштері жүйесінің айқын еместігін ескерген жөн. Уәкілетті мемлекеттік органдар ұсынылатын мемлекеттік қызметтердің сапалылығы мен қолжетімділік көрсеткіштерінің мақсатты мәндерін және оларға қол жеткізу үшін қажетті бюджет қаражатының мөлшерін негізді түрде анықтап беруі тиіс, содан кейін бекітілген тәртіпте оларды дамудың стратегиялық жоспарларына енгізуі керек.

Бұл жоғары тұрған және мүдделі органдарға, қоғамдық ұйымдарға және қатардағы азаматтарға жауапты мемлекеттік қызметшілердің сапасын бақылауға және бюджеттік қаражаттың мақсатты пайдаланылуын бақылауға мүмкіндік береді, ол – дамыған елдерде пайдаланатын мемлекеттік басқарудың жаңа моделі.

Елдің бәсекеге қабілеттілігін арттыруда институционалдық дамудың маңызы зор. Халықаралық рейтингтерде Қазақстан позициясының оң нәтижесі байқалып келеді, әсіресе азаматтық құқықты қорғау мен институттар қызметінің тиімділігі артып келеді. Мамандардың бағалауы бойынша, мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру ЖІӨ өсімінің 2 %-ына дейін жетуі мүмкін.

Бақылау сұрақтары:

1. Барлық деңгейдегі мемлекеттік органдар (ұлттық және жергілікті) ұсынатын қызметтер сапасын толық бақылау және бағалау қажеттілігі қандай?
2. Әлемдік тәжірибеде әлеуметтік және экономикалық жүйені өзгертудің жолдары қандай?
3. Мемлекеттің және жергілікті өзін-өзі басқарудың типологиясындағы жаңғыртуның түрлері қандай?
4. Жаңғырту теориясының негізгі болжамы қандай?
5. Отандық мамандардың пікірінше, жергілікті өзін-өзі басқарудың әлеуметтік-экономикалық жаңғыртуы қандай?
6. Қазақстан экономикасын жаңғыртулаудың қандай әдістері бар?
7. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұрғысынан бүгінгі таңдағы аймақтық саясаткердің мақсаты қандай?
8. Дүниежүзілік банктің әдіснамасында қандай мемлекеттік басқарудың негізгі алты компоненті пайдаланылады?
9. Мемлекеттің жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі халыққа мемлекеттік қызметтерді есепке алудың қолайсыз жүйесінің қандай әсер ету салдары бар?
10. Шетелдердің мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесін жаңғыртудағы тәжірибелерін сипаттаңыз.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНІҢ ИННОВАЦИЯЛЫҚ ДАМУЫ

4.1. Үкіметтік бағдарламаларды бағалау – мемлекеттік басқаруды жаңғыртудың бағыты ретінде

Әлемнің көптеген елдерінде бағдарламалар мен саясатты бағалау бұрыннан бері мемлекеттік басқару құралдарының құрамына кіреді және тәжірибеде кеңінен пайдаланылады. ТМД елдерінің мемлекеттік құрылымдары ортақ мәселелерге ұшыраса отырып, осы құралды енді ғана игере бастады. Олардың арасынан келесі мәселелерді ерекше атап өту керек: бағалаудың рөлін басқаратын құрал және азаматтық қоғамды қалыптастару механизмі ретінде жете түсінбеушілік. Соның салдарынан мемлекеттік құрылымдар тұрғысынан бағалауға деген қажеттілік төмендеген; бағалаумен айналысатын ұйымдар жоқ деуге де болады, білікті бағалаушы мамандардың кәсіби дайындығының жетіспеушілігі байқалады, өзіндік әдістемелік база нашар әзірленген, тіпті жүргізілген бағалау зерттеулерінің нәтижелері ақпараттық оқшауланған және т.б.

Мемлекеттік саясатты бағалау білімді, тәжірибелер мен сабақтарды жинақтаудың құралы болып табылады және үкімет әрекеттері туралы кері байланысты береді, тиісті басқару қағида-даттарын (тиімділік, нәтижелік, ашықтық, есептілік) жүзеге асыруды қамтамасыз етеді.

АҚШ, Канада, Нидерланды, Ұлыбритания сияқты елдердегі бағалаудың дамыған жүйелері бағалауға деген қабілеттілікті

дамытудың нұсқаларын іздеу үшін бағалаудың «алдыңғы қатарлы» модельдерінің мысалдары бола алады.

АҚШ, Канада, Ұлыбритания, Нидерландыда бағалау үш функцияны орындайды: ақпараттық, бюджеттік, басқарушылық. Бағалауды жүргізудің заңды нормалары осы елдердегі бағалауды дамыту үшін күшті ынталандыру көздері болды. Біріктіру тәсілдері мен стратегиялық деңгейдегі бағалауды талап ететін мемлекеттік саясатты бағалауға қарағанда, бағдарламаларды бағалау зерттелетін елдердегі нақты мақсаттарды, көрсеткіштер мен бюджеттік шығындарды қарастырады. Бағдарламаларды бағалау айтарлықтай дамыған және барлық зерттелетін елдерде (АҚШ, Канада, Ұлыбритания, Нидерланды) таралған. Мемлекеттік саясатты бағалау нақты салаларда орталық деңгейде жүзеге асырылды.

Шетелдердегі бағалауды дамытуды талдау негізінде келесі факторларды бөлуге болады:

- бюджеттік-қаржылық;
- басқарушылық;
- саяси;
- ғылыми әдістерді дамыту.

Канада, АҚШ, Ұлыбритания және Нидерланды сияқты елдерде бюджеттік-қаржылық факторлар бағалауды дамытуға әсер етті. 1960 жылдары экономиканың дамуы мен бағаның өсу жағдайларында, АҚШ және Канада үкіметтері білім беру мен денсаулық сақтауды біріктіретін қымбат әлеуметтік бағдарламаларды қаржыландырды. Сондықтан бағалау қызметі жоспарлау және бюджеттендіру жүйесіне біріктірілді (АҚШ, Канада, Швеция, Ұлыбритания) және қолданыстағы немесе жаңа бағдарламаларды жүзеге асыру үшін менеджерлер деңгейінде басқарушылық қажеттіліктері үшін пайдаланылды.

1970 жылдардың соңы – 1980 жылдардың басында, күрделі экономикалық жағдайлар мен бюджеттік шектеулер кезеңінде бағалау бюджеттік үдеріс және бюджеттік құралдарды үнемді, тиімді шығындау (Нидерланды) үшін аса маңызды болды. Жаңа менеджериализм тұжырымдамасы бойынша бағалау бюджеттік құралдарды айтарлықтай ұтымды пайдалану үшін (Нидерланды) пайдаланылды. Бағалау қызметі көбінесе қаржы министрліктері

мен аудиторлық бюроларда институттандырылды. Бағалаудың міндетіне бағдарламаларды жүзеге асыру емес, бюджетті үнемдеу мақсатында нәтижесіз бағдарламаларды анықтау жатты.

1980-1990 жылдары мемлекет рөлін қысқарту, жекешелендіру саясатын жүргізу, дебюрократизация және орталықсыздандыру сияқты тәсілдер атақты болып, соған сәйкес, жоспарлау жүйесінде өзгерістер болып жатты. Жеке сектордағы техникалар есептілік және нәтижелерге басты назар аудара отырып, бюджеттік салаға көшті. Әкімшілік қызметтің аудиті (Performance audit), нәтижеге бағдарланған бюджеттік үдеріс (Result-based budgeting), қаржыны шығындау нәтижесіндегі пайда тұжырымдамасы (Value for money) пайда болып, бағалау болмаса да, бірақ бағалауға ұқсайтын элементтерден тұрды. Сондықтан бағалау әлеуметтік ғылымдардың әдістеріне ғана негізделіп, соған сәйкес қызметтің басқа түрлеріне сіңісіп немесе араласып кетті.

Канадада бағалау дәстүрлі аудит қызметімен біріктіріліп, басты назар стратегиялар мен ықпал ететін бағдарламаларға ғана емес, ресурстарға, өнімдерге және енгізу заңдылықтарына да аударылды.

Ұлыбританияда бағалауды дамытуға тиімді бақылау механизмін енгізу және бюджетке артықшылықтарды орнату, мемлекеттік басқару имиджін жақсартуға деген ұмтылыс пен айтарлықтай тиімді ұжымдық шешім қабылдауда қолдау ниеттері әсер етті. 1982 жылғы қаржылық басқару бастамасы шығындарды қысқарту мен бақылаудың құралына айналды.

Нидерландыда бағалау мемлекеттік шығындарды оңтайландыру және әсер етуді бағалау құралдарының бірі ретінде пайдаланылды. Сондықтан мемлекеттің қаржысымен және экономикалық саясатпен байланысты қаржы министрліктері, аудит палатасы мен экономикалық мәселелер министрлігі басты рөлді атқарды. Бұл нәтиже мен тиімділікке бағытталған бағалау мен мемлекеттік қаржыларды дамыту арасындағы байланысты куәландырды. Сонымен қатар бағалаудың пайда болуында маңызды рөлді саяси-басқарушылық факторлар атқарды. АҚШ-та бағалаудың пайда болуына жоспарлау жүйесін, бағдарламалау және қорғаныс саласындағы бюджеттендіру жүйесін енгізу ықпал етті. Канадада «жаңа менеджериализм» тұжырымдамасы мен «менеджерлерге басқаруға рұқсат ету» (Letting the managers

manage) ережесі федералдық департаменттер басшыларының орынбасарларына өздеріне департаменттерінің қызметі және бағдарламаларды енгізу үшін үлкен жауапкершілік алуға мүмкіндік берді. Канадада бағалауды дамытуға жаңа мемлекеттік басқару саласындағы бастамалар, есептілік рөлін нығайту, мемлекеттік қызметтің қағидаларын қайта қарастыру ықпалын тигізді. Үш «Е» (Economy, Efficiency, Effectiveness) – үнемділік, тиімділік және нәтижелілік үш «D» (Diagnosis, Design, Development) – диагностикалау, жобалау, дамытуға алмастырылды.

Нидерландыда бағалау саясат пен бағдарламалардың нәтижелеріне шоғырландырылған және ол тікелей әрі соңғы нәтижелерді, сондай-ақ бағалау үдерісі болып табылатын, бағалау құрылымы мен саясат имплементациясын біріктіреді. Сондай-ақ бағалауды таратуда «жаңа мемлекеттік басқару» тұжырымдамасы, сапаны басқару, әкімшілік аудиттің теориясы мен тәжірибесі де өз үлестерін қосты. Осылайша, мемлекеттік саясатты бағалауды дамытуға әр түрлі факторлар бірігіп ықпал етті.

Мемлекеттік саясатты бағалау үшін атқарушы және заң шығарушы билік органдары құзіреттерінің конституциялық қарым-қатынастары маңызды болып табылады. Парламенттік жүйелерде үкімет оппозициямен бақыланады әдетте мұндай бақылауды жүзеге асыру қиынға түседі, себебі парламенттік жүйелердегі бағалау аса қатты дамымаған.

АЛ билеудің президенттік формаларында, мысалы, АҚШ-та немесе Францияда, парламенттік көпшілік атқарушы биліктің қызметіне бақылау жасауға тырысады. Мұндай жағдайларда парламент үкіметтегі бағалау қызметінің дамуына қысым көрсетуі мүмкін.

Аудит бюросы неғұрлым үкіметтен тәуелсіз болса және парламентке есепті болса, солғұрлым парламенттің үкіметке қысым көрсету мүмкіндігі жоғары болды және осы құралды тәуелсіз ақпарат алу үшін пайдаланды. Мысалы, АҚШ-та, Канадада, Нидерландыда аудит кеңселері парламентке есепті болды.

Сонымен қатар саяси факторлар да елеулі рөл атқарды: 1960 жылдардағы гүлденген бағалаудың алғашқы толқыны реформаторлық үкіметтердің әлеуметтік бағдарламаларды енгізу және бағалау үшін әлеуметтік ғылымдардың әдістерін (АҚШ-та – демократтар, Канадада – либералдар) пайдалану шарттары

жасалды. Кейіннен, билік басына консерваторлар үкіметі келгеннен кейін, мемлекеттік саясатты бағалауды бюджетті үнемдеу мен әлеуметтік бағдарламаларды жабу үшін пайдалана бастады.

Зерттеу жүргізіліп отырған елдерде мемлекеттік саясатты бағалау кеңінен таралған құбылыс болып табылмайды. Белгілі бір сфералардағы мемлекеттік саясатты бағалау Ұлыбританияда, АҚШ пен Нидерландыда басым жағдайда орталық деңгейде жүзеге асырылды.

АҚШ-та агенттік басшыларынан табысты және табысты емес бағдарламалар рейтингін орнату емес, келешекке мақсаттар қою, оларға қол жеткізген кездегі артықшылықтарды көрсету, тенденцияларды түсіндіру талап етіледі. Басқару және бюджет кеңсесі агенттіктен бірнеше жоғары басымдықты мақсаттарды индикаторларымен және олардың сандық мәндерімен анықтауды, сонымен қатар оларды әзірлеуге қоғамды тартуды талап етеді.

Ұлыбританияда үкіметте сараптамалық орталық жұмыс істеді, ол министрліктерге шешімдер қабылдау мен бағдарламалар дайындауда стратегиялық көзқарасты дамытуға көмектесті. Алайда бұл құрылымдар қаржылық дағдарыс кезінде жойылып, 1970 жылдары басты назар ресурстарды тиімді басқаруға ауыстырылды.

Нидерландыда қаржы министрлігінде саясатты талдауды дамыту комиссиясы жұмыс істеді, ол білім беру және ақпараттық іс-шаралардың көмегі арқылы бағалауды таратуға ықпал етті.

Мемлекеттік бағдарламаларды бағалау. АҚШ-та Қызмет және нәтижелер туралы үкіметтік акт агенттіктерден бес жылдық стратегиялық, сондай-ақ жыл сайынғы жоспарларды, қызметтің мақсаттары мен көрсеткіштерін анықтауды, прогресті өлшеуді, бағдарламаларды орындаудың мониторингі мен олардың әсерін бағалауды талап етті. Одан басқа, осы құжатқа сәйкес, агенттіктер жасалған жұмыс туралы жылдық есеп тапсырулары керек.

Канадада барлық бағдарламалар әр 5 жыл сайын бағалануы қажет. 2000 жылдардың ортасында жыл сайын барлық бағдарламалардың шамамен 10 %-ы, ал 2009-2010 жылдары 15 %-ы бағаланды. Соңғы 10 жылда гранттар мен төлемдер болып сана-

латын бағдарламалардың шамамен 40 %-ы бағалаудан өтті. Осы бағдарламалар үшін бағалау бойынша жүргізілген зерттеулердің саны 2000 жылдардың ішінде біршама өсіп, соңғы үш жылда 68 %-ға жетті. Жыл сайын шамамен бағалау бойынша 230 зерттеу жүргізіледі.

2009 жылы жаратылған ақшадан алынған пайданы (Value for money), тиімділікті, нәтижелілікті және сәйкестілікті бағалау үдерісі енгізілді. Бұл бағалау үкіметтік артықшылық бола тұрып, барлық бағдарламаларға әр 4 жыл сайын стратегиялық шолуларда қолданылады.

Канададағы бағдарламаларды бағалау келесі сұрақтарға жауап беруге негізделген:

– сәйкестілік туралы: бағдарлама департаменттің немесе барлық үкіметтің артықшылығына сәйкес келуі мен белсенді қажеттіліктерді нақты қанағаттандыруды жалғастыруда ма;

– бағдарламалардың табыстылығы туралы: бағдарлама бюджет шеңберінде айтарлықтай жағымсыз салдарға ұшырамай, қандай жол арқылы және қандай дәрежеде өз мақсаттарына жетеді;

– бағдарламалардың экономикалық тиімділігі: мақсаттарға қол жеткізу құралдары баламалық амалдармен салыстырғанда қаншалықты тиімді.

Сонымен, Шетелдердегі (АҚШ, Канада, Ұлыбритания, Нидерланды) мемлекеттік саясатты бағалаудың ұлттық жүйелерінің салыстырмалық талдауының негізінде бағалаудың үш функцияны орындағаны белгіленді:

– ақпараттық (саясаттың қажетті нәтижелеріне қол жеткізген-жеткізілмегендігін анықтайды, қателерді табады және оларды түзетуге көмектеседі);

– бюджеттік (қаржыны оңтайлы бөлуге, қандай бағдарламаларды жабуға болатындығын, қандайларын жеке секторға беру керектігін анықтауға көмектеседі);

– басқарушылық (басқарушылық шешімдерді негіздеуге арналған).

Сондай-ақ үкіметтік бағдарламаларды бағалау стратегиялық дәрежеде біріктірілген амал мен бағалауды талап ететін мемлекеттік саясатты бағалауға қарағанда, зерттелетін елдерде айтар-

лықтай нақты мақсаттарды, индикаторлар мен бюджеттік шығындарды қарастыратындығы туралы қорытынды жасауға болады. Мемлекеттік саясатты бағалауға қарағанда, бағдарламаларды бағалау айтарлықтай дамыған және барлық зерттелетін елдерде (АҚШ, Канада, Ұлыбритания, Нидерланды) тараған.

Бағдарламаларды бағалау Қазақстанда басым жағдайда қаржылық тәртіпті бақылаумен және мақсатты көрсеткіштерге қол жеткізуді мониторингтеу арқылы жүргізіледі. Олардың нәтижелілігі мен тиімділігін бағалау жүргізілмейді немесе пилоттық жобалар шеңберінде жүзеге асырылады.

Мемлекеттік саясатты бағалау мемлекеттің ықпалын кешенді зерттеуге, жеке саланың немесе тармақтың дамуына бағытталған зерттеулерден тұрады. Әдетте ондай зерттеулер мемлекеттік жоспарлау бағыттары бойынша шешімдер қабылдау үшін, сонымен қатар артықшылықты анықтау үшін ақпараттық-сараптамалық база дайындау мақсатында жүзеге асырылады. Қазақстанда бағалаудың осы дәрежесі мемлекеттік жоспарлау жүйесінде тәжірибелік түрде ұсынылмаған.

Осылайша, мемлекеттік саясатты бағалау, шын мәнінде, жалпы мемлекеттік басқарудың тиімділігін ары қарай бағалау үшін база болуы мүмкін. Мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалау, сөзсіз, көп қырлы және көп дәрежелі үдеріс болып табылады. *Ең көп қиындықтарды* негізгі және қосымша индикаторлар мен көрсеткіштерді анықтау туындатады. Одан басқа, сандық көрсеткіштермен бірге, мемлекеттік басқару жүйесінің әр түрлі үдерістері мен механизмдерін түсінуге және түсіндіруге мүмкіндік беретін сапалық көрсеткіштерді де пайдалану керек.

Нәтижелілікті басқару үшін Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқару тәжірибесіне реттеуші ықпалды бағалауды енгізу керек. Бұл реттеу ауыртпалығын төмендету құралдарының бірі. Ол арқылы бағалау әзірлеуші тарапынан емес, арнайы орган тарапынан жүргізіледі. Бұл жағдайда мәселені бағалау сатысында емес, нормативтік құқықтық актінің дайын жобасының сатысында бағалау жүргізілетін болады.

Мемлекеттік жоспарлау жүйесінің құжаттары мемлекеттік экономикалық, индустриалдық, әлеуметтік саясаттың тиімді құралы ретінде қызмет ете алады. Олар жалпы республикалық, салалық сипаттағы және ресурстардың тиісті жұмылдырылуы-

ның нақты тапсырмаларын шешуді қарастырады, әлеуметтік үдерістерге мақсатты түрде, кешенді, жүйелі түрде ықпал етуге мүмкіндік береді. Олардың ішінен нақты қоғамдық мәселелердің шешімдері бойынша алдағы әрекеттердің алгоритмдерінің бейнесін табуға болады.

Стратегиялық және бағдарламалық құжаттарды жүзеге асырудың тиімділігін бағалау қажеттілігі шығындарға бақылау жүргізумен ғана байланысты емес. Стратегиялық немесе бағдарламалық құжаттарды орындауды бағалау орындаушылардың назарын нақты нәтижелерге қол жеткізуге шоғырландыруға; қолданыстағы тенденцияларды талдауға; уақтылы түзетуді қамтамасыз етуге; қызмет нәтижелерін халыққа жеткізу жолы арқылы қоғамның сеніміне ие болуға көмектеседі.

Бағалаудың күшті жақтарына оның себеп-салдарлы байланыстарды анықтауға, шынайы өмірдің күрделілігі мен анықсыздықтарын мойындауға байланысты қабілетін жатқызуға болады. Бағалау әр түрлі тәсілдердің басым көпшілігін пайдаланады: ол эксперимент немесе квазиэксперимент түрінде жүргізілуі мүмкін; оны жүргізуге мүдделі тараптарды тартуға болады, бәсекелес гипотезаларды тестілеуге болады, бағалауды қандай да бір теориялық негіздерге сүйене отырып жүргізуге болады [33].

Стратегиялық және бағдарламалық құжаттарды жүзеге асыруды бағалауды Қазақстан Республикасында бірнеше мемлекеттік органдар жүргізетіндігін ерекше атап өту керек. Аталған органның әрқайсысында жүргізген бағалаудың өзінің мазмұны бойынша, сондай-ақ жүргізу нысаны, мәні мен жүйелілігі бойынша нақты айырмашылықтары болады. Құжаттардың кейбір бөлігі бағалау үдерісінде әр түрлі ведомстволардың желілері бойынша бірдей критерийлермен бағалауға ұшырайды.

Осылайша, мемлекеттік бағдарламалар мен стратегиялық жоспарларды Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитеті (маслихаттардың ревизиялық комиссиялары) Мемлекеттік бағдарламаларға, орталық мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларына, аумақтарды дамыту бағдарламаларына және жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың стратегиялық жоспарларына бағалау жүргізу ережесінің негізінде бағалайды.

Бұл жерде Есеп комитеті мемлекеттік бағдарламаларды және аумақтарды дамыту бағдарламаларын, орталық мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларын және жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың стратегиялық жоспарларын бағалау дегенді оларды жүйелі, жан-жақты зерттеу және талдау, нәтижелерге қол жеткізу дәрежесін анықтау, сондай-ақ түзетулер енгізу бойынша ұсыныстар әзірлеу деп түсінеді. Жалпы Есеп комитетінің әдістемесі жоспарлық құжаттарды жүзеге асырудың нәтижелілігін де, тиімділігін де қамтиды.

Қазақстан Республикасында «Есепті жасаудың нысандары мен тәртібін қамтитын стратегиялық және бағдарламалық құжаттарға бағалау жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқаулықтар» әзірленген және енгізілген.

Аталған бағалау әдістемесінде бағалауға келесі анықтамалар беріледі: «Стратегиялық және бағдарламалық құжаттардың бағалауы стратегиялық және бағдарламалық құжаттарды жүзеге асырудың нәтижелілігі мен тиімділігіне қол жеткізу дәрежесін анықтау болып табылады».

Осы Әдістеме стратегиялық және бағдарламалық құжаттарға бағалау жүргізу бойынша әдістемелік көмек көрсету мақсатында жасалған және стратегиялық, сондай-ақ бағдарламалық құжаттарды бағалау бойынша есеп жасаудың нысандары мен тәртібін белгілейді.

Стратегиялық және бағдарламалық құжаттарды бағалау келесі көздердің негізінде жүзеге асырылады: мемлекеттік органдардың, жергілікті атқарушы органдардың және басқа ұйымдардың ақпараттары; стратегиялық және бағдарламалық құжаттарды мониторингтеу жөніндегі есептер; стратегиялық және бағдарламалық құжаттардың алдыңғы бағалары мен олар бар болған жағдайда Қазақстан Республикасы Үкіметінің және Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінің қорытындылары жөніндегі есептер; ұлттық және ведомстволық статистика; басқа да ақпарат көздері.

Шынайы ақпарат ұсыну жауапкершілігі мемлекеттік органдарға, жергілікті атқарушы органдарға; сондай-ақ тиісті ақпарат ұсынатын басқа да ұйымдарға жүктеледі.

Осы жерде бағалау нысандары келесі жоспарлық құжаттар болып табылады: Қазақстан Республикасының 2025 жылға

дейінгі Стратегиялық даму жоспары; Елді 2020 жылға дейін аумақтық кеңістікте дамытудың болжамды схемасы; мемлекеттік бағдарламалар; аумақтарды дамытудың бағдарламалары, мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарлары.

Аумақтарды дамыту бағдарламалары мен мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларын бағалау жыл сайын Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі шеңберінде жүзеге асырылатындығын атап өту керек.

Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесінің мақсаты орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін арттыру болып табылады. Тиімділікті бағалау мемлекеттік органдардың қызметтерінің 7 бағыты бойынша жүзеге асырылады:

1) қадағаланатын саладағы/аядағы/өңірдегі стратегиялық мақсаттар мен тапсырмаларға қол жеткізу және жүзеге асыру;

2) Қазақстан Республикасы Президентінің, Қазақстан Республикасы Мемлекеттік хатшысының, Қазақстан Республикасы Үкіметінің, Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінің, Қазақстан Республикасы Премьер-Министрі Кеңсесінің актілері мен тапсырмаларын орындау;

3) бюджеттік қаржыны басқару;

4) мемлекеттік қызметтер көрсету;

5) қызметкерді басқару;

6) ақпараттық технологияларды қолдану;

7) мемлекеттік органдарды құқықтық қамтамасыз ету [34].

Қолданыстағы Стратегиялық және бағдарламалық құжаттарға бағалау жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқаулықтардың бүгінгі күндегі туған қажеттіліктерді қанағаттандырмайтындығын айта кету керек.

Негізінен қолданыстағы Бағалау әдістемесі нақты деректерді қарапайым констатациялау мен олардың жоспарлық мәндерінен ауытқуын анықтауға әкеледі. Сондай-ақ орындалу немесе орындалмау себептері көрсетілуі мүмкін. Бағалау әдістемесімен

мемлекеттік орган-әзірлеушілер орындалмаған іс-шаралардың өңірдегі, елдегі әлеуметтік-экономикалық, қоғамдық-саяси жағдайларға әсері туралы ақпаратты ұсынуы қарастырылғандығына карамастан, әдетте аталған ақпарат ұсынылмайды немесе формальды түрде ұсынылады. Мемлекеттік орган-әзірлеушілер жоспарлық құжатты жүзеге асырудың себепті-салдарлы байланыстарының толық схемасын ұсынбайды, ол қадағаланатын салалар мен тармақтардың нашар диагностикасы туралы куәландырады.

Жоспарлық құжаттың елдің немесе жеке өңірдің әлеуметтік-экономикалық дамуына, азаматтардың әл-қуатына әсерін (ықпал етуін) бағалаудың жоқтығы қолданыстағы Бағалау әдістемесінің басты кемшілігі болып табылады.

Сонымен қатар қолданыстағы әдістеменің бағдарламаның әсерін қысқа уақыттағы кезеңде бағалауға мүмкіндік беретіндігін ерекше айта кету керек. Алайда белгілі болғандай, инвестициялардың, әсіресе әлеуметтік салаға салынған инвестициялардың айтарлықтай ұзақ арқалықтармен бөлінген ұзақ мерзімді әсерлері бар.

Одан басқа, бюджеттік бағдарламалардың тиімділік көрсеткіштері стратегиялық мақсаттарға кол жеткізумен байланыстырылмаған. Осылайша, Қазақстанның мемлекеттік бағдарламалары өз құрылымында мақсатты индикаторлардан, тапсырмалардан, олардың тиімділік дәрежесін үнемі көрсете бермейтін нәтижелердің көрсеткіштерінен тұрады. Құжаттарды жүзеге асырудың тиімділігін толық бағалауды жүргізу үшін әрбір құжатта тиімділік көрсеткіштерінің бар болуы қажет, олар нақты іс-шараларды жүзеге асыруды ескеретін де, сонымен қатар Қазақстанның барлық 16 өңірі бойынша мәліметтерді жинақтап, біріктіруші еді, ол өз кезегінде қандай да бір құжатты жүзеге асырудың өңірлік тиімділігін бағалауға мүмкіндік береді.

Жалпы әдістемелік көзқарас тұрғысынан Қазақстан Республикасындағы саясат пен бағдарламаларды бағалау «нәтиже бойынша басқару» амалына келіп тіреледі, сәйкесінше, көбінесе пайда және шығын түрінде көрсетілетін қол жеткізілген нәтижелер бойынша немесе баламалық нұсқаларды салыстыру арқылы жүргізіледі. Осы жерде Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесінде жүзеге асырылатын (жүзеге асырылған) стратегиялық бастамашылықты бағалау мүлдем дамы-

маған және бағалауды жүргізу үшін эксперименталдық амалдар қолданылмайды. Ведомстволардың негізгі күштері бақылау функциясын жүзеге асыруға және стратегияны немесе бағдарламаны орындауды мониторингтеуге бағытталған.

Бақылау сұрақтары:

1. АҚШ, Канада, Ұлыбритания, Нидерланды сияқты елдерде үкімет жұмысын бағалауды қандай функциялар орындайды?
2. Шетелдердегі бағалауды дамыту талдауының негізінде қандай факторларды бөлуге болады?
3. Мемлекеттік бағдарламаны бағалау қалай жүзеге асырылады?
4. Шетелдердегі мемлекеттік саясатты бағалаудың ұлттық жүйелерінің салыстырмалық талдауына сипаттама беріңіз.
5. Қазақстан Республикасында әзірленген және енгізілген «Есепті жасаудың нысандары мен тәртібін қамтитын стратегиялық және бағдарламалық құжаттарға бағалау жүргізу жөніндегі әдістемелік нұсқалықтар» нені ұстанады? Аталған әдістеме қандай мақсатта құрылған?
6. Қандай көздердің негізінде стратегиялық және бағдарламалық құжаттарды бағалау жүзеге асырылған? Бағалау объектілеріне не жатады?
7. Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесінің мақсатын сипаттаңыз.
8. Мемлекеттік органдардың тиімділігін бағалаудың 7 бағытын атап көрсетіңіз.
9. Әдістемелік көзқарас тұрғысы бойынша Қазақстан Республикасындағы саясат пен бағдарламаларды бағалаудың «нәтиже бойынша басқару» амалын сипаттаңыз.

4.2. Инновациялық механизмдер және оларды жергілікті мемлекеттік басқаруда қолдану мүмкіндігі

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлеріндегі мемлекеттік органдардың қызметіне инновацияларды енгізу және оларды оңтайландыру мәселесі соңғы жылдары өзекті болып табылады.

«Бес институционалдық реформаны» жүзеге асыру бойынша жасалған «100 нақты қадам» Ұлт жоспары жалпы елді жаңғыртуға бағытталған кешенді, жүйелі жоспар. Оның ішінде мемлекеттік жүйені реформалау, мемлекеттік басқару жүйесін реформалау, сот, экономика сынды бірқатар жүйелерді реформалауға бағытталған.

Бұл қадамдарды аймақтардағы мемлекеттік және мемлекеттік емес басқару шеңберінде іс-әрекеттер алгоритмі түрінде анықтауға болады (3-кестені қараңыз).

3-кесте

Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару жүйесіне қатысты бес инновациялық институционалдық реформаны жүзеге асыру

Реформаның инновациялық кезеңдері	Реформаның мазмұны және оларды жүзеге асыру құралдары
1-кезең	Мемлекеттік және жергілікті басқару органдарының басшыларының есеп беру тәжірибесін кеңейту.
2-кезең	Барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың шешімдер қабылдау процесінің ашықтығын қамтамасыз ету. «Ашық үкімет» механизмі арқылы азаматтар шешім қабылдау үдерісіне белсене араласуға тиіс. Бұл үшін жариялы ақпаратқа қол жеткізу туралы заң қабылдануы керек. Мемлекеттік органдар мен әкімдіктерде қоғамдық кеңестердің рөлін күшейту маңызды болып табылады.
3-кезең	Азаматтық бюджетті енгізу. Бұл өңірлердің бюджет қаражатын бөлуге азаматтық қоғам өкілдерінің қатысуын көздейді.
4-кезең	Мемлекеттік қызметшілердің әрекеттеріне шағым беру жүйесін нығайту. Заңнамада азаматтардың шағымдану мүмкіндіктерін кеңейту керек.
5-кезең	Мемлекеттік органдардың жауапкершілік ауқымын кезең-кезеңімен қысқарту арқылы әлеуметтік маңызы бар мемлекеттік көрсетілетін қызметтермен байланысты өкілеттіктерді азаматтық қоғам институттарын бере отырып, қоғамдағы өзін-өзі реттеуді кеңінен енгізу.

Ескерту! Кесте авторлармен дереккөз негізінде құрастырылды [35].

Осы бес бағыт бойынша оң нәтижелерге қол жеткізгеннен кейін, жергілікті атқарушы органдарды сайлаудың жаңа жүйесі туралы мәселені шешуге болады. Содан кейін елдің даму ерекшелігін есепке ала отырып, Президенттің өкілеттіктерін Парламент пен Үкіметке қайта бөлу арқылы конституциялық реформаны кезең-кезеңмен жүргізуге болады.

Елдің «100 нақты кадам» жоспары – бұл бес институционалдық реформаны жүзеге асырудың нақты алгоритмі. «Қазіргі уақытта біздің еліміз дамудың сапалы жаңа кезеңіне, жаңа ауқымды міндеттер мен қиындықтарға тап болды. Қазіргі жағдайда бұл – дамудың серпінін ұстап қана қоймай, оны үнемі арттырудағы жауапты іс».

Мемлекеттік басқару жүйесін реформалау инновацияларды қажет етумен, жаңа басқару идеологиясын дамытумен, жаңа басқару үдерістерінің басталуымен, басқарушылық құрылымның өзгеруімен сипатталады. Бұл өз кезегінде мемлекеттік басқарудың заманауи теориясы мен практикасына әр елдің ұлттық ерекшеліктерін ескере отырып, мемлекеттік басқару жүйесін кешенді инновациялық реформалау міндетін қояды. Басқаша айтқанда, жоғарыда аталған мемлекеттік басқарудың барлық жаңа парадигмасы менеджменттің инновациялық тәсілдерін ала отырып, жариялы басқарудың инновациялық тәсілдерін қабылдау негізінде, ең алдымен, мемлекеттік қызметтердің сапасын арттыру, бәсекелестік ортада жұмыс істеу, корпоратизм идеологиясын енгізу және т.б. көздейді.

Инновациялық тәсілдер дегеніміз не? Ғылыми әдебиеттерде инновацияларды анықтаудағы тәсілдерде белгілі бір айырмашылықтар бар. Сонымен бірге көптеген авторлар инновацияның нақты мазмұны өзгергенін және инновациялық қызметтің басты функциясының өзгеру функциясы болып табылатынын атап көрсетеді.

Жалпы алғанда инновация – бұл адам мен қоғамның қажеттіліктерін қанағаттандыраты, сонымен қатар әлеуметтік және басқа өзгерістерді туындататын жаңалықты құру, тарату және қабылдау. Сонымен қатар инновацияның мәні – бұл жаңа нәтижелерді, оларды құру жолдарын іздестіру және алу, кертартпа және тиімсіз еңбек жағдайларын, басқару құрылымдарын жоюға ұмтылу.

Инновацияларды енгізу кезінде ескерілетін маңызды факторлар:

- тиімді технологияларды таңдау;
- ең жақсы ұйымдастыру нысандарын таңдау;
- жаңа енгізілімдерге, қызметкерлерді ынталандыруға ықпал ететін ұйымдастырушылық климатты құру;

- ең жақсы, табысты жобаларды іріктеу;
- шығындар мен ресурстардың экономикалық тұрғыдан мақсатқа лайықты көлемін анықтау;
- технологиялардың беру мәселесін шешу, ҒЗТҚЖ мен маркетингтің өзара әрекеттесуі.

Басқарушылық, ұйымдастырушылық және әлеуметтік факторларды қалыптастыруда айтарлықтай шығындарсыз инновациялар болуы мүмкін емес.

Осыған байланысты инновациялық мақсаттарға қол жеткізу және кез келген кәсіпорынның топтарын құру, инновациялық процестің толық ұйымдастырылуы инновацияларды дамыту мен енгізуді тиімді басқару жүйесі болмайынша, жаңа әдістер мен нысандарды қолдану арқылы материалдық, еңбек және ғылыми ресурстар, экономикалық қызмет барысында және қоршаған орта өзгерістеріне бейімделу кезінде ұзақ мерзімді артықшылықтарды ұйымдастыруға қол жеткізу керек.

Бұдан басқа инновацияларды бір немесе бірнеше дәрежеде дамыту және енгізу үдерісінде туындайтын мәселелер басқарушылық қызметтің түрлі аймақтарында, коммерциялық құрылымдарда, индустрияда, мемлекеттік ұйымдарда бірдей болады деп болжай аламыз. Осыған байланысты ұйымның тиімділігін әр түрлі сипаттағы инновацияларды енгізу үдерісін басқарудың белгілі бір әмбебап қағидаларының болуы деп айтуға болады.

Мемлекеттік билік органдарында, мемлекеттік басқаруда, инновация процесінде коммерциялық ұйымдар мен олардың қызметін бағалау критерийлері, олардың саны мемлекеттік басқару саласында инновацияларды басқару мәселесін зерттеуге үлкен назар аударуды талап ету сияқты белгілі бір ерекшеліктер бар.

Бұл мәселенің мемлекеттік билік органдарының қызметінде өзектілігі соңғы жылдары мемлекеттік органдардың қызмет тиімділігінің артуы, олардың мемлекеттік функцияларын жүзеге асыруды жетілдіру және мемлекеттік қызметтерді көрсетуі Қазақстандағы жергілікті мемлекеттік басқарудың инновациялық реформасының басым міндеттері, бұл мемлекеттік басқарудың тиімділігін ұйымдастыру, жұмыс істеу және бағалау принциптеріне негізделген бірқатар елеулі өзгерістер ретінде түсіндіріледі.

Мемлекеттік басқарудың инновациялық әдістерінің негізгі кезеңінде мемлекеттік билік органдарының азаматтық қоғам мүдделеріне бағдарлануына және мемлекет тарапынан көрсетілетін қызметтердің тұтынушысы ретінде ақпараттық орталығын ескеруге бағытталғаны анық.

Мемлекетті басқарудың бірқатар жеке нұсқаулықтарын біріктіретін мемлекеттік билік органдарының жұмысын ұйымдастырудың маңызды инновациялық көзқарасы – билік қағидаларын енгізу және нәтижелерді басқару тәртібі.

Нәтижелер бойынша бақылау. Қазақстандағы мемлекеттік басқару органдары қызметінің тиімділігін ресми деңгейде талдау әрекеті 2000 жылдардың басында ғана қабылданды. Бірқатар ресми нормативтік құжаттарда мемлекеттік аппараттың қазіргі жағдайы ел дамуының қажеттілігіне сай келмейтіндігі және дамыған елдердің көпшілігімен салыстырғанда, атқарушы билік жүйесі қатаң түрде насихаттауды талап ететіндігі атап айтылған. Атқарушы биліктің төмен тиімділігі қажетті әлеуметтік және экономикалық өзгерістерді жүзеге асыру жолындағы басты серіктестердің бірі болды.

Мемлекеттік мекемедегі нұсқаулықтың стилін өзгерту және оны жеке меншік фирмаларға тән дәстүрлі заманауи инновациялық басқару технологиясымен бірге пайдалану маңызды, ол икемділік пен басқару саласындағы прогрестік әзірлемелерді қабылдайды.

Мемлекеттің тікелей міндеті – экономикалық еркіндікті дамыту, стратегиялық бағыттарды қалыптастыру, мемлекеттік қызметтерді көрсету және мемлекеттік мүлікті тиімді басқару үшін жағдай жасау. Ресми түрде мемлекеттік билік органдарын жаңғырту, мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыру және мемлекеттік басқарудың инновациялық механизмдерін қабылдау қажет болды.

Нәтижелерді бақылау тәжірибе мен инновацияларды үздіксіз жинақтау, басқаруға жүйелі және тиімді көзқарасты пайдалану және нәтижелерге қол жеткізу негізінде басқару мәдениетін жасауға бағытталған.

Бұл инновациялық менеджменттің әдіс-тәсілін енгізу мемлекеттік қызметтің елеулі қайта сараптамасы мен мемлекеттік

қызметтің маңыздылығын сипаттайтын жаппай, жанама және ұзақ мерзімді үдеріс болып табылады.

Бұл үдеріс, ең алдымен, мемлекеттік қызметшілердің жаңғырту үрдістеріне деген үлкен міндеттемесін көздейді.

Атқарушы билік органдары мен қоғамдастық органдарының іске асырылу тиімділігін арттыру. Жүйенің жұмыс істеуінің негізгі мәселелерінің бірі – атқарушы билік органдарының, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының және атқарушы органдардың ақпаратты ашуы, сондай-ақ азаматтармен және бизнес-ұйымдармен кері байланыстың жоқтығы.

Осыған байланысты ақпаратты алудың конституциялық құқығын жүзеге асыру өте қиын. Мемлекеттік органдардың қызметіне байланысты жалпы маңызды шешімдерді қоғамдық талқылау механизмдерін әзірлеу сипатталады. Азаматтық қоғам өкілдерімен шешімдер қабылдағанға дейін консультациялар фрагменттік сипатқа ие және билік органдарының қалауына толық байланысты.

Осы бағыттағы іс-шаралардың мақсаты – атқарушы билік органдарының және азаматтық қоғам органдарының іске асырылуының тиімділігін арттыру, сондай-ақ мемлекеттік органдардың және жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметінің ашықтығын арттыру болып табылады.

Әкімшілік реформа аясында мемлекеттік және жергілікті ұйымдардың ашықтығын арттыру, сондай-ақ атқарушы органдардың және бизнес қоғамдастықтың қызметіне сәйкестігін қамтамасыз ету үшін нормативтік, құқықтық және әдістемелік базаны әзірлеу, сондай-ақ инновациялық механизмдерді енгізу қажет. Жеке меншікте азаматтық қоғамның (азаматтардың, ұйымдардың, әскери коммуникациялардың) оларға зиян келтіретіндерді және атқарушы билік органдары шешімдерінің заңды мүдделерін дайындауға, сондай-ақ қабылдауға әсер етуінің белсенді арналарын құру қажет.

Төмендегідей инновациялық механизмдерді әзірлеу және енгізу қажет. Олар:

– мемлекеттік органдардың және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметі туралы ақпаратты жариялау;

– дайындалған шешімдер туралы қоғамдық пікірталастар жүргізу;

– атқарушы билік органдарының әлеуметтік маңызы бар жобаларына қоғамдық сараптау жүргізу;

– азаматтық қоғам өкілдерін бақылаушы органдарға, сонымен қатар азаматтар мен ұйымдардың заңды мүдделерін қозғайтын нормативтік құқықтық актілерді дайындайтын жұмыс топтарына қосу;

– атқарушы органдар жанынан азаматтық қоғам өкілдерін қатыстыра отырып, қоғамдық кеңестер құру;

– ашықтық критерийіне сәйкес, атқарушы билік органдарының және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының рейтингтерін анықтау.

Сондай-ақ ведомстволық интернет-порталдарды интернет желісіндегі атқарушы билік органдарының қызметі туралы ақпаратқа қойылатын жалпы талаптарға сәйкестендіруді қамтамасыз ету қажет.

Атқарушы биліктің ақпараттық қауіпсіздік жүйесін жаңғырту. Осы бағыттағы шаралардың басты мақсаты шетелдік стандарттар енгізу және әкімшілік реформа жүргізудің негізгі бағыттары бойынша мониторинг жүйесін құру негізінде атқарушы билік органдарының қызметіне ақпараттық қолдау жүйесін жаңғырту болып табылады.

Аталған шараларды жүзеге асыру статистикалық есеп және есептілік жүйесін дамыту негізінде, оның ішінде мемлекеттік қызметтер мен мемлекеттік қызметшілердің қызметін тұтынушыларға әлеуметтік зерттеулер жүргізу тәжірибесін енгізу арқылы статистикалық тәжірибеде халықаралық аналогтармен үйлесетін және берілген статистикалық ақпараттар мен мемлекеттік органдардың ашықтығын қамтамасыз ететін жаңа ұлттық классификаторларды пайдалану негізінде қамтамасыз етілуі тиіс.

Мемлекеттік басқару саласында инновациялардың келесідей жіктелмесін ажыратуға болады:

1. Атқарушы билік органдары мен қоғамның өзара іс-қимылының тиімділігін арттыратын механизмдерді енгізу.

2. Атқарушы билік органдарының ақпараттық қамтамасыз ету жүйесін жаңғырту. Атқарушы билік органдарында нәтижелерге сәйкес басқарудың қағидалары мен рәсімдерін енгізу.

3. Атқарушы билік органдарының бақылау және қадағалау функцияларын жүзеге асыру бойынша қызметті оңтайландыру.

4. Әкімшілік-басқарушылық үдеріске аутсорсинг жүйесін енгізу.

5. Мемлекеттік қажеттіліктерге арналған сатып алудың бәсекеге қабілетті жүйесін енгізу.

6. Атқарушы билік органдарының қызмет салаларында сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл механизмдерін енгізу және т.б.

Жалпы алғанда, мемлекеттік аппаратты реформалау үдерісінің шектеулі нәтижелілігі келесілермен шарттастырылған: реформаны тиімді жүзеге асыруға ынта-ықыластың жетіспеушілігі, заңнамалық құралдарды шектен артық қолдану және методикалық, эксперттік құралдарды, әлеуетті дамыту механизмдеріне көңіл бөлмеу, реформалау үдерісінің ашықтық деңгейінің төмендігі, осы үдерістің қалай өтіп жатқандығы жайлы ақпараттандырудың төмендігі және ең бастысы, нәтижеге бағытталған мониторингтің емес, реформа жүргізу үдерісіне өзгерістер мен толықтырулар енгізуге мүмкіндік бермейтін жасалған жұмысты бақылаудың басымдығы.

Объективті себептердің қатарына, мұнымен қоса мемлекеттік қызметшілерді кәсіби даярлау және қайта даярлау бағытындағы кемшіліктер салдарынан болып отырған әкімшілік персоналдың инновациялық мәдениеттің төмен деңгейі, бюрократиялық аппаратта жұмыс жасау мерзімінің ұзақтығы, сондай-ақ мемлекеттік басқару құрылымдарында инновацияларды енгізу мен жүзеге асыруға жауапты болатын жас мамандар санының төмендігі.

Субъективті факторларға, сөзсіз, мемлекеттік аппарат қызметшілерінің қызығушылығының төмендігі, шенеуніктердің жаңа өзгерістердің енгізілуіне қарсылығы жатады. Бұл қарсылықтар көбіне сол шенеуніктердің қызмет тиімділігін бағалауға арналған критерийлер, мемлекеттік қызметтерді көрсету саласындағы стандарттар мен сыбайлас жемқорлыққа қарсы механизмдерді ендіру бағытындағы өзгерістерге қатысты болып келеді.

Мемлекеттік басқарудағы инновацияларды іске асырудағы сәйкессіздіктің және қарама-қайшылықтың басты себебі – тиімді экономикалық ұйымдарда келесідей бірқатар маңызды функ-

цияларды жүзеге асыратын ішкі инновацияларды басқарудың күрделі жүйесінің болмауы:

1) басқару объектісін тұтастай және оның әр түрлі бөліктеріндегі технологиялық, сонымен қатар экономикалық жағдайдағы өзгерістердің ұзақ мерзімді дамуын қамтитын болжау функциясы;

2) инновациялық процесте жоспарлық активтерді дамыту бойынша іс-шаралар кешенін және іс жүзінде оларды іске асыруды қамтитын жоспарлау функциясы;

3) белгіленген ережелер мен рәсімдер негізінде инвестициялық бағдарламаны іске асыратын субъектілерді біріктіруге бағытталған ұйымның функциясы;

4) осы жүйелер белгіленген параметрлерден ауытқып кеткен жағдайларда ұйымдық-шаруашылық жүйесінің тұрақтылық жағдайына қол жеткізуге бағытталған бақылау объектісін бақылау функциясы;

5) басқару жүйесінің барлық сигналдарының іс-әрекеттерін үйлестіруді қамтамасыз ететін үйлестіру функциясы;

6) инновацияларды құру және іске асыру мақсатында олардың жұмысының нәтижесі ретінде қызметкерлерді ынталандыратын ынталандыру (мотивация) функциясы;

7) инновациялық процесті ұйымдастыруды, инновацияларды құру және іске асыру жоспарын қайта құруды қамтамасыз ететін басқару функциясы және т.б.

Логикалық тұрғыда инновацияларды басқару технологиясы реформалау процесінің басынан бастап реформа жасаудың бір бөлігі болуы керек еді. Мысалы, өңірлік деңгейде мәселенің түп-төркініне толығымен қол жеткізе алатын және басқа мамандарға білімі мен тәжірибесін бере алатын лауазымды тұлғалар мен мамандарды анықтау қажет болды. Тек осындай жағдайда ғана бағдарлама бекітілгеннен кейін оның бірден жүзеге аса бастауы мүмкін болар еді.

Алайда мемлекеттік органдарда қазіргі уақытқа дейін тиімді инновациялық үдеріске қолайлы жағдай жасайтын, енгізіліп жатқан жаңалықтарды басқаруға арналған құрылымдық элементтер жоқтың қасы. Олардың қатарында ақпараттық-коммуникациялық жүйе, қаржылық ынталандыру, білім беруді ынталандыру, инновациялық қызметті интеграциялау (желілік және

матрицалық) нысандарын енгізу, инновацияларға бейім инновациялық және қабілетті адамдарды таңдау бар.

Мемлекеттік билік органдары қызметінің жаңалықтар енгізумен байланысты, көрсетілген мәселелер мемлекеттік басқаруды инновацияландыру бағытындағы әлемдік тәжірибедегі кешенді теоретикалық-методологиялық анализ негізінде мемлекеттік органдарда инновацияларды басқару жүйесін құруға деген қажеттіліктің барын айқындайды.

Мемлекеттік менеджментті жетілдіруге бағытталған әлемдік тәжірибе халықтың өмір сүру сапасының жоғары деңгейіне бағытталады, кеңдігімен және жүзеге асырылу бағыттарының көптігімен ерекшеленеді. Ұлыбритания, АҚШ, Аустралия, Канада, Германия, Қытай, Оңтүстік Корея және өзге де бірқатар мемлекеттердің тәжірибесін талдау келесідей негізгі әдістерді айқындауға мүмкіндік берді:

– бекітілген әкімшілік регламенттер (стандарттар) және электронды формат (электрондық қызметтерді көрсету) негізінде мемлекеттік және муниципалды қызметтер көрсету;

– мемлекеттік басқару саласында жоғарғы ақпараттық және коммуникациялық технологияларды кеңінен қолдану (қоғамдық пікірталас порталдарының жұмыс істеуін және заңдар мен нормативтік актілерге төлемдерді енгізуді қоса алғанда);

– атқарушы органдардың жұмысында «бір терезе» қағидатын енгізу және жетілдіру (оның ішінде жоғарыда аталған ұйымдардың өтініштеріне түрлі құжаттарды дайындау, бекіту және беру рәсімдерін жеңілдету үшін);

– мемлекеттік және муниципалдық органдардың қызметін бақылауды (ашықтықты және айқындылықты) арттыру;

– мемлекеттік және муниципалды билік органдары қызметінің нәтижелерін белгілі бір мемлекеттің өмірі үшін мемлекеттік және муниципалдық қызмет көрсету өкілдігі ретінде қанағаттандыру деңгейін арттыру;

– мемлекеттік және муниципалдық органдар қызметінің тиімділігі мен нәтижелілігін арттыру;

– бюджет қаражатын жұмсауды қоғамдық бақылау жүйесін дамыту;

– халықпен ұзақ уақыт бойы «кері байланыс» қағидасын қолдану негізінде мемлекеттік басқаруды жетілдіру.

Қоғамдық билік органдарының бизнестегі тікелей және жанама байланыстары олардың өзара әрекеттесу деңгейі мен үкімет қызметінің тиімділігін, оның шешімдерінің сапасын арттырады. Қазіргі заманғы ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың көмегімен бизнес-қоғамдастық қоғамдық маңызды мәселелерді шешуге қатысып, елдің әлеуметтік-экономикалық даму мәселелері, мемлекеттік және жергілікті басқару жүйелерін жетілдіру бойынша маңызды жобаларды (бастамаларды) ұсынуы керек. Бұл тұрғыдан қазіргі уақыттағы краудсорсингтің белсенді қолданылуы мен оның қоғамдық петициялар жүйесі шегінде қызмет көрсетуін атап өту қажет.

4-кесте

Мемлекеттік басқаруда краудсорсингті пайдаланудың негізгі мақсаттары

Мемлекеттік басқарудың қатысушылары:	Негізгі мақсаттары:
Жариялы билік жүйесінің органдары	Мемлекеттік шешімдердің халықтың әр түрлі топтарының мүдделеріне сай болуы, орталық және жергілікті органдарға, олардың жүзеге асыратын шешімдеріне сенімділік деңгейін арттыру, минималды шығындар жұмсай отырып, ең тиімді нәтижеге қол жеткізу, ағымдағы мәселелерді шешу және жобаның мақсаттарын анықтау, министрліктер мен ведомстволардың жұмысын объективті бағалау, өмір сүру сапасын жақсарту, азаматтардың мемлекеттік көрсетілетін қызметтерге қанағаттану деңгейін арттыру.
Халық (белсенді азаматтық және бизнес қоғамдастық)	Өмір сапасын жақсарту, шешімдердің нәтижелерінің халықтың құндылықтары, мақсаттары мен қажеттіліктеріне сәйкес келуі, билік пен қоғамның өзара қатынасының нақты ережелерін қалыптастыру және олардың орындалуын бақылау, әкімшілік шешімдер қабылдау үдерісіне халықтың қатысу дәрежесін арттыру, бюджет қаражатын негізсіз шығындауға қарсы тиімді қоғамдық бақылау орнату, билік өкілдері жұмысының ашық, жария, жауапкершілікті, сыртқа есепті болуын қамтамасыз ету, қолжетімді және еркін ақпарат алмасу, сапалы мемлекеттік қызметтерді алу.

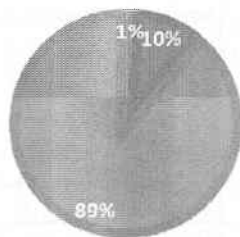
Ескерту! Кесте дереккөз негізінде жасалды [36].

Мемлекеттік менеджментте краудсорсингтің қолданылуы қазіргі заманғы ақпараттық-коммуникациялық технологияларды, әлеуметтік желілерді және әр түрлі интерактивті интернет-сайттарды дамытуға байланысты. Краудсорсинг билік өкілдеріне халықтың қажеттіліктері мен мұқтаждықтарын ескеретін тиімді шешімдер қабылдауға мүмкіндік береді.

Басқаша айтқанда, краудсорсинг – желілік жүйелердің инновациялық жаңа класын біріктіретін жаңа технология, миллиондаған адамдардың зияткерлік әлеуетін және білімін пайдаланып, күрделі мәселелерді шешу әдістемесі.

СТАРДЖОН ЗАҢЫ БОЙЫНША КРАУДСОРСИНГ ПРОЦЕСІ ҚАТЫСУШЫЛАРЫНЫҢ ПАЙЫЗДЫҚ АРАҚАТЫНАСЫ

■ Өнім (контент) өндіру ■ Өнімді (контент) жөндеу ■ Өнімді (контент) қолдану



3-сурет. Краудсорсинг үшін Старджон заңы
*Ескерту! Сурет дереккөз негізінде құрастырылды [37]

Бизнес басқарудағы краудсорсингтің жарқын мысалы – Чикагодағы (АҚШ) Threadless компаниясы.

Сондай-ақ Краудсорсингті BBC, Gannet, Reuters журналистикада және үкімет тарапынан құқық бұзушылықты тергеу сияқты жұмыстарды жүргізу үшін белсенді түрде қолданады. Краудсорсингті пайдаланудың ресейлік үлгісі YANDEX-тің «ұлттық картасы» болып табылады, мұнда кез келген пайдаланушы ұсынған карталардың өзектілігін айтарлықтай арттыратын жаңа

нысан немесе ұйымды қоса алады. Бұл мысалдар краудсорсингті табысты қолдануды көрсетеді, бірақ бұл инновациялық механизмді пайдалану мүмкіндігі әлдеқайда кең.

Соңғы жылдардағы дағдарыс дәстүрлі иерархиялық басқару жүйесінің төмендеуін көрсетеді. Азаматтар үкіметтің қызметіне неғұрлым көбірек қатысқысы келеді, бұл мемлекеттік басқару саласына инновацияларды енгізуге, сонымен қоса ең озық ақпараттық және басқару технологияларын пайдалануға қоғамдық сұранысты қалыптастырады. Мемлекеттік басқару жүйесіне ел азаматтарының орталық және жергілікті деңгейлердегі маңызды шешімдердің көпшілігін қабылдау үдерісіне кеңінен қатыстырылуына негізделген жаңа жүйелі сызбаларды енгізу қажет.

Біздің елімізде әлеуметтік энергия және азаматтық сана әлеуеті біздің шикізат қорымыздан асып түседі. Елімізге басқару шешімдерін қабылдауда, бағдарламалар мен стратегияларды дайындауда және олардың орындалуын бақылауда азаматтарды тартуға мүмкіндік беретін басқарушылық революция қажет. Тек краудсорсинг қағидаттарына негіздей отырып жаңа мыңжылдықтың мемлекеттік басқару моделін құра аламыз.

Мемлекеттік және жергілікті басқару саласындағы краудсорсинг моделін іске асыру үшін төрт мәселені шешу керек:

- 1) мәселені немесе жобаны шешуді әзірлеу процесіне белсенді азаматтарды тарту;
- 2) идеялар мен ұсыныстарды ұйымдастыру және жылжыту;
- 3) қатысушылардың үздік ұсыныстарын талдау;
- 4) үздік қатысушыларды таңдау және ортақ мақсатқа қол жеткізу үшін әр қатысушының қосқан жеке үлесі негізінде ашық сараптамалық қоғамдастықты қалыптастыру.

Инфрақұрылымдық база құру арқылы осы мәселелерді шеше аламыз. Оған келесілер жатады:

- 1) азаматтардың жоғары жылдамдықты интернет арнасына қосылу мүмкіндігін қамтамасыз ету;
- 2) еркін бағдарламалық қамтамасыз ету қағидаттарына негізделген мемлекеттік билік пен жергілікті өзін-өзі басқару органдары үшін интеграцияланған бағдарламалық өнімдерді қалыптастыру.

Краудсорсинг технологияларын тиімді іске асыру жағдайында, біздің ойымызша, елімізге корпоративтік және мемле-

кеттік басқарудың осы жаңа саласында көшбасшы болуға бірегей мүмкіндік береді. Әрине, краудсорсинг технологияларын мемлекеттік басқарудың барлық салаларына енгізу қолдан келмейді, бірақ бірқатар қолайлы әдістерін анықтауға болады:

1) азаматтардың болашақ туралы көзқарастарын ескеруге мүмкіндік беретін мемлекеттік, аймақтық және жергілікті басқарудың бағыттары, мақсаттары мен міндеттерін қалыптастыру;

2) мемлекеттік, аймақтық және жергілікті саясатты жүзеге асырудағы «Қызығушылықтар қақтығысын» азайтатын, көпшілік қоғамның мүдделерін ескеретін мақсатқа жетудің оңтайлы жолдарын табу;

3) мемлекеттік қызметте бос орындарға үміткерлерді таңдау. Маманданбаған қызметкерлерді (мысалы, жоғарғы білімнің болуы) жұмысқа аларда арнайы сүзгіден өткізу керек. Осы тармақты жүзеге асыру арқылы біздің қоғамға өте қажетті әлеуметтік лифтілердің құрастырылуына жол ашады.

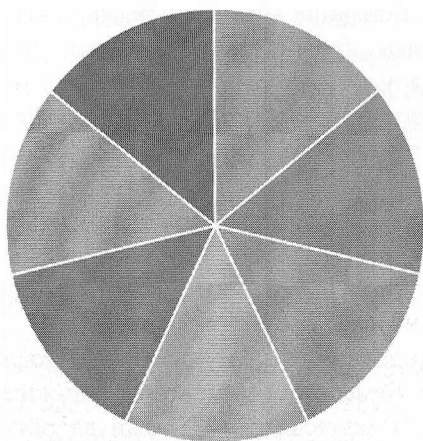
4) мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару органдары жұмысының тиімділік критерийлерін қалыптастыру;

5) мемлекеттік шешімдердің барлық деңгейінде қабылданатын шешімдерге бақылау орнату, бұл қоғам мен мемлекет арасындағы кері байланысқа негіз бола алады;

6) жергілікті деңгейде азаматтардың нақты өзін-өзі басқару және өзін-өзі қамтамасыз етуді ұйымдастыру, жергілікті аймақ тұрғындарының өзара қатынасының синергетикалық күрделі жүйесін қалыптастыру;

7) мемлекеттік масштабта деректерді өңдеу, жүйелеу және жинау. Бұл бағытты жүзеге асыру халық санағына қатысты деректер массивін өңдеуге мүмкіндік береді және миллиардтаған бюджет қаражатын үнемдей аламыз (4-суретті қараңыз).

Осы салаларда краудсорсингті енгізу азаматтық бизнес-қоғамдастықтар сараптамасының қалыптасуына әкеледі. Старджен заңын есепке алғанның өзінде шығармашылық азаматтар ұйым ұжымы санының 5 %-ы ғана болуы мүмкін. Экономикалық белсенді халықтың негізінде ел жас ерекшелігіне қарамай бірнеше миллион шығармашылық адамдарды ала алады. Бұл, сөзсіз, ел экономикасының терең жаңғыртылу идеяларының сарқылмайтын резервтерінің басқару кадрлары ретінде қалыптасу көзі болып табылады.



- Өзін-өзі басқару және өзіне-өзі қызмет көрсету
- Үлкен көлемді ақпаратпен жұмыс істеу
- Мақсаттар қою
- Стратегиялық және тактикалық жоспарлау
- Кадрлық саясат
- Критерийлерді әзірлеу
- Бақылау

4-сурет. Мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару механизмі тиімділігін арттырудағы краудсорсинг көзқарасын енгізу салалары*
 * Ескерту! Сурет дереккөз негізінде жасалған [37]

Краудсорсинг тетіктерін қолдану және енгізу күрделілігі техникалық және әдістемелік негіздерге байланысты, олар келесілерді қамтиды:

1) мәселені шешуде ерікті түрде және өз бастамасымен жұмыс істеуі керек;

2) қатысушылар шешімдерін таңдау мен сүзгіден өткізудің жұмысқа қабілетті және жоғары тиімді механизмдері, сондай-ақ ұлттық сарапшылар қауымдастығын іріктеу және қалыптастыру.

«Дана халық» феномені мемлекеттік және муниципалдық басқару жүйесі алдында қызықты перспективаларды ашады және біз олардан бас тарта алмаймыз. Краудсорсинг қалыптасудың әлі бастапқы калпында, сондықтан оның қуатын пайдаланатын ұйымдар, еш күмәнсіз, өз секторының бәсекеге қабілеттілік мүмкіндігіне ие болады. Бірінші сатыда арнайы аймақтағы оны қолдану әдістемесін өңдеуге тәжірибе жүргізу ұсынылады. Мүмкін, ең алдымен, ірі қалаларда бірқатар базалық ақпараттар бірнеше жыл ішіндегі осындай жобаларды іске асыруға мүмкіндік беретін болар. Алайда оларды іске асыру үшін мемлекеттік және жергілікті деңгейде саяси еріктілік керек.

Аймақтық краудсорсинг бойынша аймақтық басқару қызметіндегі тұтынушыларды (халық, бизнес және басқалар) мемлекеттік және жергілікті басқару органдарымен әлеуметтік өзара қарым-қатынас үдерісіне тарту, оларға жасап шығару үдерісінде қатысу қызметтерін жеткізу және еңбек келісімшартына отыруға тырыспайтын, қоғамдық офертаға негізделген аймақтың тіршілік әрекетінің түрлі бағыттарына қатысты шешімдерді қабылдау технологиялары жатады.

Аймақтық краудсорсингтің ең өзекті түрлері ретінде келесілер ұсынылады: краудфандинг және краудрекрутинг.

Краудфандинг (краудфандинг – «тобыр» және «қаржыландыру») деп басқа адамдар немесе ұйымдардың күш-жігерін қолдауға интернет арқылы өз ақшасын және басқа да ресурстарын біріктіретін адамдардың ерікті ұжымдық ынтымақтастығын айтады.

Краудфандинг термині краудсорсинг ұғымымен бірге 2006 жылы пайда болған деп есептеледі және оның авторы – Джефф Хау. Бірақ ұлттық қаржыландыру құбылысы ескі құбылыс болып келеді. Нью-Йорктегі бостандық ескерткіші құрылысын мысал ретінде еске алуға болады, ол кезде барлық керек-жарақтарды халық бірігіп жинаған болатын.

Краудфандинг интернет арқылы жобаларды қаржыландырудың жаңа әдісі болып табылады. Коммерциялық емес мәдени және әлеуметтік жобалар саласындағы табысты жұмыстың арқасында краудфандинг қаржыландыру саласында өз рөлін жоғарылатып келеді. Әлеуметтік медиа краудфандингтің алға жылжуында және дамуында маңызды рөл атқарады. Facebook, Вконтакте, Twitter және мамандандырылған сайттар краудфандинг жобалары жайлы ақпарат алмасу үшін маңызды құрал болып табылады және әлеуметтік капиталдың қаржылық капиталға айналуына ықпал етеді. Әлеуметтік желілер мазмұнын жасауға, оны таратуға және талқылауға, осы арқылы делдалдардан айналып өтуге мүмкіндік береді.

Краудфандингтің мақсатына сай, аймақтарда оның басқа да түрлерін бөліп көрсетеді:

– краудфандингтік жобаның мақсаты бойынша: бизнес жоба, креативті, саяси, әлеуметтік жоба;

– инвестор мақсаты бойынша: қайырымдылық, қаржылық емес сыйақы, қаржылық сыйақы, қарызды қайтару.

Краудфандингтің негізгі артықшылықтары мен мақсаттарына келесілер жағады: өнер және мәдениетті қолдау үдерісін демократияландыру, сонымен қатар ойын-сауық өнеркәсібі үшін қосымша табыс идеяларын тудыру, бастамашыларды және инновациялық шешімдерді қолдау (дәстүрлі делдалдарға жетістікті және дарынды адамдарды табуға мүмкіндік береді); ұлттық қаржыландыру жобалары үшін ашық және тиімді механизм құру.

Әлеуметтік желілер өзінің мазмұнын құрады, оларды таратады, әдеттегі делдалдармен талқылайды.

Краудфандинг мақсаттарына сәйкес келесідей түрлерге бөлінеді:

– краудфандинг жобаларының мақсатына сәйкес бизнес жобалары, креативті, саяси, әлеуметтік жоба;

– инвестордың мақсатына сәйкес: қайырымдылық, қаржылық емес сыйақы, қаржылық сыйақы, қарызды өтеу.

Краудфандингтің негізгі артықшылықтары мен мақсаттары: көркемөнер мен мәдениетті қолдау үдерісін демократияландыру және ойын-сауық индустриясына қосымша табыс алу; инновациялық шешімдерді және стартаптарды қолдау, дәстүрлі делдалдарға табысты және талантты адамдарды табуға мүмкіндік беру; жобаларды мемлекеттік қаржыландырудың айқын және тиімді механизмін құру.

Краудрекрутинг (crowdrecruiting, crowd – «жиын» және recruiting – «жалдау») – талантты мамандарды жаппай іздестірудің жаңа технологиясы, өз кезегінде, сатып алу құны мен ұзақтығын айтарлықтай төмендетуге мүмкіндік береді. Бұл әдіс жеткілікті түрде дамымаған, бірақ әр түрлі тапсырмаларды шешу үшін «ақылды жиын» технологияларын тиімді деп ойлайтын компаниялар бар. Мұның бірегейлігі – краудрекрутинг, ең алдымен, адамдарды іздестіру, іріктеу және бағалау құралы ретінде қолданылды. Қызметкерлерді масштабты іріктеу мұқият жоспарлауды талап ететін өте үлкен және күрделі жоба болып табылады. Ол келесі кезеңдерден тұрады (5-кесте).

**Краудрекрутинг менеджмент жүйесіндегі инновациялық
механизм ретінде**

Краудрекрутинг кезеңдері	Мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару саласындағы міндеттер
Кіріспе	Мақсат – жоба туралы потенциалды кандидаттарды хабардар ету
Бастапқы таңдау	Жобаға қатысу үшін барлық үміткерлер ұйым талаптарына сәйкестігін бағалау үшін тест тапсыруы керек
Кәсіби тестілеу	Мамандардың жеке және кәсіби мүмкіндіктерін бағалау үшін ұйымның немесе қызмет саласының ерекшелігін көрсететін практикалық тапсырма дайындалып жатыр
Соңғы іріктеу	Барлық кезеңдердің қорытындысы бойынша іріктеуден өткен адамдардың тізімі жария болады
Білім беру және кадрлар даярлау	Таңдалған қатысушылар жұмыс ерекшелігімен танысады, басшылықпен кездеседі. Арнайы оқыту курстары мен онлайн семинарлар жүргізіледі

Ескерту! Кесте дереккөз негізінде жасалды [38]

Мемлекеттік және жергілікті басқару саласындағы краудсорсинг технологияларын іске асыру үшін төрт міндетті шешу керек:

- 1) мәселені шешу, әзірлеу үдерісіне белсенді азаматтар мен кәсіпкерлік субъектілерді тарту;
- 2) идеялар мен ұсыныстарды ұйымдастыру және жәрдемдесу;
- 3) қатысушылардың ең үздік ұсыныстарын іріктеу;
- 4) үздік қатысушыларды таңдау мен ортақ мақсатқа әр қосқан жеке үлесі негізінде ашық сараптамалық қоғамдастықты қалыптастыру.

Осы міндеттерді шешу үшін инфрақұрлымдық базаны құру керек және ол келесілерді қамтуы тиіс:

- азаматтардың жоғары жылдамдықты ғаламтор желісіне қосылу мүмкіндігін қамтамасыз ету;
- еркін бағдарламалық қамтамасыз ету қағидаттарына негізделген мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару үшін интеграцияланған бағдарламалық өнімдерді қалыптастыру.

Краудсорсингті ескере отырып, аймақтың әлеуметтік-экономикалық дамуды бақылау технологиясын пайдаланудың басым бағыттары анықталуы тиіс.

Олардың қатарына аймақтық экономикаға инвестиция тарту, әлеуметтік-экономикалық стратегиялық жоспарлар құру, аймақтағы шағын бизнеске қолдау көрсету, жаңа технологиялармен қамтылған жұмыс орындарын тұрғызу жатады.

Аймақтық үкімет тәжірибеде краудсорсинг технологияларын енгізу үшін келесі шешімдер мен іс-әрекеттерді қабылдауы қажет:

1) ашық кері байланыс рәсімдерін қоса алғанда және шешімдер қабылдау кезінде азаматтардың пікірін ескеріп, назарға алу, барлық деңгейдегі мемлекеттік органдар үшін ашықтық стандарттарын құру;

2) негізгі ережелері жүйесіне жұмыс істеу: қоғамдық бақылау, ұлттық сараптама, т.б.

3) басқа елдердің мемлекеттік порталына ұқсас ашық деректер порталын құру;

4) азаматтық краудсорсингтік жобаларды одан әрі дамыту негізінде лауазымды тұлғалар мен қарапайым азаматтар арасындағы диалог үшін онлайн платформаны әр аймақта іске қосу.

Осылайша, жоғарыда аталған іс-шараларды іске асыру үшін тиімді және нәтижелі өмір деңгейі мен сапасын арттыруға бағытталған инновациялық краудсорсинг тәсілін пайдалануға болады.

Қолданыстағы ақпараттық базасы қазірдің өзінде осындай жобаларды тез іске асырып келеді. Алайда екеуі де мемлекеттік және жергілікті деңгейде іске асу үшін саяси еркінділік болуы керек.

Мемлекеттік билік органдары мен халықтың өзара әрекеттесуінің халықаралық тәжірибесі қоғамдық, құқықтық, сондай-ақ инфрақұрылымдық мәселелерді краудсорсинг көмегімен шешудің мемлекеттік басқаруды ұйымдастырудың жаңа жолдарының тиімділігін растайды.

Көптеген шетелдерде азаматтық-құқықтық қамтамасыз етудің осы түрін жүзеге асыратын әлеуметтік өтініштер жүйесі, сондай-ақ электронды өтініштер қоғамдық және мемлекеттік мәселелерді шешуде азаматтық қоғамның тиімді қатысуына

ықпал етеді. Департаменттерге осы жаңа байланыс нысанын енгізудің алғашқы мүмкіндіктері мемлекеттік бақылаушы Шотландияда E-Petitioner (www.scottish.parliament.uk) жобасының аясында жүзеге асырылды. Шотландия елінің мысалында Германия, Финляндия және басқа да бірқатар елдер жіберілді. 2013 жылдың басында электронды патенттер жүйесіне инвестицияланған мемлекеттердің саны 42-ге жетті.

Әр түрлі мемлекеттерде электрондық патенттердің құралдарын іске асыруға көзқарас қарастырылатын мәселелер тізімінен ерекшеленетінін атап өткен жөн: өтінішті қозғайтын және қолдайтын адамдарды сәйкестендіру әдісі, дауыстар саны бойынша талап етілетін қол жинаудың үздіксіздігі, дауыс берудің қажетті санын жинаған өтініштер бойынша билік органдарын реформалаудың процедуралық мерзімі (4-кесте), сондай-ақ оның ерекшеліктері.

Америка Құрама Штаттарында электронды өтініштің авторы 13 жастан асқан кез келген америкалық адам болуы мүмкін және электронды өтініш мәртебесін иелену үшін әрбір жаңа өтініш жасағаннан кейін алғашқы 30 күн ішінде 150-ден кем емес қолтаңба жинауы тиіс.

Ұлыбританияда электрондық патенттер портының жұмыс істеу ерекшелігі азаматтардың оны қолдануын сипаттайтын ашық деректерді үнемі жариялап отыруында.

Латвияда өтінішті қолдау үшін қол қою жүйе арқылы онлайн режимінде жиналуы мүмкін, ол олардың түпнұсқалығын, мысалы, оффлайн сияқты тексеруге мүмкіндік береді.

Ағымдағы жағдайды өзгерту үшін, біздің ойымызша, келесі іс-шаралар кешенін іске асыру қажет:

– барлық деңгейдегі билік органдарын (бірінші кезекте, жергілікті өзін-өзі басқару органдарын) белсенді азаматтардың ұйымдық және моральдық қолдаудың үнемі жұмыс істейтін механизмдерін ұйымдастыру, билік пен қоғамдастық байланыстары үшін арнайы салаларды құру, конструктивтік өзара іс-қимыл технологиясын енгізу арқылы халықтың өмір сапасын жақсартуға қызығушылығын арттыру;

– аймақтың мәселелері туралы ақпараттардан хабардар болуын арттыру, оларды шешу жолдары, ұйымның ықтимал түрлері, әлеуметтік маңызы бар мәселелерді шешу;

– бірлескен шешімдерді (бағдарламаларды) іске асыру үшін мемлекеттік органдардың жүйесін іске асыруда нақты қатысушыларды хабардар ету, мемлекеттік органдармен іс жүргізудің оң нәтижелері туралы ақпаратты белсендіру.

Мемлекеттік және жергілікті басқарудың инновациялық әдістері мен технологияларын қалыптастыру олардың қазіргі кезеңде басқару аппаратының бәсекелестерден жоғары әдістер мен технологияларды іздестірудегі кәсіби іс-әрекеттерін ұсынатындығымен байланысты. Бұл технологиялар мемлекеттік және жергілікті басқарудың әлеуметтік, сондай-ақ экономикалық тиімділігін арттыру мақсатында өздерінің жағдайына бейімделген үздік тәжірибелердің жақсартылған нұсқаларын зерттеуге, талдауға мүмкіндік береді [39].

Мұндай технологиялар ретінде жаңа мемлекеттік басқару жүйесінде қолданылатын және мемлекеттік ұйымның тиімділігін арттыруға бағытталған технологияларды және басқару әдістерін қарастыруға болады.

Бенчмаркинг (ағылшын тілінен аударғанда bench – деңгей, marking – белгілеу) – басқа мемлекеттердің, ең алдымен, негізгі бәсекелестердің өз жұмысындағы жағымды тәжірибені пайдалану үшін қызметін зерттеу әдісі. Ол мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық қызметіндегі басқа адамдар тәжірибесінің барлық жағымды қадір-қасиеттерін жүйелі түрде табуға, бағалауға және ұйымдастыруға мүмкіндік беретін құралдар жиынтығын қамтиды.

Инновацияға қатысты бенчмаркинг өздерінің қызметінің тиімділігін қамтамасыз ететін инновациялық саясат пен инновациялардың нақты түрлерін әзірлеу үшін негізгі сипаттамаларды анықтау мақсатында басқа ұйымдардың басқару жүйесін зерттеуді білдіреді.

Бенчлернинг – ұйымның, оның ішінде бизнес-құрылымның да табысы мен барынша табысты жұмысқа ынталандыруға не ықпал ететіндігін түсінуі. Бүкіл ұйымды оқыту арқылы нәтижеге қол жеткізуге, барлық қызметкерлердің қатысуына басты назар аударылады.

Бенчфьючинг – 5-10 жылға табысты болашақты модельдеу. Болашақ табысты нәтиженің үлгісін құру болып табылады.

Бұл технологиялар Қазақстан Республикасында жергілікті басқару мен өзін-өзі басқарудың әлеуметтік-экономикалық тиім-

ділігін арттыру мақсатында олардың бейімделу себептерін, бейімделу жағдайын, ең жақсы тәжірибелердің жетілдірілген нұсқасын зерттеуге, талдауға мүмкіндік береді.

Сонымен, әкімшілік реформаның заманауи парадигмасы «жаңа жариялы басқару» постулаттарына негізделеді. Мемлекеттік басқару тәжірибесіне тек нарықтық емес, басқарудың инновациялық әдістері мен технологияларын енгізуді талап етеді. Бұл, өз кезегінде, мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесінің тұрақтылығына алып келеді.

Бақылау сұрақтары:

1. Бес институционалдық реформаның Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқаруға қатысты жақтарын сипаттаңыз.
2. Мемлекеттік басқару жүйесін реформалау немен сипатталады? Инновацияларды енгізудегі ескерілуге тиісті маңызды факторларды атаңыз.
3. Мемлекеттік басқару сферасындағы инновацияларды жіктеп көрсетіңіз.
4. Экономиканың инновациялық дамуы жағдайында мемлекеттік менеджментті жетілдірудің заманауи әлемдік тәжірибесі неге бағытталады?
5. Мемлекеттік басқару жүйесінде краудсорсингті қолданудың өзектілігі немен анықталады?
6. Өңірлік краудсорсингтің түрлерін сипаттаңыз.
7. Инновацияға қатысты «бенчмаркинг» пен «бенчлернинг» нені білдіреді?

БИБЛИОГРАФИЯЛЫҚ ТІЗІМ

1. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства // Казахстанская правда. – 2012. – 14 декабрь.
2. Анимца Е.Г. Местное самоуправление: история и современность. – М., 1998. – 315 с.
3. Конституция Республики Казахстан. 30.08.1995 г. (изменения и дополнения приняты Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года, Законом Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года).
4. Местное самоуправление и муниципальное управление: учеб. Для студентов вузов, обучающихся по спец. «Государственное и муниципальное управление» и «Юриспруденция» / под ред. А.С. Прудникова, Д.С. Белявского. – М.: Юнити-Дана, 2009. – 399 с. (Муниципальное право России).
5. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. – СПб., 1992. – С. 5-9.
6. Европейская хартия местного самоуправления // Социологические исследования. – 1997. – №1. – С. 90-98.
7. Кутафин О.Е. в соавт. Компетенция местных советов: учеб. Пособие для вузов по спец. «Правоведение». – 2-е изд. – М.: Юрид. Лит., 1986. – 223 с.
8. Шугрина Е.С. Власть: понятие, содержание // Актуальные вопросы правоведения в современный период. – Томск, 1995. – С. 111-112.
9. Авдеева Т.Т. Институты и инструменты управления развитием местного сообщества // Муниципальный мир. – 1999. – №5. – С. 46-53.
10. Жумадилова А. Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан // Правовая реформа в Казахстане. – 2003. – №3.
11. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: ИГП РАН, 1999. – 329 с.
12. Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: автореф. Докт. Юрид. Наук. – Алматы, 2005.
13. Ащеулов А. Суверенитет Республики Казахстан: вопросы теории и практики // Правовое обеспечение суверенитета Республики Казахстан: вопросы теории и практики: материалы Международной научно-теоретической конференции). – Алматы, 2001.

14. Махмутова М. Распределение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы в Казахстане // *Материалы исследования по проекту*. – Алматы, 2003.
15. Мунтяну И., Попа В. Разработка новых правил игры в старых условиях // *Организация местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии*. – Будапешт: Институт местного самоуправления, 2001. – 443 с.
16. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – 2-е изд., перераб. И доп. – М.: Юнити-Дана, 2010. – 678 с.
17. Белиспаев А. Проблемы формирования органов местного самоуправления в РК // *Аль-Пари*. – 1999. – №4-5. – С. 19-22.
18. Жумадилова А. Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан // *Правовая реформа в Казахстане*. – 2003. – №3.
19. Махмутова М.М. Организация местного управления и местных финансов // *Международный опыт в усилении местных органов управления: доклады и материалы семинара, 18-20 мая 2004 г., Астана, Казахстан*. – Астана, 2004. – С. 183-206.
20. Кляшторный С.Г., Султанов Т.И. Казахстан. Летопись трёх тысячелетий. – СПб., 1992.
21. Каверзин М.Ю. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // *Вестник Российского университета дружбы народов*. – Сер. Политология. – 2003. – №4. – С. 14.
22. Указ Президента РК «Об утверждении концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан» от 28 ноября 2012 года №438.
23. Мидельский С.Л. Становление местного самоуправления в Казахстане на современном этапе // *Материалы международной научно-практической конференции «Образование и наука в условиях социальной модернизации казахстанского общества» 3-4 апреля 2013 г.* – Тараз: ТИГУ, 2013.
24. Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и ментальность населения Казахстана // *О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень*. – Астана, 2000. – №4.
25. Мусабеков Т. О концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан / Агентство по исследованию рентабельности инвестиций. – Астана, 2013.
26. Ребий Е.Ю. Модернизация экономических отношений между субъектами регионального и местного уровней в современных условиях: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.05. // *Количество страниц: 168 с. Илл. 61 02-8/2388-1*.
27. Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // *Менеджмент в России и за рубежом*. – 2004. – №1.
28. Хэ Чуаньци Обзорный доклад о модернизации в мире и Китае (2001-2010) / пер. с англ.; под общей редакцией Н.И. Лапина / предисл.

- Н.И. Лапин, Г.А. Тосунян. – М.: Издательство «Весь Мир», 2011. – С. 53–57.
29. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций и преобразование мирового порядка // [Электронный ресурс]–2001 г. URL: <http://www.archipelag.ru/text/197> (Дата обращения 15.06.2015 г.).
 30. Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 г. №273 «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан».
 31. Формирование системы местного самоуправления в Казахстане: особенности и перспективы / под ред. Н.К. Нурлановой. – Австрия: Ассоциация перспективных исследований и высшего образования «Восток-Запад», 2015. – 208 с.
 32. Нигметов К.К. Зарубежный опыт оценки программ на примере Канады // Материалы IV Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики» / НИУ «БелГУ». – Белгород, 2013. – С. 251-256.
 33. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года №1297.
 34. Модернизация системы оказания государственных услуг как один из новых принципов социальной политики // Журнал Финансы Казахстана. – 2013. – №2-26.
 35. Кайль Я.Я., Епинина В.С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы, приоритеты и безопасность. – 2013. – №2. – С. 42-48.
 36. Иванов В.Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – М.: Изд-во «Экономика», 2008. – 326 с.
 37. Рогова А.В. Краудсорсинг как инструмент социально-экономического развития региона // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – №5; [Электронный ресурс] – URL: www.science-education.ru/111-10531 (дата обращения: 10.10.2015).
 38. Костюк И.К. Применение инновационных технологий в государственном управлении в контексте европейских стандартов // Молодой ученый. – 2014. – №21. – С. 519-521.
 39. Домбровская И.А. Проблемы внедрения инновационных управленческих технологий в системе государственного и муниципального управления // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. – 2014. – №11. – С. 232-236.

МАЗМҰНЫ

КІРІСПЕ.....	5
3. МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ: ҚАЛЫПТАСУ НЕГІЗДЕРІ МЕН ҚАҒИДАЛАРЫ	6
1.1. Мемлекеттік және жергілікті басқарудың мәні, қағидалары	6
1.2. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқару дамуының экономикалық-құқықтық негіздері.....	16
3. ОРТАЛЫҚСЫЗДАНДЫРУ МЕН МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ МОДЕЛЬДЕРІ	31
2.1. Мемлекеттік және жергілікті басқарудың негізгі модельдері	31
2.2. Қазақстандағы мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру.....	44
3. МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУДЫҢ ЖАҒҒЫРТУ: ҚАЗАҚСТАН ЖӘНЕ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕ	56
3.1. Мемлекеттік және жергілікті басқарудың халықаралық тәжірибесіне шолу	56
3.2. Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқаруды жаңғыртудың мазмұны мен мақсаты	64
4. ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНІҢ ИННОВАЦИЯЛЫҚ ДАМУЫ.....	74
4.1. Үкіметтік бағдарламаларды бағалау – мемлекеттік басқаруды жаңғыртудың бағыты ретінде	74
4.2. Инновациялық механизмдер және оларды жергілікті мемлекеттік басқаруда қолдану мүмкіндігі.....	85
БИБЛИОГРАФИЯЛЫҚ ТІЗІМ	107

Оқу басылымы

Мұхтарова Қарлығаш Сапаровна
Смағұлова Гүлжихан Советбекқызы
Мылтықбаева Айгүл Тауарбековна

**МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ
БАСҚАРУ**

Оқу құралы

Редакторлары: *Г. Халидуллаева, Г. Ыбырайқызы*
Компьютерде беттеген *Ф. Қалиева*
Мұқабасын безендірген *Ұ. Абдикаймова*

Мұқабаны безендіруде сурет
<http://www.streammarket.cc> сайтынан алынды

ИБ №12506

Басуға 28.12.2018 жылы кол қойылды. Пішімі 60x84 ¹/₁₆.
Көлемі 6,93 б.т. Офсетті қағаз. Сандық басылым. Тапсырыс №3353.

Таралымы 100 дана. Бағасы келісімді.

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университетінің
«Қазақ университеті» баспа үйі.

050040, Алматы қаласы, әл-Фараби даңғылы, 71.

«Қазақ университеті» баспа үйі баспаханасында басылды.