

ӘЛ-ФАРАБИ атындағы ҚАЗАҚ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ

Д. Ө. Құсайынов

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ
ЖЕРГІЛІКТІ ӨКІЛДІ ОРГАНДАРДЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘРТЕБЕСІ

Оқу құралы

Алматы
«Қазақ университеті»
2015

ӘОЖ 342 (075)
КБЖ 67. 40 / я 7
Қ 78

*Баспаға әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті
заң факультетінің Ғылыми кеңесі және
Редакциялық-баспа кеңесі шешімімен ұсынылған
(№3 хаттама 04 наурыз 2015 жыл)*

Пікір жазғандар:

заң ғылымдарының докторы, профессор **Б.А. Жетпісбаев**
заң ғылымдарының докторы, профессор **А.Ф. Сұлейманов**
заң ғылымдарының кандидаты, доцент **Г.С. Дулатов**

Құсайынов Д.Ө.

Қ 78 Қазақстандағы жергілікті өкілді органдардың құқықтық мәртебесі: оқу құралы / Д.Ө. Құсайынов – Алматы: Қазақ университеті, 2015. – 162 б.

ISBN 978-601-04-1288-0

Оқу құралы Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың құқықтық мәртебесінің қалыптасуы мен дамуын баяндауға арналған. Оқу құралында мемлекеттік басқару мен биліктің жергілікті жерлердегі органы ретінде мәслихаттардың қалыптасу тарихы, мәртебесінің құқықтық реттелу жағдайы, жергілікті өкілді органдардың ролін көтеру бағытында қызмет еткен «Үлттық» және «Мемлекеттік» комиссиялардың жұмыстары, оның нәтижесінде жүргізілген конституциялық реформаларға сәйкес мәслихаттардың жетілдірілуі мәселелері қарастырылады. Сонымен қоса оқу құралында мәслихаттар мен атқарушы органдардың арақатынасының құқықтық аспектілері, мәслихаттар өзін-өзі басқару органы ретінде анықталуы сараланды.

Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың құқықтық мәртебесінің реттелуін қарастыратын оқу құралы Конституциялық құқық, Муниципалдық құқық пәндерін оқытатын жоғары және орта арнаулы оқу орындарының студенттеріне, тыңдаушыларына, сондай-ақ осы салада қызмет ететін оқытушылар мен мамандарға арналған.

**ӘОЖ 342 (075)
КБЖ 67. 40 / я 7**

ISBN 978-601-04-1288-0

© Құсайынов Д.Ө., 2015
© Әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, 2015

КІРІСПЕ

Бүгінде қоғам және мемлекет жергілікті биліктің және оның басқару органдарының қызмет етуіне мұқтаж. Қазақстан мемлекетіндегі қоғамдық дамудың қазіргі тенденциясы қоғам мен мемлекет арасындағы қатынасты терең және түпкілікті қайта қарауды қажет етеді. Демократиялық, құқықтық мемлекет құру жергілікті басқарудың тиімді жұмыс істейтін жүйесінің болуын шамалайды.

ҚР Конституциясы жергілікті жерлердегі жария биліктің ұйымы ретінде жергілікті мемлекеттік басқару идеясын реттей отырып, аумақтық басқарудың барлық жүйесін қайта құру, мемлекеттің жергілікті органдарының қызметін жетілдіру міндетін белгіледі. Тиісінше сол мезеттен бастап мемлекеттік билікті, оның ішінде жергілікті басқаруды да реттеудің белсенді процесі басталды. Жергілікті басқаруды құқықтық реттеудің қазіргі кезеңі мәслихаттардың функциясын кеңейтумен, өз аумағындағы істің жай-күйі үшін олардың жауаптылығын көтерумен, жергілікті өзін-өзі басқаруға өтумен сипатталады.

Мәслихаттар халық билігінің негізгі бір нысаны, қоғамды басқару жүйесінің ажырамас бөлігі болып табылады, Қазақстан Республикасының мемлекеттік және қоғамдық құрылысын демократиялық қайта құру жүйесінде маңызды орынды иеленеді. Қазақстандағы жүйелі қайта құрулардың жиырма жылдық бағдарында қоғамдағы экономикалық және саяси институттар түбегейлі реформаланды. Қазіргі кезеңде елімізде жергілікті жердегі басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жүргізілуде. Осыған орай, жергілікті басқару органдарын орталықсыздандырып, жергілікті буындарға нақтылы өкілдіктің бір бөлігін беру қажеттілігі танылды. Бұл үрдісті жүзеге асыру үшін жергілікті өзін-өзі басқару институттарын дамыту шарт. Мұның өзі мемлекеттік басқа-

ру жүйесінің тиімділігін арттыру, басқарудың төменгі буынындағы жемқорлық деңгейін азайту, азаматтық қоғамның дамуына ықпал ету сияқты бірнеше стратегиялық мақсаттарға қол жеткізеді.

Мемлекет алдына азаматтық қоғамның институттарының бірі ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту міндеті қойылды. Терең талдау мен ғылыми және әдістемелік ұсыныстар жүйесін әзірлеуді талап ететін конституциялық құқық ғылымының басым міндеттерінің ішінде маңызды орын жергілікті өкілді органдардың – мәслихаттардың ұйымдық және құқықтық нысандарын зерттеуге тән. Өйткені жергілікті өкілді органдардың түбегейлі міндеті болып тұрғын халықтың жергілікті маңызы бар экономикалық және әлеуметтік мәселелерін дербес шешуі табылады. Мәслихаттардың тиімді қызметі оның құзыреті жүзеге асырылатын негізгі нысандарды сәтті ұйымдастыруға байланысты. Осыған байланысты конституциялық құқықтың өзекті әрі аса маңызды міндеті болып жергілікті өкілді органдардың теориялық-құқықтық негіздерін белсенді зерделеу, олардың қызметінің ұйымдық-құқықтық нысандарын зерттеу, олардың құзыретін жүзеге асыру жөнінде ғылыми негізделген ережелерді жасау табылады.

1. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ МЕН БИЛІКТІҢ ЖЕРГІЛІКТІ ЖЕРЛЕРДЕГІ ОРГАНЫ РЕТІНДЕ МӘСЛИХАТТАРДЫҢ ҚАЛЫПТАСУЫ ЖӘНЕ ДАМУЫ

1.1. 1978 жылғы ҚазССР Конституциясы негізінде жергілікті өкілді органның қалыптасуы және дамуы

Қазақстан Республикасы 1990 жылы мемлекеттік егемендігін жариялап, 1991 жылы мемлекеттік тәуелсіздігін бекіткен сәттен бастап жаңа мемлекеттік құрылымның түрлерін енгізу міндетін белгіледі. Тиісінше сол уақыттан бастап республикада мемлекеттік билікті, соның ішінде жергілікті басқаруды реттеудің белсенді процесі басталды. Халықтық биліктің, азаматтық қоғамның алғашқы баспалдағы болып табылатын жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қазіргі Конституциядан орын алуының өзі осының айғағы. Мемлекеттік биліктің әртүрлі деңгейлері арасындағы қызмет саласының, міндеттер мен жауапкершілікті айқын шектеуді қамтитын, сонымен қатар жергілікті мемлекеттік басқарудың тиімді қызмет етуі үшін шарттар құратын заңнамасын одан әрі жетілдіру қажеттілігіне 2002 жылғы 20 қыркүйектегі құқықтық саясаттың Тұғырнамасында, Президенттің Қазақстан халқына Жолдауында көңіл бөлінген¹. Бүгінде Қазақстанда биліктің өкілді, атқарушы және өзін-өзі басқару органдарына бөлінуіне негізделген жергілікті басқару моделі қалыптасқан.

Жергілікті өкілді органдардың Қазақстанда қалыптасуы мен даму тарихын ғалымдар негізінен мемлекетіміздің тәуелсіздігін жариялауынан бастайды. 1991 жылдың 16 желтоқсанда қазақ

¹ Қазақстан Республикасы Президентінің 2002 жылғы 20 қыркүйектегі №949 Жарлығымен мақұлданған «Қазақстан Республикасының Құқықтық саясат тұжырымдамасы».

халқының талай ғасыр бойы аңсап өткен, мұрат еткен тәуелсіздігін, дербестігін жариялаған «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» конституциялық заңның қабылдануы бірталай құқықтық актілердің қабылдануына, қоғамдық институттардың реформаланып жаңаша реттеліп, әрі қарайғы дамуына негіз болды. Бұл құжатта қоғамның маңызды салалары үшін негіз болған іргелі, қағидаттық ережелер бекітілді. «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» бұл заң егемен де тәуелсіз Қазақстанның дамуында маңызды белес болды. Ол Республиканың жаңа Конституциясымен қоса жаңа құқықтық жүйені қалыптастыруға негіз болды. Қазақстанның тәуелсіздігін паш еткен бұл тарихи маңызы бар құжатта Қазақстан халқының тікелей, сондай-ақ өзі сайлайтын мемлекеттік органдар арқылы мемлекеттік өкімет билігін жүзеге асыратыны бекітілді². Бұл өз кезегінде елімізде алдағы уақытта жалпы өкілді билік институтын жаңаша реттеудің іргетасы болды.

Атап кеткеніміздей, Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың қалыптасуы мен даму тарихы Республикамыздың тәуелсіздігін жариялауынан басталғанымен, оның тұптамасы оған дейінгі кеңестік заңнамада бекітілген еді. Қазақстанда жергілікті өкілді билік кеңестік кезеңде пайда болып, оның қызмет етуінің негіздері кеңестік заңнамада қаланды. Сондықтан Қазақстанның егемендігінің алғашқы жылдарында жергілікті өкілді биліктің құқықтық мәртебесінің орнығуы оған дейінгі құқықтық негіздермен байланысты. Бұл жайында белгілі ғалым Л.Т. Жанұзақова былай ой толғайды: «Жергілікті өкілді органдардың кеңестік кезеңде пайда болуының тарихи тамырларын зерттемей жергілікті биліктің мәнін, жергілікті жерлерде билікті құруға және мәслихаттарды бүгінгі кейіпте орнықтыруға алып келген негізді түсіну мүмкін болмайды. Еліміздің нақ осы КСРО құрамында болу кезеңінде биліктің жергілікті органдары жүйесінің қызмет етуінің негіздері қаланды»³.

² «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Қазақстан Республикасының 1991 жылғы 16 желтоқсандағы конституциялық заңы, 6-бап.

³ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени д.ю.на. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 21.

Қазіргі Қазақстанның жергілікті өкілді органының қалыптасуы мен дамуына талдауды 70-жылдардың аяғынан, яғни КСРО-ның Конституциясы негізінде Қазақ ССР-інің соңғы Конституциясының қабылдануынан бастаймыз. Өйткені бұл кезең кеңестік органдардың өмір сүруінің қорытындысын шығарған дәуір болды деп есептеледі, одан кейін олардың құлдырау кезеңі басталды.

1977 жылғы КСРО Конституциясының негізінде 1978 жылы 20 сәуірде Қазақ ССР Жоғарғы Советімен Қазақ ССР Конституциясы қабылданды. Бұл Конституцияның негізінде халық билігі тұтастай халық депутаттары кеңестерінің қолына шоғырланды. Халықтың өз билігін толығымен кеңестерге беруі, атап отырғанымыздай, оның қолында мемлекеттік биліктің тұтастай шоғырлануымен қоса өзге барлық мемлекеттік органдардың кеңестердің бақылауында болуы мен оларға есепті болуының конституциялық бекітілуіне алып келді. Мұны ҚазССР Конституциясының 2-бабынан көруге болады. Конституцияның келесі бір нормасы Жоғарғы Советпен қоса жергілікті кеңестердің мемлекеттік биліктің өкілді органдарының біртұтас жүйесін құрайтындығын бекітті (78-бап). Елімізде жергілікті өкілді органдардың Жоғарғы Кеңеске бағынуын білдіретін, Жоғарғы Кеңес басқаратын кеңестердің тік сатылық жүйесі жұмыс істеді, оның ішінде өкілді органдар атқарушы билік қызметін де жүргізді.

Кеңестік Конституция жергілікті кеңестердің нақты аумақ көлемінде толық билікті орган болғандығын көрсетеді. Тиісінше өз аумағында жергілікті кеңестердің толық билігі, саяси және әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешудегі рөлі жоғары болды. Кеңестердің толық билігі конституциялық деңгейде бекітілгенімен оның тек аңыз, арман қалыпта болғаны бүгінде бәріне аян. Себебі «Лениннің халықтың Кеңестер арқылы жүзеге асырылатын толық билігі туралы идеясы алдағы мақсаттарға жеткізе алмады. *Біріншіден*, кеңестердің толық билігінің орнына іс жүзінде кеңестерге үстемдік жүргізген атқарушы билік органдарының басымдылығы орнады. *Екіншіден*, кеңестер мен олардың атқарушы органдарының билігін партия, дәлірек айтқанда, оның басшы органдары толығымен өз қолына алды. Сөйтіп, халық қалаулыларынан құралған кеңес-

тік жүйе ақыры биліксіздікке ұрынып, партиялық үстемдіктің сыртқы демократиялық әшекейіне айналды»⁴.

1978 жылғы Қазақ ССР Конституциясының негізінде 70-жылдардың аяғы мен 80-жылдардың басында жергілікті өкілді билік туралы заңнама жаңартыла бастады. 1979 жылы 14 желтоқсанда «Қазақ ССР халық депутаттарының аудандық Советі туралы» және «ҚазССР халық депутаттарының қалалық, қаладағы аудандық Советі туралы» заңдардың жаңа нұсқасы қабылданды, ал 1980 жылы 13 қарашада «Қазақ ССР халық депутаттарының облыстық Советі туралы» Қазақ ССР заңы қабылданды. Одан кейін де бұл заңдар бірнеше рет өзгертулер мен толықтыруларға ұшырады. Сол тұста қабылданған жергілікті кеңестердің мәртебесі мен қызметіне қатысты актілер тізімі аталмыш заңдармен тиянақталмайды. Олардан басқа да бірқатар актілер қабылданған болатын. Мысалы, Қазақ ССР халық депутаттарының сайлауы туралы, оларды кері шақырып алу тәртібі туралы, сайлаушылардың аманаттарымен жұмысты ұйымдастыру туралы, т.с.с.

Жоғарыда келтірілген актілердің негізінде Қазақстанда жергілікті кеңестер облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, поселке, село және ауыл деңгейлерінде құрылды. Олар тұрғылықты халықпен екі жарым жыл мерзімге сайланатын депутаттардан құралды.

Қазақ ССР-інің соңғы Конституциясы қабылданғаннан 90-жылдарға дейінгі кезеңде қабылданған актілерге жалпы талдау жасау жергілікті өкілді органдардың ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты келесілерді көрсетеді:

- жергілікті кеңестер жалпы мемлекеттік мүдделерге және кеңестің аумағында тұратын азаматтардың мүдделеріне сүйене отырып жергілікті маңызы бар кез келген мәселені шеше алатын жергілікті жерлердегі толық билікті орган болып жарияланды әрі олар төменгі тұрған кеңестердің қызметтеріне жетекшілік жасады;
- кеңестердің қызметі заңдылық, мәселелерді ұжымдық түрде, еркін, іскерлікпен талқылау және шешу, жариялық, өкілді органдардың жұмысына азаматтарды кеңінен

⁴ Ким В. Жасампаз жылдар. – Алматы, ТОО «Эдельвейс», 2001. – 312 б. – 283-б.

тарту, кеңестердің вертикалдық бағыныштылығы, кеңестердің кезендік түрде жұмыс істеуі олармен құрылатын органдардың жүйелі түрде есеп беруі, қағидалары негізінде құрылды;

- кеңестердің негізгі функцияларына өз аумағында мемлекеттік, шаруашылық және әлеуметтік-мәдени құрылысқа басшылық ету, экономикалық және әлеуметтік даму бағдарламаларды, бюджетті және оның атқарылуы туралы есептерді бекіту, заңдардың сақталуын, құқық тәртібінің қорғалуын қамтамасыз ету, өзіне бағынышты органдарға, кәсіпорындар мен мекемелерге және ұйымдарға жетекшілік ету, т.с.с. жатқызылды;
- жергілікті кеңестің депутаттары өз депутаттық қызметін өндірістік немесе қызмет бабындағы жұмысынан қол үзбей уақытша қоғамдық негізде жүзеге асырды. Оларға кеңестің жұмысына қатысуы кезінде жұмыс орнындағы орташа жалақысы төленіп отырды⁵;
- жергілікті кеңестердің атқарушы және өкімші органдары болып атқарушы комитеттер табылды. Заңнама бойынша атқарушы комитеттерді кеңестер өз депутаттары арасынан құрды және олар өзін құрған кеңестерге және жоғары тұрған атқарушы комитеттерге бағынышты болды. Шын мәнінде, кеңестер мен олардың органы ретінде атқарушы комитеттердің арасында кері қатынас, яғни кеңестің атқарушы комитетке емес, керісінше атқарушы комитеттің кеңеске үстемдігі орын алды;
- жергілікті кеңестер Республиканың барлық әкімшілік-аумақтық бірліктерінде құрылып, қызмет етті;
- кеңестік жергілікті өкілді органдарға екі сипат тән болды: олар өз қызметінде жалпы мемлекеттік мүдделерді ескеруге тиісті мемлекеттік билік органы ретінде және тиісті аумақтың азаматтарының мүдделерін, еркін білдіруші, жүзеге асырушы өзін-өзі басқару органы ретінде болды.

⁵ «Қаз ССР-індегі халық депутаттарының статусы туралы» 13 қараша 1990 жылғы Қаз ССР заңы // Қазақстан Республикасының жаңа заңдары / құраст. Ф.Т. Бейсенбина. – Алматы: ҚР Әділет министрлігінің редакциялық-баспа бөлімі, 1992. – 36-бап.

1985 жылы Кеңес Одағының коммунистік партиясының Орталық комитетінің сәуір айында өткен Пленумында жарияланған «қайта құру» саясаты кеңес қоғамында жариялылық пен демократияландыру процестерінің дамуына, саяси режимді либерализациялауға, КСРО халқының ұлттық өзіндік санасын көтеруге алып келді. Ал ол ақырында КСРО-ның саяси жүйесін мәнді түрде реформалауға соқтырды. 1989 жылы шынайы биліктің партиялық органдардан кеңестік органдарға ақырындап өтуін білдірген ССР халық депутаттарының съезді шақырылды. 1990 жылы бірінші рет баламалы түрде Қазақ ССР Жоғарғы Кеңесіне және жергілікті кеңестерге сайлаулар өткізілді. Осы жылы КСРО және Қазақ ССР Президенті қызметі құрылды.

1990 жылы 9 сәуірде «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» деп аталатын КСРО заңы қабылданып, ол ең бастысы жергілікті өзін-өзі басқаруды таныды, оның стратегиялық бағыттарын анықтады, биліктің орталық және жергілікті органдары арасында арақатынасты белгіледі, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі қатынастарды реттейтін шешімдер қабылдау мәселелері бойынша мемлекеттік басқару органдарының құзыретін шектеді және жергілікті өзін-өзі басқару ісіне ведомстволық араласуды тоқтатты.

1.2. ҚазССР-ң мемлекеттік егемендігі туралы Декларациясы негізінде жергілікті өкілді органның қалыптасуы және дамуы

1990 жылы 25 қазанда ҚазССР-ң мемлекеттік егемендігі туралы Декларация қабылданды. Бұл Декларацияның қабылдануына орталықта жүргізілген демократиялық қайта құрушылықтар әсерін тигізді. Орталықта болып жатқан демократиялық қадамдар тек Қазақстанда ғана емес, өзге одақтас республикаларда да ірі өзгерістер жасау қажеттігін себептеді. Қазіргі Қазақстанның өкілді органдарының дамуының алғашқы кезеңі болып саналатын жергілікті кеңестер жүйесін реформалау нақ осы кезеңнен

басталады деп жазады ғалым Л.Т. Жанұзақова⁶. Сондай-ақ бұл уақыт кезеңінде саяси жүйеге, кеңестер жүйесіне өзгерістер, ҚазССР Конституциясына бірқатар өзгерістер мен толықтырулар енгізген актілер қабылданды.

90-жылдары жалпы КСРО кеңістігінде демократиялық процестер орын ала бастады. Олардың нәтижесінде жергілікті өкілді билікті реформалаған бірқатар актілер қабылданды. Оның ішінде Қазақ ССР Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заңдар, «Өтпелі кезеңде ҚазССР Конституциясының жекелеген нормаларын тоқтату туралы» заң, «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» заң және осы заңға өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заң болды. Республикамыз егемендік алғаннан кейін Қазақ ССР Конституциясына бірнеше рет өзгертулер мен толықтырулар енгізіліп, жергілікті өкілді биліктің мәртебесіне, ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты келесідей басты өзгерістер орын алды:

1. Халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің сессияларын шақыру құқығы олардың төрағаларына берілді⁷. Қазақ ССР Конституциясына бұрынырақ 24.04.1990 жылы енгізілген өзгерістер бойынша облыстық, аудандық, қалалық, қаладағы аудандық кеңестердің сессияларын олардың президиумдары, ал қалғандарын олардың төрағалары шақыратын. Ал оған дейін тиісті құқықты халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің атқару комитеттері иеленген болатын.

2. Қызметі депутаттық мандатты атқарумен сыйыспайтын адамдар шегі анықталды. Олардың саны шамамен 10 болды: Министрлер Кабинетінің құрамына кіретін адамдар (Премьер-Министрді қоспағанда), жергілікті Кеңестердің атқару комитеттерінің құрамына кіретін адамдар (атқару комитеттерінің төрағаларынан басқа), ведомстволардың басшылары, министрліктер, мемлекеттік комитеттер мен ведомстволар басшыларының

⁶ Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: дисс. на соиск. уч. степ. д.ю.н. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 26.

⁷ Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы 15 ақпан 1991 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Жаршысы. – 1991. – №9. – 3-тармақ.

орынбасарлары, жергілікті Кеңестердің атқару комитеттері бөлімдерінің, басқармаларының, басқа да бөлімшелерінің басшылары мен олардың орынбасарлары, судьялар мен мемлекеттік арбитрлер. Бұл субъектілер барлық Кеңестің емес өздерін тағайындайтын немесе сайлайтын не өздері есеп беретін Кеңестің депутаттары бола алмайтын болды⁸.

3. Қазақ ССР Президентіне халық депутаттарының облыстық және Алматы қалалық кеңестерінің төрағаларын Конституцияда көрсетілген негіздерде атқаратын қызметінен мерзімінен бұрын босату құқығы берілді⁹.

4. Барлық деңгейдегі халық депутаттарының жергілікті кеңестерінде президиум құрылмайтын болды. Тек Жоғарғы Советтің ғана өз Президиумы болатыны бекітілді¹⁰. Оған дейін қалалық (аудандық бағыныстағы қалалардың), поселкелік, селолық және ауылдық Кеңестерді қоспағанда өзге жергілікті Кеңестердің өз президиумдары болатыны реттелген болатын.

5. Халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің жұмысын олардың төрағалары ұйымдастыратын болды¹¹. Оған дейінгі заңнама бойынша халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің төрағалары тек қалалық (аудандық бағынастағы қалалардың), поселкелік, селолық және ауылдық Кеңестерде, ал облыстық, аудандық, қалалық, қалалардағы аудандық Кеңестердің жұмысын олардың президиумдары ұйымдастыратын болған.

6. Қазақ ССР Президенті жанынан консультативтік-кеңесші орган – Республика Кеңесі құрылып, оның құрамына бірқатар лауазымды тұлғалармен қоса облыстық және Алматы қалалық кеңестердің төрағалары да енетін болды¹². Көп ұзамай 1992 жыл-

⁸ «Қазақ ССР-індегі мемлекеттік өкімет пен басқарудың құрылымын жетілдіру және Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 20.11.1990 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Жаршысы. – 1990. – №47. – 2-тармақ, 5-тармақша.

⁹ Сонда, 2-тармақ, 3-тармақша.

¹⁰ Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы 15 ақпан 1991 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары. – 1991. – №9. – 1-тармақ.

¹¹ Сонда, 2-тармақ.

¹² «Қазақ ССР-індегі мемлекеттік өкімет пен басқарудың құрылымын жетілдіру және Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 20.11.1990 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары. – 1990. – №47. – 16-тармақ.

дың 13 қаңтарындағы «Өтпелі кезеңде Қазақ ССР Конституциясының (Негізгі Заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» заңмен бұл ереженің күші тоқтатылды.

7. Кейбір деңгейдегі кеңестерге сот билігін құруға қатысу құқығы берілді. Нақты айтсақ, Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы 2 шілде 1992 жылғы ҚР заңына сәйкес аудандық (қалалық) халық соттарының халық судьяларын халық депутаттарының жоғары тұрған тиісті Кеңестері сайлайтын болды... Аудандық (қалалық) халық соттарынан жоғары тұрған соттардың халық заседательдері халық депутаттарының тиісті Кеңестерімен сайланатын болды. Әрі тиісті судьялар мен халық заседательдері аталмыш кеңестердің (өздерін сайлаған) алдында жауапты, олардың алдында есеп беретін болды, оған қоса халық депутаттарының тиісті кеңестері оларды кері шақырып алуы мүмкіндігін иеленді¹³.

Қазақстан Республикасында жергілікті өкілді органдардың қалыптасуы мен дамуында маңызды белес болып 1991 жылы 15 ақпанда «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» заңның қабылданылуы табылды. Аталмыш заңның 2-бабына сәйкес халық депутаттарының жергілікті кеңестері республикамыздағы жергілікті өзін-өзі басқарудың жүйесіне кірді. Тиісті ереже халық депутаттары жергілікті кеңестерінің жергілікті өзін-өзі басқару органы болып табылғандығын көрсетеді. Бұл заңның келесі бір нормасы (7-бап) халық депутаттары жергілікті кеңесі тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік аумағындағы мемлекеттік өкіметтің өкілді органы болып табылатындығын бекітті. Бұл ережелер бір органның мәртебесінде қосарлық белгісінің көрініс тапқандығын көрсетеді. Демек, жергілікті кеңестер бір мезгілді жергілікті өзін-өзі басқару органының және жергілікті мемлекеттік басқару органының мәртебесін иеленді.

Аталмыш заң жергілікті кеңестерді жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне енгізе отырып, оның аумақтық негізін анықтады.

¹³ Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы 2 шілде 1992 жылғы ҚР заңы // ҚР Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. – 1992. – №15. – 17-тармақ, 152-бап.

Заңға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқарудың поселке, село, ауыл, аудан, қала, қаладағы аудан шекарасында жүзеге асырылатындығы бекітілді¹⁴. Тиісінше бұл ереже кеңестердің жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде жоғарыда түзілген әкімшілік-аумақтық бірліктерде ғана қызмет еткенін көрсетеді. Байқап отырғанымыздай, қосарластық сипатын облыстық кеңестер иеленген жоқ.

Қазақ КСР Конституциясының негізінде қабылданған бұл заңға сәйкес халық депутаттарының жергілікті кеңестерінің жүйесі мен қызметінде келесі қағидалар орын алды: халық депутаттарының жергілікті кеңесінің жергілікті жерлердегі кез келген мәселені шешу құқығы, жергілікті өкілді және атқарушы органдардың біртұтастығы және белгілі бір шамада жергілікті өкілді органдардың вертикалдық бағыныштылығы қағидалары. Жергілікті өкілді және атқарушы органдардың біртұтастығына кеңес заманында мемлекеттік биліктің үш тармаққа бөлінуі қағидасын жоққа шығаруы себеп болды деп айтуға болады. 1990 жылы 25 қазанда «Қазақ ССР-ң мемлекеттік егемендігі туралы» Декларация қабылданып, ол тұңғыш рет биліктің үш тармаққа бөлінуі қағидасын бекітіп, кеңестердің толық билігін жоюға құқықтық негіз қалағанымен 1991 жылдың 15 ақпанында қабылданған заңда билікті бөлу қағидасын жоққа шығарған және тиісті аумақтағы өкілді органдардың (кеңестердің) толық билігіне негізделген кеңестік үлгі орын алды. Бұл заңда жергілікті деңгейде өкілді және атқарушы билік біріктіріліп, екі билік те жергілікті кеңестермен жүзеге асырылды.

Расында атқарушы органдар кеңестердің органдары еді, олар кеңестер жүйесінде болды. Кеңестер төменнен жоғарыға дейін кеңестер алдында есеп беретін және жауап беретін өзінің атқарушы органдарын құрды. Атқарушы органдардың (атқару комитеттерінің) кеңестермен құрылуына байланысты олар кеңеске тікелей бағынышты жағдайда болды. Жалпы атқарушы органдар қос бағыныштылық принципі бойынша: тиісті кеңеске (аудандық, қалалық, облыстық, республикалық, одақтық) және жоғары тұрған басқару органдарына (аудандық, қалалық,

¹⁴ «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» 15 ақпан 1991 жылғы Қазақ ССР заңы // Ведомости Верховного Совета КазССР. Приложение к №9. – 1991. – 2-бап.

облыстық атқару комиттері, республика үкіметі, одақтық үкімет) бағыныштылықта әрекет етті. Кеңестер мен атқарушы комитеттерде ортақ құзырет болды, яғни осы құзыретке жататын сұрақтарды кеңестер де, бір жүйенің салалары ретінде атқарушы комитеттер де қарастыра алатын. Кеңестер жалпы құзыреттерімен қоса басқа сұрақтарды да шешуге ерекше қосымша құқықтарға ие болды. Кеңестің шешімдері оларға міндетті болды, осы шешімдердің негізінде атқарушы органдар өз қызметін жүзеге асырды. Бұдан кеңестердің атқарушы комитеттерден жоғары тұрғандығы, басқару рөлі мен артықшылығы көрінеді. Алайда күні кешегі тарих халық депутаттары жергілікті кеңестерінің шындығында толық билікті, жоғары орган болмағандығын көрсетеді.

Жергілікті өкілді органдар мен атқарушы органдардың біртұтастығы «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» 15 ақпан 1991 жылғы заңға өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заң қабылданғанға дейін, яғни 1992 жылдың 13 қаңтарына дейін сақталды. Бұл заңның 1991 жылғы 15 ақпандағы заңға енгізген өзгертулері мен толықтырулары сәл кейінірек қарастырылады. Ал жергілікті өкілді органдардың вертикалдық бағыныштылығы қағидасының бұл заңда орын алуына келсек, аталмыш заң әртүрлі деңгейдегі жергілікті кеңестердің өз құзыреті шегінде дербестігін бекіте отырып, төменгінің жоғары тұрған кеңеске бағыныштылығына да жол берді. Тиісті заңның 9-бабын саралау жергілікті кеңестер арасындағы вертикалдық бағыныштылықты көрсетеді. Ашып айтсақ, төменгі тұрған кеңестердің актілері Конституция мен заңдарға сәйкес келмеген жағдайда олардың күшін сот емес жоғары тұрған кеңес жоюға құқылы болды, төменгі кеңестер үшін жоғары тұрған кеңестердің шешімдерінің орындау міндеттілігі бекітілді, түрлі деңгейдегі кеңестер арасында өз құзыреттерінің аражігін ажырату және коммуналдық меншіктегі мүліктің кімге тиесілі екендігі, сондай-ақ олардың бюджеттері арасындағы кірістердің аражігін ажырату мәселелері жөнінде туған келіспеушіліктерді сот емес жоғары тұрған кеңес қарап, шешті, жоғары тұрған кеңес төменгі кеңеске өз өкілеттігінің бір бөлігін беруге және одан алуға құқылы болды (соңғысы өзара келісім бойынша). Кеңестер арасындағы мұндай қатынас алдыңғы заңнамадан алынып, сақталды әрі мұндай вер-

тикалдық бағыныштылық жергілікті билік органдары жүйесінің біртұтастығы мен басқарудың ыңғайлығын қамтамасыз ету үшін қажет болды.

1991 жылдың 15 ақпанында қабылданған біз қарастырып отырған заңда жергілікті өкілді органдардың қалыптасуы – жергілікті кеңестерінің құрылуы мәселесі реттелді. Бұл заңға сәйкес жергілікті өкілді органдар – халық депутаттарының жергілікті Кеңестері тиісті аумақта тұратын ҚазССР азаматтарымен сайланатын болды. Тиісінше, ендігі жерде бұл органды ҚазССР азаматтары жалпыға бірдей, тең және төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы 5 жылға сайлайтын болды. Алайда бұл заңды қабылдау кезінде коммунистік партияның позициясы өз күшін әлі жоғалтпаған еді. Бұл дегеніміз халық депутаттарының жергілікті Кеңесіне партия өкілдерінің енуіне жол берілді деген сөз. Көптеген сайлау ұжымдары жылдар бойы қалыптасқан дәстүрге сәйкес партия белсенділерімен басқарылған болатын, бұл жағдай сайлау компанияларына да үміткерлер ұсынуда әсер етті. Бұған қоса әлі көппартиялық жүйе қалыптаспаған жағдайда кандидаттарды ұсыну жеке негізде болды. Үміткерлер ретінде беделді, атақты адамдарды ұсынған, олардың қатарына сол партияның белсенділері жатқызылатын еді. Сөйтіп, жергілікті кеңес құрамында коммунистік партия мүшелері басым болған. Бұл жағдай саяси реформалар жүргізуге кері әсерін тигізді.

15 қаңтар 1991 жылғы «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» заңның бір өзгешелігі ол жергілікті кеңестердің атқару комитеттерінің құрылу деңгейін шектеді. Ендігі жерде ол облыс, аудан, қала, қаладағы аудан бірліктерінде ғана құрылып, қызмет ететін болды. Кеңестердің атқарушы комитеттерінің қалған бірліктерде, яғни ауыл, село, поселкелерде құрылмауын ғалым Л.Т. Жанұзақова аталмыш әкімшілік құрылымдардың аумағының және ондағы депутаттық корпусстың салыстырмалы түрде шағындығымен, ол аумақтардың коммуналдық меншігінде ірі кәсіпорындар мен ұйымдардың болмауымен байланыстырады¹⁵.

¹⁵Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соиск. ученой степени д. ю. н. – Алматы, 2004. – С. 31.

Аталмыш 15 ақпан 1991 жылғы заңның келесі бір өзгешелігі, тіпті жаңалығы деп те айтуға болады, ол кеңестердің құрылымын жаңа органмен – тексеру комиссиясымен толықтырды. Тексеру комиссиясы жергілікті бюджеттің орындалуын, атқару комитетінің, оның органдарының, ол құрған кәсіпорындардың, ұйымдардың қаржы-шаруашылық қызметін бақылау үшін кеңестің өкілеттігі мерзіміне құрылатын болды (23-бап). Сонымен қоса бұл заңның тағы бір өзгешелігі онда оған дейін қызмет етіп келген халық депутаттарының жергілікті кеңестерінің президиумдары көрініс таппады. Ол институт таратылды. 1989 жылдың 22 қыркүйегіндегі «Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) енгізілетін өзгерістер мен толықтырулар туралы» заңмен құрылған халық депутаттарының облыстық, аудандық, қалалық, қалалардағы аудандық кеңестердің президиумдары олардың жұмысын ұйымдастырды (13-тармақ). Ендігі жерде президиумның таратылуына байланысты халық депутаттарының жергілікті кеңесінің жұмысын ұйымдастыру Кеңес төрағасына берілді.

Бұл заңның қабылдануымен оған дейін қолданылып, жеке әрекет етіп келген бірқатар заңдар күшін жойды. Атап айтсақ: 13.11.80 жылғы «Қазақ ССР халық депутаттарының облыстық Советі туралы» заң, 21.07.71 жылғы «Қазақ ССР халық депутаттарының аудандық Советі туралы» заң, 21.07.71 жылғы «Қазақ ССР халық депутаттарының қалалық, қаладағы аудандық Советі туралы» заң, 20.12.68 жылғы «Қазақ ССР халық депутаттарының поселкелік, селолық, ауылдық Советі туралы» заң, т.с.с. Байқап отырғанымыздай, 15 ақпан 1991 жылғы заң жеке-жеке реттеліп келген жергілікті өкілді билік жүйесін жинақтап бір актіде қарастырды. Заңның IV-VII бөлімдерінде поселкелік кеңестен бастап облыстық кеңесті қоса барлық деңгейдегі өкілді билік органдарының ұйымдастырылуы мен қызметі реттелді.

Жоғарыда атап кеткеніміздей, 1992 жылы 13 қаңтарда біз қарастырып отырған «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» Қазақ КСР Заңына (15 ақпан 1991 жылғы) өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заң қабылданды. Бұл заңмен жергілікті жерлерде атқару билігі реформаланып, нәтижесінде оған дейін қызмет етіп келген кеңестердің атқару комитеттері таратылып жаңа институт – жергілікті әкім, жергілікті әкімнің

орынбасарлары лауазымдары енгізіліп, жергілікті әкімшілік алқасы, жергілікті әкімшілік органдары құрылды. Енді заң бойынша жергілікті әкім кеңестің қарауындағы мәселелер бойынша халық депутаттарының тиісті Кеңесінің бақылауында болатын облыс, аудан, қала, қаладағы аудан территориясындағы атқарушы және өкімші орган мәртебесін иеленді¹⁶.

Бұл заңның келесі бір ерекшелігі ол «жергілікті өкілді және атқару органдарының өкілдігі мен қызметтік функцияларын жеке-дара бөлу» қағидасын бекітті. Бұл жергілікті кеңестер мен атқарушы органдардың өзара қатынасының қалыптасқан қағидаларының өзгергенін көрсетеді. Аталмыш заң жаңа 9-1 баппен толықтырылып, онда халық депутаттары облыстық, аудандық, қалалық, қаладағы аудандық Кеңесінің жергілікті әкіммен өзара қатынастары қызметтерді бөлу, Кеңеске және әкімге өздеріне тән заңмен белгіленген өкілеттіктер беру қағидасы негізінде құрылатындығы бекітілді. Тиісінше, жергілікті кеңестер мен жергілікті атқарушы органдардың өкілеттіктері ажыратылды. Ендігі жерде жергілікті кеңестер тек өздерінің құзырына кіретін мәселелерді ғана қарап, шеше алатын болды. Демек, 1992 жылы Президентпен немесе әкімшіліктің жоғарғы басшысымен тағайындалатын әкімшілік басшылары институты енгізілгеннен кейін жергілікті жерлерде Кеңестер билігі шектеле бастады. Кеңестер бұрынғыдай жергілікті атқарушы органның құзыреті болып табылатын мәселелерді шешу мүмкіндігінен айырылды. Егер бұрынғы кезде Кеңестердің өздеріне тиесілі, есеп беретін атқару органдары болса, ендігі олар атқару билігіне бақылау жасау құқығынан айырылды. Республикамыздың белгілі ғалымдары З.Ж. Кенжалиев пен В.А. Ким кеңестер мен жергілікті атқарушы органдардың құқықтарының нақты бөлінуі олардың бір-бірінің құзыреттер аясына қол сұғуына жол бергізбейтіндігін баса көрсетеді¹⁷. Олай болса, жергілікті кеңестердің жергілікті атқарушы органдармен тиісінше өзара қатынасының

¹⁶ «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» Қазақ КСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 1992 жылғы 13 қаңтардағы ҚР заңы // ҚР Жоғарғы Кеңесінің Жаршысы. – 1992. – №4 (2125). – 12-23 бб. – 10-тармақ.

¹⁷ Кенжалиев З.Ж., Ким В.А. Қазақстан Республикасында конституциялық заңнаманың дамуы. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 120 б. – 30-б.

орнығуына қызметтерді бөлу, кеңеске және атқарушы органға (әкімге) өздеріне тән заңмен белгіленген өкілеттікті беру қағидасы негіз болды деп айтуға болады. Бұлардың барлығы да 1991 жылдың 15 ақпанында қабылданған заңда баяндалған жергілікті кеңестер мен атқарушы органдардың біртұтастығының, жергілікті кеңестердің үстемдігінің жойылғандығын көрсетеді. Ендігі жерде бұл органдардың қызмет етуінің негізіне бағыныштылық емес, өзара байланыс, өзара қарым-қатынас қағидаты алынды. Жоғарыда аталған профессор-ғалымдар кеңестер мен жергілікті атқарушы органдардың жаңа қарым-қатынастарының орнауына мемлекеттік масштабта билікті заң шығарушы, атқарушы және сот билігі деп нақты бөлу идеясы белгілі бір мөлшерде әсер еткенін көрсетеді¹⁸.

1992 жылғы заң «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» 15 ақпан 1991 жылғы Заңға бірқатар өзгертулер енгізе отырып, кейбір институттарды жаңаша реттеді. Біз жергілікті өкілді органның ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты басты мәселелерді сараладық.

1992 жылдың 13 қаңтарында жергілікті өкілді билікке қатысты тағы да бір тарихи құжат қабылданды. Ол – «Өтпелі кезеңде Қазақ ССР Конституциясының (Негізгі заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» заң болатын. Бұл заң өтпелі кезеңде мемлекеттік өкімет пен басқарудың жергілікті органдары жүйесі мен өкілеттігінің өзгеруіне байланысты қабылданған болатын. «Өтпелі кезеңде ҚазССР Конституциясының (Негізгі Заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» ҚР заңы халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің атқарушы және өкімші органдар (атқару комитеттер) құруға қатысты, атқару комитеттерінің ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты ережелердің күшін тоқтатып, ендігі жерде атқару комитетінің халық депутаттары кеңестерінің органы болып табылмайтындығын анықтады. Жалпы бұл заң 1978 жылғы Конституцияның халық депутаттары жергілікті кеңестерінің атқару комитеттеріне арналған тұтастай 15-тараудың күшін толығымен тоқтатты (133-баптан 140-

¹⁸ Кенжалиев З.Ж., Ким В.А. Қазақстан Республикасында конституциялық заңнаманың дамуы. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 120 б. – 31-б.

бапқа дейін). Бұл мемлекеттік биліктің үш тармаққа бөлінуіне сәйкес халық депутаттары жергілікті кеңестері мен атқару комитеттерінің аражігін ажыратуға байланысты қадам болды. Байқап отырғанымыздай, аталған екі актінің Қазақстанда жергілікті өкілді органның мәртебесінің нақтыланып, дамуына қосқан үлесі зор болды.

Егемендік алғаннан кейін 1991 – 1993 жылдар аралығында республикада ерекше жағдай қалыптасты, жергілікті Кеңес пен жаңадан құрылған жергілікті әкімшілік жергілікті елді мекендердің мәселелері бойынша бәсекелестік жағдайда болды. Өтпелі кезеңде Кеңестіктер мен жергілікті әкімшілік арасындағы өкілділікті қайталау жағдайлары орын алды. Кейінірек жергілікті әкімшілік құзыреті жергілікті өкілді органдарға қарағанда неғұрлым ауқымдылау болды.

1.3. 1993 жылғы Қазақстан Республикасы Конституциясының негізінде жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен дамуы

1993 жылғы Қазақстан Республикасының Конституциясында қоғам мен мемлекетті қайта құру жолында республиканың дербес даму кезінде қол жеткізген бірталай жетістіктері бекітілді деп есептеледі. Алайда бұл Конституцияда жергілікті өкілді органдардың мәртебесін нақтылауға көп назар бөлінген жоқ. Онда жергілікті басқару мәселелерін реттеген бөлімде жергілікті өкілді органдарға қатысты: олардың өкілеттік мерзімі, жұртшылықпен сайланатындығы (бұрынғы заңнамадан сақталған), жергілікті маңызы бар мәселелерді шешетіндігі, шешімдер қабылдауы мен олардың күшінің жойылуы және жергілікті өкілді органдардың өкілеттігін Жоғарғы Кеңестің мерзімінен бұрын тоқтатуы мәселелері ғана реттелді. Жергілікті өкілді органдардың құзыреті, олардың ұйымдастырылуы мен қызмет ету тәртібі, депутаттарының құқықтық жағдайы туралы Конституцияда ештеңе айтылған жоқ. Тек ол мәселелердің заңмен белгіленетіндігі ғана бекітілді (91-баптың 2-т.).

Халық билігінің осы институтының конституциялық деңгейде дәл осылай реттелуін белгілі ғалым Л.Т. Жанұзақова

жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңның біршама ескіргенімен, оның көптеген нормаларының жана заң актілерімен және өзгерген саяси, экономикалық жағдайлармен қайшылық жағдайға түсуімен байланыстырады. 1992 жылы жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңға енгізілген түзетулерге қарамастан кеңестер жүйесі президенттік билік үлгісіне толық шамада кіріге алмады. Себебі ол заң өзінің алғашқы нұсқасында кеңестердің толық билігі, атқарушылық құрылымдардың оларға бағыныштылығы тұжырымдамасына негізделген болатын. Атқару билігіне бақылау жасаудың шынайы тетіктеріне ие болмаған жергілікті жерлердегі өкілді органдар өз аймақтарының дамуына қандай да бір әсер етуге шынайы түрде қабілетсіз құрылымдарға айналды¹⁹.

1993 жылғы Конституцияның жергілікті өкілді органдардың құқықтық жағдайына енгізген негізгі жаңалығы – жергілікті өкілді органдардың (жергілікті атқарушы органдармен қоса) жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуді жүзеге асыратындығы және оларды Жоғарғы Кеңестің тарату ықтималдығы болды.

Қазақстан Республикасының тұңғыш Конституциясының қабылдануы Қазақстанда жергілікті өкілді органның ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты бірқатар актілердің қабылданылуына негіз болды.

Олардың бірі – 1993 жылы 9 желтоқсанда қабылданған «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» кодекс. Жергілікті өкілді органдардың құрылу тәртібін реттеген бұл кодекс оның алдында қолданылып келген 1989 жылы 22 қыркүйекте қабылданған «Қазақ ССР Халық депутаттарының сайлауы туралы» заң мен 1989 жылы 22 қыркүйекте қабылданған «Қазақ ССР Халық депутаттары жергілікті Советтері депутаттарының сайлауы туралы» заңның орнына келді. Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы Кодекс осы заңдарға қарама-қайшы идеялар мен нормаларды бекіткен нормативтік акт болып табылды. Бұл Кодексте де біраз кемшіліктердің орын алғанына қарамастан, ол жоғарыда аталған заңдардан өзінің жаңа, оң нышандарымен, жана ша ыңғайымен, демократияның жаңа идеяларымен ерекше-

¹⁹ Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 36.

ленді. Кодекс қоғамдық бірлестіктердің заңмен белгіленген квота бойынша халық депутаттарын тікелей сайлауына жол берген сайлау жүйесінің үлкен кемшілігін жойды. Бұдан қоғамдық бірлестіктер сайлау процесіне қатысудан шеттетілген жоқ. Кодекс бойынша жергілікті өкілді органдардың депутаттығына кандидаттарды ұсынуды қоғамдық ұйымдардың жергілікті органдары және өзін-өзі ұсыну арқылы ҚР азаматтары жүзеге асырды. Сайлау туралы бұрынғы 1989 жылғы заңдар бойынша кандидаттарды ұсыну құқығының субъектілері болып еңбек ұжымдары, студенттер мен оқушылардың ұжымдары, қоғамдық ұйымдар, тұрғылықты жері бойынша сайлаушылардың жиналысы мен әскери қызметшілердің жиналысы табылды.

Депутаттыққа кандидаттардың өзін-өзі ұсынуы тәртібінің бекітілуі сайлау туралы Кодекстің жергілікті өкілді органның ұйымдастырылуына енгізген жаңалығы болып табылады. Жергілікті өкілді органға кандидаттың өзін-өзі ұсыну тәртібінің енгізілуі заңмен белгіленген талапқа жауап беретін азаматтардың өзін кандидат ретінде ұсынуға мүмкіндігін ашты. Осы кодекс бойынша өткізілген сайлаулар депутаттардың едәуір бөлігі өзін-өзі ұсынған тұлғалардан сайланғанын көрсетті.

Ұсынылған кандидаттарды сайлаушылардың қолдауы тәртібінің енгізілуі – сайлау құқығының жаңа элементтерінің келесі бірі. Жергілікті өкілді органдардың депутаттығына кандидаттар тиісті сайлау округінің аумағында тұратын сайлаушылардың кемінде 3%-ының қолдауына ие болуы тиіс болды. Кеңестік сайлау құқығында мұндай ереже болған жоқ.

«Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» кодекс Қазақстанда жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен дамуының жаңа кезеңіне бастау болды. Оған қоса тиісті акт азаматтардың саяси құқықтары мен бостандықтарын кеңейту жолындағы маңызды қадам болды. Ол азаматтардың республиканың саяси өміріндегі қызметіне мәнді белсенділік беріп, олардың мемлекеттік басқарудағы рөлін көтерді.

XXI ғасырдың басында Қазақстанда жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен құқықтық мәртебесінің орнығуына зор үлесін қосқан келесі бір акт – 1993 жылдың 10 желтоқсанында қабылданған «Жергілікті өкілді және атқарушы орган-

дар туралы» заң. Қазақстан Республикасының осы аталмыш Заңына сәйкес Қазақстан тарихында бірінші рет мәслихаттар өмірге келіп, бірінші рет мәслихат депутаттарының өкілеттіктері танылды. Одан бергі 20 жылдан астам уақыт аралығында барлық деңгейдегі мәслихаттардың өкілеттілігі, материалдық техникалық базасы кеңейіп, жыл санап қоғамдағы рөлі артып келеді.

Бұл заң бойынша жергілікті өкілді органдар жүйесінде үлкен өзгерістер орын алды. Қазақстанның белгілі заңгер ғалымы Ғ.С. Сапарғалиев жергілікті мемлекеттік басқару органдарының атауына және құрылымына тиісті заңның келесідей алты елеулі өзгеріс енгізгенін айтады: «*Біріншіден*, ауылдық, кенттік, селолық, аудандық, қалалық және облыстық деңгейлерде Халық депутаттары кеңестері мен атқарушы комитет атаулары жойылды. Бұл атаулар тарихқа енді, бірақ Кеңестердің жоғары буыны – Жоғарғы Кеңес әлі де болса қалған еді.

Екіншіден, жергілікті өкілді органдар мәслихаттар, ал жергілікті атқарушы органдар әкім бастаған жергілікті әкімшілік деп атала бастады.

Үшіншіден, мәслихаттар мен әкімшілік «жергілікті мемлекеттік басқару органдары» деген жалпы атаумен біріктірілді. Бұл кеңестік теория мен практикадан бас тартуды білдіреді: Кеңес мемлекетінде кеңестер, өкілді органдар ретінде мемлекеттік билік органдары болып саналатын.

Төртіншіден, мәслихаттар мен жергілікті әкімшілікті «жергілікті мемлекеттік басқару органдары» деген жалпы атаумен біріктіру оның екеуі де мемлекеттік басқарудың бірдей мәселелерімен айналысады дегенді білдірмейді.

Бесіншіден, мәслихаттар мен жергілікті әкімшілік ұйымдық түрғыдан бір-бірінен бөлінген.

Алтыншыдан, мәслихаттар өкілді органдар болып есептелсе де, жергілікті өзін-өзі басқару органдары емес, таза мемлекеттік органдар болып табылады»²⁰.

Келесі ғалымдар тобы, яғни В.А. Ким және З.Ж. Кенжалиев бұл заңның өзгерістерін келесілерден көреді:

²⁰ Сапарғалиев Ғ. Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы. – Алматы: Жері жарғы, 2004. – 436 б.

- жергілікті өкілді органдар «мәслихат – депутаттар жиналысы» деп аталды. «Әрине, жергілікті өкілді органдардың атауын қазақтың сөзі «мәслихатпен» ғана шектесе де, ол бәріне түсінікті болар еді. Басқа тілге аударылмай-ақ бір ғана атаумен аталып жүрген Парламенттің бір палатасы – Мәжілістің қазақ сөзімен аталуын барлығы да түсінеді емес пе?»;
- тиісті заңмен мәслихат депутаттарының саны біраз қысқарды. Оған дейін, алдында көрсеткеніміздей, әр деңгей үшін әртүрлі – 25-тен 500-ге дейін депутаттар саны белгіленсе, енді облыстық мәслихаттар мен Алматы қалалық мәслихаттың депутаттарының саны – 50-ге дейін, қалалық – 30-ға дейін, аудандық – 25-ке дейін қысқартылды. Мәслихат депутаттарының төменгі шегі белгіленбеді. Ол жұмыс істейтін органдардың жинақы болуы тиістілігіне, нақ осындай жинақы өкілді органдарда депутаттардың барлығының немесе көп бөлігінің белсенді қатысуымен мәселелерді іскерлікпен талқылау орын алуы мүмкіндігіне сүйенді;
- бұл заң әртүрлі деңгейдегі мәслихаттардың вертикалдық бағыныштылығын жойды, яғни деңгейі бойынша жоғары тұратын мәслихаттар төмен тұрған мәслихаттарға басшылық ету құқығына ие болмады, төменгі тұрған мәслихаттар дербес, жоғары тұрған мәслихаттарға бағынбайтын болды. «Мәслихаттар – Депутаттар жиналыстары қызметін өзінің құзыреті шегінде дербес жүзеге асырады және тікелей қосымша бағыныстылықта болмайды» деп бекітілді заңның 3-бабында. Бұл барлық деңгейдегі кеңестер бағынышты болған және біртұтас вертикалдық жүйені құрған кеңестік жүйеге тікелей қарама-қарсы болды. Мұның өзі бірқатар себептерден туындалды. Мұндай тәртіп мәслихаттардың әрбір буынының дербестігін қамтамасыз ете отырып, олардың өз қарауына жатқызылған мәселелерді әрбір әкімшілік-аумақтық бөліністің азаматтарының мүдделерін және ерекшеліктерін ең жоғары деңгейде ескеріп шешу мүмкіндігін жасай отырып кеңестік заманда орын алған басқарудың орталықтандырылған жүйесін жойды. ... Алайда әрбір облыс,

қала және аудан біртұтас мемлекеттік саясатпен санаспайтын толық дербес бірлікке айналып кетсе, онда мемлекет өзінің біртұтас басқаруын қамтамасыз ете алмайтыны анық. Сондықтан заңда атқарушы органдардың біртұтас, вертикалдық жүйесі сақталды;

- тиісті заңмен өкілді және атқарушы органдардың бөлінуі реттелді. Атқарушы органдар өкілді органдармен құрылмайтын болды. ... Сонда да жергілікті атқарушы органдардың қызметі заңмен белгіленген шектерде мәслихаттармен бақыланып отырылды;
- Заңмен Кеңестің тұрақты төрағасының орнына мәслихат сессиясының төрағасын сайлау тәртібі енгізілді. Олардың арасындағы қағидалық айырмашылық мынада болды: кеңестің төрағасы өктем өкілеттіктерге ие болса, мәслихаттың өзімен оның әр сессиясында келесі сессияны дайындау үшін сайланатын мәслихат сессиясының төрағасы кезекті сессияны дайындаумен және өткізумен байланысты құқықтарды ғана иеленді. Мәслихат хатшысы тұрақты негізде жұмыс істейтін тұлға болып табылады²¹.

Аталмыш заңның өзге де ерекшеліктері болды. Оның бірі жергілікті өкілді органдардың құрылып, қызмет етуінің аумақтық негіздері жаңаша реттелді. «ҚР-дың жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» ҚР заңы Мәслихат – Депутаттар жиналысын облыс, аудан, қала (аудандық бағыныстағы қала кірмейді) аумағындағы халықтың өкілді органы ретінде анықтай отырып, олардың қызмет етуінің аумақтық негіздері ретінде облыс, аудан, қаланы (аудандық бағыныстағы қала кірмейді) белгіледі. Оған дейін жергілікті кеңестер барлық дерлік әкімшілік-аумақтық бірліктерде: ауыл, село, поселке, аудан, қала, қаладағы аудан, облыс аумақтарында құрылып, қызмет еткен болатын. Олай болса, тиісті заң ҚР-да жергілікті өкілді органдардың ұйымдастырылып, қызмет етуінің аумақтық негіздерін шектеді.

«ҚР-ң жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заң жергілікті өкілді органдардың дербестігі қағидасын қайталай

²¹ Кенжалиев З.Ж., Ким В.А. Қазақстан Республикасында конституциялық заңнаманың дамуы. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 120 б. – 54-56 бб.

отырып, оны «тікелей қосымша бағыныстылықта болмайды» деген сөйлеммен толықтырды. Жалпы алғанда, біздіңше, мәслихаттың тікелей қосымша бағыныстылықта болмайтындығы оның өз құзыреті шегінде дербес болуын нақтылайды. «Біраз ғалымдар бұл заң әртүрлі деңгейдегі мәслихаттар арасындағы вертикалдық бағыныштылықты жойды дегенімен, біздіңше онда вертикалдық бағыныштылық толығымен жойылған жоқ», – деп жазды ғалым А.Ж. Жарболова. Ол бұл заңда алдыңғы заңдардан алынған оның екі элементі сақталғандығын көрсетеді: 1) жоғары тұрған Мәслихат – Депутаттар жиналысының шешімдерінің төменгі Мәслихаттар – Депутаттар жиналыстары үшін міндеттілігі; 2) жоғары тұрған Мәслихат – Депутаттар жиналысының өз өкілеттігінің бір бөлігін төменгі Мәслихат – Депутаттар жиналысына беру құқығы²². Олай болса, бұл заң жергілікті өкілді органдардың өз құзыреті шегіндегі дербестігін бекіте отырып, белгілі бір шамада вертикалдық жүйе элементтерін де қарастырды.

Тағы да бір айта кететіні, бұл заңда «жергілікті өзін-өзі басқару органдары» ұғымы қолданылмады. Оған дейін әрекет еткен 1991 жылғы ақпандағы «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттары жергілікті Советтері туралы» заңда (2-бап) поселке, ауыл, село, аудан, қала, қаладағы аудан деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқарудың жүзеге асырылатындығы, тиісінше осы бірліктегі халық депутаттарының жергілікті Советтері жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне кіретіндігі бекітілген болатын. 1993 жылғы «ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңда «жергілікті өзін-өзі басқару» терминінің қолданылмауы Мәслихаттар – Депутаттар жиналысының енді өзін-өзі басқару органы мәртебесін қамтымайтын таза мемлекеттік басқару органына айналғандығын көрсетеді деп айтуға болады.

«ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның келесі бір өзгешелігі ол Мәслихат – Депутаттар жиналысы қызметінің ұйымдық нысандарын шектеді, нақты айтсақ, Мәслихат – Депутаттар жиналысы қызметінің ұйымдық-құ-

²² Жарболова А.Ж. Мәслихаттардың құқықтық мәртебесінің орнығуында «ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның алатын орны // ҚазҰУ Хабаршысы. Заң сериясы. – №4 (64). – 2012. – 44-52 бб.

қықтық нысандары тізбесінен жергілікті әкім шығарылды. Оған дейін атқару комитеті жергілікті Советтің қызметін жүзеге асыруының бір нысаны ретінде бекітілген еді.

1993 жылғы бұл заңда Мәслихаттар – Депутаттар жиналысының жергілікті әкімшілікпен өзара қатынасы мәселесі дами түсті. Атап айтсақ, бұл заң осы екі органның арасындағы қатынастар қызметтерді бөлу қағидасы негізінде құралатындығын әрі қарай жетілдіре отырып мәслихаттардың жергілікті әкімшілікпен өзара қатынасының негізіне келесі қағидалардың алына-тындығын анықтады:

- қызметтерді бөлу қағидасы;
- өз өкілеттігін дербес жүзеге асыру қағидасы;
- жергілікті әкімшіліктің заңда белгіленген мәселелер бойынша Мәслихатқа – Депутаттар жиналысына бағынышты болу қағидасы (4-бап).

Байқап отырғанымыздай, бұл норма мәслихат пен әкімшіліктің бөлінуін, дербестігін реттей отырып әкімшіліктің заңмен белгіленген шектерде мәслихатқа бағынысты болуына жол берді.

Бұл заңның енгізген жаңалығының бірі – мәслихат сессияның екі түрінің анықталуы. Бұл заңда алдыңғысында болмаған сессияның кезекті және кезектен тыс түрі, тиісінше олардың ұйымдастырылуы мәселелері анықталды. Сонымен қоса бұл заң 15-бабында мәслихат сессияларына жабық сипат берді, яғни ол сессияның оған дейінгідей жария сипатта емес, жабық нысанда өткізілетінін де реттеді. Бұл – жергілікті өкілді органның қызметін тиімді ұйымдастыру бағытында жасалған қадамның бірі болды деп айтуға болады.

«ҚР-ның жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның келесі бір жаңалығы – ол Мәслихат – Депутаттар жиналысы сессиясының төрағасы және Мәслихат – Депутаттар жиналысының хатшысы лауазымдарын енгізуі. Халық депутаттары кеңесі төрағасының орнына бұл екі лауазымның енгізілуіне қатысты ғалым Л.Т. Жанұзақова мынадай пікір білдіреді: «Жалпы сессия төрағасы мен мәслихат – депутаттар жиналысының хатшысы лауазымдарының енгізілуі туралы жаңалықтың себебі (подоплека) жергілікті жерлерде өкілді және атқарушы

орган басшыларының арасында келіспеушіліктің (конфротация) тууына жол бермеуге тырысу болды»²³.

Бұл заң Мәслихаттар – Депутаттар жиналысының міндеттерін анықтады. Тиісті заңның бірінші бабын саралау негізінде оның міндеттері ретінде келесілер бекітілгенін көрсетеміз:

- тиісті аумақтың әлеуметтік және экономикалық даму бағдарламаларының орындалуын қамтамасыз ету;
- жергілікті жерлерде Қазақстан Республикасы Конституциясының заңдарының, Жоғарғы Кеңес қаулыларының, Қазақстан Республикасының Президенті мен Министрлер Кабинеті құжаттарының, жоғарғы тұрған Мәслихаттар – Депутаттар жиналыстары мен әкімдердің өз құзыреті шегінде қабылданған шешімдерінің орындалуын қамтамасыз ету;
- республикалық және жергілікті өкімет органдары арасындағы байланысты қамтамасыз ету;
- халықты жергілікті істерді басқаруға қатыстыруды қамтамасыз ету.

Бірінші рет бұл құжат Мәслихаттың басқа Мәслихатпен, жергілікті әкімшілікпен және кәсіпорындармен, ұйымдармен және мекемелермен өзара қатынасы өзара қатынасын анықтады. Әртүрлі деңгейдегі мәслихаттарға қатысты олардың өз қызметін өзінің құзыреті шегінде дербес жүзеге асыратындығы және тікелей қосымша бағыныстылықта болмайтындығы, аумақтың экономикалық және әлеуметтік даму мәселелерін шешу үшін бір мәслихаттың басқа әкімшілік-аумақтық мекеннің Мәслихаттары өзара іс-қимылды шарттық негізде жүзеге асыратындығы бекітілді.

Ендігі жерде әртүрлі деңгейдегі Мәслихаттар – Депутаттар жиналыстары арасында өздерінің аумағындағы мүлікті иелену мәселелері жөніндегі туындаған келіспеушіліктерді, сондай-ақ олардың бюджеттері арасындағы кірістердің аражігін ашу ісін сот қарап, шешетін болды.

Заңның айта кететін келесі бір өзгешелігі ол Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының депутаттарының құқықтық мәртебе-

²³ Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени д. ю. н. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 40-41.

сін анықтауда кеңестік депутаттың қызметін ұйымдастырудың бір қағидасы болған депутаттың аманатты мандатқа тәуелділігінің реттелуіне жол берді, нақты айтсақ, онда сайлаушылардың депутаттарды кері шақырып алу институты реттелді. Мұны тиісті заңның кемшілігінің бірі ретінде анықтауға болады. Келесі бір кемшілігі заңда мәслихат депутаттарының төменгі шекті саны белгіленбеді.

1.4. Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы негізінде жергілікті өкілді органның дамуы

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы жергілікті мемлекет органдарының аталған үлгісін қабыл алды. Бүгінгі күнгі жергілікті өкілді орган – Мәслихат мәртебесінің негізі осы 1995 жылы қабылданған Конституцияда бекітілді. Конституцияның VIII бөлімі жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқаруға арналған. Мұнда жергілікті өкілді органдарға қатысты олардың құрылуы мен қызметінің негізгі қағидаттары анықталып, бірінші рет конституциялық деңгейде Қазақстан Республикасында жергілікті тұрғын халықпен тікелей дербес жүзеге асырылатын жергілікті өзін-өзі басқару танылатындығы бекітілді. Конституциялық деңгейде алғаш рет жергілікті мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын органдарға, оның ішінде өкілді органға тиісті аумақтағы істің жай-күйі үшін жауаптылық жүктелді, сонымен қоса республикамыздың басты заңында мәслихаттардың тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіретіні және жалпымемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілейтіндігі әрі олардың жүзеге асырылуын бақылайтындығы реттелді.

1995 жылғы Конституцияның аталған VIII бөлімі жергілікті мемлекеттік басқарудың қалыптасуына, дамуы мен жетілуіне қажетті құқықтық алғышарттар жасады. Конституцияның 85-бабында жергілікті мемлекеттік басқару тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты жергілікті өкілді және атқарушы органдармен жүзеге асырылатындығы жазылды.

Бұл Конституцияға сәйкес жергілікті өкілді органдар «депутаттар жиналысы» деген сөз тіркесінен арылып, ешбір тіркессіз «мәслихат» деп аталды. Әрі Конституциямен мәслихаттардың азаматтармен жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы төрт жыл мерзімге сайланатындығы бекітіліп, тиісінше мәслихаттарға сайлану үшін үміткерлерге қойылатын сайлау ценздері белгіленді.

Конституцияға сәйкес мәслихаттардың қарауына төмендегілер жатады:

- аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың атқарылуы туралы есептерді бекіту;
- өздерінің қарауына жатқызылған жергілікті әкімшілік-аумақтық құрылыс мәселелерін шешу;
- заңмен мәслихат құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша жергілікті атқарушы органдар басшыларының есептерін қарау;
- мәслихаттың тұрақты комиссияларын және өзге де жұмыс органдарын құру, олардың қызметі туралы есептерді тыңдау, мәслихат жұмысын ұйымдастыруға байланысты өзге де мәселелерді шешу;
- Республика заңдарына сәйкес азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз ету жөніндегі өзге де өкілеттіктерді жүзеге асыру²⁴.

1995 жылғы ҚР Конституциясы алғаш рет Парламентті екі палаталы құрылымда бекіте отырып, Сенатқа мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату өкілеттігін берді, сонымен қоса Конституция мәслихаттың өзін-өзі таратуы мүмкіндігін де белгіледі.

Бұл Конституция 1993 жылғы «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңында анықталған басқару жүйесін бекітті. Ол жергілікті мемлекеттік басқарумен қатар (85-бап), жергілікті өзін-өзі басқару (89-бап) нысанын да көрсетті. Конституцияда мәслихаттардың құзыреті, ұйымдастырылуы мен қызмет тәртібі, олардың депутаттарының құқықтық жағдайы

²⁴ ҚР Конституциясы. 30 тамыз 1995 жыл. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 86-баптың 4-тармағы.

заңмен белгіленетіндігі анықталды. Ол заң – «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заң. Республика Конституциясының 92-бабында Конституцияда аталған заңдардың Конституция күшіне енген күннен бастап екі жылдан кешіктірілмей қабылдануы тиістілігі талабы бекітілгеніне қарамастан бұл заң тек 2001 жылы, яғни белгіленген мерзімінен 3 жылдай кешіктіріліп барып қабылданды. Бұл заңның қабылдану тарихы ұзақ та күрделі болды.

Атап кеткеніміздей, Қазақстанда қазіргі мәслихаттардың құқықтық мәртебесі алғашында 2001 жылғы 23 қаңтардағы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» ҚР Заңымен анықталды. Кейін ол бірнеше рет өзгеріп, реформаланды. Ол туралы өз ретімен кейінірек баяндалатын болады. 23 қаңтар 2001 жылғы заң жергілікті мемлекеттік басқару саласындағы қоғамдық қатынастарды, нақтырақ мәслихатқа қатыстырып айтсақ, олардың ұйымдастырылуын, құзыретін, қызметінің ұйымдық-құқықтық нысандарын, қызмет ету тәртібін, мәслихат депутаттарының құқықтық жағдайын реттеді. Бұл заңда бірінші рет жергілікті мемлекеттік басқару түсінігіне анықтама берілді: жергілікті мемлекеттік басқару – осы заңда және басқа да заң актілерінде белгіленген құзырет шегінде жергілікті өкілді және атқарушы органдар тиісті аумақта мемлекеттік саясатты жүргізу, оны дамыту мақсатында жүзеге асыратын, сондай-ақ тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты болып табылатын қызмет ретінде анықталды²⁵. Тиісінше заң республикада жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өкілді және атқарушы органдардан тұратынын бекітті. Жергілікті өкілді органдар тиісті елді мекендерге мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын мемлекеттік аппараттың бір бөлігі ретінде қарастырылды. Ол мемлекеттің құрамдас бір бөлігі бола отырып, еліміз үшін біртұтас мемлекеттік қызмет қағидаларын басшылыққа алып жұмыс жасайды. Демек, жергілікті мемлекеттік басқару сипаттамалық көрінісінде мемлекеттік биліктің төл туындысы болып танылады.

²⁵ Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы 2001 ж. 23 қаңтардағы № 148-ІІ ҚР Заңы // http://adilet.zan.kz/kaz/archive/docs/Z010000148_/25.04.2001. – 1-бап.

«Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заң жергілікті өкілді органдардың құрылу аумағын белгіледі. Тиісті заңға сәйкес Мәслихат облыс, астана, республикалық маңызы бар қала, облыстық маңызы бар қала және аудан шегінде құрылып, қызмет ететін болды. Тиісінше мәслихат – облыстың (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқы сайлайтын, халықтың еркін білдіретін және Қазақстан Республикасының заңдарына сәйкес оны іске асыру үшін қажетті шараларды белгілейтін және олардың жүзеге асырылуын бақылайтын сайланбалы орган ретінде анықталды.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» ҚР Заңы мәслихаттар мен әкімдіктер үшін ортақ негізгі талаптар мен шектеулер белгіледі. Тиісті заңмен мәслихаттар мен әкімдіктер:

- жалпы мемлекеттік сыртқы және ішкі саясатқа, қаржы және инвестициялық саясатқа сәйкес келмейтін шешімдердің қабылдануына жол бермеуге;
- ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етуде Қазақстан Республикасының мүдделерін сақтауға;
- қызметтің қоғамдық маңызы бар салаларында белгіленген жалпы мемлекеттік стандарттарды ұстануға;
- азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерінің сақталуын қамтамасыз етуге міндеттенді.

Заңмен мәслихаттар мен әкімдіктер үшін жалпы міндеттермен қоса белгілі бір тыйымдар да қарастырылды. Тиісінше оларға Қазақстан Республикасының шегінде бірыңғай еңбек рыногын, капиталды, қаржыны қалыптастыруға, тауарлар мен қызмет көрсетуді еркін алмасуға кедергі келтіретін шешімдер қабылдауға тыйым салынды.

Заңда Мәслихат депутаты жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіреді деп бекітілген (20-бап). Жергілікті халықтың атынан өкілдік ету мәртебесі берілген депутаттар жергілікті тұрғын халықпен қалыптастырылса да мәслихаттар тиісті заңға сәйкес мемлекеттік тетіктің бір бөлігі болып табылды. Осы себепті мәслихаттар (мәслихат депутаттары) өз қызметінде жалпы мемлекеттік мүдделерді ескеруге тиісті емес. Жалпы мемлекеттік мүдделер мәслихаттардың қызметінде Конститу-

цияда, заңдарда аталған жағдайларда бірінші орынға шығады. Осы қағиданы бұзу Конституцияны, заңдарды бұзу болып табылады.

Жоғарыда атап кеткеніміздей, 1995 жылғы ҚР Конституциясы мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын Сенаттың тоқтататындығын бекіткен болатын. 2001 жылғы «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» аталмыш заң Конституцияның тиісті нормасын нақтылады, атап айтсақ, мәслихат өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқтатылу негіздерін анықтады. Заңның 23-бабына сәйкес Мәслихат өкілеттігін мынадай жағдайларда:

- Қазақстан Республикасының Конституциясын, заңдарын сот тәртібімен заңсыз деп танылған шешімдер қабылдау түрінде бірнеше рет (екі және одан да көп) бұзса;
- егер жаңадан сайланған мәслихат бірінші сессиясы ашылған күннен бастап отыз күн өткенше өз құрылымын белгілемесе және тиісті органдарын құрмаса;
- тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс қайта ұйымдастырылса немесе таратылса;
- мәслихат өз депутаттары жалпы санының кемінде үштен екісінің жасырын даусымен өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдаса;
- жергілікті бюджетті, аумақты дамытудың жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын екі рет бекітпеумен білдірілген әкімиятпен арада еңсерілмейтін келіспеушіліктер болса;
- әкімшілік-аумақтық бөліністі басқару схемасын екі рет бекітпеумен білдірілген әкіммен арада еңсерілмейтін келіспеушіліктер болса, Қазақстан Республикасы Бас прокуторының ұсынуы бойынша Қазақстан Республикасы Парламентінің Сенаты мерзімінен бұрын тоқтатады деп бекітілді.

Тиісті заңда мәслихаттың ұйымдастырылуы мен қызметінің өзге де жағдайлары реттелді.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 30 тамыздағы Конституциясының алғашқы нұсқасына және 2001 жылдың 23 қаңтарында қабылданған аталмыш «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заңға сәйкес мәслихаттар әкімшілік-аумақтық бөліністегі мемлекеттік биліктің мақ-

саттары мен қызметтерін түгелімен жүзеге асыру тетігі болып табылды деп айта аламыз. 2007 жылғы 27 шілдедегі реформаларға дейін мәслихат таза мемлекеттік басқару органы болып табылды.

Қазақстан Республикасы Президенті 2005 жылғы 18 ақпандағы «Қазақстан экономикалық, әлеуметтік және саяси жедел жаңару жолында» жолдауында мәслихаттардың бақылау өкілеттіктерін де кеңейтуді қарастыру керек екендігіне тоқталған болатын²⁶. Бұл мемлекеттік билік жүйесін орталықсыздандыру, мәслихаттарды әрі қарайғы реформалау, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің рөлін арттыру жолындағы басты қадам болады.

2007 жылы 21 мамырда Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заң қабылданып, бұл тарихи құжат жергілікті жерлерде негізгі мәселелерді шешуге қабілетті біртұтас жүйе ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды құру тұжырымдамасына анықтылық енгізді.

2009 жылдың 9 ақпанында «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізіліп, Заңның тақырыбы «және өзін-өзі басқару» деген сөздермен толықтырылды. Ендігі жерді заң «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» деп аталды. Бұл заң «жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымын анықтап, жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу жөніндегі функциялар жүктелген органдар болып табылатындығын бекітті, жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтың негіздерін анықтады. 2009 жылғы бұл заң ҚР Конституциясына енгізілген 2007 жылғы өзгертулер мен толықтырулардың негізінде жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамдастық мүшелері тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асыратындығын бекітті және мәслихаттың өкілеттік мерзімінің бес жыл болып табылатындығын қарастырды, мәслихаттың құзыретін кеңейтті. Сонымен қоса бұл заң мәслихаттың өкілеттігін тоқтату мәселесін өзгертті,

²⁶ Қазақстан Республикасы Президентінің 2005 жылғы 18 ақпандағы «Қазақстан экономикалық, әлеуметтік және саяси жедел жаңару жолында» атты Қазақстан халқына жолдауы.

нақты айтсақ, ол ҚР Конституциясына 2007 жылғы енгізілген өзгертулер мен толықтыруларға негізделе отырып Мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын Қазақстан Республикасының Президенті тоқтататындығын және өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдаған жағдайда мәслихаттың өзімен тоқтатылатындығын белгіледі. Осы тұста айта кететіні, 2001 жылғы 23 қаңтардағы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізген 2009 жылдың 9 ақпанындағы бұл заң мәслихаттардың өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату негіздерін жойды. Енді Президенттің мәслихатты таратуы үшін негіздер белгіленбеді. Демек, Президент кез келген уақытта қажет деп тапса мәслихатты тарата алады. Мәслихатты тарату мәселесінің жаңаша реттелуі ҚР Президентінің Парламентті тарату мәселесіне ұқсас жүзеге асты, яғни Парламент секілді мәслихатты да тарату жағдайлары жойылды. Бұл Президенттің өкілді билік органдарын таратудың белгілі бір жағдайларымен шектелмей, өз қалауы бойынша оларды кез келген уақытта тарату мүмкіндігін иеленгендігін көрсетеді. Мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтатудың келесі жолы – өзін-өзі таратуы Конституцияның алғашқы нұсқасында қарастырылғанымен неге екені белгісіз 2001 жылғы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заңда мәслихаттың өкілеттігін тоқтатудың бұл жолы реттелмеген еді. Байқап отырғанымыздай, бұл кемістік 2009 жылғы заңмен жойылды.

2001 жылғы заңға өзгерістер енгізген аталмыш заңның келесі бір жаңалығы ол таңдаушылардың (мәслихат депутаттарының) шешімі бойынша Парламент Сенаты депутатының өкілеттігін тоқтату қатынастарын реттеді.

Мәслихаттардың ұйымдастырылуы мен қызмет тәртібін реттейтін тиісті заңға бұдан кейін де біраз өзгертулер мен толықтырулар енгізген заңдар қабылданды.

1.5. Қазақстан Республикасында жергілікті өкілді органдарды реформалау мәселелері

Қазақстан өзінің алға қойған бағытын Негізгі Заңында бекіте отырып, өзін еркіндік, теңдік және татулық мұраттарына берілген бейбітшіл азаматтық қоғам деп ұғына әрі дүниежүзілік қо-

ғамдастықта лайықты орын алуды мақсат ете отырып, елімізді дамыған шынайы демократиялық, құқықтық мемлекет етіп құру бағытында көптеген реформалар жүргізді.

Республиканың қоғам мен мемлекет өмірінің салаларында үлкен жетістіктерге жетуі жағдайында қолданымдағы Конституция әрі қарай да Негізгі Заң ретіндегі рөлін орындауға қабілетті ме деген мәселе жиі қойылды. Бұл мәселе бірнеше жылдар бойы кеңінен талқыланды. Халықтың, саяси және мемлекеттік қайраткерлердің, ғалымдардың басым көпшілігі бұл Конституцияның негізінде жаңа Қазақстанды құруда, мемлекетті нығайтуда, адам және азамат құқықтары мен бостандықтарын кеңейту мен қорғауда, демократияны дамытуда, азаматтық қоғамды, оның институттарын құруда, экономиканы тұрақты дамытуда, тұрақтылықты қамтамасыз ету мен бекемдеуде, еліміздің әлемдік қауымдастықпен байланысын кеңейтуде үлкен жетістіктерге қол жеткізілді, әлі де бұл Конституция өзінің әлеуетін жойған жоқ және халық пен мемлекет алдында тұрған барлық міндеттерді шешуге деген мүмкіндігі мен қабілеттігін сақтап отыр деп есептеді.

Тәуелсіздік алған сәттен-ақ мемлекет басшысы «алдымен экономика, одан кейін саясат» деп баса көрсеткендей, Қазақстанда экономиканың дамуына басты назар бөлінді. Күтілгендей, экономикалық дамудағы мемлекетіміз қол жеткізген жетістіктер саяси салада түбегейлі реформалардың жүргізілуіне мүмкіндіктер жасады. Саяси саладағы басты реформалар қоғамды демократияландыру мен елімізде азаматтық қоғам құру бағытында жүргізілді. Қоғамды демократияландыру мен азаматтық қоғам құруға бағытталған реформалардың орталық назары мемлекеттік басқару деңгейі арасындағы өкілеттіктерді ажырату, мемлекеттік билікті орталықсыздандыру және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін құру мәселелеріне ауды. Тиісінше осы аталған бағыттарда саяси қайта құрушылықтар жүргізу үшін алғышарттар жасап, демократиялық процестердің тиімді жүйесін қалыптастыру үшін ұсыныстар әзірлеу мақсатында тарих толқынында бірнеше мемлекеттік (ұлттық) комиссиялар құрылып, жұмыс атқарды. Олардың жұмыстары кезең-кезеңімен, сабақтас-тықта жүргізілді. Алға қойылған мақсат-міндеттерге қол жеткізуде бірінің жұмысын келесі бірі – тиімдірек ұйымдастырылға-

ны жалғастырып та жұмыс істеді. Олардың әрқайсысының саяси-құқықтық реформалардың жүргізілуіндегі алатын орны бар. Бұл құрылған «Үлттық» және «мемлекеттік» комиссиялардың жергілікті өкілді органдардың рөлін көтеру бағытында жасаған жұмыстары біршама.

Қоғамды демократияландыру бағытында жұмыс жасау үшін жасалған алғашқы қадамның бірі – орталықсыздандыру және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру жөнінде мемлекеттік комиссияның құрылуы. Мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін құру туралы мәселе ҚР Президентімен «Қазақстан-2030» даму стратегияларында басымдықтардың бірі ретінде анықталған. Аталмыш тарихи құжатта Елбасы Н.Ә. Назарбаев орталықсыздандыру жөнінде былай деген еді: «Менің айтып өткенімдей, әр министрлік пен ведомство өзіне тән емес функциялардан арылуы керек, оларды мүмкіндігінше орталықтан аймақтарға қарай, мемлекеттен жекеше секторға қарай ойыстыру қажет... Билікті орталықтан алудың және өкілеттіктерді өздері шұғылданатын объектілерге тікелей қатысты неғұрлым төменгі деңгейлерге ойыстырудың қажеттігі айдан-анық, сонда орталық және өзге мемлекеттік органдар өзінің іс жүзінде керектігін және пайдалылығын ұдайы дәлелдеуге мәжбүр болады»²⁷.

Осы мәселелерді өңдеу үшін 2001 жылы 24 қазанда Мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру және бюджетаралық қатынастар мәселелері жөніндегі мемлекеттік комиссия құрылды.

Бұл мемлекеттік комиссия қоғамымызда қалыптасқан басқарудың орталықтандырылған жүйесін реформалап мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру мақсатында басқаруды төменгі, жергілікті жерлерге ауыстыру бағытында қызмет етті. Себебі жергілікті жерлерде функцияларды бөлу облыс деңгейінде жүргізілгендіктен, орталықтан берілген бірқатар өкілеттіктер жергілікті, төменгі деңгейге жетпей, облыстық деңгейде қалып қойып отырды. Ал бұл өз кезегінде мемлекетімізде басталып, жүргізіліп жатқан реформалардың нәтижелігіне қайшы келді. Сондықтан мемлекетіміздің әрі қарайғы толыққанды дамуы үшін жергі-

²⁷ Қазақстан – 2030. Барлық қазақстандықтардың өсіп-өркендеуі, қауіпсіздігі және әлауатының артуы. Ел Президентінің Қазақстан халқына Жолдауы.

лікті басқарудың біршама дербестігіне әрі жауаптылығына қол жеткізуге бағытталған әкімшілік-бюджеттік реформаны жан-жақты жүзеге асыру қажет деп танылып, тиімді іс-шаралар жүргізу қолға алынды. Тиісті бағытта жүргізілген маңызды шараның бірі осы Мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру мәселелері жөніндегі мемлекеттік комиссияның құрылуы болды.

Бұл комиссия республикалық және жергілікті билік деңгейлері арасында өкілеттіктерді нақты ажырату, оларды бөлу, орталыққа тән емес өкілеттіктерді жергілікті басқару аясына беру, тиісінше республикалық және жергілікті деңгейлер арасында бюджетаралық қатынастарды жетілдіру бағытында жұмыс жүргізді. Айта кететіні, бұл Мемлекеттік комиссияның арқалаған жүгі салмақты да жауапты болды. Ол сол тұста орын алған басқарушылық және экономикалық салада орын алған қиындықтармен себептелді. Басқарушылық салада мынадай басты проблемалардың болғаны аян:

- түрлі басқару деңгейлері арасында функциялардың нақты ажыратылмауы, тиісінше функциялардың қиылысуы мен қосарлық жағдайда болуы;
- түрлі басқару деңгейлері арасында функцияларды бөлу жүйесін түбегейлі, нақты реттейтін заңнаманың болмауы, тиісінше республикалық органдардың қызметтерінің тым кеңейтіліп кетуі;
- жергілікті деңгейде мемлекеттік басқарудың жетілген механизмінің болмауы, яғни барлық жергілікті буындарда толыққанды жергілікті басқару органдарының болмауы, т.б.

Орталықсыздандыру және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру жөніндегі мемлекеттік комиссия көптеген нормативтік құқықтық актілерді, құжаттарды саралап, талдау нәтижесінде мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру, жергілікті мемлекеттік басқару жүйесін нығайту жөнінде ұсыныстар беріп, қорытулар жасады. Олардың бірқатары жергілікті басқарудың дербестігі мен құзыреттілігін кеңейтуді, мәслихаттардың бақылау функциясын күшейтуді, жергілікті мемлекеттік басқару органдарының экономикалық тәуелділігін болдырмауды, бастысы жергілікті деңгейдегі билік органдарының өкілеттіктерін айқын ажыратуды көздеген Мемлекеттік басқару деңгейлері ара-

сындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасының негізіне алынды.

Аталмыш комиссияның ұсынған ұсыныстарының негізінде орталықтың бірқатар функциялары мен өкілеттіктерін жергілікті басқару органдарының қарауына беру процесі жүргізіле бастады. Орталықсыздандыру және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру жөніндегі мемлекеттік комиссияның ұсыныстарын әрі қарайғы жетілдіру, іске асыру мақсатында, яғни аталған Комиссияның ұсыныстарының негізінде басталған орталықсыздандыру процесін жалғастыру мақсатында тиісті комиссия Қазақстан Республикасы Президентінің 2002 жылғы 9 ақпандағы №804 Жарлығымен Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру мәселелері жөнінде Мемлекеттік комиссия болып құрылды. Президенттің жарлығымен тиісті комиссияға 2002 жылғы 1 сәуірге дейін мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасын әзірлеуді қамтамасыз ету жүктелді.

Бұл комиссия да тиісінше мемлекеттік функциялардың тиімді жүзеге асырылуын қамтамасыз ету үшін түрлі мемлекеттік басқару деңгейлері арасында өкілеттіктерді нақты ажырату, орталық функцияларының бірқатарын мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейіне беру бағытында жұмыс істеді.

Аталған комиссиялардың тиісті бағытта атқарған қарқынды жұмыстарының нәтижесінде орталықтың бірқатар функциялары мен өкілеттіктерінің, сондай-ақ аумақтық даму бағдарламалары төңірегіндегі мәселелердің көп бөлігінің шешілуі жергілікті деңгейге ауыса бастады. Жоғарыда аталған комиссиялардың қайсысы болмасын Республикамыздың мемлекеттік басқару жүйесін тиімді етуде маңызды қадамдар жасады. Олардың бастамашылығымен басталған мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру жөніндегі шаралар жергілікті мемлекеттік басқару қызметінің тиімділігін арттыру үшін де алғышарттар жасап, биліктің барлық деңгейлерінің келісімді де тиімді өзара іс-қимылын қалыптастыруды мүмкін етуге бағытталған шаралардың іргетасын қалады.

ҚР Президентінің 2004 жылғы 2 қарашадағы жарлығына сәйкес Демократия және азаматтық қоғам мәселелері жөніндегі ұлттық комиссия құрылды. Тиісінше 2004 жылы 8 желтоқсанда

Астанада ҚР Президенті жанынан құрылған бұл Ұлттық комиссияның бірінші отырысы өткізілді. Онда комиссия төрағасы Б.Ж. Өтемұратов бұл Демократия және азаматтық қоғам мәселелері жөніндегі ұлттық комиссияның қызметінің негізгі объектісі – болашақ конституциялық реформаның жобасы болып табылатындығын мәлімдеді. Олай болса, бұл Ұлттық комиссияның құрылуының өзі 2007 жылғы конституциялық реформа жүргізу бағытында жасалған алғашқы, басты қадам болды.

Бұл комиссияның Қазақстанның тарихи дамуында алатын орны да, бағаланар көрсеткіші де жоғары болмақ. Құрылған сәттен бастап-ақ саяси жүйені жетілдіруге бағытталған шараларды тұжырымдау және азаматтық қоғамды одан әрі демократияландыру жөніндегі бірінші кезекті міндеттерді айқындау Ұлттық комиссияның басты мақсаты ретінде анықталып, оның ҚР Президентінің қарауына тиісінше бағдарламалар, оның ішінде конституциялық реформалар жөніндегі ұсыныстар енгізу міндеті белгіленді.

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату, билікті орталықсыздандыру мәселесі Ұлттық комиссия жұмысының негізгі бір арнасы ретінде орнықты. Билікті орталықсыздандыру бағытында комиссия жергілікті басқаруды жетілдіру, жалпы өкілді билікті нығайту жөнінде бірқатар жұмыстар жүргізіп, ұсыныстар әзірледі. Мысалы, Ұлттық комиссияның үшінші отырысында комиссия мүшесі Әділет министрі О. Жұмабеков «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заң жобасын даярлау барысы туралы мәлімдеуінде Қазақстанда оның дәстүрі мен мемлекеттік құрылысының ерекшеліктерін ескертін жергілікті өзін-өзі басқарудың өзіндік ұлттық үлгісін құру қажеттігін көрсетті. Оның ойынша, Қазақстан қоғамдық өзін-өзі басқару қағидаларын дамыту арқылы немесе қалыптасқан мемлекеттік басқару негізінде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін құру үлгісіне қатысты өз таңдауын жасауы керек болды. Министр бұл үлгінің ҚР Конституциясы ережелеріне және оның негізінде құрылған мемлекеттік басқару жүйесіне неғұрлым толығымен сай келетініне тоқтала отырып, жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде «кеңес» пен «билер сотын» қарастыратынын негіздеді. Сондай-ақ ол билікті орталықсыздандыруда

мемлекеттің қарауынан бірқатар функцияларды алып жергілікті өзін-өзі басқару органдарына беру мүмкіндігін көрсетті.

2006 жылы наурыз айында Президент жарлығымен Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі мемлекеттік комиссия құрылды. Ол Демократия және азаматтық қоғам мәселелері жөніндегі ұлттық комиссияның жұмысын жалғастырды. Бұл комиссия Демократия және азаматтық қоғам мәселелері жөніндегі ұлттық комиссиямен қатар 2007 жылдың ақпан айының 20-жұлдызына дейін жұмыс істеді.

Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі мемлекеттік комиссия жылға жуық жұмыс істеді. Оның шегінде бес жұмыс тобы құрылып, бір жылдай уақыт ішінде олар өте ауқымды жұмыс атқарды. Олардың бірі мәслихаттарды жетілдіру бағытында ұйымдастырылған болатын. Ол – өкілді органдардың өкілеттігін кеңейту жөніндегі жұмыс тобы. Мемлекеттік комиссияның өкілді органдардың өкілеттігін кеңейту жөніндегі жұмыс тобының жетекшісі «Ауыл» партиясының төрағасы Ғани Қалиевтің Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі Мемлекеттік комиссияның қорытынды отырысында баяндағанындай жұмыс тобы екіге бөлініп жұмыс істеген. Оның бірі – Парламенттің өкілеттігін кеңейту, екінші топ – мәслихаттардың өкілеттігін кеңейту мәселелері жұмыстарымен айналысқан²⁸. Мемлекеттік комиссия құрамында мұндай топтың құрылуы онда мәслихаттардың өкілеттігін кеңейту мәселелеріне айрықша назар аударылғанын көрсетеді.

Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі Мемлекеттік комиссияның өкілді органдардың өкілеттігін кеңейту жөніндегі жұмыс тобы тарапынан мәслихаттарды жетілдіруге қатысты саяси реформалар шеңберіндегі стратегиялық міндеттердің бірі болып табылатын келесідей ұсыныстар білдірілген болатын:

- мәслихаттарды күшейту, олардың мәртебесін көтеру;
- мәслихаттарға қосымша өкілеттіктер беру;
- мәслихатта босатылған тұрақты комиссия төрағаларын енгізу;

²⁸ Саяси өзгерістер өркені / Егемен Қазақстан. – 2007. – 20 ақпан.

- Мәслихаттың тексеру комиссиясының өкілеттігін кеңейту;
- аудандардағы мәслихаттарды біртіндеп сайланған әкімдермен бірлесе жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде қалыптастыру;
- мемлекеттік органдар өкілеттіктерін жергілікті өзін-өзі басқару органдарына бөлісу.

Елбасы бұл ұсыныстарды көңіл аударарлық әрі келешегі зор деп бағалай келе оларды әлі де зерделеп, құқықтық жағынан рәсімдеу қажеттігін белгілеген еді. Әрі мәслихат депутаттарының санына қатысты мәселені қарастырғанда «саны емес, сапасы» деген қағидатты ұстанған дұрыс екендігін баса көрсеткен болатын²⁹.

Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі Мемлекеттік комиссия өзінің бір жылдық жұмысының нәтижесінде алға қойған мақсатына қол жеткізіп, міндеттерін орындады деп есептеледі. Бұл мемлекеттік комиссияның еліміздің жедел дамуы жөніндегі ұзақ мерзімді басымдықтары мен Қазақстан қоғамындағы тұрақтылықты сақтау міндеттеріне сай келетін ұсыныстары мен бағыттарын тарихын көрсетіп, еліміздің саяси жүйесін реформалаудың негізі болып табылды. Елбасының «еліміздің Негізгі Заңына өзгерістер енгізу жөніндегі ұсыныстарды әзірлеумен айналысатын жұмыс тобы Мемлекеттік комиссияның ұсыныстарының негізінде тиісті заңдар мен ел Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөніндегі нақты ұсыныстар әзірлеуі тиіс» деген сөзі Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі Мемлекеттік комиссияның енгізген ұсыныстары 2007 жылы Республика Конституциясына енгізілген өзгертулер мен толықтыруларға өзек болып өрілгенін көрсетеді.

2007 жылы маусым айында Мемлекет басшысы Н.Ә. Назарбаевтың төрағалығымен конституциялық реформа мәселелері жөніндегі жұмыс тобының қорытынды отырысы саяси және әкімшілік реформаның тізгін қағарын жасап, бес тармақтан түзілген Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар жобасын Парламенттің бірлескен палаталарына ұсынды. Конституция-

²⁹ Саяси өзгерістер өркені. Демократиялық реформалар бағдарламасын әзірлеу және нақтылау жөніндегі мемлекеттік комиссияның VI отырысында Мемлекет басшысы Нұрсұлтан Назарбаевтың сөйлеген сөзі / Егемен Қазақстан. – 2007. – 20 ақпан.

ның негіздерін, оның басты қағидаттары мен базалық идеяларын тұрақты сақтай отырып, оған өзгертулер мен толықтырулар енгізу қажеттігі көптеген жағдайлармен себептелді.

2007 жылы 7 қазанда ҚР Конституциясына бірқатар өзгертулер мен толықтырулар енгізілді. Қазақстанды президенттік-парламенттік республика нысанына ауыстыру шараларын қарастырған бұл конституциялық реформа – бір күндік жұмыстың нәтижесі емес, ол ұзақ сүрлеуден өткен жауапты да үйлесімді іс-қимылдардың нәтижесі. Тарих бұл конституциялық реформаны жүргізудің алғашқы қадамдары 2003 жылдың басынан басталғанын көрсетеді. Сол сәттен бастап өзін-өзі басқаруды орталықсыздандыру, Парламент пен мәслихаттың рөлі мен өкілеттігін күшейту, азаматтық қоғам институттарын дамыту мәселелерін, т.б. талдап, талқылау жұмыстарын жүргізу үшін бірнеше комиссиялар (ұлттық, мемлекеттік), жұмыс топтары құрылып қызмет етті. Осы комиссиялардың қорытындылары мен ұсыныстарын, тұрғын халықтың әртүрлі топтарының, мемлекеттік қайраткерлердің, ғалымдардың пікірлерін ескере отырып әрі алдымызға елімізді неғұрлым бәсекеге қабілетті елу елдің қатарына кіргізу міндеті қойылған тұста бүкіл саяси жүйені жалпы қамтушылық сипатта жаңарту қажеттігін және Жаңа әлемде Жаңа Қазақстанды құру міндетін терең ұғына отырып, Президент конституциялық реформа жүргізу туралы шешім қабылдады³⁰.

Қазақстан үшін өкілді биліктің өкілеттігін күшейту қажетті деп танылды.

Елбасының өзі республика Конституциясын өзгерту жөніндегі нақты ұсыныстарын бірнеше бағыттар бойынша топтастырып көрсеткен болатын. Оның ішінде – республиканың басқару нысанын анықтау, билік өкілеттіктері мен жауапкершіліктерін қайта бөлу, Парламенттің, саяси партиялардың рөлін арттыру, т.б.

2007 жылы жүргізілген конституциялық реформаның айтпай кетпейтін бір қыры – оның біраз жылдан бері іс жүзінде қолға алынбай келген жергілікті өзін-өзі басқару институтын нақтылауы. Жергілікті өзін-өзі басқару халық билігін білдіру нысаны

³⁰ Кенжалиев З.Ж., Ким В.А. Қазақстан Республикасында конституциялық заңнаманың дамуы. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 120 б. – 93-б.

ретінде Қазақстанның конституциялық құрылысының негіздерінің бірі болып табылады. Ол – демократияның нысаны, яғни мемлекетте халықтың еркін білдіруі арқылы билікті қалыптастыру, жүзеге асыру тәсілі. Жергілікті өзін-өзі басқару азаматтарды қоғам істерін басқаруға қатысуға тартады әрі олардың саяси құқығын елеулі түрде қамтамасыз етеді, қоғам мен мемлекетті басқарудың тиімділігін арттырады. 2007 жылғы бұл конституциялық реформа ұзақ уақыт бойы жергілікті өзін-өзі басқару органының қандай болуы керектігін тұжырымдамалық тұрғыдан айқындай алмаған Конституцияның «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару» деп аталатын VIII бөліміне мәнді өзгертулер енгізді. Жаңа өзгерістерге сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару ендігі жерде мәслихаттардың құзырына берілді. Сонымен қоса мәслихаттардың өкілеттігі мерзімінен бұрын 55-баптың (4-т.) бұрынғы нұсқасында бекітілгендей Сенатпен емес, Республика Президентімен тоқтатылатын болды, сондай-ақ бұрынғыдай өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдаған ретте мәслихаттың өзімен тоқтатылады.

Биліктің сайланбалы субъектілерінің өкілеттік мерзімін тең жасау бағытында конституциялық өзгертулерге сәйкес мәслихаттар депутаттарының да бес жылға сайланатындығы бекітілді. Олай болса, Сенат депутаттарынан басқа сайланбалы тұлғалардың барлығының дерлік (Президент, мәжіліс, мәслихаттар) сайлану мерзімі бес жылға теңестірілді.

2007 жылғы конституциялық реформамен мәслихаттардың маңызы артып, рөлі өсті. Ендігі жерде Республика Президенті облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдерін бұрынғыдай Премьер-Министрдің ұсынуы бойынша тағайындамайды, ол енді аталған әкімдерді қызметке тағайындар кезде алдымен жергілікті мәслихаттардың келісімін алатын болды. Әкімдерді тағайындауға келісім беру жөніндегі өкілеттіктерді мәслихаттарға беру біздің елімізде демократияның негіздерін одан әрі нығайта түседі деп есептелді. Ал жергілікті өзін-өзі басқару институты ретінде қалыптасатын жергілікті мәслихаттар әкім көңілден шықпаса, басым дауыспен оған сенімсіздік таныта алады. Конституцияға өзгерістер мен толықтырулар енгізе отырып мәслихаттың саяси рөлін көтеру арқылы демократияға қадам жасалды.

2007 жылғы конституциялық реформаға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару тұрғын халықтың өзін-өзі басқару мәселелерін шешуге тікелей қатысуы нысанымен қоса, мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жүйесі арқылы да жүзеге асырылады. 1995 жылғы Конституцияға енгізілген 2007 жылғы өзгертулер мен толықтырулар жергілікті жерлерде мәслихаттар рөлінің айтарлықтай өсуіне негіз болды. Жалпы алғанда, егемен Қазақстанның екінші Конституциясына енгізілген өзгертулер мен толықтырулар және жаңартылған тұтастай Конституция мемлекеттік механизмді, қоғамдық бірлестіктерді, бүкіл саяси жүйені, адам және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын қорғаудың қағидаларын, бүкіл азаматтық қоғам мен мемлекетті, республиканың құқықтық жүйесін жаңартудың жаңа кезеңінің басталуына негіз қалады.

Бүгінгі таңдағы кезек күттірмейтін маңызды міндеттердің қатарында біраз конституциялық институттарды, оның ішінде басқару нысаны мен жергілікті басқаруды аяғына дейін жеткізу міндеті тұр. 2005 жылғы 18 ақпандағы Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың «Қазақстан экономикалық, әлеуметтік және саяси жедел жаңару жолында» Қазақстан халқына Жолдауында, елдегі мемлекеттік билікті одан әрі орталықсыздандыру, мемлекеттік басқару жүйесін реттеу мен оның тиімділігін арттыру, биліктің өкілді органдарының өкілеттіктерін кеңейту, атқарушы органдардың халықтың алдындағы жауапкершілігі мен есептілігін арттыру қажет деп атап өтілген.

2. МӘСЛИХАТТАРДЫҢ ҚҰРЫЛУ ЖӘНЕ ҚЫЗМЕТ ЕТУ ТӘРТІБІ

2.1. Мәслихаттардың құрылу тәртібі және құрамы

Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың – мәслихаттардың құрылу тәртібі ҚР Конституциясымен, «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» конституциялық заңмен (28 қыркүйек 1995 ж.), «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Республика заңымен (23 қаңтар 2001 ж.) және республиканың өзге нормативтік актілерімен реттеледі.

Конституцияның 1-бабында Қазақстан Республикасы өзін демократиялық, құқықтық, зайырлы және әлеуметтік мемлекет етіп жариялай отырып, мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы – халық болып табылатындығын бекітті. Халық билікті тікелей республикалық референдум және еркін сайлау арқылы жүзеге асырады, сондай-ақ өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға береді.

Заң негізінде өткізілген әділ де еркін сайлау Қазақстан Республикасының конституциялық құрылысының негіздерінің бірі – оның демократиялық мемлекет болып табылатындығының негізгі бір белгісі. Қазақстанның демократиялығының бұл белгісі – республикамыздың өкілді органдарын құрудың маңызды жолы, жергілікті өкілді органдарды құрудың бірден-бір жолы. Олай болса, сайлау – бұл мемлекеттік билік заңдылығының аса маңызды құралы, кез келген мемлекет үшін өкілді билік органдарының жүйесін құрудың негізі. Демократияның өзге де нысандарын қоса еркін де әділ сайлау – мемлекеттің саяси режимінің сипатын анықтайтын құрал.

Демократиялық мемлекеттің негізгі әрі маңызды белгісі болып табылатын сайлау – халықтың билік жүргізуінің бастапқы жолы. Қазақстанда сайлаулар Республика азаматтарының Конституцияда бекітілген мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-

өзі басқару органдарын сайлауға және сайлануға қатысу құқығын жүзеге асыруына негізделеді.

Барлық өркениетті елдерде мемлекеттік билік органдары сайлау немесе тағайындау жолымен қалыптасады. Биліктің бастауы халықта болғандықтан, билікті сайлау арқылы ұйымдастырылған тұлғалар, органдар жүзеге асырады, себебі ол мемлекеттің тиімділігін, яғни органдардың өкілеттігінің заңдылығын қамтамасыз етудің бірден-бір жолы болып табылады. Осы мақсатпен мемлекетте халықтың билікке араласуы сайлауға қатысып, өз өкілдері үшін дауыс беру арқылы қамтамасыз етіледі.

Сайлаулардың ішінде мәслихатқа сайлауды халықтың мемлекеттің саяси өміріне араласуының өзгеше бір жолы ретінде анықтауға болады. Себебі нақ осы сайлау түрі тұрғын халыққа неғұрлым жақын болып табылады әрі мәслихатқа сайлау арқылы тұрғын халық мемлекеттік басқарумен қоса өзін-өзі басқаруға араласады, өздерінің күнделікті тұрмыс-тіршілігін, әл-ауқатын жақсарту үшін өз арасынан өзі лайықты өкілдерді таңдап, оларға өкілдік береді.

Мәслихат депутаттарын тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің халқы жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы бес жыл мерзімге сайлайды. Қазақстан Республикасының жиырма жасқа толған азаматы мәслихат депутаты болып сайлана алады. Қазақстан Республикасының азаматы бір мәслихаттың ғана депутаты бола алады. Атап кеткеніміздей, мәслихат депутаттарын тиісті аумақтың тұрғындары, заң бойынша Қазақстан Республикасының 18 жасқа толған, әрекет қабілеттігі бар, сот үкімі бойынша бас бостандығынан айыру орындарында отырмаған азаматтары сайлайды. Ғалым Э.Б. Мухамеджанов өзінің диссертациялық еңбегінде жергілікті өкілді органға сайлайтын сайлаушылардың шегін кеңейту керектігі туралы пікір білдірді. Нақты айтсақ, ол тиісті органдарға сайлайтын сайлаушылар тізбесін белгілі бір жергілікті аумақта ұзақ уақыт бойы тұратын азаматтығы жоқ адамдар мен шетел азаматтарын қосу арқылы кеңейту қажеттігін ұсынады³¹. Тиісті ғалымның бұл ұсыныс-

³¹ Мухамеджанов Э.Б. Избирательное право Республики Казахстан: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2001. – С. 36-37.

пікірі қоғам мүшелері тарапынан түрлі сынға ұшырады. Олардың бірі Э.Б. Мухамеджановтың бұл көзқарасын толығымен мақұлдаса, келесі бірі жартылай қолдады. Аталмыш ұсынысты жартылай қолдаған ғалымдардың бірі Л.Т. Жанұзақова жергілікті өкілді органдарға сайлауға қатысушы тұлғалардың шегін кеңейту туралы ұсынысты тек азаматтығы жоқ адамдарға қатысты қабылдауға болатынын анықтайды, оның өзінде азаматтығы жоқ адамдардың барлығына емес, тек заңды бұзбайтын әрі Қазақстанда жеткілікті түрде ұзақ уақыт, кемінде 3 жыл тұратын апатридтерге қатысты. Ғалым Л.Т. Жанұзақова сайлауға қатысу үшін Қазақстанда 3 жыл тұру талабын жалпы Қазақстан азаматтығын алу үшін 5 жыл тұру талабынан барып шығарады. Ал шетел азаматтарына қатысты ғалым Қазақстанда қаншама ұзақ тұрса да оларға сайлау құқығын беруді дұрыс емес деп тауып, оны келесідей негіздейді: *біріншіден*, азаматтардың сайлау құқығы олардың мемлекет істерін басқаруға қатысуының нысаны болып табылады. Конституцияның 3-бабына сәйкес халық мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы болып отырып, оны тікелей республикалық референдум және еркін сайлау арқылы жүзеге асырады, сондай-ақ өз билігін жүзеге асыруды мемлекеттік органдарға береді. Шетелдіктерге сайлау құқығын беру оларды Қазақстан халқының құрамдас бөлігі деп тануды, тиісінше олардың мемлекеттік істерді шешуге қатысу құқығын тануды білдіреді.

Екіншіден, шетелдіктерге мұндай құқық беру оларға қандай да бір кандидаттарға жасырын нысанда болса да саяси ықпал етуге, мәслихаттың әлеуметтік-экономикалық салада шешімдер қабылдау барысында өз компаниясының мүдделерін тықпалауға мүмкіндік береді. Ал жергілікті сайланбалы органдар тиісті әкімшілік-аумақтық бірлікте тұратын тұрғындардың еркін білдіреді және оларды жүзеге асыру үшін қажетті шараларды анықтайды емес пе?

Үшіншіден, мәслихат депутаттары сенаторларды сайлайды. Бұл дегеніміз, шетелдіктер жергілікті органдардағы өз өкілдері арқылы парламенттің жоғары палатасын сайлауға қатысады. Өз кезегінде бұл да құқыққа қайшы болып табылады³².

³² Проблемы формирования и прекращения деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан / Фемида. – №3. – 2003.

Мәслихаттардың құрылу тәртібі ҚР Конституциясымен, «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» конституциялық заңмен (28 қыркүйек 1995 ж.), «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Республика заңымен (23 қаңтар 2001 ж.) және республиканың өзге нормативтік актілерімен реттеледі.

«Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Қазақстан Республикасының Конституциялық заңының 12-бабының 16-тармақшасында Орталық сайлау комиссиясының әкімшілік-аумақтық бөлініс халқының мөлшеріне сәйкес олардан сайланатын мәслихаттар депутаттарының санын анықтайтындығы реттелді. Демек, әкімшілік-аумақтық бірліктердегі мәслихаттар депутаттарының саны олардың халқының санына қарай белгіленеді. Мәслихат депутаттарының саны «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Республика заңына сәйкес мынадай шектерде белгіленеді: облыстық мәслихатқа, Астана және Алматы қалаларының мәслихаттарына – елуге дейін; қалалық мәслихатқа – отызға дейін; аудандық мәслихатқа – жиырма беске дейін. Бұл сандар тиісті мәслихатқа сайланатын депутаттар санының жоғарғы шегі. Заңның бұл ережесіне қарап мәслихатқа сайланатын депутаттардың төменгі шегі анықталмаған, ол ең төменгі сан мөлшерінде (онға дейін) болуы мүмкін деген қорытынды жасаудан аулақпыз. Олардың төменгі шегі Қазақстан Республикасы Орталық сайлау комиссиясының 1999 жылғы 8 шілдедегі №12/200 қаулысымен бекітілген «Әкімшілік-аумақтық бірліктердегі халық санына сәйкес сайланатын мәслихаттар депутаттарының санын белгілеу Ережелерінде» анықталған: облыстық, Астана және Алматы қалалық мәслихаттар үшін сайланатын ең төменгі депутаттар саны – 20, басқа қалалық мәслихаттар үшін – 10, аудандық мәслихаттар үшін – 9. «Әрбір деңгейдегі мәслихат депутаттарының санының шектелуі Қазақстан тұрғындарының тең емес демографиялық құрамымен және аймақтардың әлеуметтік-экономикалық дамуымен себептелген»³³. Тиісті ережеге

³³ Жанузакова Л.Т. Закон Республики Казахстан О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан. Комментарий. Приложение к журналу «Мәслихат». – №4. – Алматы, 2010. – С. 14-15.

сәйкес мәслихатқа сайланатын депутаттардың санын белгілеу үшін келесідей ереже пайдаланылады:

- әкімшілік-аумақтық бірліктер олардағы халық санына қарай белгіленген тәртіппен тиісті қатарға орналасады;
- халық саны ең көп және ең аз әкімшілік-аумақтық бірліктердің халық сандарының айырмасы белгіленеді;
- тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатының депутаттары санының жоғарғы және төменгі шектерінің айырмасы айқындалады;
- халық саны ең көп және ең аз әкімшілік-аумақтық бірліктердің арасындағы халық санының төмендеу коэффициенті айқындалады;
- халық саны көбірек әкімшілік-аумақтық бірлік пен халық саны бойынша одан төменірек келесі орындағы әкімшілік-аумақтық бірлік арасындағы халық сандарының айырмасы белгіленеді;
- халық саны көбірек әкімшілік-аумақтық бірлік пен халық саны бойынша одан төменірек келесі орындағы әкімшілік-аумақтық бірлік арасындағы халық сандары айырмасының коэффициенті белгіленеді;
- халық саны ең көп тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатының депутаттары санының жоғарғы шегі айқындалады;
- әрбір айырма коэффициенті (төмендеу коэффициенті) төмендеу қатарында өзінен бір тәртіп жоғары орналасқан әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатының депутаттары санынан кемітіледі;
- егер коэффициенттің бөлшек бөлігі жартыдан көбірек болса, осы қатарда бір тәртіп жоғары орналасқан әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатындағы депутаттар саны бір санға кемітіледі. Пайда болған сан осы әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихаты депутаттарының саны болып табылады. Ал егер коэффициенттің бөлшек бөлігі жартыдан азырақ болса, осы әкімшілік-аумақтық бірліктің облыстық мәслихатындағы депутаттар саны қатардағы өзінен бір тәртіп жоғары орналасқан әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатындағы депутаттар санымен бірдей болады.

Егер коэффициенттің бөлшек бөлігі жартыдан азырақ болса, осы әкімшілік-аумақтық бірліктің қалалық немесе аудандық

мәслихатындағы депутаттар саны қатардағы өзінен бір тәртіп жоғары орналасқан әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатындағы депутаттар санымен бірдей болады.

Коэффициенттердің бөлшек бөліктерінің сомасы жартыдан аспағанша депутаттар саны тұрақты бола береді, содан кейін қатардағы бір тәртіп жоғары орналасқан әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихатындағы депутаттар саны бір цифрға кемітіледі. Пайда болған сан осы әкімшілік-аумақтық бірлік мәслихаты депутаттарының саны болып табылады³⁴.

Қазақстан Республикасының Орталық сайлау комиссиясы белгілеген оның депутаттары жалпы санының кемінде төрттен үшi сайланған жағдайда мәслихат заңды болып есептеледі.

Мәслихатқа сайлау заңи реттелген сайлау процесін, яғни сайлауды тағайындаудан бастап сайлау қорытындыларын жариялауды қоса ұзақ та күрделі, жүйелі сайлау әрекеттерінің заңмен анықталған кезеңдерінің жиынтығын білдіреді. Сайлау процесі сайлау туралы заңмен реттеледі. Мәслихат депутаттығына сайлау өткізу процесі бірнеше сатыдан тұрады. *Бірінші сатысы* – бұл сайлауды тағайындау. Мәслихат депутаттарын сайлаудың 3 түрі болуы мүмкін:

Кезекті сайлау. Ол мәслихаттар өкілеттігінің конституциялық мерзімінің аяқталуына байланысты өткізіледі. Оны Орталық сайлау комиссиясы мәслихаттардың өкілеттік мерзімінің аяқталуынан кемінде үш ай бұрын тағайындайды және ол мәслихаттар өкілеттігінің конституциялық мерзімінің аяқталуына кемінде бір ай қалғанда өткізіледі. Демек, заң бойынша мәслихат депутаттарын сайлау процесінің дауыс беруді қосқандағы ұзақтығы 2 айды құрайды. Қазақстан Республикасы мәслихаттары депутаттарының соңғы кезекті сайлауы Орталық сайлау комиссиясымен 2012 жылғы 15 қаңтарға тағайындалған болатын.

Заңға сәйкес барлық деңгейдегі мәслихаттар депутаттарының кезекті сайлауы бір мезгілде өткізіледі және заң бойынша ол мерзімі жағынан Президент сайлауымен, Парламент Сенаты

³⁴ Қазақстан Республикасы Орталық сайлау комиссиясының 1999 жылғы 8 шілдедегі №12/200 қаулысымен бекітілген «Әкімшілік-аумақтық бірліктердегі халық санына сәйкес сайланатын мәслихаттар депутаттарының санын белгілеу Ережелері».

сайлауымен қатар келмеуге тиіс. Бұл ереже мәслихатқа сайлаудың Президент пен Сенат депутаттарын сайлауымен түспа-түс, қатар өткізілуі мүмкіндігін жойғанымен, мәслихат депутаттарын сайлауын Парламент Мәжілісі депутаттарының сайлауымен қатар өткізу мүмкіндігін жоймайды. Мұның дәлелі – 2007 жылы 18 тамызда Мәжіліске және барлық деңгейдегі мәслихаттарға сайлаудың бір күнде өткізілуі. Ғалымдар, сарапшылар тарапынан бұл бірлескен сайлауға қатысты түрлі пікірлер білдірілді. Олардың бірі бірлесіп сайлау өткізудің оң тұстарын көрсетсе, келесі бірі теріс жақтарына баса назар аударады. Мәжіліс пен мәслихатқа бір мезгілде сайлау өткізудің оң тұсы ретінде оның экономикалық үнемділігін айтуға болады. Ең көп сайлау шығынын қажет ететін бұл екі органға сайлауды қатар өткізу «бір оқпен екі қоян атып алғандай» ел бюджеті үшін расында да үнемді болып табылады, әсіресе кешелі-бүгінді әлемдік қаржылық дағдарыс тұсында. Ал Мәжіліс пен мәслихат депутаттарының сайлауын бір мезгілде өткізудің теріс жағының бірі болып мәслихатқа сайлаудың Мәжіліс депутаттарының сайлауының көлеңкесінде қалып қоюы табылады, яғни Мәжіліске сайлаудың республикалық деңгейі, оның жалпы мемлекеттік дәрежеде өткізілуі қоғамның басты назарын өздеріне бұрды, тиісінше мәслихаттарға сайлауға тұтастай қоғам тарапынан (сайлау органдарын қоса) жеткілікті назар бөлінбеді.

Мәжіліс пен мәслихатқа бір мезгілде сайлау өткізудің теріс жағының келесі бірі – мұндай сайлаудың сайлау органдарының және белгілі бір дәрежеде соттар мен прокуратура органдарының жұмысында ауыртпалықтар тудыруы. Нақты айтсақ, сайлау туралы заңға сәйкес (49-бап, 1-т.) сайлау науқаны барысындағы шешімдер мен іс-әрекеттерге шағымдарды сайлау комиссиялары, соттар мен прокуратура әдетте 5 күн ішінде, дауыс беру күні дереу қарайды. Аталмыш екі органға бір мезгілде сайлау өткізу (айта кететіні, екеуі де тікелей сайланады) тиісті органдардың қарауына түсетін арыздар мен шағымдар санын да күрт өсіреді. Заңнамаға сәйкес сайлау науқаны кезінде бұл органдардың өздерінің басты қызметінен босатылмайтындығы белгілі.

2007 жылы Мәжіліс пен мәслихатқа сайлаулардың бір мезгілде өткізілуінің тиімсіздігіне ғалым А.А. Абикеновтің айтуынша, мына жағдай да ықпал етті: «2007 жылы өткен сайлауларда

– басқарушы саяси партияның үстем болуы және оның лидерінің авторитеті жағдайында сайлаушыға орын алған жағдайды түсінуі және ҚР Парламенті Мәжілісіне үміттенуші өзге партиялар тұрмақ, өзін-өзі ұсыну тәртібімен және партиядан ұсынылған мәслихат депутаттығына кандидаттарға өзінің жеке қолдауын білдіруі жеткілікті түрде күрделі болды»³⁵.

2007 жылдың Мәжіліс пен мәслихаттарға қатар сайлау өткізу практикасы сайлауларды қоспай, бөлек өткізудің дұрыстығын көрсетеді. Себебі, біздің ойымызша, сайлауларды бөліп өткізу кезінде, яғни азаматтар, сондай-ақ саяси партиялар мен қоғамдық бірлестіктер мәслихаттарға жеке сайлауда өздерінің сайлау құқығын жүзеге асыру кезінде сайлауға дұрыстап дайындалу, өзінің ұйымдық және қаржылық ресурстарын дұрыстап шоғырландыру, лайықты және беделді кандидаттарын шығару мүмкіндігін иеленеді³⁶.

Мәслихат депутаттарын сайлаудың келесі түрі – *кезектен тыс сайлау*. Кезектен тыс сайлау – бұл мәслихаттар өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқталуына байланысты өткізілетін сайлау. Мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын Республика Президенті тоқтатады, сондай-ақ мәслихаттың өзі де өзін-өзі тарата алады. Бұл сайлауды Орталық сайлау комиссиясы мәслихат өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату туралы Президент Жарлығының, мәслихаттың өзін-өзі тарату туралы шешімінің негізінде тағайындайды және ол мәслихаттар өкілеттігі мерзімінен бұрын тоқтатылған күннен бастап екі айдан кешіктірілмей өткізілуге тиіс.

Қосымша сайлау – мәслихат депутаттарын сайлаудың үшінші бір түрі. Мәні бойынша қосымша сайлау шығып қалған депутаттардың орнына сайлауды білдіреді. Депутат өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқталуы, оны мандатынан айыру не оның қайтыс болуы шығып қалғандардың орнына сайлау тағайындау үшін негіз болып табылады. Шығып қалған депутаттарының ор-

³⁵ Абикенов А.А. Конституционно-правовые основы формирования органов местного государственного управления в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени к. ю. н. – Алматы, 2008. – 187 с. – С. 92.

³⁶ Абикенов А.А. Конституционно-правовые основы формирования органов местного государственного управления в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени к. ю. н. – Алматы, 2008. – 187 с. – с. 92.

нына сайлауды аумақтық сайлау комиссиясы, нақты айтсақ, облыстық, қалалық (республикалық маңызы бар қала және Республика астанасы) сайлау комиссиялары тағайындайды.

Мәслихатқа сайлаудың бұл түрі 2008 жылы «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» конституциялық заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізу бойынша ұсыныстар әзірлеу үшін Орталық сайлау комиссиясының жанынан құрылған жұмыс тобының назарына алынды. Тиісінше бұл жұмыс тобы әзірлеген ұсыныстар негізінде аталмыш заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы заң жобасы жасалды. Мәслихаттың құрылуына қатысты да өзгерістер енгізуді көздеген бұл заң жобасы Республика Үкіметімен Мәжіліске 2008 жылдың қараша айында енгізіліп, 2009 жылдың 9 ақпанында қабылданды. ҚР Орталық сайлау комиссиясының мүшелерінің бірі болған белгілі ғалым М.А. Сарсембаев «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» конституциялық заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізуде көзделген негізгі мақсаттардың бірі – мәслихаттардың (жергілікті билік органдарының) шығып қалған депутаттарының орнына сайлауды өткізудің уақыты мен тәртібін өзгерту болғандығын көрсетеді³⁷. Сайлау туралы заңға енгізілген 09.02.2009 жылғы өзгертулер мен толықтыруларға дейін шығып қалғандардың орнына сайлауды аталған сайлау комиссиясы депутаттың мандаты мерзімінен бұрын тоқтатылған және одан айырылған не ол қайтыс болған күннен бастап 3 айдан кешіктірмей тағайындайтын. Енді 9 ақпан 2009 жылғы сайлау реформасына сәйкес мәслихаттардың шығып қалған депутаттарының орнына сайлау наурыздың соңғы жексенбісінде және (немесе) қазанның соңғы жексенбісінде бір мезгілде өткізіледі. Алайда Орталық сайлау комиссиясымен келісім бойынша мәслихаттардың шығып қалған депутаттарының орнына сайлауды тиісті аумақтық сайлау комиссиялары басқа күнге тағайындауы мүмкін. Байқап отырғанымыздай, 2009 жылғы сайлау реформасы өкілеттігі мерзімінен бұрын тоқтаған, мандатынан айырылған, қайтыс болған әрбір жеке депутатының орнына сайлаулардың, яғни бір депутаттық орынға бола сайлаулардың жыл он екі ай бойы өткізіліп отыруы

³⁷ Сарсембаев М.А. Қазақстандық сайлау заңнамасы және «Еуропаға жол». <http://portal.mfa.kz/portal/page/portal/mfa/kz/content/press/articles/2010/>.

мүмкіндігін жойып, шығып қалған депутаттар орнына сайлаулар өткізу мәселесіне нақтылық пен реттілік енгізді.

Сайлауды тағайындаудан кейін жүргізілетін саты – *сайлау округтерін, сайлау учаскелерін құру*.

Қазақстанда Сенатқа сайлаулар өткізуден басқа сайлаулар өткізу кезінде сайлау округтері, сайлау учаскелері құрылып, пайдаланылады. Бірқатар ғалымдар, оның ішінде Д.М. Баймаханова мен А.Ж. Жарболова Қазақстанда сайлаулар өткізу кезінде 3 сайлау округтері құрылуын көрсетеді:

- «1) Бір мандатты (униноминальный) сайлау округі. Мұнда әр округтен тек бір ғана депутат сайланады. Бір округтегі кандидаттар саны көп болуы мүмкін, бірақ сайланған тұлға біреу ғана болады. Бір мандатты округ мажоритарлық жүйеге тән болып келеді.
- 2) Көп мандатты (полиноминальный) сайлау округі. Мұндай көп мандатты округ мәслихаттан өзге де жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мүшелерін сайлау кезінде құрылады. Мұнда әрбір округтен бірнеше тұлға сайланады.
- 3) Біртұтас округ. Мұндай округ бүкіл мемлекеттің аумағын қамтиды. Мысалы, Республика Президентін және бара-бар өкілдік жүйесі бойынша партиялық тізімдер негізінде сайланатын Мәжіліс депутаттарын сайлау кезінде Қазақстан Республикасының бүкіл аумағы біртұтас жалпыұлттық сайлау округі болып табылады. Мұндай сайлау округінде бүкіл сайлаушылар тек бір ғана бюллетеньге дауыс береді»³⁸.

Мәслихаттардың депутаттарын сайлау кезінде бір мандаттық сайлау округтері құрылады. Алматы қаласы мәслихаты депутаттарының сайлауының қорытындысын анықтау және жариялау туралы Алматы қаласының сайлау комиссиясының 23 тамыз 2007 жылғы шешімімен танысу негізінде тек Алматы қалалық мәслихатына сайлау кезінде (2007 жылғы кезекті сайлау) барлығы 37 сайлау округі құрылғанын байқаймыз³⁹. Ал бүкіл

³⁸ Баймаханова Д.М., Жарболова А.Ж. «Қазақстан Республикасы конституциялық құқығы» пәні бойынша оқу-әдістемелік кешені. – Алматы: Қазақ университеті, 2008. – 294 б. – 228-б.

³⁹ Алматы қаласы мәслихаты депутаттарының сайлауының қорытындысын анықтау және жариялау туралы Алматы қаласының сайлау комиссиясының 23 тамыз 2007 жылғы шешімі.

Қазақстан аумағы бойынша 15 қаңтар 2012 жылы өткен ҚР мәслихаттары депутаттарының кезекті сайлауы кезінде 3 мың 334 сайлау округі құрылып, пайдаланылған⁴⁰.

Мәслихаттардың депутаттарын сайлау кезінде сайлау округтерін аумақтық сайлау комиссиялары құрады, олар республиканың әкімшілік-аумақтық бөлінісі мен сайлаушылардың шамамен тең саны ескеріліп құрылады. Бұл ретте облыс шегіндегі, республикалық маңызы бар қала мен Республика астанасындағы сайлау округтеріндегі сайлаушылар санының айырмасы осы әкімшілік-аумақтық бірліктегі әрбір депутаттық мандатқа сайлаушылардың орташа санының 15%-ынан аспауға тиіс. Сайлау округтерінде сайлаушыларға барынша қолайлылық туғызу мақсатында дауыс беруді өткізу және дауыстарды санау үшін сайлау учаскелері құрылады. Сайлау учаскелері тиісті әкімдердің сайлау комиссияларымен келісілген шешімдерімен әрбір сайлау учаскесінде 3 000-нан аспайтын сайлаушы болуы және әкімшілік аумақтық бөліністегі әкімшілік-аумақтық құрылым шекарасының сақталуы ескеріле отырып құрылады.

Сайлау учаскелерінің шекаралары туралы ақпаратты тиісті әкімдер сайлау тағайындалғаннан кейінгі жеті күннен кешіктірмей жариялайды. Ал сайлау округтерінің тізімдерін, олардың шекараларын және округтік сайлау комиссияларының орналасқан орындарын аумақтық сайлау комиссиялары сайлау тағайындалғаннан кейінгі он күннен кешіктірмей жариялайды. Құрылған сайлау округтері мен сайлау учаскелерінде тиісінше округтік және учаскелік сайлау комиссиялары құрылып, жұмыс істейді. Сонымен қоса мәслихат депутаттарын сайлауда аумақтық сайлау комиссиялары да құрылады. Бұл комиссиялар құрылып, олардың құрамдары бұқаралық ақпарат құралдарында жарияланады.

Сайлау процесінің келесі сатысы – *кандидаттар ұсыну*. Мәслихаттар депутаттығына кандидаттар ұсынудың екі жолы бекітілген:

⁴⁰ Информация об итогах очередных выборов депутатов маслихатов Республики Казахстан, состоявшихся 15 января 2012 года http://election.kz/portal/page?_pageid=73,1728826&_dad=portal&_schema=PORTAL.

Біріншісі – белгіленген тәртіп бойынша тіркелген республикалық немесе жергілікті қоғамдық бірлестіктердің, сондай-ақ олардың құрылымдық бөлімшелерінің ұсынуы; екіншісі – өзін-өзі ұсыну.

Мәслихат депутаттығына кандидат болып белгілі бір талаптарға сәйкес келетін азаматтар ұсынылады. Ол талаптар Республика Конституциясында 88 және 33-баптарында белгіленген. Конституцияның 88-бабының 3-тармағында мәслихат депутаты болып Қазақстан Республикасының жиырма жасқа толған азаматы сайлана алатындығы, ал 33-бабының 2, 3-тармақтарында Республика азаматтарының мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлауға және оларға сайлануға, сондай-ақ республикалық референдумға қатысуға құқығы бар екендігі және сот іс-әрекетке қабілетсіз деп таныған, сонымен қатар сот үкімі бойынша бас бостандығынан айыру орындарында отырған азаматтардың сайлауға және сайлануға, республикалық референдумға қатысуға құқығы жоқ екендігі бекітілген. Бұлар мәслихат депутаты болу үшін жас цензі мен белсенді сайлау құқығына ие болу талаптарынан басқа талаптарды белгілемейді. Сайлану жасына байланысты көріп отырғанымыздай, өзге тұлғаларды сайлаудағыдай жоғарғы шекті мөлшері анықталмаған. Қазақстан Республикасы бойынша 2003 жылы, 2007 жылы және 2012 жылы мәслихат депутаттарына өткізілген сайлауларға салыстырмалы талдау жасау 30 жасқа дейінгі және 65 жастан асқан азаматтардың Мәслихатқа сайлану көрсеткіші өзгермелі болып тұратындығын байқатады. Мысалы, 2003 жылы 20 қыркүйекте өткен сайлауда сайланғандардың ішінен 2,5%-ы 30 жасқа дейінгілерді құраса, 2007 жылы 18 тамызда өткен сайлауда бұл жастағылар 2,3%-ды, ал 2012 жылы 15 қаңтарда өткен сайлауда 3,9%-ды құраған. Енді осы сайлауларда 65 жастан асқан азаматтардың сайлану көрсеткішін көрсетсек, 2003 жылы сайланғандардың 65 жастан асқандары 0,8%-ды құраған, 2007 жылғы сайлаудағы бұл көрсеткіш 2,2%-ды, 2012 жылғы сайлауда 1,2%-ды құраған. Бұл көрсеткіштер жоғарыда көрсеткеніміздей депутат болып сайланғандардың жас шамасының өзгермелігін байқатады⁴¹.

⁴¹ 2012 жылғы 15 қаңтарда болған Қазақстан Республикасы мәслихаттары депутаттарының кезекті сайлауының қорытындылары туралы ақпарат.

Қоғамдық бірлестіктердің, олардың құрылымдық бөлімшелерінің атынан мәслихат депутаттығына кандидаттар ұсынууды олардың жоғары органдары жүргізеді. Қоғамдық бірлестіктің өзінің мүшесі болып табылмайтын адамдарды депутаттыққа кандидат етіп ұсына алмайды және бір қоғамдық бірлестік не оның құрылымдық бөлімшесі әрбір сайлау округінде тек бір ғана кандидат ұсына алады. Мәслихат депутаттығына кандидаттар ұсыну туралы шешім қоғамдық бірлестіктің, оның құрылымдық бөлімшесінің жоғары органы мүшелерінің жалпы санының көпшілік даусымен қабылданады және хаттамадан үзінді көшірменен ресімделеді. Қоғамдық бірлестік жоғарғы органының шешімі кандидаттың назарына жеткізіліп, оның дауысқа түсуге келісімі туралы өтінішімен бірге тиісті округтік сайлау комиссиясына жіберіледі. Ал азамат кандидат ретінде өзін-өзі ұсынған жағдайда ол тиісті округтік сайлау комиссиясына осы аумақтық сайлау округі бойынша мәслихат депутаттығына кандидат болып дауысқа түсу ниеті туралы өтініш береді. 18 тамыз 2007 жылы мәслихат депутаттығына өткізілген сайлауларға үміткер ретінде қатысу үшін кандидаттардың 86,8%-ы қоғамдық бірлестіктерден, тек 13,2%-ы ғана өзін-өзі ұсыну жолымен ұсынылған. Бұл көрсеткіш алдыңғы 2003 жылғы сайлауға қарағанда өзін-өзі ұсынушылардың азайғанын (2003 жылы өзін-өзі ұсынғандар 34,5%-ды құраған), керісінше қоғамдық бірлестіктердің, оның ішінде саяси партиялардың белсенділігінің артқандығын куәландырады.

Жалпы, Республика мәслихаттарына өткен соңғы 2012 жылғы 15 қаңтардағы кезекті сайлауға сайлау округтері бойынша 10035 кандидат ұсынылған, соның ішінде облыстық мәслихаттарға – 1922, қалалық мәслихаттарға – 2149, аудандық мәслихаттарға – 5964 адам.

Сайлау тәртібі бойынша кандидаттар ұсынылған соң округтік сайлау комиссиясы өтінішін тапсырған сәттен бастап үш күн ішінде кандидаттың оған қойылатын талаптарға сәйкестігін анықтайды. Кандидаттардың тиісті талаптарға сәйкестігі тексерілгеннен кейін кандидаттар жергілікті атқарушы органдардың шотына депозит ретінде заңнамада белгіленген ең төменгі жалақының бес еселенген мөлшерінде сайлау жарнасын енгізеді.

Көрсетіп кеткеніміздей, сайлау жарнасын енгізу тіркелгенге дейін жүргізіледі. Бұл орайда сайлау туралы заң кандидаттарға

жеңілдік қарастырған. Ол – сайлау жарнасының кандидатқа қайтарылу мүмкіндігі. Ол сайлау аяқталғаннан кейін болады әрі сайлау жарнасы кандидаттардың барлығына емес тек үш топтағы кандидаттарға ғана қайтарылады. Олар: сайлау қорытындылары бойынша мәслихат депутаты болып сайланған кандидатқа және дауыс беру қорытындылары бойынша дауыс беруге қатысқан сайлаушылар даусының кемінде 5%-ын алған кандидатқа. Үшінші жағдай кандидат қайтыс болған жағдайда енгізілген жарна қайтарылады. Бұл жағдайда жарнаның кімге қайтарылатынын заң анықтамайды. Осы аталған үш жағдайдан басқа реттерде енгізілген жарна қайтарылмайды, ол республикалық бюджет кірісіне алынады.

Кандидатты ұсыну мен тіркегенге дейінгі аралықта жүзеге асатын келесі бір әрекет – кандидаттың және оның жұбайының (зайыбының) салық органдарына Қазақстан Республикасының уәкілетті мемлекеттік органы белгілеген тәртіппен және нысанда табысы мен мүлкі туралы декларация ұсынуы. Ал ондағы көрсетілген мәліметтердің дұрыстығын салық қызметі органдары кандидат тіркелгеннен кейін тексереді.

Әдетте, депутаттыққа кандидаттар ұсыну сайлау күнінен екі ай бұрын басталып, сайлау күніне бір ай қалғанда аяқталады. Қазақстан Республикасы мәслихаттары депутаттарының 2007 жылғы 18 тамызға тағайындалған кезекті сайлауын өткізу жөніндегі негізгі іс-шаралардың күнтізбелік жоспарына сәйкес мәслихатқа өткізілген соңғы сайлауда сайлау округтері бойынша кандидаттарды ұсыну 2007 жылғы 22 маусымда басталып және сайлау күніне 1 ай қалғанда 2007 жылғы 17 шілдеде аяқталды.

Кандидаттарды ұсынып олардың талаптарға сәйкестігін тексеріп болғаннан кейін оларды тіркеу басталады. Олай болса, сайлау процесінің келесі саты – *кандидаттарды тіркеу* сатысы. Тіркеу – бұл депутаттыққа ұсынылған кандидаттардың белгіленген талаптарға сәйкестігін тексеру. Кандидаттарды тіркеу ол белгілі бір талаптарға сәйкес келген тұлғалардың әрі қарайғы сайлау іс-шараларын жүзеге асыру мүмкіндігінің алғышарты, басқаша айтқанда, кандидаттардың сайлау қатынасының субъектісі ретінде белгіленген құқықтар мен міндеттерді жүзеге асыру мүмкіндігін иеленуінің негізі. Кандидаттардың белгілі бір

құқықтар мен міндеттерді және кепілдіктерді өзіне қамтитын ерекше конституциялық-құқықтық мәртебені иеленуі оларды кандидат ретінде тіркеудің құқықтық нәтижесі болып табылады.

Депутаттыққа кандидаттарды тіркеуді округтік сайлау комиссиялары жүзеге асырады. Мәслихат депутаттығына кандидатты тіркеу егер сайлау тағайындалған кезде өзгеше белгіленбесе, сайлау күнінен екі ай бұрын басталып, сайлау күніне жиырма бес күн қалғанда аяқталады. 2012 жылғы 15 қаңтарда өткен Қазақстан Республикасы мәслихаттары депутаттарының кезекті сайлауында 9165 адам кандидат ретінде тіркелген, оның ішінде тіркелгеннен кейін 1237 кандидат алынып тасталған. Тіркеу нәтижесінде жалпы Республика бойынша 1 мандатқа бәсекелестік орташа есеппен 2 кандидаттан астам болған.

Кандидаттар тіркеуден өту үшін округтік сайлау комиссиясына заңмен белгіленген бірқатар құжаттар тапсырады. Олардың тізбесі заңда анықталған. Кандидаттар тапсырған құжаттарды қарап округтік сайлау комиссиясы, *біріншіден*, кандидаттарды тіркейді. Бұл жағдайда ол кандидаттарға тиісті куәліктер береді және тіркегеннен кейін жетінші күннен кешіктірмей жергілікті баспасөз құралдарында әр кандидатқа қатысты мәліметтерді көрсете отырып тіркеу туралы хабар жариялайды; *екіншіден*, кандидатты тіркеуден бас тартады. Кандидат тіркеуден өткеннен кейін округтік сайлау комиссиясы тіркеу туралы шешімнің күшін жоя алады. Кандидатты тіркеуден бас тартудың да, оны тіркеу туралы шешімнің күшін жоюдың да заңмен анықталған негіздері бар. Ол негіздер (біреуінен басқасы) тіркеуден бас тарту үшін де, тіркеу туралы шешімнің күшін жою үшін де бірдей. Олай болса, төмендегідей жағдайларда кандидатты тіркеуден бас тартылады:

- кандидат ұсыну ережелерін бұзған, тіркеу үшін қажетті құжаттарды табыс етпеген жағдайда;
- кандидат оған қойылатын талаптарға сәйкес келмеген жағдайда;
- кандидат өзінің сайлау алдындағы науқанында лауазымдық немесе қызмет жағдайын пайдаланған жағдайда;
- кандидат сайлау алдындағы үгітті өзін тіркегенге дейін, сайлау күні не соның алдындағы күні жүргізген жағдайда;

- кандидаттың және (немесе) оның сенім білдірілген адамдарының басқа кандидаттың ар-намысы мен қадір-қасиетіне нұқсан келтіретін, оның іскерлік беделін түсіретін жалған мәліметтерді таратқан фактісін сот анықтаған жағдайда;
- сот кандидат пен оның сенім білдірілген адамдарының сайлаушыларды сатып алу фактілерін анықтаған жағдайда;
- сайлау туралы конституциялық заңда белгіленген өзге де жағдайларда.

Ал кандидаттың немесе оның жұбайының (зайыбының) декларацияны тапсыру кезіне декларацияда көрсеткен табысы мен мүлкі туралы мәліметтердің дұрыс еместігі анықталғанда кандидатты тіркеу туралы шешім күшін жояды. Сайлау туралы заңнама кандидатты тіркегеннен кейін оны тіркеу туралы шешімнің күшін жоюдың тағы бір ретін көрсетеді. Мұндай әрекетке негіз болып кандидаттың өз кандидатурасын алып тастауы немесе кандидатты ұсынған қоғамдық бірлестіктің ұсыну туралы өз шешімінің күшін жоюы табылады.

Тіркелмей қалған кандидат сайлау процесіне үміткер ретінде қатысудан біржола шеттетілмеуі мүмкін. Қоғамдық бірлестік немесе кандидаттың өзі тіркеуден бас тартуға немесе тіркеудің күшін жою туралы шешімге аумақтық сайлау комиссиясына немесе тиісті сотқа шағым жасай алады. Нәтижесінде тіркеуден шығарылған кандидат қалпына келтірілуі мүмкін. Алайда заң бойынша дауыс беретін күнге екі күн қалғанда кандидатты тіркеу туралы шешімнің күшін жоюға немесе бұған дейін тіркеуден шығарылған кандидатты қалпына келтіруге жол берілмейді⁴².

Кандидатты тіркеу сатысы аяқталған соң *сайлау алдындағы үгіт жүргізу* сатысы басталады. Сайлау алдындағы үгіт кандидаттар тіркелген мерзімі аяқталған кезден басталып, сайлау болатын күннің алдындағы күнгі жергілікті уақыт бойынша нөл сағатта аяқталады. Сайлау алдындағы үгіт:

- бұқаралық ақпарат құралдары арқылы;
- сайлау алдындағы жария іс-шараларды (сайлау алдындағы жиналыстарды және сайлаушылармен кездесулерді,

⁴² Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 28 қыркүйектегі №2464 Конституциялық заңы. – 104-бап 6-тармақ.

сайлау алдындағы жария пікірталастар мен пікір алысуларды, митингілерді, шерулерді, демонстрацияларды және заңнамада белгіленген тәртіппен, сондай-ақ осы Конституциялық заңда тыйым салынбаған өзге де сайлау алдындағы іс-шараларды), сондай-ақ кандидаттардың және олардың сенім білдірген адамдарының сайлаушылармен жеке кездесулерін өткізу жолымен;

- баспа, дыбыс-бейне және өзге де үгіт материалдарын шығару және (немесе) тарату жолымен жүзеге асырылады.

Сайлау алдындағы аталмыш үгіт жүргізу шаралары мемлекеттік және мемлекеттік емес қаржыландыру көздері арқылы жүзеге асырылады. Сайлауды мемлекеттік қаржыландыру – бұл мемлекеттің кандидаттардың сайлау науқанын ұйымдастыру мен өткізуде қаржылық, ұйымдық, ақпараттық теңдігін көздейтін шара, кепілдік түрі. Олай болса, сайлауды мемлекеттік қаржыландыру кандидаттардың сайлау науқаны барысында теңдей мүмкіндіктерге ие болуына негізделеді. Алайда ғалым А.А. Абиқенов мәслихат депутаттығына кандидаттардың заңи теңдігі тіпті де сайлау кампанияларын ұйымдастыру мен өткізуде олардың шынайы мүмкіндіктерінің теңдігін білдірмейді дейді. Себебі кандидат мемлекетпен бөлінген кепілдендірілген қаражаттан бөлек сайлау алдындағы үгіт жүргізудің белгіленген ережесіне сәйкес қосымша ресурстарды тарту арқылы өзінің сайлануына жәрдемдесетін шараларды дербес жүргізе алады. Тиісті жағдайда бұл ғалымның сайлауды мемлекеттік емес қаржыландыру шаралары туралы айтып отырғаны түсінікті.

Сайлауды мемлекеттік емес қаржыландыру кезінде сайлау қорлары құрылып, олар Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің тіркеу қызметі органдарында тіркеледі. Кандидат тіркелгеннен кейін аумақтық сайлау комиссиясы Мәслихаттар депутаттығына кандидаттардың сайлау қорларының арнаулы уақытша шоттарын ашады. Мәслихат депутаттығына кандидаттардың сайлау қоры кандидаттардың жеке қаражатынан, саяси партиялардың қаражатынан, кандидатқа оны ұсынған Республиканың қоғамдық бірлестігі бөлген қаражаттан және Республика азаматтары мен ұйымдарының ерікті қайырмалдықтарынан құралады. Ерікті қайырмалдықтар мемлекеттік органдар мен

ұйымдар, жергілікті өзін-өзі басқару органдары, қайырымдылық ұйымдары, діни бірлестіктер, өздерінің жарғылық капиталында шетелдік қатысушысы бар қазақстандық заңды тұлғалар тарапынан жасалмайды.

Заң республикамызда сайланатын барлық кандидаттар үшін сайлау қорының шекті мөлшерін белгілеген. Мәслихат депутаттығына кандидаттың сайлау қорының мөлшері:

- кандидат өзі бөлген жағдайда жалпы сомасы Қазақстан Республикасының заңдарымен белгіленген ең төменгі жалақының жүз есе мөлшерінен аспауға тиіс;
- кандидатқа өзін ұсынған қоғамдық бірлестік бөлген жағдайда жалпы сомасы Қазақстан Республикасының заңдарымен белгіленген ең төменгі жалақының екі жүз есе мөлшерінен аспауға тиіс;
- Қазақстан Республикасының азаматтары мен ұйымдарының ерікті қайырмалдықтары жағдайында жалпы сомасы Қазақстан Республикасының заңдарымен белгіленген ең төменгі жалақының үш жүз есе мөлшерінен аспауға тиіс.

Осы көрсетілген шекті мөлшерден артық түскен ақша оларды қосқан азаматтар мен ұйымдарға қайтарылып беріледі. Дерегі жоқ қайырмалдықтар республикалық бюджет кірісіне енгізіледі.

Сайлау қорының қаражатына иелік ету құқығы тек қана кандидатқа беріледі. Сайлау қорытындылары анықталғаннан кейін бес күннен кешіктірмей кандидат тиісті сайлау комиссиясына өзінің сайлау қорының қаражатын пайдаланғаны жөнінде есеп беруге міндетті. Сайлау туралы Республика заңының 34-бабының 9-тармағына сәйкес сайлау қорының сайлау науқаны мақсаттарына жұмсалмай қалған ақшалай қаражатының үштен екісі республикалық бюджетке, ал үштен бірі кандидатқа жіберіледі.

Кандидат сайлау қорына түскен қаражатты тиісті мақсатта, заңды үгіт жүргізуге арнап жұмсауы керек әрі Орталық сайлау комиссиясы белгілеген сайлау қорлары қаражатын жұмсау тәртібін, арнаулы уақытша шоттар бойынша барлық қаржылық операциялар жасау мерзімін сақтауы керек. Орталық сайлау комиссиясы белгілеген сайлау қорлары қаражатын жұмсау тәртібін, арнаулы уақытша шоттар бойынша барлық қаржылық операциялар жасау мерзімін бұзу жағдайлары кандидатты тіркеу

туралы шешімнің күшін жоюға, ал сайлау өткізілгеннен кейін кандидаттың мәслихат депутаты ретінде тіркелуіне дейін тиісті округ бойынша сайлауды жарамсыз деп тануға әкеп соғады.

ҚР-дың 2007 жылы 7 маусымдағы заңымен ратификацияланған «Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығына қатысушы мемлекеттердегі демократиялық сайлаудың, сайлау құқықтары мен бостандықтарының стандарттары туралы» Конвенцияда сайлауды және үгіт қызметін мемлекеттік қолдаудың бірнеше кепілдіктері белгіленген, олардың біразы сайлауды қаржыландыруға және сайлау науқанын ақпараттық қолдауға бағытталған. Нақты айтсақ, *біріншіден*, конвенцияға қатысушы мемлекеттер, оның ішінде Қазақстан Республикасы Конституциямен және заңдармен көзделген жағдайларда, тәртіпте, сайлауға қатысушы кандидаттарға, саяси партияларға (одақтарға) бюджет қаражаттарын әділ шарттарда бөлуді қамтамасыз етеді, сондай-ақ сайлау органының жанынан бюджеттен тыс қордың құрылуына, болмаса өз сайлау науқанын қаржыландыру үшін өзінің жеке ақшалай сайлау қорын құруға және осы мақсаттар үшін жеке ақшалай қаражаттарын, жеке адамдардың және (немесе) ұлттық заңды тұлғалардың ерікті ақшалай қайырмалдықтарын заңдармен көзделген мөлшерде және тәртіпте пайдалануға мүмкіндік береді. *Екіншіден*, конвенцияға қатысушы тараптар сайлауға түскен кандидаттарға, сонымен бірге кандидаттарды (кандидаттар тізімін) ұсынған саяси партияларға (одақтарға) да заңнамамен тыйым салынған қайырмалдықтарды болдырмау үшін сайлауға қатысушы кандидаттарға, саяси партияларға (одақтарға) берілген барлық ақшалай қайырмалдықтың ашықтығы мен тазалығын қамтамасыз етеді. *Үшіншіден*, тараптар сайлау туралы, кандидаттар туралы ақпаратты іздестіру, жинау, тарату бостандығын, сайлауды бұқаралық ақпарат және телекоммуникация құралдарында бұрмалаушылықсыз жариялауды қамтамасыз етеді. *Төртіншіден*, азаматтарға, кандидаттарға, кандидатты және (немесе) кандидаттар тізімін ұсынған саяси партияларға (одақтарға), өзге де қоғамдық бірлестіктерге, қоғамдық ұйымдарға заңдармен көзделген тәртіпте және мерзімде, заңмен рұқсат етілген және заңды әдістермен, пікір алуандығы, цензураның жоқтығы жағдайында кез келген нысандағы үгіт жұмыстарын жүргізу бостандығына кепілдік беріледі. *Бесіншіден*, бұқаралық ақпарат және

телекоммуникация құралдары тұрғындарды сайлау туралы, кандидаттарды (кандидаттар тізімін) ұсыну, олардың сайлау алдындағы бағдарламалары (тұғырнамалары), сайлау науқанының барысы, дауыс берудің қорытындылары және сайлаудың нәтижелері туралы хабарландырып отыруға, өз іс-әрекеттерін Конституция, заңдар, мемлекеттің халықаралық міндеттемелері шеңберінде жүзеге асыруға қызмет жасайды. *Алтыншыдан*, сайлауға қатысушы барлық кандидаттарға, саяси партияларға (одақтарға) Конституция мен заңдарға сәйкес өзінің сайлау алдындағы үгіт жұмыстарын жүргізуге, соның ішінде сайлау алдындағы бағдарламасының (тұғырнамасының) қағидаларын баяндау үшін бұқаралық ақпарат және телекоммуникация құралдарына тең қол жеткізу жағдайлары қамтамасыз етіледі. *Жетіншіден*, үгіт жұмысын жүргізу барысында сөз бостандығын және бұқаралық ақпарат бостандығын теріс мақсатта пайдалануға, соның ішінде билікті күшпен тартып алуға, мемлекеттің конституциялық құрылысын күшпен өзгертуге және мемлекеттің аумақтық тұтастығын бұзуға шақыруларға, соғысты, террористік, өзге де кез келген күштеу әрекеттерін насихаттауға бағытталған және әлеуметтік, нәсілдік, ұлттық, этникалық, діни жеккөрушілік пен өшпенділікті қоздыратын шақыруларға жол берілмейді. *Сегізіншіден*, кандидаттардың, саяси партиялардың (одақтардың) өздерінің үгіт жұмысын жүргізудің шарттары мен тәртібін бұзу, сондай-ақ бұқаралық ақпарат құралдарының жауапкершілік туғызуға негіз болып табылатын сайлау науқанын жария етуге қатысу тізбесі заңдармен анықталады⁴³.

Дауыс беру бюллетень арқылы немесе электрондық дауыс беру жолымен жүргізілуі мүмкін. Сайлау бюллетеньдері сайлау округіндегі сайлаушылардың жалпы санының 1%-ы резервімен сайлау округіндегі сайлаушылардың санына тең мөлшерде дайындалады. Учаскелік сайлау комиссияларына сайлау бюллетеньдерін округтік және аумақтық сайлау комиссиялары жеткізеді.

⁴³ Қазақстан Республикасының 2007 жылы 7 маусымдағы заңымен ратификацияланған Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығына қатысушы мемлекеттердегі демократиялық сайлаудың, сайлау құқықтары мен бостандықтарының стандарттары туралы КОНВЕНЦИЯ // Қазақстан Республикасының халықаралық шарттары бюллетені. – 2007. – № 3-4. – 23-күжат, 12-13 баптар.

Сайлау процесінің ең бір маңызды сатысы – *дауыс беру және дауыстарды санау*. Заң бойынша кімдерге болмасын дауыс беру (Сенатқа сайлауды қоспағанда) республика аумағында бір уақытта өткізіледі. Мәслихаттар депутаттарын сайлау жөніндегі дауыс беру де сайлау күні жергілікті уақытпен сағат жетіден жиырмаға дейін өткізіледі.

Сайлау учаскесінде дауыстарды санауды учаскелік сайлау комиссиялары жүзеге асырады және олар дауыстарды санау туралы хаттама жасайды. Дауыс беруге қатысқан сайлаушылардың басқа кандидаттарға қарағанда көп дауысын алған кандидат сайланды деп есептеледі. Демек, мәслихат депутаттарын сайлауда қажетті дауыс санының төменгі мөлшері белгіленбейді. Қай кандидат көп дауыс алады, сол сайланған кандидат болып танылады. Ал тең санда ең көп дауысты бірнеше кандидат алса, мәселе қалай шешіледі? Ол заңда реттелмеген. Заң қайта сайлау болатын жағдайды және шығып қалған депутаттардың орнына сайлау өткізуді қарастырған. Қайта сайлау сайлау жарамсыз деп танылған жағдайда өткізіледі. Қайта сайлау өткізу жөнінде шешімді аумақтық сайлау комиссиясы қабылдайды және ол бас тапқы сайлаудан кейін екі ай мерзімнен кешіктірілмей өткізіледі. Мәслихат өкілеттігінің конституциялық мерзімінің аяқталуына бір жыл қалғанда шығып қалған депутаттың орнына сайлау өткізілмейді.

Мәслихатқа депутаттар сайлау процесінің аяқтаушы сатысы болып *сайлау қорытындысын анықтау және жариялау* табылады. Мәслихат депутаттарын сайлау қорытындыларын сайлау өткізілген күннен бастап бес күн мерзімнен кешіктірмей тиісті аумақтық сайлау комиссиялары анықтайды. Тиісті сайлау комиссияларының қорытындылары бұқаралық ақпарат құралдарында жарияланып, сайлаушылар назарына жеткізіледі.

Жарияланған сайлау қорытындысы негізінде сайлаушылардың белсендігін, құқықтық мәдениетінің деңгейін, сайланушыларды қолдау көрсеткіштерін көреміз. Мысалы, 2007 жылдың 18 тамызында өткізілген Алматы қаласы мәслихатына сайлаудың қорытындылары жалпы сайлаушылардың сайлауға өте төмен деңгейде қатысатындығын көрсетеді. Нақты айтсақ, Алматы қаласы бойынша құрылған барлығы 37 сайлау округінің тек үш сайлау округінде (№26, 28, 34) ғана сайлаушылардың белсенді түрде

қатысуы байқалады, оның өзінде ең жоғары қатысу көрсеткіші №28 сайлау округінде дауыс беруге қатысқан сайлаушылар саны 8 218-ді (35,5%-ды ғана) құраған. Ал ең аз қатысу көрсеткіші – 17,3% (№22 сайлау округінде)⁴⁴. Тиісті аумақтық сайлау комиссиясы округтік сайлау комиссияларының хаттамалары негізінде сайланған мәслихаттар депутаттарын тіркейді.

Конституциямен, заңдармен белгіленген қажетті дауыс санын алып, сайланған кандидаттар заңдармен бекітілген тәртіпте және мерзімде сайлаушылар алдындағы өз жауапкершілігін тани отырып, қызметіне кіріседі. Олар өз өкілеттігінің мерзімі аяқталғанша немесе өкілеттігі демократиялық парламенттік және конституциялық рәсімдерге сәйкес Конституциямен, заңдармен реттелетін өзгедей түрде тоқтатылғанша қызметінде қалады.

Бүгінгі сайлау бұрынғыға қарағанда демократиялық жағдайда өткізіледі деп айтуға болады. Себебі оған демократиялық институттар қатысады. Ал демократиялық сайлау халықтың билігі мен еркінің ең жоғары тікелей көріністерінің бірі болып табылады. Сайлауды демократиялық деп анықтаудың өзінің белгілі бір стандарттары бар. Мемлекеттік билік органдарына, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына, өзге де халықтық (ұлттық) өкілдіктің органдарына азаматтың сайлауға және сайлануға құқығы; сайлаушылардың ерік білдіру бостандығын қамтамасыз ететін құпия дауыс беру кезінде жалпыға бірдей тең сайлау құқығы негізінде сайлаудың мерзімдік принциптері және міндеттілігі, әділдігі, шынайылығы, бостандығы; сайлаудың ашық және жариялылық сипаты; адамның және азаматтың сайлау құқықтары мен бостандықтарын соттық және өзгедей қорғауды, сайлауға қоғамдық және халықаралық бақылауды жүзеге асыру; сайлау процесіне қатысушылардың сайлау құқықтары мен бостандықтарын іске асыру кепілдіктері демократиялық сайлаудың стандарттары болып табылады.

Аталған сайлау стандарттарының ішінде сайлау әділдігі мен шынайылығына, ашық және жариялылық сипатына ерекше тоқталғымыз келіп отыр. Оларды сайлаудың демократиялығының

⁴⁴ Алматы қаласы мәслихаты депутаттарының сайлауының қорытындысын анықтау және жариялау туралы Алматы қаласының сайлау комиссиясының 23 тамыз 2007 жылғы шешімі.

негізгі көрсеткіштері ретінде анықтауға болады. Олай дейтін себебіміз сайлаудың әділдігі сайлау процесінің барлық қатысушыларына тең құқылық жағдай жасауды, шынайы сайлау халықтың ерікті түрде білдірілген еркі және оның тікелей жүзеге асырылуын қамтамасыз етеді. Сайлаудың ашықтығы мен жариялылығы принципін сақтау сайлауға қоғамдық және халықаралық бақылау жүргізуді жүзеге асыру үшін жағдайлар жасауды қамтамасыз етеді. Жеке-жеке тоқталар болсақ, аталмыш көрсеткіштерді шынайы сайлаудан бастағанды дұрыс санап отырмыз. Шынайы сайлау сайлаушыларға Конституция мен заңдар негізінде кандидаттарды сайлауға мүмкіндік береді. Шынайы сайлау кезінде шын мәнісіндегі саяси пікір алуандығы, идеологиялық көптүрлілік және көп партиялық орын алады. Бұған қоса шынайы сайлау кезінде сайлаушылардың кандидаттар, кандидаттар тізімі, саяси партиялар (одақтар) және сайлау процесі туралы ақпаратқа, ал кандидаттардың, саяси партиялардың (одақтардың) бұқаралық ақпарат құралдары мен телекоммуникация құралдарына еркін рұқсат алуы қамтамасыз етіледі. Шынайы сайлау кандидаттарды, кандидаттар тізімін және саяси партияларды (одақтарды) тең және әділ тіркеудің құқықтық шарттарын білдіреді.

Ал әділ сайлауды өткізуде төмендегілер қамтамасыз етіледі:

- жалпыға бірдей және тең сайлау құқығы;
- әрбір кандидатқа немесе әрбір саяси партияға (одаққа) сайлау науқанына қатысу үшін, соның ішінде бұқаралық ақпарат құралдары мен телекоммуникация құралдарына рұқсат алуына тең мүмкіндіктер жасау;
- сайлауды, сондай-ақ кандидаттардың, саяси партиялардың (одақтардың) сайлау науқанын әділ әрі жария түрде қаржыландыру;
- дауыс берудегі және дауыстарды санаудағы адалдық, сайлаудың барлық қорытындыларын ресми жариялай отырып, дауыс берудің нәтижелері туралы толық және жедел ақпарат беру;
- сайлау процесін пәрменді қоғамдық және халықаралық бақылаумен ашық және жария түрде жұмыс жасайтын әділ сайлау органдарының ұйымдастыруы;
- азаматтардың, кандидаттардың, саяси партиялардың (одақтардың) сайлау құқықтары мен бостандықтарын бұзушы-

лыққа шағымдарын сайлау процесінің тиісті сатыларының уақыт шеңберінде соттардың және өзге де уәкілетті органдардың жедел және тиімді қарастыруы, сондай-ақ халықаралық құқықтың нормаларымен көзделген тәртіпте, азаматтың өз сайлау құқықтары мен бостандықтарын қорғауға және қалпына келтіруге байланысты халықаралық сот органдарына қайрылу құқығын қамтамасыз ету.

Сайлаудың әділ де демократиялық өткізілуінің кепілдігінің бірі болып дауыс беру процесіне байқаушылардың қатыстырылуы табылады деп айтуға болады. Әрбір кандидат сайлаудың Конституцияға, сайлау туралы заңнамаға сәйкестікте өткізілуін бақылау үшін дауыс беруге арналған үй-жайда бақылауды жүзеге асыруға құқығы бар ұлттық бақылаушыларды тағайындауға құқылы. Сондай-ақ сайлау компаниясына халықаралық бақылаушылар да қатысады. Халықаралық бақылаушылардың қатысуы сайлаудың ашықтығы мен жариялылығына, мемлекеттердің халықаралық міндеттемелерін сақтауына жәрдемдесетінін растайды.

Сайлаулардың әділ де шынайы, демократиялық тұрғыда өткізілуін қамтамасыз етуде біршама рөл бақылаушыларға бөлінген. Сайлаулардың жоғары деңгейде өткізілуі олардың келесідей құқықтары арқылы: сайлау процесін реттейтін барлық құжаттарға (ұлттық қауіпсіздік мүдделерін қозғамайтын) рұқсаты болуы, сайлау органдарынан ұлттық заңдарда көрсетілген қажетті ақпаратты және сайлау құжаттарының көшірмелерін алуы; барлық сайлау учаскелері мен дауыс берілетін үй-жайларға, соның ішінде дауыс беретін күні еркін баруы, сайлау бюллетеньдерін сайлаушыларға беруді бақылауы; дауыс берудің барысына, дауыстарды санау мен олардың нәтижелерін анықтауға, бюллетеньдерді санау рәсімдерін көруді қамтамасыз ететіндей жағдайда бақылау жасауы; саяси партиялармен, одақтармен, кандидаттармен, жеке адамдармен, сайлау органдарының қызметкерлерімен байланыс жасауы; сайлау туралы заңнаманы бұзушылыққа байланысты шағымдарды (өтініштерді) және талаптарды қараудың нәтижелерімен танысуы; сайлауды жүргізіп отырған органның жұмысына араласпай, сайлау органының өкілдерін өз бақылаулары, ұсыныстары туралы хабарландыруы; дауыс беру аяқталған соң сайлаудың дайындығы мен өткізілуі туралы өз пікірлерін көпшілік үшін баяндауы, сайлаудың ұйымдастырушы-

ларына, мемлекеттік билік органдарына және тиісті лауазым иелеріне сайлау барысын бақылауының нәтижелері туралы өз қорытындысын беруі арқылы қамтамасыз етіледі.

Сайлау органдары, мемлекеттік билік органдары, жергілікті өзін-өзі басқару органдары өз құзыреттері шегінде оған қажетті көмек көрсетуге міндетті.

Конституцияның үстемдігі еркін сайлау өткізудің және азаматтарға, сайлау процесінің өзге де қатысушыларына қандай да бір ықпал ету, күштеу, күш қолдану немесе өзге де құқыққа қарсы әрекеттерсіз өзінің сайлауға қатысуына немесе қатыспауына байланысты заңмен рұқсат етілетін нысанда және заңды әдістермен, дауыс берудің қорытындыларының, сайлау нәтижелерінің қандай болатынына қарамастан, жазаланудан болмаса ықпал етуден қауіптенбестен өз қалауын жасаудың, сондай-ақ еркін сайлау принципінің сайлау процесінің барлық кезінде қалтқысыз сақталуының құқықтық және өзге де кепілдіктерінің негізі болып табылады.

Кандидат, саяси партия және сайлау процесінің басқа қатысушылары Конституция мен заңдарға сәйкес қоғам және мемлекет алдында жауапты болады. Бірде-бір кандидаттың, бірде-бір саяси партияның, бірде-бір өзге де қоғамдық бірлестіктің немесе қоғамдық ұйымның психикалық күшпен және діни мәжбүрлеу әдістерін немесе зорлық-зомбылыққа үндеу (шақыру) немесе оны қолдау қаупін төндіру, не болмаса мәжбүрлеудің өзге де нысандарын қолдануға құқы жоқ.

Сайлаудың заңды және көпшілік сипаты, сайлауға қатысушы азаматтардың, кандидаттардың, саяси партиялардың (одақтардың) сайлау құқықтары мен бостандықтарының қорғануы мен іске асырылуы, сайлау процесін ұйымдастырудың конституциялық принциптерінің құқық қолданушылық тәжірибеде қолданылуы соттық, әкімшілік және өзге де қорғау амалдарымен қамтамасыз етіледі.

2.2. Мәслихаттардың жұмысын ұйымдастыру негіздері

Мәслихаттың басқа мемлекеттік органдардан айырмашылығы тұрақты әрекет ететін мемлекеттік басқару органы болып та-

былмайды. Мәслихат өз өкілеттігін сессияларда тұрақты комиссиялары мен өзге де органдары, мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихаттың депутаттары мен хатшысы арқылы Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген тәртіпте жүзеге асырады. Сессия мәслихаттар қызметінің негізгі нысаны болып табылады. Заңға сәйкес Мәслихаттың өкілеттігі бірінші сессияның ашылу сәтінен басталады және жаңа шақырылған мәслихаттың бірінші сессиясының жұмысы басталғанда аяқталады.

Мәслихаттар – ұжымдық басшылық органдары. Сондықтан олар өздерінің қарауына жатқызылған ең маңызды мәселелерді сессияға үнемі жинала отырып қана қарап, шеше алады. Сессиялар депутаттар мен олар өкіл болып отырған сайлаушылардың тәжірибесі мен пікірін жан-жақты ескеруге, халықтың мүдделеріне, қоғамның әлеуметтік және экономикалық дамуының қоғамдық қажеттеріне сай келетін шешімдер қабылдауға мүмкіндік береді⁴⁵.

Мәслихат сессиясы – мәслихаттың өздері үшін ортақ бір күн тәртібі бар, бірінен кейін бірі болатын отырыстар. Орайы келгенде айта кетер нәрсе, мәслихат сессиясы мәслихат қызметінің жүзеге асырылу механизмінің негізгі нысаны болып танылмақ. Бұл орайда 1993 жылы 10 желтоқсанда қабылданған «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заң өз кезегінде сессиялар ұғымы мен практикасын байытты деп тануға болады. Осылайша, сессиялар мәслихаттың жай ғана жиналыс немесе отырысы ретінде емес, қайта күн тәртібіндегі мәселелердің жан-жақты және іскерлікпен талқыланып шешілуіне бағталған шаралар кешенін қамтитын күрделі құбылыс ретінде қарастырылып келеді.

Аталған Заңның 13-бабында «мәслихаттың сессиясы тұрақты комиссиялардың жалпы күн тәртібімен біріктірілген жалпы отырыстары нысанында өткізіледі» деп баян етілген болатын.

Сонымен, мәслихат сессиясы – ұйымдастырушылық, құқықтық қызметтің жалпы көрінісін беретін ең басты нысан. Сессияда мәслихаттың айрықша құзыретіне қатысты және жергілікті шаруашылық, әлеуметтік-мәдени, т.б. маңызды мәселелер қаралып шешіледі⁴⁶.

⁴⁵ Мұстафаев С.Т., Мұстафаев Т., Омар Б.М. Мемлекеттік механизмдегі жергілікті өкілді және атқарушы органдар: оқу құралы. – Алматы: Мұрагер, 2006. – 250 б.

⁴⁶ Мұстафаев С.Т., Мұстафаев Т., Омар Б.М. Мемлекеттік механизмдегі жергілікті өкілді және атқарушы органдар: оқу құралы. – Алматы: Мұрагер, 2006. – 50-51 бб.

Мәслихат өзінің қарауына жатқызылған мәселелерді сессияларда шешеді. Сессия – мәслихат қызметінің негізгі ұйымдық құқықтық нысаны. Сессия жалпы отырыс нысанында өткізіледі. Оның бірінші сессиясын тиісті сайлау комиссиясының төрағасы ашады.

Жаңадан сайланған бірінші сессияны осы мәслихат үшін белгіленген депутаттар санының кемінде төрттен үші болған ретте, мәслихат депутаттары тіркелген күннен бастап бір ай мерзімінен кешіктірілмей, тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасы шақырады.

Мәслихат сессиясы үшін кворум оған мәслихатқа сайланған депутаттар санының кем дегенде үштен екісінің қатысуы болып табылады. Кворум болса мәслихат қарауындағы мәселелерді қарастыруға құқылы. Сессияны мәслихаттың және оның комиссияларының отырыстары өтетін уақыт аралығы ретінде көрсетуге болады. Мәслихаттың кезекті сессиясы кем дегенде жылына төрт мәрте шақырылады және оны шақыру құқығын мәслихат сессиясы төрағасы иеленеді, ол сонымен қоса сессияны ашып, жүргізеді.

Мәслихат сессиясы жалпы отырыс нысанында өткізіледі. Мәслихаттың кезекті сессиясына қарағанда кезектен тыс сессияны шақыру тәртібі өзгеше. Мұндай сессияны шақыру мүмкіндігі шектелген. Нақты айтсақ, мәслихаттың кезектен тыс сессиясы оның қарауына жатқызылған мәселелерді жедел қарау қажеттігі туғанда шақырылады. Кезектен тыс сессияда оны шақыруға негіз болған ерекше мәселелер ғана қаралады. Кезектен тыс сессияны шақыру әкімнің және осы мәслихатқа сайланған депутаттар санының кемінде үштен бірінің ұсынысымен жүргізіледі. Сессияның бұл түрін де сессия төрағасы шақырады, жүргізеді.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңға сәйкес сессияның ұзақтығын мәслихат өзі белгілейді. Мәслихат сессиялары, әдетте, ашық сипатта өткізіледі. Мәслихат сессиясы төрағасының немесе мәслихат сессиясына қатысып отырған депутаттар санының үштен бірінің ұсынысы бойынша қабылданатын мәслихат шешімімен егер қатысып отырған депутаттардың жалпы санының көпшілігі осы үшін дауыс берсе, жабық сессиялар өткізуге жол беріледі.

Мәслихат сессиясы төрағасының шақыруы бойынша жергілікті атқарушы органдар басшылары, тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс аумағында орналасқан ұйымдардың басшылары мен өзге де лауазымды адамдары мәслихаттың құзырына жататын мәселелер бойынша ақпараттар беру үшін мәслихат сессиясына келуге міндетті (11-бап).

Жоғарыда атап кеткеніміздей, мәслихаттың өкілеттігін құрайтын мәселелер сессияларда шешіледі. Алайда сессия мәслихат қызметінің бірден-бір нысаны болып табылмайтындықтан, сессияға дейін мәселелер мәслихаттың органдарының (комиссиялардың), депутаттық бірлестіктердің отырыстарында қаралып, саралаудан өтеді. Аталмыш буындарда қаралып, мәслихат депутаттарының жалпы отырысында қарауға дайын болғаннан кейін мәселе сессияға енгізіледі. Олай болса, сессия – бұл мәслихаттардың органдарында алдын ала қаралған мәселелерді жаппай талқылап, оның шешімін заңи рәсімдеу.

Кезекті сессия туралы да, кезектен тыс сессия туралы да депутаттарға күні бұрын хабарланып, сессияның қарауына енгізілетін мәселелер бойынша қажетті материалдар да күні бұрын табыс етеді. Бұл заң нормасы депутаттарға мәслихат сессиясының қарауына ұсынылған мәселелерді зерделеу үшін уақыты болатындығын анықтайды.

Атап кеткеніміздей, сессия мәслихат қызметінің бірден-бір нысаны болып табылмайды. Ол өз өкілеттігін сессияда тұрақты комиссиялары мен өзге де органдары, мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихаттың депутаттары мен хатшысы арқылы жүзеге асырады.

Мәслихат сессиясының төрағасы – мәслихат депутаттарының арасынан сайланатын, оның сессиясында ұйымдастырушылық-билік қызметін жүзеге асыратын, мәслихаттың лауазымды адамы. Мәслихат сессиясының төрағасы ашық дауыс беру арқылы мәслихат депутаттары жалпы санының көпшілік дауысымен сайланады.

Мәслихаттың кезекті сессиясының төрағасы мәслихаттың алдыңғы сессиясында сайлануы тиіс. Сессияның төрағасы болмаған жағдайда оның өкілеттігін уақытша мәслихат хатшысы жүзеге асырады. Мәслихат депутаты мәслихат сессиясының төрағасы болып күнтізбелік жыл ішінде екі реттен артық сайлана алмайды.

Өзінің қызмет тәртібі бойынша мәслихат сессиясының төрағасына мынадай міндеттер мен құзыреттілік жүктелген:

- мәслихат сессиясын шақыру туралы шешім қабылдайды;
- мәслихат сессиясын әзірлеуге басшылық жасауды жүзеге асырады, сессияның күн тәртібін қалыптастырады;
- мәслихат сессиясының отырысын жүргізеді, мәслихат регламентінің сақталуын қамтамасыз етеді;
- мәслихаттың сессиясында қабылданған немесе бекітілген мәслихаттың шешіміне, хаттамаларға, өзге де құжаттарға қол қояды.

Мәслихат сессиясының төрағасы өз қызметін басқа жұмыстан босатылмаған негізде жүзеге асырады. Демек, сессия төрағасы өз қызметін қоғамдық негізде жүзеге асырады.

Сессияның күн тәртібіне ұсыныстарды сессияның төрағасына мәслихат, жоғары тұрған әкімият және басқару органдары, поселке, ауыл, село, ауылдық (селолық) округ азаматтары өкілдерінің жиналыстары, қоғамдық бірлестіктер табыс ете алады. Сессияның күн тәртібі оны талқылау көзінде толықтырылуы және өзгертілуі мүмкін. Оның бекітілуі туралы мәслихат шешім қабылдайды.

Жергілікті өкілді органдардағы тұрақты комиссиялар қызметінің негіздері мен ұйымдастырылуы заңды тәртіп бойынша мәслихаттың қарауына жатқызылған мәселелерді алдын ала қарау мен әзірлеу, оның шешімдерін, Қазақстан Республикасының заң актілерін іске асыруға жәрдемдесу, өз құзыреті шегінде бақылау қызметтерін жүргізу мақсатында жүзеге асырылады.

Мәслихаттың алдында тұрған міндеттерді жүзеге асыруда депутаттарды қатыстыруды қамтамасыз етуші ұйымдастырушылық-құқықтық әдістемелік жүйенің ең маңыздысы әрі мәслихаттың күнделікті қызметін жандандырушы көзі жұмысшы корпорациясының тұрақты комиссиялары болып табылады.

Олардың құрылымдық саны мәслихатта жетіден аспауы тиіс. Қажет болған жағдайда мәслихат тұрақты комиссияларды қайтадан құруға, өзгертуге, таратып жіберуге құқығы бар. Әрине, олардың төрағалары мен мүшелерін депутаттар өздері арасынан сайлайды. Тұрақты комиссиялар жаңадан сайланған

мәслихаттың бірінші сессиясында оның өкілеттігі мерзіміне комиссиялардың төрағалары мен мүшелері құрамында құрылады.

Тұрақты комиссиялардың тізбесін, сан құрамын тиісті мәслихат анықтайды. Қажет болған жағдайда өкілеттік мерзімі ішінде мәслихат олардың құрамына өзгеріс енгізе алады. Атап айтқанда, тұрақты комиссияның төрағасын, орынбасары мен хатшысын сайлайды. Тиісті мәслихаттың хатшысы мен мәслихаттың тексеру комиссиясының төрағасы мәслихаттың тұрақты комиссиясының құрамына сайлана алмайды.

Ғалым С.Т. Мұстафаевтың айтуынша, комиссиялар функционалдық және салалық белгілер бойынша құрылады. Функционалдық белгілерге: жоспар-бюджет, заңдылық және құқық тәртібі комиссиялары жатады. Жұмысы бірқатар салаларға байланысты комиссиялар да болады. Олар өзіндік ерекшелігі бар әлеуметтік мүдделерді есепке алу мен қамтамасыз ету үшін құрылады. Бұлар – жастар ісі, спорт және туризм жөніндегі, әйелдердің еңбегі мен тұрмысы, ана мен баланы қорғау мәселелері жөніндегі, қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану жөніндегі комиссиялар⁴⁷.

Заңдарда мәслихаттардың ең маңызды мәселелер бойынша кейбір комиссиялар құру міндеті тікелей белгіленеді. Басқа комиссияларды мемлекеттік немесе жергілікті маңызы бар шаруашылық және мәдени құрылыстың салалары мен аясы бойынша тиісті мәслихаттың өз қалауы бойынша құруына құзыреттілік берілген.

Мәслихаттарда заңдылық және құқық тәртібі жөніндегі, жастар ісі жөніндегі, табиғатты қорғау жөніндегі комиссиялар міндетті комиссиялар қатарына жатады. Ең көп тарағаны салалық және салааралық комиссиялар қатарына жататындар: табиғатты қорғау және табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану, денсаулық сақтау және әлеуметтік қамсыздандыру жөніндегі, халыққа білім беру, ғылым және мәдениет жөніндегі комиссиялар.

Тұрақты комиссиялар мәслихаттардың үздіксіз және тиімді жұмыс істеуін, депутаттардың шешімдерін әзірлеуге, оны орын-

⁴⁷ Мұстафаев С.Т., Мұстафаев Т., Омар Б.М. Мемлекеттік механизмдегі жергілікті өкілді және атқарушы органдар: оқу құралы. – Алматы: Мұрагер, 2006. – 250 б. – 55-56 бб.

дауды ұйымдастыру мен бақылауға тікелей және кеңінен қатысуын қамтамасыз етеді. Ғалым В.В. Мамонов мәслихаттың тұрақты комиссиялары мынадай негізгі міндеттерді жүзеге асырады деп көрсетеді және олардың әрқайсысына жеке-жеке тоқталып, қарастырады: дайындаушылық-кеңесшілік міндеттер, бақылаушылық міндеттер және ұйымдастырушылық міндеттер.

Тұрақты комиссиялардың дайындаушылық-кеңесшілік міндеті мемлекеттік өкімет және басқару органдарының ұсыныстар әзірлеуімен, мәслихаттардың қарауына мәселелер дайындаумен байланысты. Ол комиссиялардың мәслихат пен оның органдарының мәселелері мен актілерінің жобаларын дербес әзірлеу және оларды әзірлеуге қатысуы, олардың қаралып отырған мәселелер мен жобалар бойынша ұсыныстар енгізуі, олар жөнінде қорытындылар беру жолымен, сондай-ақ комиссиялардың мәслихаттар сессияларында баяндамалар мен қосымша баяндамалар жасау жолымен іске асырылады.

Бақылаушылық міндеті мәслихаттар мен жоғары тұрған органдардың актілерін орындауға, оның орындалуын тексеруге, сондай-ақ заңдылықпен құқық тәртібін сақтауға жәрдемдесу болып табылады. Тұрақты комиссиялар мәслихатқа бағынышты органдарға, кәсіпорындарға, мекемелер мен ұйымдарға, сондай-ақ оның аумағында орналасқан, оған бағынбайтын, бірақ бақылауындағы ұйымдарға қатысты жалпы қадағалау жүйесін жүзеге асырады.

Мұнда бақылау объектілерінің нысаны мыналар болып табылады, яғни: мәслихат пен жоғары тұрған өкімет және басқару органдарының актілерін ұйымдастыру, заңдарды, азаматтардың және ұйымдардың құқықтары мен мүдделерін сақтау.

Ұйымдастырушылық міндет тұрақты комиссиялардың тәрбие жұмыстарын, мәслихаттар мен жоғары тұрған органдардың шешімдерін орындау жөніндегі әртүрлі нақты шараларды хабарлау, нұсқау беру және үйлестіру, озық тәжірибені тарату әдістерінің көмегімен ұйымдастыру жөніндегі алуан түрлі қызметі болып отыр⁴⁸.

⁴⁸ Мемлекет және құқық негіздері: оқулық / құраст. Е. Баянов. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 624 б. – 221-222 бб.

Тұрақты комиссиялардың міндеттерін іске асыруға қызмет ететін негізгі актілерін, олардың шығарған қорытындылары мен қаулылары деп танымыз. Тұрақты комиссияның қорытындылары мен қаулыларына әрқашан да комиссияның төрағасы міндетті түрде қол қояды. Қорытындыдағы шешімдерді орындау мақсатында қаулылардағы ұсыныстарды тиісті мемлекеттік және қоғамдық органдар, кәсіпорындар мен мекемелер міндетті түрде қарауға тиіс. Қараудың нәтижелері туралы немесе қолданылған шаралар туралы комиссияларға олар белгіленген мерзімде хабарлануы қажет.

Комиссиялар мәслихаттар актілерінің жобалары бойынша, тиісті органдардың тапсырмалары мен өтініштері бойынша немесе өз бастамасы бойынша қорытындылар береді. Қорытынды ерекше құжат ретінде ресімделуі немесе жобаға виза қоюдан көрінуі мүмкін.

Тұрақты комиссиялар өз бастамасы бойынша немесе мәслихат шешімі бойынша көпшілік тыңдаулар өткізе алады. Көпшілік тыңдаулар депутаттардың, атқарушы органдар, өзін-өзі басқару органдары, ұйымдар, бұқаралық ақпарат құралдары өкілдерінің, жеке азаматтардың қатысуымен осы комиссиялардың кеңейтілген отырыстары түрінде тұрақты комиссияның қарауына жататын мейлінше маңызды және қоғамдық мәні бар мәселелерді талқылау мақсатында өткізіледі. Тұрақты комиссияларда көпшілік тыңдаулар өткізу тәртібі мәслихат регламентінде міндетті түрде белгіленеді.

Назар аудартатын жайт, мәслихат өз өкілеттігін депутаттардың алуан қырлы қызметінің құралдары бойынша да іске асыру жүйесін құрайды. Мәслихаттың құзырына жатқызылған мәселелерді сессияларда қарауға әзірлеу мақсатында мәслихат не мәслихат хатшысы уақытша комиссиялар құруға құқылы. Ондағы негізгі мақсат қаралатын істің мән-жайын толық әрі жан-жақты материалдармен қамтамасыз ету жолында мәслихаттың іркіліссіз жедел жұмыс жасауын көздейді.

Уақытша комиссиялардың құрамын, міндеттерін, өкілеттік мерзімдерін және құқықтарын мәслихат оларды құру кезінде белгілеуі қажет. Мәслихаттың уақытша комиссиялары өз құзыретіндегі мәселелер бойынша арнайы қорытындылар қабылдайды. Уақытша комиссия жұмысына қатысқаны үшін мәслихат депутаттарына ақы төленбейді.

Шын мәнінде, жергілікті өкілді органның қызметін жандандыратын субъективті тұлға – ол, әрине, мәслихат депутаты. Мәслихат депутаты жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіретін бірден-бір өкілді тұлға.

Мәслихат депутатының өкілеттігі тиісті аумақтық сайлау комиссиясы оны депутат ретінде тіркеген кезден басталып, мәслихат өкілеттігі тоқтатылған кезден бастап тоқтайды. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңның 20-бабына сәйкес мәслихат депутатының өкілеттігі төмендегідей жағдайларда:

- депутат Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес депутаттық міндеттерді орындаумен сыйымсыз лауазымға сайланса немесе тағайындалса;
- депутатты әрекетке қабілетсіз деп тану туралы сот шешімі заңды күшіне енсе;
- мәслихаттық өкілеттігі тоқтатылса;
- депутат қайтыс болса;
- ол Қазақстан Республикасының азаматтығынан айырылса;
- соттың депутатқа қатысты айыптау үкімі заңды күшіне енсе;
- тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністен тысқары жерге тұрақты тұруға кетсе;
- депутаттың орнынан түсу туралы жеке өтінішіне байланысты;
- депутат өз міндеттерін жүйелі түрде орындамаса, оның ішінде мәслихат сессиясының жалпы отырыстарына дәлелді себептерсіз қатарынан үш реттен артық қатыспаса, мерзімінен бұрын тоқтатылады.

Заңда Мәслихат депутаты жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіреді деп бекітілген. Жергілікті халықтың атынан өкілдік ете отырып олармен қалыптастырылса да бүгінде мәслихаттар мемлекеттік тетіктің бір бөлігі болып табылады.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекет басқару және өзін-өзі басқару туралы» ҚР заңында мәслихат депутатының құқықтық мәртебесі белгіленді. Заңда бекітілген депутаттың құқықтық мәртебесі оның иеленетін құқықтары мен орындауға тиісті міндеттерінің тұтастай кешенін байқатады. Мәсли-

хаттың өз қызметін жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу бағытында тиісті жергілікті атқарушы органдармен өзара қатынаста жүзеге асыратындығына қарай, оның депутаттарының құқықтық мәртебесін (құқықтары мен міндеттерін) өзіне – мәслихаттың қызметіне қатысты, жергілікті атқарушы органдарға және тұрғын халыққа қатысты бөліп саралауға болады. Депутаттардың құқықтық мәртебесін анықтайтын құқықтар мен міндеттер шегі заңның 21-бабында реттелді. Мәслихат депутаты өзіне заңмен берілген құқықтар мен міндеттерді иелене отырып жалпы мемлекеттік мүддеде тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс халқының еркін білдіреді. Мәслихат депутатының тиісті аумақ халқының еркін білдіретіндігі заңи реттелгеніне қарамастан, белгілі ғалым Ғ.С. Сапарғалиев тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік халқының еркін депутат емес, мәслихат білдіретінін дәлелдейді. «... заң әрбір депутаттың әлбетте халықтың жалпы еркін білдіруші болуға міндеттемейді дегенді білдіреді. Халық әр түрлі әлеуметтік, экономикалық топтардан тұрады. Оның еркі әркез біртұтас, мызғымайтын түрде бола бермейді. Халықтың жекелеген топтарының еркі сәйкес келмеуі мүмкін. Депутаттар халықтың барлығына ортақ еркімен сәйкес келмейтін халықтың бір тобының еркін білдіруі мүмкін. Дәл осы ықтимал қарама-қайшылықтарға орай заң мәслихаттың шешімдер қабылдау рәсімін де, мәслихатты тарату рәсімін де көздейді. Мәселен, мәслихаттың шешімі мәслихат депутаттарының жалпы санының дауыстарының көпшілігімен қабылданады. Мәслихаттың шешімдері Конституция мен заңдарға сәйкес болуға тиіс. Егер мәслихаттың көпшілігінің дауысымен қабылдаған шешімдері заңдарға сәйкес болса, онда осындай шешімдерге қарсы дауыс берген депутаттар жалпы мемлекеттік мүдделерді ескермеген болады.

Сондықтан халықтың еркін жеке депутат білдірмейді. Ол әкімшілік-аумақтық бірлік халқының еркін білдіре алады. Ол халықтың жеке тобының еркін білдіре алады»⁴⁹.

Мәслихат пен ол құратын органдардың қызметіне депутаттың белсенді түрде қатысуын қамтамасыз ететін рұқсат беру тәсілі бойынша оның құқықтары барынша толық болады. Әрі қа-

⁴⁹ Сапарғалиев Ғ. Қазақстан Республикасының Конституциялық құқығы. Академиялық курс. – Өнд., толықт. 2-басылым. – Алматы: Жері жарғы, 2004. – 480 б. – 444-б.

шан да депутат олардың алдында міндет атқарады, олардың тапсырмаларын орындайды. Сонымен қатар депутат мәслихаттың сессиясында қаралатын барлық мәселелер бойынша шешуші дауыс құқығын пайдалана алады.

Депутаттың өз өкілеттігін жүзеге асыруы кезіндегі құқықтарын төмендегіше саралап көрсетуге болады:

- сайлауға және мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихат хатшысы, тексеру комиссиясының төрағасы, тұрақты комиссияның төрағасы немесе мүшесі болып сайлануға, мәслихаттың өзге де органдарына сайлануға;
- мәслихат сессиясы мен оның тұрақты комиссияларында және өзге де органдарда қарау үшін мәселелер ұсынуға, оларды қарауға және шешімдер қабылдауға қатысуға;
- өз округінің сайлаушыларымен, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен және ұйымдармен кездесулер мен жиналыстар өткізуге;
- сессияда тиісті мәслихат аумағында орналасқан жергілікті атқарушы орган мен ұйымдардың лауазымды адамдарының мәслихаттың құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша есептерін тыңдау туралы ұсыныстар енгізуге;
- тиісті әкімдік отырыстарының жұмысына қатысуға;
- мәслихат пен оның органдары отырыстарының стенограммаларымен және хаттамаларымен танысуға;
- фракциялар мен депутаттық топтар түрінде депутаттық бірлестіктер құруға;
- Қазақстан Республикасының заңнамасында және мәслихат регламентінде көзделген өзге де іс-әрекеттерді жүзеге асыруға құқылы (21-бап 1-т.).

Жоғарыда сараланған құқықтарды пайдалану барысында, атқаратын қызметі бойынша мәслихаттың әрбір депутатына заң негізінде оның құқықтарының, ар-намысы мен абыройының қорғалуына кепілдік беріледі. Сонымен қатар мәслихат депутаты бақылаушы функциясы арқылы қызметі мемлекеттік құпиялармен байланысты ұйымдарды қоспағанда, депутаттық қызмет мәселелері бойынша тиісті мәслихат аумағында орналасқан мемлекеттік органдарға, қоғамдық бірлестіктер мен мемлекеттік ұйымдарға кедергісіз кіруге құқылы.

Бұған қоса жергілікті орган депутаты ресми жазбаша сауалмен әкімге, тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасына және мүшесіне, прокурорға және орталық атқарушы органдар аумақтық бөлімшелерінің, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару органдарының лауазымды адамдарына мәслихат құзыретіне жататын мәселелер бойынша жүгіне алады.

Депутаттардың өз өкілеттігін жүзеге асыруы кезінде оларға заң бойынша берілетін рұқсат беру тәсіліндегі негізгі құқықтарымен қоса, тыйым салу шегінде талапты міндеттердің де жүктелетіндігі сөзсіз. Сонымен, мәслихат депутаты:

- мәслихаттың және өзі құрамына сайланған оның органының жұмысына қатысуға;
- өз округі сайлаушыларымен тұрақты байланыс жасауға, оларға мәслихаттың жұмысы, оның тұрақты комиссиялары мен өзге де органдарының қызметі, мәслихат шешімдерінің орындалуы туралы, сондай-ақ өзінің депутаттық қызметінің барысы туралы, жылына кемінде бір рет хабарлап отыруға, мәслихат шешімдерінің орындалуын ұйымдастыруға және бақылау жасауға қатысуға;
- сайлаушылардың өзіне келіп түскен өтініштерін қарауға, азаматтарды жеке қабылдауды ұдайы жүргізуге;
- тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністе тұруға міндетті (21-бап 2-т.).

Жергілікті өкілді органдардың тиімді жұмыс істеу стимулының қажетті шарты депутаттардың сайлау округіндегі халық арасында жүргізетін кездесу қызметі болып табылады. Сайлау округі сайлау жүйесінің аумақтық бастауыш ұясы, қоғам мүшелерінің мүдделері мен қажеттерінің бірлігі мен алуантүрлілігі әрі соның шеңберінде көрініс табады.

Мәслихат депутаттарының өз сайлаушыларымен тұрақты әрі тығыз байланысы: *біріншіден*, халықтың мүдделерін зерделеу, оның пікірлер мен қажеттерін ескеру үшін, сондай-ақ депутаттың өкілдік міндеттерін жүзеге асыру үшін қажет; *екіншіден*, ол мәслихаттардың өздері қабылдаған актілердің орындалуына бақылау жасалуын, оларды орындауды ұйымдастыруға депутаттардың тікелей қатысуын қамтамасыз етеді; *үшіншіден*, депутаттардың сайлау округтерінде жүргізілетін жұмысы халық таңдау-

лыларына халықтың үнемі бақылау жасап отыруына, мәслихаттар жұмысының жариялылығын, олардың қызметіне сайлаушылардың тікелей ықпал жасауын білдіреді⁵⁰.

Сайлау округіндегі депутаттық қызметтің негізгі бағыттары мыналар болып табылады. Яғни ең алдымен ақпараттық-түсіндіру қызметі. Ол округтің ерекшелігіне, депутаттың даярлығы мен тәжірибесіне қарай әртүрлі әдістермен жүргізіледі. Депутаттар халықтың тұрғылықты жері бойынша жиналыстарында, ал сайлау округтері үлкен болған жағдайда еңбек ұжымдарында, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының отырыстарында сайлаушылар алдында хабарлама жасайды; азаматтармен үйлерінде әңгімелесіп, радио мен баспасөзде пікір айтады; заңдардың, мәслихат пен оның органдары шешімдерінің, орындалуын ұйымдастыру мен бақылауға қатысуы туралы ақпарат жариялап отырады.

Бұл бағыт тиісті басшыларға өтініш жасау барысында белгіленген шараларды мемлекеттік және қоғамдық органдармен бірлесе отырып жоспарлау, кәсіпорындардың, мекемелер мен ұйымдардың мәслихат қарауына жатқызылған басқа да мәселелер жөніндегі жұмысын тексеру сияқты алуан түрлі әдістермен жүзеге асырылады. Сондай-ақ келіп түскен шағымдар мен арыздарды қарау, азаматтардың өздерінің құқықтары мен мүдделерін жүзеге асыру және қорғау жөніндегі талап-тілектеріне үн қату арқылы жәрдемдесумен көрініс табады.

Мәслихат депутаты әрқашан да заңдардың сақталуын қадағалап, орын алған құқықбұзушылықпен күреске азаматтардың жоғары саналылық деңгейдегі азаматтық борышын орындау, заңдылықты мүлтіксіз сақтау рухына тәрбиелеуге белсенді түрде қатысуға міндетті. Азаматтардың құқықтары мен заңмен қорғалатын мүдделерінің бұзылған немесе заңдылықтың өзге де бұзылуы байқалған жағдайда депутат мұндай жолсыздықтардың тоқтатылуын дереу талап етуге, ал қажет болған жағдайларда мұндай жолсыздықтарға тыйым салу жөнінде тиісті органдар мен лауазымды адамдарға талап қоюға құқылы.

Депутаттардың өз құқықтары мен міндеттерін толық жүзеге асыруын қамтамасыз ету мақсатында жергілікті мемлекеттік

⁵⁰ Мұстафаев С.Т., Мұстафаев Т., Омар Б.М. Мемлекеттік механизмдегі жергілікті өкілді және атқарушы органдар: оқу құралы. – Алматы: Мұрагер, 2006. – 250 б. – 55-58 бб.

басқару туралы заңдарда олардың материалдық, құқықтық, ұйымдық және өзге де жағдайларына көмек ретінде арнайы жеңілдіктер берілген. Осылайша, деутаттық құжат мәселелері бойынша жұмыс уақытында депутат мәслихаттың аумағында орналасқан мемлекеттік органдарға, қоғамдық бірлестіктерге, кәсіпорындарға, мекемелер мен ұйымдарға емін-еркін бару құқығын, сондай-ақ олардың басшылары мен басқа да лауазымды адамдарының міндетті түрде қабылдау құқығын пайдаланады.

Ата Заңымызда биліктің қайнар көзі халық делінсе, депутат – халық өкілі. Халықтың сенімі – әрбір депутаттың іскерлігіне сын, жұмысына таразы. Өткен жылдар аралығында мәслихаттардың жинақтаған тәжірибесі, белсенді іс-әрекеттері нәтижесінде көп жұмыс атқарылып, келелі мәселелер шешімін тапты, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің мәслихаттары әлеуметтік, экономикалық, саяси және рухани-мәдени салаларындағы игілікті істерге ұйытқы болып, олардың шешілуіне айтарлықтай үлесін қосып келеді.

2.3. Мәслихаттар мен атқарушы органдардың арақатынасының құқықтық аспектілері

Мәслихаттар әкімшілік-құқықтық салада жеке дербес, ешқандай байланыссыз әрекет етпейді. Бұл салада өзге мемлекеттік органдар да қызмет етеді және мұнда олар алдымен конституциялық құқық пен әкімшілік құқық субъектілері ретінде болады. Әрине, әңгіме жергілікті жерлердегі өзге органдар емес, жергілікті атқарушы органдар туралы болып отырғаны белгілі. Мәслихаттардың әкім басшылық ететін әкімдіктермен тиісті өзара байланысы, өзара қатынасы жергілікті мемлекеттік басқару жүйесінде негізгі, басты бір орынды алады. Өйткені бұл органдар ең алдымен жергілікті аумақтарда (облыс, аудан, қала, село, т.б.) мемлекеттік басқаруды жүзеге асырады.

Қазақстан Республикасының Конституциясында жергілікті мемлекеттік басқаруды, тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асырады делінген. Ал тиісті заңға сәйкес жергілікті мемлекеттік басқару – бұл Республика заңдылығында белгіленген құзыреті

шегінде тиісті аумақта мемлекеттік саясатты жүргізу, оны дамыту мақсатында жергілікті өкілді және жергілікті атқарушы органдар жүзеге асыратын, сондай-ақ тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты болып табылатын қызмет. Жергілікті жерлерде мемлекеттік басқаруды қоса ондағы халықтың ерік мүддесін білдіруді, мемлекет қызметінің ішкі түбегейлі қағидасының бірі болып есептелетін – халық мүддесінде экономикалық даму қағидасын жүзеге асыруды, мемлекеттік реформалардың жергілікті жерлерде жүргізілуін нақ осы органдар, бөлек емес, бірлесе отырып өзара іскерлікпен атқарады. Бұл мәртебе мәслихаттың өкілдік сипатынан, ал әкімнің Конституцияға сәйкес Қазақстан Республикасының Президенті пен Үкіметінің өкілі болып табылатындығы туралы ережеден және оның тиісті аумақтың мүддесі мен даму қажеттілігін ұштастыра отырып, атқарушы биліктің жалпы мемлекеттік саясатын жүргізуді қамтамасыз ететін тұлға ретінде бекітілуінен туындайды. Сондықтан әкімнің, әкімдіктің мәслихатпен өзара байланысының, қатынасының жоғары дәрежеде болуы тек жергілікті мүдде үшін ғана емес, жалпы республикалық мақсат-мүдде үшін де маңызды, қажетті шарт. Олай болса, Республикамыздың экономикалық, әлеуметтік және саяси өмірінің дамуында жергілікті атқарушы органдармен бірге жергілікті өкілді органдар – мәслихаттарға жүктелген жауапкершілік жүгі салмақты.

Халық қалаулылары өздерінің депутаттық әлеуетін мемлекетіміздің ішкі және сыртқы саясатын, Президентіміздің жыл сайынғы Жолдауын насихаттау және түсіндіру үшін халықтың беделі мен сеніміне ие болған адамдар ретінде пайдалануы керек. Олардан сайлаушылар тек ірі экономикалық және әлеуметтік қана емес, сонымен қатар күнделікті тұрмыстық мәселелердің шешілуін күтуде. Тұрғын халыққа заман талабына сай денсаулық сақтау мен білім берудің сапалы қызметі, жақсы жолдармен, сумен, жылу және жарықпен, тұрғын үймен тұрақты қамтылу, салауатты қоршаған орта қажет. Осыған байланысты жергілікті өкілді және атқарушы органдардың жұмысы ең алдымен адамдардың қарапайым қажеттіліктеріне мейлінше тез назар аударып, тиімді іс-әрекет жасауға бағытталған болуы керек. Экономиканың өсуіне одан әрі қолдау жасау, аймақ тұрғындарының тұрмыс деңгейі мен сапасын көтеру мақсатында жергі-

лікті өкілді органдар мен атқарушы органдарды жергілікті мәселелерді заман талабына сай бірлесіп жүйелі шешу жұмысы күтіп тұр.

Жергілікті мемлекеттік басқару негізіне жергілікті билік органдарының өзара әрекеті мен бірлесіп қызмет ету қағидасы алынған. Ал бұл қағида билікті бөлу қағидасына негізделеді. Билікті бөлу қағидасы тек жоғары билік деңгейінде ғана емес, сондай-ақ аумақтық құрылым деңгейінде де қолданылады. М.Н. Нарбинова атап кеткендей, «биліктің бөлінуі – бұл жеке-леген мемлекеттік құрылымдардың қатып қалған жағдайы емес. Ол конфликтілік жағдай сәтіне де арналып қарастырылған, келісімділіктің күрделі процесі мен арнайы құқықтық процедуралар негізінде қол жеткізілетін жұмыс істеуші механизм»⁵¹.

Жергілікті өкілді органдардың әкімдермен, әкімдіктермен байланыса отырып қызмет етуі «халық билігі», «халық – биліктің бірден-бір бастамасы» қағидасынан бастау алады деп айтуға болады. «Халық – мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы» қағидасы жергілікті жерлерде жалпы мен айрықшаның, жекеліктің үйлесімдігін, қоғамның тұрақтылығын қамтамасыз етудің көрінісі болып табылады. Бізге ғылымнан белгілі болғандай, халық биліктің бірден-бір субъектісі болып табылады және ол билікті түрлі нысандарда:

- тікелей;
- мемлекеттік билік пен оны жүзеге асыру нысандарының біртұтастығы арқылы;
- азаматтардың қоғамдық бірлестіктерінің алуан түрлері арқылы;
- халықаралық өзара ынтымақтастықты дамыту арқылы жүзеге асырады⁵².

Халық мәслихатқа өкілдерді сайлау арқылы және бүгінде дами бастаған әкімдерді сайлау жүйесіне орай ішінара әкімдерді сайлау арқылы билікке жанама түрде қатысады. Демек, олардың

⁵¹ Нарбинова М.М. Законодательное оформление государственной независимости Республики Казахстан: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Алматы, 2001. – 29 с. – С. 12.

⁵² Медиева Ж. Проблемы взаимодействия акиматов с маслихатами // Фемида. – 4/2003. – С. 3.

екеуі де жергілікті халықтың өкілдері болады. Халықтың өкілдері болып табылатын бұл тұлғалардың қызметінің бағыты да, бағдары да бір. Олар өз қызметтерін атқаруда азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерінің сақталуын қамтамасыз етуге, жалпы мемлекеттік сыртқы және ішкі саясатқа, қаржы және инвестициялық саясатқа сәйкес келмейтін шешімдердің қабылданылуына жол бермеуге, ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етуде Республиканың мүдделерін сақтауға, қызметтің қоғамдық маңызы бар салаларында белгіленген жалпы мемлекеттік стандарттарды ұстануға міндетті. Әкімдер (әкімдіктер) мен мәслихаттардың өзара қатынасының басты қағидаларының бірі бірлесе отырып аумақты дамыту, Республикамызда бірыңғай еңбек нарығын, капиталды, қаржыны қалыптастыру, тауарлар мен қызмет көрсетуді еркін алмастыру болып табылады.

Тарихқа көз жіберіп бұл екі органның өзара байланысының, қатынасының қалыптасуына назар салсақ мынадай жайды байқауға болады: құқықтық жүйеде әкім (әкімшілік, әкімиат, әкімдік) және мәслихат (депутаттар жиналысы) ұғымы тек Қазақстан Республикасы өзінің тәуелсіздігін алып, егеменді ел болғаннан кейін өзінің алғашқы Конституциясын, «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақстан Республикасы халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» (13.01.1992 ж. өзгертілген) және 1993 жылдың желтоқсан айында «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңын қабылдауынан барып пайда болды. Бұл актілерге сәйкес жергілікті әкім, әкімшілік жергілікті атқару органы ретінде, ал мәслихат-депутаттар жиналысы жергілікті өкілді орган ретінде бекітілді. Бұл органдардың осылай кеш, яғни тек 1992-1993 жылдары ғана құқықтық орнығуы бұған дейін мұндай органдар болмады, әрекет етпеді деп қорытынды жасауға негіз болмайды. Тарих 1993 жылға дейін тиісті органдардың болғанын, алайда олардың басқаша аталғанын және билік жүйесінің бөлінуі қағидасының кеңес дәуірінде болмауына байланысты олардың мәнінің, мәртебесінің қым-қиғаш күйде болғандығын көрсетеді. Ашып айтсақ, қазіргі мәслихаттар – халық депутаттарының жергілікті кеңестері, ал атқару органдары кеңес заманында халық депутаттарының жергілікті кеңестерінің атқарушы комитеттері деп аталды және олардың мәртебесі де өзгеше белгіленді. Жоғарғы Кеңес бүкіл Республи-

ка аумағында биліктің бірден-бір органы, Республика қарауына енгізілген кез келген мәселелерді шеше алатын құдіретті орган ретінде бекітілген болса, жергілікті кеңестер жергілікті жерлердегі, тиісті әкімшілік аумақтық бөліністегі кез келген мәселелерді шешуге қабілетті орган ретінде қызмет етті. Ал жергілікті атқарушы органдар биліктің бөлінісі қағидасының жүзеге аспауына байланысты, жоғарыда атап кеткендей, халық депутаттарының жергілікті кеңестерінің атқарушы комитеттері мәртебесіне ие болды. Мұның өзі көрсетіп отырғандай олар билік тармағының жеке буыны ретінде бекітілмеді, өкілді органдардың құрамында болды, жергілікті өкілді органдармен құрылып отырды. 1978 жылғы Қазақ КСР Конституциясының өзінде (80-бап) халық депутаттарының Советтері атқарушы және жарлықшы ... органдар құрады деп жазылған. Ал мұндай байланыстағы органдардың өзара қатынасының, өзара байланысының қандай болатыны белгілі емес пе? Жергілікті Кеңестермен құрылған орган тиісінше олармен басқарылып, олардың басшылық етуінде болды. Бірінші рет 13.01.1992 жылғы ««Жергілікті өзін-өзі басқару және ҚР халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңға сәйкес халық депутаттары жергілікті Кеңестерінің жергілікті әкімшілік басшысы әкіммен өзара қатынасы қажетті деңгейде бекітілді. Нақтырақ қарастыратын болсақ, халық депутаттары облыстық, аудандық, қалалық, қаладағы аудандық Кеңесінің жергілікті әкіммен өзара қатынастары келесідей қағидалардың негізінде құрылды:

- қызметтерді бөлу;
- Кеңеске және әкімге өздеріне тән заңмен белгіленген өкілеттікті беру.

1993 жылдың желтоқсанында қабылданған «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңның 3 және 4-баптарында мәслихаттардың, әкімдердің және олардың өзара байланысын анықтап берді. Бұл баптарға сәйкес кеңес заманындағыдай өкілді органдар арасындағы вертикалдық бағыныштылық, вертикалдық жүйе жойылып, олардың өзара және жергілікті әкімдермен өзара байланысы ережесі бекітілді.

Мәслихаттар мен әкімдіктердің қызмет тәртібін белгілейтін жаңа акт – «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекет-

тік басқару туралы» заң арнайы түрде бұл екі органның өзара қатынасын жеке нормамен реттемеді. Алайда тиісті заңның ережелерін зерделеу арқылы олардың өзара қатынасын, байланысын, өзара әрекетін көрсететін нормаларды кездестіруге болады. Мәслихаттар мен жергілікті атқарушы органдардың өзара қатынасы олардың қандай да бір мәселелерді шешуді бір-бірімен байланыса отырып атқаратындығынан байқалады.

Жергілікті жерлерде билік тармақтары аймақтың тұрақты дамуы үшін мемлекеттік биліктің қызмет ету тетігінің тиімділігін қамтамасыз етеді. Жергілікті өкілді және атқарушы органдар біртұтас мемлекеттік биліктің екі бөлек тармақтарын білдіреді, алайда жергілікті мемлекеттік басқарудың құрамдас бөліктері бола отырып олар ақыр аяғында бір мақсат пен міндетті көздейді. Ол – жергілікті тұрғындардың өмір сүру деңгейін көтеру және аумақтың тиімді экономикалық және әлеуметтік дамуын қамтамасыз ету. Сондықтан олардың қызметтері мен өкілеттіктері тығыз байланысқан. Мұндай байланысты жағдайда алға қойылған ортақ міндетті шешу үшін олардың тиімді өзара әрекеті мәселесі үлкен маңызға ие. Республика Конституциясы мен аталмыш саланы реттейтін «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң жергілікті өкілді органдар мен атқарушы органдардың өзара әрекетінің, байланысының негізін қалап, нысандарын бекітті.

Жергілікті өкілді органдар мен атқарушы органдардың өзара байланысы, әрекеті мінсіз, кіршіксіз деп айта алмаймыз. Олардың бүгінгі күнгі өзара қатынасының жағдайы біршама тарихи даму кезеңдерінен өтті. Жергілікті өкілді органдар мен атқарушы органдардың өзара қатынасы әртүрлі саяси күштердің, жағдайлардың әсерінде де болды.

Кейбір ғалымдардың айтқанындай, «жергілікті өкілді органдардың рөлі мүшкіл, толық билік шынайы түрде жергілікті атқарушы органдарға бекітіліп берілген, басшылары әкімшілік-аймақтық бірліктің «иесі» жағдайына жеткен» кездер де болды. Ол кезең 90-жылдарды қамтиды. Сол кезде жергілікті басқару органдарының арақатынасы жағдайын Ж. Бусурманов пен М. Самалдыков былай көрсеткен болатын: Әкімдік пен мәслихаттың өзара қатынасында «үлкен аға және кіші іні» қатынасы тенденциясы байқалады, ал бұл билікті заңсыз иеленушілікке және

жергілікті атқарушы органдардың жетекшілері тарапынан ба-рынша қиянат етушіліктерге соқтырады⁵³. Бұл сол тұста мәслихаттардың жергілікті жерлерде шынайы биліктен аластатылған-дығын көрсетеді.

90-жылдардың аяғы мен ХХІ ғасырдың басында жергілікті өкілді және атқарушы органдардың арақатынасы жағдайын А. Чеботарев мәслихаттар мәні бойынша әкімдік жанындағы қан-дай да бір кеңесші органға айналған, оларға қоғамдық-саяси өмірде шамалы болар-болмас қана рөл бөлінген деп көрсетеді. Мәслихат пен жергілікті атқарушы органның арақатынасының мұндай күйі-нің қалыптасуының себебін аталмыш автор келесілерден көреді:

- демократиялық емес сайлау жүйесінің болуы;
- мәслихаттардың атқарушы органдарға ықпал етуінің нақ-ты механизмдерінің болмауы;
- мәслихаттардың тұрақты негізде жұмыс істемеуі;
- әртүрлі деңгейдегі өкілді органдар арасында олардың кү-шеюіне септігін тигізетін қандай да бір байланыстардың бол-мауы;
- өзге де факторлар⁵⁴.

Бұл көзқарастар аталған екі кезеңде де мәслихаттардың ат-қарушы органдармен өзара қатынасы олардың теңсіздігіне, ат-қарушы биліктің басым жағдайына негізделгендігін көрсетеді. Осыған байланысты сол тұстары кейбір тұлғалар тарапынан, атап айтсақ, олардың тең емес жағдайын жоғарыда көрсеткен Ж. Бусурманов және М. Самалдыков Президент кеңесшілерінің арасынан әкімдермен тең құқылы өзара қатынасты орнықтыру-да мәслихаттарға көмек көрсетуді және үйлестіруді жүзеге асы-ратын куратор институтын құру туралы ұсыныс берген. Олар тиісті институт мәслихаттарға қызметінің көптеген мәселелерін тиімді шешуге көмектеседі, сондай-ақ дамыған демократиялық дәстүрлерді талқылау кезінде олардың мәртебесін және беделін көтереді деп тапты⁵⁵.

⁵³ Бусурманов Ж., Самалдыков М. Народ – источник государственной власти // Мәслихат. – 1998. – №1. – С. 11-17.

⁵⁴ Чеботарев А. Политико-правовой статус местного государственного управления в Республике Казахстан // Правовая реформа в Казахстане. – 2000. – №3. – С. 36-40.

⁵⁵ Бусурманов Ж., Самалдыков М. Народ – источник государственной власти // Мәслихат. – 1998. – №1. – С. 11-17.

Аталмыш авторлардың бұл ұсынысын қолдаушылар да болды. Нақты айтсақ, ғалым Л.Т. Жанұзақова: «Біздіңше бұл жағымды ұсыныс, алайда ол нақты құқықтық қамтамасыз етуді талап етеді. Өйткені бұрынырақ аймақтарда Президенттің өкілі институтын енгізуге деген талпыныс нормативті тұрғыда бекітілген болатын, бірақ практикада ол іске аспады. Осыған байланысты ондай кураторларға жүктелетін міндеттер шегін, мәслихаттардың әкімдермен өзара әрекетін қамтамасыз етуде оларға көмек көрсетуге бағытталған нақты өкілеттіктерін анық белгілеу қажет. Алайда олар жергілікті органдардың қызметіне араласып, олардың орнына қызмет етпеуі керек», – деп тиісті институттың енгізілуіне қолдау көрсететіндігін білдірді.

Аталмыш институтты енгізу қажеттігі мәслихаттардың қауқарсыздығымен, рөлінің төмендігімен, өкілеттіктерінің тарлығымен себептелгенін көреміз. Бұл мәселеге қатысты кері пікірді де кездестіруге болады. Ж. Медиеваның «Проблемы взаимодействия акиматов с маслихатами» аты мақаласынан мәслихаттарды кең өкілеттіктерге, оған қоса олардың облыс қарауына жатқызылған өзге мәселелерді шешуі мүмкіндігіне ие екендігін, тіптен заң шығару қызметін де жүзеге асыратындығын байқаймыз. Нақты айтсақ, ол «Мәслихаттар кең өкілеттіктерге ие, сонымен қоса олардың облыс қарауына жатқызылған өзге мәселелерді шешуіне жол берілген. Мәслихаттың қызметін реттеудің мұндай әдістері оған аса маңызды міндеттерді шешуге мүмкіндік береді. Мәслихаттардың заң шығару қызметі саяси, экономикалық, әлеуметтік және өзге де салаларды қамтиды және экономикалық реформалардың нормативтік-құқықтық қамтамасыз етілуіне, облыстардың жаңаруына, азаматтардың мәртебесінің нығаюына, өзге мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқаруға, шаруашылық жүргізуші субъектілерге әсер етуге мүмкіндік туғызады» деп өздігінше мәслихаттардың құқықтық мүмкіндігін анықтайды⁵⁶. Мәслихаттың рөлін көрсетуде аталмыш автор жергілікті өкілді органды ішінара жоғарғы өкілді орган – Парламентпен шатастырып алған секілді.

Заңмен белгіленген ортақ мақсат пен міндеттерге қол жеткізу үшін жергілікті өкілді және атқарушы органдар жергілікті

⁵⁶ Медиева Ж. Проблемы взаимодействия акиматов с маслихатами // Фемида. – 4/2003. – С. 39.

өмірдің көптеген мәселелері бойынша белсенді түрде өзара байланысып отырып әрекет етеді. Ал ол үшін олар келісілген жергілікті саясатты жүзеге асыратын біртұтас команда іспеттес арақатынаста болуы керек. Мәслихаттардың басты тағайымы тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіру, жалпы-мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілеу, атқарушы органдардың негізгі мақсаты тиісті аумақтың мүддесі мен даму қажеттілігін ұштастыра отырып, атқарушы биліктің жалпымемлекеттік саясатын жергілікті жерлерде жүзеге асыру болады. Тұрғындармен тікелей құрылатын мәслихаттар тиісті аумақтың бүкіл халқының атынан өкілдік етеді, олардың біртұтастығын білдіреді және Республика азаматтарының билікті жүзеге асыруының маңызды бір нысаны болып табылады. Мәслихаттар өзі орналасқан аумақтағы барлық азаматтардың мақсат-мүдделері мен еркін білдіруші ретінде қарастырылады. Сондықтан да оның негізгі тағайымы – тұрғылықты халықтың ерік-жігерін, мүдделерін тану, зерттеу және оларды өз шешімдерінде бекіту, депутаттары арқылы тұрғындардың мемлекетпен байланысын қамтамасыз ету. Парламент секілді мәслихаттардың да халық өкілдігі деп аталуының мәні осында жатыр. Ал басты міндеті (саяси) – өзінің заң шығарушылық қызметі арқылы елдегі саяси, экономикалық және әлеуметтік жағдайды түпкілікті тұрақтандыру үшін қызмет ету. Ал жергілікті атқарушы органдар ең алдымен орталықтың саясатын аймақтарда жүргізуші болып табылады. Негізінен бұрынғы кеңестік жүйедегі көпшілік елдердің Конституцияларында бекітілген биліктің жергілікті органдарының іс-қимыл жасау тетігі бір-біріне ұқсас болып келеді. Облыстар мен астана әкімдіктерінің басшылары мемлекет басшысының тікелей бағынушылығында болады. Биліктің жергілікті органдары аудандық деңгейге дейін биліктің орталық органдарының жалғасы болып табылады. Жалпымемлекеттік саясат олар үшін басым болып танылады. Сондай-ақ оны жүзеге асыру процесінде жергілікті атқарушы органдар мәслихаттармен қоса аумақтың және жергілікті тұрғындардың даму ерекшеліктерін және мүдделерін ескерулері тиісті.

Мәслихаттар мен әкімдіктердің міндеттерінің жалпылығы олардың қатаң шектелген функциялар негізінде өзара әрекеттесуін шамалайды. Алайда мәслихаттар мен әкімдіктердің өзара

қатынасының жоғары дәрежеде қалыптасуы, дамуы өзінен-өзі туындайтын, табиғи құбылыс емес. Олар әртүрлі жағдайлардың ықпалында болуы мүмкін. Мысалы, Қазақстан Республикасында мәслихаттар мен әкімдіктердің өзара қатынасы біраз шамада түрлі саяси күштердің әсерінен қалыптасуы мүмкін. Нақ осы жағдаймен олардың конституциялық процестегі, экономикалық реформаларды жүзеге асыру мен бағдарламаларды анықтаудағы бірыңғай емес, түрлі позицияларының болуы түсіндіріледі. Сонымен қатар жергілікті деңгейдегі белгілі бір мәселенің өз шешімін табуына түрлі қоғамдық қозғалыстар мен саяси партиялардың, сондай-ақ БАҚ-тың да әсері болуы әбден ықтимал жағдай. Мұндай ықпал етуші күштердің әсері әкімдердің, әкімдіктердің мәслихаттармен тиімді байланыс орнатуына кері әсерін тигізбеуі керек.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң мәслихаттар мен әкімдіктерді өздерінің қызметтерін жүзеге асыруда жалпы мемлекеттік сыртқы және ішкі саясатқа, қаржы және инвестициялық саясатқа сәйкес келмейтін шешімдердің қабылдануына жол бермеуге; ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етуде Қазақстан Республикасының мүдделерін сақтауға; қызметтің қоғамдық маңызы бар салаларында белгіленген жалпы мемлекеттік стандарттарды ұстануға; азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерінің сақталуын қамтамасыз етуге міндеттейді, Қазақстан Республикасының шегінде бірыңғай еңбек рыногын, капиталды, қаржыны қалыптастыруға, тауарлар мен қызмет көрсетуде еркін алмасуға кедергі келтіретін шешімдер қабылдауға тыйым салады. Бұған қоса олардың қабылдайтын аумақты дамыту жоспарлары Қазақстан Республикасының стратегиялық даму жоспарларына сәйкес келуге тиістілігін белгілейді (4-бап). Олай болса, заңмен бекітілген бұл талаптар мен шектеулер мәслихат пен әкімдіктердің бірлесіп қызмет етуінде, өзара байланысып қатынасуда да ба-сым болып табылады.

Мәслихаттар секілді әкімдіктер де тек облыс (республикалық маңызы бар қала және астана) және аудандарда (облыстық маңызы бар қала) ғана құрылады және оларды әкім басқарады. Одан төменгі деңгейдегі әкімшілік-аумақтық бөліністерде әкімдіктер құрылмайды, ол жерлерде атқарушы билік тек әкімдерге

ғана тән, яғни аудандық маңызы бар қалаларда, қаладағы аудандарда, поселкелерде, ауылдар (селолар) мен ауылдық (селолық) округтерде әкім тиісті аумақ шегінде атқару билігіне тиесілі барлық өкілеттіктерді орындайды.

Жергілікті жерлерде билікті жүзеге асыруда ерекше рөл облыс әкімдеріне тиесілі. Қазақстан секілді ірі біртұтас мемлекет жағдайында облыстар мен оларға теңестірілген бірліктерді – республикалық маңызы бар қала мен астананы басқарудың жергілікті буыны деуден гөрі басқарудың аймақтық буыны деп айтуға болады. Сондықтан атқарушы билік жүйесінде облыс әкімдері басқарудың жоғарғы және төменгі деңгейлерін байланыстыратын орталық буынды иеленеді. Республика заңдары мен Президенттің жарлықтарын және Үкіметтің қаулыларын орындауда негізгі ауыртпалық нақ осы әкімдерге түседі. Жергілікті атқарушы органдар жүйесін басқара отырып олар әрбір аудан, қала, поселке, ауылдық (селолық) округті қоса бүкіл облыс бойынша жоғары тұрған органдардың актілерінің жүзеге асырылуы үшін жауап береді. Біртұтас мемлекетте Президент пен Үкіметтің төменгі басқару органдарымен байланысын өзге емес, облыс әкімдері жүзеге асырады, аумақ пен салалардың мүдделерін ұштастырады, себебі олар Үкіметпен, министрліктермен, агенттіктермен, ведомстволармен, олардың аумақтық органдарымен, барлық меншік нысанындағы кәсіпорын, мекеме, ұйымдармен тікелей өзара қатынасқа түседі.

Болашақта жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне өту кезінде облыс әкімі сайланғанына немесе тағайындалғанына қарамастан мемлекеттің атқарушы органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы байланысты жүзеге асыратын болады.

Жалпы кез келген байланыс секілді мәслихаттар мен жергілікті атқарушы органдардың өзара қатынасы да белгілі бір қағидалар негізінде қалыптасып, жүзеге асырылады. Олар:

- заңдылық;
- азаматтардың құқықтарын, бостандықтары мен заңды мүдделерін қорғау;
- жергілікті тұрғындардың мүдделерін жалпы мемлекеттік мүдделермен үйлестіру;
- жергілікті өкілді және атқарушы органдардың өз өкілеттігі шегіндегі дербестігі;

- жергілікті өкілді және атқарушы органдардың бірлесіп шешуді талап ететін мәселелерді жүзеге асыруда қаржылық қамтамасыз етілушілігі, экономикалық дербестігі;
- бірлескен мәселелерді шешуде ортақ келісімге келу, өзара сыйластық;
- өзара жауаптылық;
- жариялылық пен қоғамдық пікірді ескеру, т.с.с.

Жергілікті өкілді органдармен атқарушы органдар заңмен анықталған өзіндік құзыретке ие, алайда олардың қарайтын мәселелерінің бірқатары өзара байланысты болып келеді. Олардың іске асуы аталмыш органдардың тығыз өзара әрекеті мен бірлесіп қызмет істеуін алдын ала анықтайды. Бұл мәселелердің бірқатары бірлесіп қатысу арқылы жүзеге асырылса, келесі бірі бірінің қызметіне (әкімдіктің) екіншісінің бақылау жасауын білдіреді, ал үшінші – бірінің жұмысына (мәслихаттың) екіншісінің қатысуы міндеттемейтін, бірақ араласуы мүмкіндігін жоймайтын мәселелер, яғни ұйымдық сипаттағы мәселелерді қамтиды. Мәслихаттар мен әкімдіктердің (әкімдердің) бірлесіп қатысуы арқылы жүзеге асырылатын мәселелерді өз кезегінде жинақтап әлеуметтік-экономикалық саладағы өкілеттіктер, құрылтайшылық-басқарушылық сипаттағы және құқық шығармашылық жөніндегі өкілеттіктер деп бөліп қарастыруға болады.

Әлеуметтік-экономикалық саладағы өкілеттіктерді жүзеге асыруда атқарушы органдардың негізгі қызметі қаржылық, экономикалық және әлеуметтік жоспарларды, бағдарламаларды әзірлеп, олардың орындалуын қамтамасыз етуге саяды, ал мәслихаттардың еншісіне бұл бірлескен қызметте ол жоспарды, бағдарламаларды, т.с.с. қарау, бекіту секілді қызметтер жатқызылған. Мәслихаттар мен әкімдіктердің бірлескен қатысуымен жүргізілетін бұл топтағы өкілеттіктерді нақты ашып қарастырсақ, оларға келесілер жатады:

А. Облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) өкімдігі:

1. Облысты (республикалық маңызы бар қаланы, астананы) дамытудың жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын әзірлейді және мәслихаттың бекітуіне ұсынып, олардың орындалуын қамтамасыз етеді.

2. Қазақстан Республикасының бюджет заңнамасына сәйкес облыстық бюджеттің, республикалық маңызы бар қала, астана бюджетінің жобасын тиісті мәслихатқа табыс етеді.

3. Тиісті мәслихатқа облыстық бюджеттің, республикалық маңызы бар қала, астана бюджеттерінің атқарылуы туралы жылдық есепті табыс етеді.

4. Қазақстан Республикасының өндіргіш күштерін орналастыру схемасына сәйкес облыстың аудандық жоспарлану схемасын, облыс орталығын, республикалық маңызы бар қаланы және астананы салудың бас жоспарларын әзірлейді, оларды облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) мәслихаттың қарауына енгізеді.

5. Әкімшілік аудандардың аудандық жоспарлану схемаларын, аудан орталықтарын, облыстық маңызы бар қалаларды салудың бас жоспарларын әзірлейді және оларды облыстық мәслихатқа бекіту үшін ұсынады.

6. Халықты жұмыспен қамтуға жәрдемдесу және кедейлікті азайту бағдарламаларын әзірлеп, мәслихаттың бекітуіне ұсынады.

7. Қазақстан Республикасының заңдарына сәйкес тиісті мәслихат қарауына қарыз алу жөнінде шешімдер қабылдау туралы ұсыныстар енгізеді.

8. «Облыстың (қаланың, ауданның) құрметті азаматы» атағын беру ережелерінің жобасын әзірлейді және оны мәслихаттың бекітуіне ұсынады.

В. Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдік:

1. Аудан (облыстық маңызы бар қала) бюджетінің атқарылуы туралы жылдық есепті тиісті мәслихатқа табыс етеді.

2. Ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) аумағындағы кенттер мен ауылдар құрылысын салудың бас жоспарларын әзірлейді және оларды аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) мәслихаттың бекітуіне ұсынады.

3. Аудандық мәслихатқа «Ауданның құрметті азаматы» атағын беруге ұсыныс енгізеді.

4. Қаладағы аудан, аудандық маңызы бар қала, кент, ауыл (село), ауылдық (селолық) округ әкімі әкім аппараты әкімшісі болып табылатын бюджеттік бағдарламаларды әзірлеп, тиісті мәслихаттың бекітуі үшін жоғары тұрған әкімдіктің қарауына енгізеді. Олай болса, қала және аудан әкімдері төменгі буындағы әкім-

дер енгізген тиісті әкім аппараты әкімшісі болып табылатын бюджеттік бағдарламаларды тиісті мәслихаттың бекітуіне ұсынады.

Мәслихаттар мен әкімдіктердің (әкімдердің) бірлесіп қатысуы арқылы жүзеге асырылатын құрылтайшылық-басқарушылық сипаттағы өкілеттіктерге келсек, оларға келесілер жатады. Әкімдер (төменгі буындағыларды қоспағанда):

1. Әкім орынбасарларынан, әкім аппаратының басшысынан, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың бірінші басшыларынан әкімдікті құрады, ал мәслихат тарапынан әкімдіктің бұл құрамы келісіледі.

2. Ведомствоаралық сипаттағы мәселелер бойынша консультациялық-кеңесші органдардың дербес құрамын мәслихатқа бекітуге ұсынады.

3. Қазақстан Республикасының Үкіметі бекітетін жергілікті мемлекеттік басқарудың үлгі құрылымдары негізінде қалыптастырылған әкімшілік-аумақтық бөліністі басқару схемасын тиісті мәслихаттардың бекітуіне енгізеді.

Мәслихаттар мен жергілікті атқарушы органдардың бірлесіп қатысуы арқылы іске асатын мәселелердің келесі бірі олардың құқық шығармашылығын жүзеге асыруында қолданылады. Оларға жататындар:

- мәслихаттар жергілікті бюджет кірістерін қысқартуды немесе жергілікті бюджет шығыстарын ұлғайтуды көздейтін шешімдерінің жобаларын әкімнің оң қорытындысы болған жағдайда ғана қарайды, қабылдайды;
- әкімдіктер тиісті мәслихаттардың тиісті қаржы жылына арналған тиісті бюджеттер туралы шешімдерін іске асыру туралы қаулы қабылдайды.

ҚР Конституциясының 88-бабының 2-тармағына және «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңның 7-бабының 2-тармағына сәйкес мәслихаттардың жергілікті бюджет кірістерін қысқартуды немесе жергілікті бюджет шығыстарын ұлғайтуды көздейтін шешімдердің жобалары әкімнің оң қорытындысы болған жағдайда ғана қарауға енгізілуі мүмкін. Мұндай ереженің Конституцияға және заңнамаға енгізілуі келесілермен себептелген: *біріншіден*, ол қалыптасып кеткен өкілді және атқарушы органдар арасында өкілеттікті бөлуден қисынды түрде туындайды. Республикалық

және жергілікті бюджеттің атқарылуы үшін жоғарғы атқарушы орган мен жергілікті атқарушы органдар жауапты болып табылады. *Екіншіден*, тиісті ереже мемлекеттің қаржылық мүмкіндіктерін ескеруді талап етеді және мемлекеттің кірісін негізді көбейтуге қол жеткізуді мақсат етеді⁵⁷. *Үшіншіден*, ол ереже билік тармақтары мен олардың көрінісін беретін органдар арасындағы тепе-теңдік және тежемелік жүйесінің бір бөлігі болып табылады.

Алайда ешбір заңнама бюджет мәселесіне қатысты шешімдер жобаларына қорытынды алу процедурасын жүзеге асыру механизмін, нақты айтсақ, қорытынды беру мерзімін бекітпейді.

Жоғарыда көрсетілген нормаға сәйкес оң қорытынды әкім тарапынан талап етіледі. Сонымен қоса жергілікті бюджет жобасын, сондай-ақ оның атқарылуы туралы есепті әзірлеп, мәслихаттың бекітуіне ұсыну «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңның 27-бабының 1-тармағының 1-тармақшасына сәйкес әкімдікке жүктелген. Әкімдік өзіне жүктелген міндеттерді іске асыру үшін мәслихат алдында жауап береді. Жергілікті атқарушы органның басшысына мәслихаттың бюджеттің кіріс, шығысына қатысты аталған шешіміне тиісті қорытынды беруді жүктеу Қазақстан Республикасының Конституциясын қабылдау кезеңінде «ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» (10.12.1993 ж.) ескі заң әрекетінің жалғаса бергенімен себептелген деп негіздейді белгілі ғалым Л.Т. Жанұзақова⁵⁸.

Ол тұста алқалы атқарушы орган болмауы себепті жергілікті атқарушы органның функциясын әкім жеке өзі атқарды. Аталмыш заңның 1-бабына сәйкес облыс, аудан, қала, қаладағы аудан аумағындағы атқарушы орган Қазақстан Республикасы Президентінің тікелей өкілі – жергілікті әкім болып табылатындығы, ал поселке аумағында атқарушы орган поселке әкімі, ал ауыл (село), ауылдық (селолық) округ аумағында село әкімі болып табылатындығы бекітілді. Тиісінше жергілікті әкім дара басшылық қағидаттарымен әрекет етті және мемлекеттік басқа-

⁵⁷ Конституция Республики Казахстан. Комментарий / под ред. Г.С. Сапарғалиева. – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – 432 с. – С. 300.

⁵⁸ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 223-224.

ру қызметін жүзеге асырды. Оның жанында орынбасарларынан және біраз өзге лауазымды тұлғалардан тұратын, консультативтік-кеңесші орган мәртебесін иеленген және ұсынымдық сипаттағы шешімдер ғана қабылдауға құқылы болған алқа жұмыс істеді. Жаңа заңның тұжырымдамасының әзірленбеуі себепті әкімнің мәслихаттың аталған шешімдері үшін оң қорытынды беруін талап еткен ескі заң нормасы Конституцияға енгізілді. 2001 жылы 23 қаңтарда «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заңның қабылданылуымен жергілікті әкімшілік басшысы жанынан құрылған консультативтік-кеңесші орган болып табылған бұрынғы алқа өктем шешімдер қабылдау құқығы бар толыққанды алқалы атқарушы органға айналды. Ендігі жерде бюджеттің атқарылуы туралы есепті мәслихатқа табыс ету жергілікті атқарушы органның өзіне жүктелді. Қазір әкім мен әкімдік арасында өкілеттіктер ажыратылған. Сондықтан мәслихаттың жоғарыда аталған шешімдерінің жобаларына қорытынды даярлауды әкімге емес, әкімдікке жүктеу қажеттігі қоғамда орын алды.

Сонымен қоса жергілікті бюджеттің шығыстарын ұлғайтуды көздейтін мәслихат шешімдерінің жобаларын енгізуді әкімиаттың оң қорытындысының болуымен ғана матап қоюдың қажет еместігін көрсетеді кей ғалымдар⁵⁹. Жай ғана қорытынды (оның оң немесе теріс сипатта болуына байланыссыз) енгізу туралы талап неғұрлым мақсатқа сай әрі қисынды болады. Әйтпесе жергілікті депутаттардың әлеуметтік мәселелерді шешуге деген кез келген талпынысы сәтсіз болмақ. Әкімдіктің теріс қорытындысы, сірә, депутаттарды қандай да бір мәселені шешуге неғұрлым жауаптылықпен қарауға мәжбүр ететін болар. Мұндай жағдайда (яғни теріс қорытынды берген жағдайда) тиісті актіні квалификацияланған көпшілік дауыспен қабылдау дұрыс болады.

Олай болса, Конституцияның 88-бабының 2-тармағы мен 2001 жылғы заңның 2-тармағын түзеп, келесідей нұсқада белгілеу қажет: «2. Мәслихаттардың жергілікті бюджет кірісін қысқартуды немесе жергілікті бюджет шығысын ұлғайтуды көз-

⁵⁹ Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 224.

дейтін шешімдерінің жобалары әкімдіктің қорытындысы болған кезде ғана қарауға енгізілуі мүмкін. Әкімдіктің теріс қорытындысы болған жағдайда мәслихат шешімі оның депутаттарының жалпы санының кемінде үштен екі көпшілігімен қабылданады».

Мәслихат шешімдерінің жобаларына қорытынды беру мерзімдері «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңнамада белгіленбеуі себепті ондай мерзімдерді тиісті нормативтік құқықтық актіде белгілеу мақсатты болатындығын көрсете отырып профессор Л.Т. Жанұзақова мәслихат шешімдерінің жобаларына әкімдіктің қорытынды беруінің жалпы мерзімін тиісті акті әкімдікке түскен сәттен бастап 10 күннен аспауы керек екендігін анықтайды⁶⁰.

Мәслихаттың әкімдікпен өзара қатынасының келесі бір нысаны – мәслихаттың бақылау функциясын жүзеге асыруы. Жергілікті мемлекеттік басқаруды реттейтін Республика заңнамасына сәйкес жергілікті өкілді органдар атқарушы органдарға қатысты біраз бақылау өкілеттіктеріне ие. Олар «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңның 6-бабында қарастырылған. Мәслихаттардың жергілікті атқарушы органдарға қатысты бақылау өкілеттіктерінің бірі – тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністі дамыту жоспарларының, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларының, жергілікті бюджеттің атқарылуына бақылау жасауы. Мәслихат өзінің тиісті өкілеттіктерін тексерулер жүргізу (тексеру комиссиясы жүзеге асырады), тексеру нәтижесі бойынша шешім қабылдау арқылы, аталмыш жоспарлар мен бағдарламалардың, бюджеттің атқарылуы туралы есептерді бекіту, жергілікті атқарушы орган басшысының есептерін қарау арқылы жүзеге асырады. Бұлар мәслихаттың бақылау жүргізу нысандары болып табылады. Тексерулер жүргізуді тексеру комиссиясы жүзеге асырады.

Мәслихаттардың келесі бір бақылау өкілеттігі – бұл атқарушы органдар басшыларының есептерін қарау және тиісті органдарға мәслихат шешімдерін орындамағаны үшін мемлекеттік

⁶⁰ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 224-225.

органдардың лауазымды адамдарын, сондай-ақ ұйымдарды жауапқа тарту туралы ұсыныстар енгізу.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң бойынша тиісті шешімнің орындалмағаны үшін жауапқа тарту мәселесін көтеретін мәслихат. Бұл біржақты болатын бастама. Алдыңғы заңда бұған үқсас мәселе реттелген болатын. «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңның 33-бабына сәйкес Мәслихат – Депутаттар жиналысы мен жергілікті әкімшілік заңдарда белгіленген тәртіппен тиісті органдарға мемлекеттік органдардың, қоғамдық бірлестіктердің, кәсіпорындардың, ұйымдар мен мекемелердің лауазымды адамдарын Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының, әкімшіліктің шешімдерін орындамағаны үшін тәртіптік жауаптылыққа тарту туралы ұсыныс жасауға құқылы болды. Мәслихаттың – Депутаттар жиналысының жергілікті әкімшіліктің ұсынысын тиісті орган оны алған күннен бастап 15 күндік мерзім ішінде қарауға тиіс.

Тұрақты комиссиялардың шешімдерін орындамаған немесе оларға біле тұра жалған ақпарат берген жағдайда лауазымды адамдар заңдарда белгіленген тәртіппен тиісті Мәслихат – Депутаттар жиналысы хатшысының ұсынуы бойынша тәртіптік жауаптылыққа тартылады.

Байқап отырғанымыздай, тиісті мәселеге қатысты күшін жойған ереже мен қазіргі ереже үқсас болғанымен, олардың бірқатар айырмашылықтары да болды. Бірінші айырмашылығы жауапқа тарту туралы ұсыныс білдіру негізінде. 2001 жылғы заң бойынша мәслихат шешімдерінің орындалмауы тиісінше жауапқа тарту үшін ұсыныс енгізу негізі болып табылса, 1993 жылғы заң бойынша оның аясы неғұрлым кең. Яғни сол тұста мәслихаттың ғана емес, сондай-ақ әкімшіліктің және мәслихаттың тұрақты комиссиясының шешімдерінің орындалмауы, оған қоса тұрақты комиссияларға біле тұра жалған ақпарат беру жағдайы және лауазымды адамдардың депутаттардың заңды талаптарына бірнеше рет құлақ аспау жағдайы жауапқа тарту үшін негіз ретінде бекітілді. Екінші айырмашылық құқық бұзушылық субъектінде. Күшін жойған 1993 жылғы заңға сәйкес мемлекеттік органдардың, қоғамдық бірлестіктердің, кәсіпорындардың, ұйымдар мен мекемелердің лауазымды адамдары аталмыш құ-

қықбұзушылық субъектісі болуы мүмкін, ал қазіргі аталмыш заңнама бойынша мәслихат шешімдерін орындамағаны үшін мемлекеттік органдардың лауазымды адамдары, сондай-ақ ұйымдар жауапқа тартылады. Демек, тиісті құқықбұзушылық субъектісі – мемлекеттік органдардың лауазымды адамдары мен ұйымдар. Үшінші айырмашылық құқықбұзушылықтың қайталануы мен ол үшін белгіленетін жаза шарасында. 1993 жылғы заңнама аталмыш құқықбұзушылықтар (мәслихаттың және тұрақты комиссиялардың шешімдерін орындамау немесе оларға біле тұра жалған ақпарат беру) үшін тәртіптік жауаптылық белгілейді, бір жағдайда, яғни құқық бұзушылық қайталанған жағдайда Мәслихаттың, жергілікті әкімшіліктің шешімдерін лауазымды адамдар мен азаматтар бірнеше мәрте орындамаса, сот тәртібімен әкім-шілік жауаптылық белгіленуі мүмкін. Қолданымдағы заңнама мәслихат шешімдерін орындамағаны үшін жауаптылық түрін нақтыламайды. Төртінші айырмашылық құқық бұзушыларды жауапқа тарту үшін ұсыныс білдіруші субъектілерде. Бүгінде мәслихат шешімдерін орындамағаны үшін мемлекеттік органдардың лауазымды адамдарын, сондай-ақ ұйымдарды жауапқа тарту туралы ұсыныстар енгізетін бірден-бір субъект – бұл мәслихат. Ал 1993 жылғы заң бойынша аталмыш ұсынысты бірнеше субъект білдіруге құқылы болды. Нақты айтсақ, мәслихаттың және әкімшіліктің шешімдерін орындамағаны үшін тиісті ұсынысты осы мәслихат пен әкімшіліктің өзі жасауға құқылы болды, ал тұрақты комиссиялардың шешімдерін орындамаған немесе оларға біле тұра жалған ақпарат берген жағдайда лауазымды адамдарды тәртіптік жауаптылыққа тарту тиісті мәслихат хатшысының ұсынуы бойынша жүргізілді. Мұндағы бір өзгешелік кінәлі тұлғаларды өкілді орган тарапынан жауапқа тарту туралы ұсынысты мәслихатпен қоса оның хатшысы да білдіре алды. Алайда мәслихат пен оның хатшысының белгілі тұлғаларды жауапқа тарту туралы ұсыныс білдіруі бірдей емес, екі бөлек мәселелер бойынша жүргізілетін. Нақты айтсақ, мәслихат бір жағдайда, яғни өз шешімдері орындалмаған жағдайда ұсыныс білдіретін болса, мәслихат хатшысы бірнеше жағдайда ұсыныс енгізе алатын: *біріншіден*, тұрақты комиссиялардың шешімдерін орындамаған жағдайда, *екіншіден*, оларға біле тұра жалған ақпарат берген жағдайда, *үшіншіден*, лауазымды адамдар депутат-

тардың заңды талаптарына бірнеше рет құлақ аспаған жағдайда ұсыныс білдіруге құқылы болды⁶¹.

Мәслихаттар өз өкілеттігін сессияларда жүзеге асыратындықтан, ал сессия тұрақты емес кезеңдік сипатта өткізілетіндіктен мәслихат сессиясы шақырылғанға дейін оның шешімдері орындалмауы, ал оған кінәлі тұлғалар, ұйымдар жауапқа тартылмай жүре беруі мүмкіндігіне байланысты ғалымдар арасында тиісті ұсыныс енгізу құқығын мәслихат хатшысына қайтару мақсатқа сай болады деген пікірлер айтылып жатты. Мәслихаттың кезеңдік жұмыс істейтініне байланысты тиісті ұсыныс білдіру құқығын сессия кезінде мәслихаттың өзінде қалдырып, сессиядан тыс кезде тұрақты жұмыс істейтін тұлға ретінде мәслихат хатшысына берген дұрыс болар. Оның үстіне ұсыныс білдіруші субъектілермен қоса ұсыныс білдіру жағдайларын да кеңейту қажет. Ұсыныс білдіруші субъектілердің көптігі аталмыш құқықбұзушылықтарға неғұрлым жылдам әсер етуді мүмкін етеді деп есептеледі. Ал ұсыныс білдіру жағдайларын да кеңейту қажеттігіне келсек, атап кеткеніміздей, мәслихат өзге актілердің емес өзінің шешімдерін орындамағаны үшін жауапқа тарту туралы мәселе қоюға құқылы. Мәслихаттардың мұндай құқығы заңдардың, Президент жарлықтары мен Үкімет қаулыларының орындалмауына байланысты да қолдану қажетті деп тауып, аталмыш заңның нормасын тиісінше өзгерту керек деп есептейтін көзқарастар да жоқ емес⁶².

1993 жылғы «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңда реттелген мәслихаттардың әкіммен өзара қатынасының өзгеше бір нысаны – бір-бірінің заңдарға қайшы келетін шешімдерінің күшін жоюды талап етуі. Бұл құқықтық мүмкіндікті де мәслихаттардың бақылау функциясын жүзеге асыру нысанына жатқызуға болады. Алайда мұндай өзара бақылау құқығы бүгінгі заңнамада жоқ. Оның бүгінде де заңи бекітілуі қажет деп есептеледі. Себебі нақ осы ережені мәслихаттар мен әкімдер арасындағы даулы мәселелерді шешу тетігі ретінде қарастыруға

⁶¹ «ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» ҚР заңы, 10.12.1993 ж., 22, 33-баптар.

⁶² Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 226.

болады. Оның негіздемесін бүгінде күшін жойған «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңнан байқауға болады, яғни аталмыш заңның 58-бабы бойынша Мәслихат – Депутаттар жиналысы мен жергілікті әкім Қазақстан Республикасының заңдарына қайшы келеді не қаржылық, материалдық немесе ұйымдық құралдармен жеткіліксіз қамтамасыз етілген деген пікірмен бір-бірінің кез келген шешімдерінің күшін жоюды талап етуге құқығы болды. Күшін жою туралы ұсыныс тиісті шешім қабылданған кезден бастап бір ай мерзімнен кешіктірмей енгізілетіні және ұсыныс түсіру шешімнің орындалуын тоқтатындығы нақтыланды. Сонымен қоса егер Мәслихат – Депутаттар жиналысы сайланған депутаттар санының үштен екі көп-шілігімен, не яки әкім ұсынысты қабыл алмаған жағдайда даулы шешімге сот тәртібімен шағым белгілеуі мүмкін болды (58-бап).

2001 жылы 23 қаңтарда қабылданған заңды талдау негізінде мәслихат пен әкімдіктің бір-бірінің актілеріне сотқа арыздану мүмкіндігін байқауға болады. Ол заңның 7-бабының 5-тармағы мен 37-бабының 8-тармағы тиісінше мәслихат пен әкімдіктің немесе әкімнің ҚР Конституциясы мен заңдарына сәйкес келмейтін шешімдерін сот тәртібімен де жою ережесін бекітеді. Дегенмен мәслихат пен әкімдіктің (әкімнің) бір-бірінің Республиканың Конституциясы мен заңдарына қайшы келетін шешімдерінің күшін жою мүмкіндігін сотқа жеткізбей-ақ, жария қылмай-ақ шешкені абзал болады. Ал ол үшін осы екі органның бір-бірінің заңдарға қайшы келетін шешімдерінің күшін жоюды талап етуі құқығын жандандыру қажет болады. Мәслихат пен әкімдіктің (әкімнің) арасындағы даулы мәселелерді сотқа дейін шешу тәртібінің артықшылығын мына бір ғылыми қорытындыдан байқауға болады: «Олардың арасындағы даулы мәселелерді сотқа дейін шешу тәртібі – бұл заңдылықты бұзу фактілерін жоюдың қосымша кепілдігі, сондай-ақ бұл органдардың тиімді өзара әрекеті мен ынтымағы үшін, конфликтілік жағдайларды оң және бейбіт шешу үшін жасалған мүмкіндік»⁶³.

⁶³ Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 232.

Жалпы, мәслихаттардың Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңдарына сәйкес келмейтін шешімдері мәслихаттың өзімен не сот тәртібімен жойылуы мүмкін. Ал әкімдіктің (әкімнің) актілерінің қолданылуын жоюы не толық немесе ішінара тоқтата тұруды Республика Президенті, Үкіметі, жоғары тұрған әкімдік және (немесе) әкім, әкімдіктің және (немесе) әкімнің өзі, сондай-ақ сот жүзеге асырады.

Мәслихаттар жергілікті атқарушы органның қызметіне олардың субъектілеріне сауал қою арқылы да бақылау функциясын жүзеге асыруы мүмкін. Олай болса, мәслихаттың келесі бір бақылау өкілеттігі – бұл сауал салу құқығы. Әдетте, депутаттық сауал ретінде депутаттың белгілі бір лауазымды тұлғалардан оның құзыретіне кіретін мәселелер жөнінде өкілді органның сессиясында негізделген түсініктеме беруін немесе көзқарасын баяндауын ресми жазбаша сұраған талабы ұғынылады. Жергілікті мемлекеттік басқаруды реттейтін заңның 21-1 бабы мәслихат депутатының бірқатар лауазымды тұлғаларға сауалмен жүгіну құқығын бекітеді. Ол тізбенің ішінде жергілікті атқарушы билік тарапынан әкім қарастырылған.

Тиісті әкім депутаттық сауалға жазбаша түрде бір айдан кешіктірілмейтін мерзімде жауап беруі тиіс. Әкімнің жауабы бойынша депутат өз пікірін білдіруге құқылы. Қолданымдағы заң бойынша Мәслихаттың тиісті бақылау функциясы депутаттың әкімге сауал беріп, оның жауабын тыңдауымен аяқталады. Нақты айтсақ, қазір мәслихат депутаттың берілген сауалының қаралу процесін бақылай алмайды. 1993 жылғы 10 желтоқсандағы «ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның 19-бабына сәйкес бұл функцияны мәслихат – депутаттар жиналысының хатшысы атқарған болатын, яғни хатшы жергілікті әкімшілік пен оның органдары басшыларының және т.б. атына сессия барысында келіп түскен сауалдары мен мәлімдемелерінің депутаттардың қаралуын бақылайтын болған.

Мәслихаттардың жергілікті атқарушы органдардың және тиісті аумақта орналасқан ұйымдардың қызметіне бақылауының әлсіреуі атқарушы аппарат тарапынан заңдылықты бұзудың көбеюінің факторы болуы мүмкін. Мұны сот-прокурорлық практиканы зерттеу деректері де куәландырады.

Жергілікті деңгейдегі билік тармақтары арасындағы теңдіктің атқарушы органдардың пайдасына қарай бұзылуы «тепе-теңдік пен өзара бақылаудың іске асу қағидасын жоққа шығарып қана қоймай, әкімшіліктің мәслихат тарапынан, тиісінше жергілікті тұрғындар тарапынан бақылаусыздық жағдайында болуынан туындады»⁶⁴.

Мәслихат әкімге сенімсіздік білдіру өкілеттігін жүзеге асыру арқылы да жергілікті атқарушы органмен өзара қатынасқа түсуі мүмкін. Мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіруіне келесі жағдай негіз болуы мүмкін: әкім ұсынған аумақты дамыту жоспарларының, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларының орындалуы туралы және жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы есептерді мәслихаттың екі рет бекітпеуі. Сенімсіздік білдіру мәслихат депутаттарының жалпы санының кемінде бестен бірінің бастамасы бойынша депутаттардың жалпы санының көпшілік даусымен жүзеге асырылады. Мұндай жағдайда мәслихат Республика Президентінің не жоғары тұрған әкімнің алдына оны қызметінен босату туралы мәселе қоюға құқылы болады. Олай болса, заң бойынша мәслихат жанама түрде олардың қызметінен босатылуына әсер етеді.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңда мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіруі туралы мәселені қарауына негіз болып екі жағдайдың табылатындығы реттелген: біріншісі – аумақты дамыту жоспарларының, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларының орындалуы туралы есепті мәслихаттың екі рет бекітпеуі; екіншісі – жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы есепті мәслихаттың екі рет бекітпеуі. Алайда бұл заңда жергілікті атқарушы органның мәслихатқа мұндай есептер беруі олардың құзыретін (не әкімдіктің, не әкімнің) бекітетін баптарда толықтай қарастырылмаған. Тиісті заңның 27-бабының 1-3 тармақшасында облыс (республикалық маңызы бар қала, астана) әкімдігінің тиісті мәслихатқа облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) бюджеттің, 31-бабының 1 -2 тармақшасында аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдіктің тиісті

⁶⁴ Сапарғалиев Г., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы: Жеті жарғы, 2001. – 152 с. – С. 142.

мәслихатқа аудан (облыстық маңызы бар қала) бюджетінің атқарылуы туралы жылдық есепті табыс ететіндігі бекітілген. Заң бойынша өзге деңгейдегі жергілікті атқарушы органдарда мұндай құзырет жоқ. Олар тек жергілікті бюджетті бекіту (нақтылау) кезінде қала, аудан (облыстық маңызы бар қала) мәслихаты сессияларының жұмысына қатысады және әкім аппараты әкімшісі болып табылатын бюджеттік бағдарламаларды әзірлеп, тиісті мәслихаттың бекітуі үшін жоғары тұрған әкімдіктің қарауына енгізеді. Аталмыш заң бойынша тиісті деңгейдегі әкімдердің жергілікті мемлекеттік басқарудың өкілді органы ретінде мәслихаттармен өзара қатынасы нақты осы екі жағдайда ғана, оның өзінде екіншісінде жанама түрде жүзеге асырады. Жалпы алғанда ауыл (село), ауылдық (селолық) округ, поселке, аудандық маңызы бар қала мен қаладағы аудан әкімінің өзінің құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша өзіне жүктелген міндеттердің іске асырылуы үшін жоғары тұрған әкіммен қоса аудан (облыстық маңызы бар қала), республикалық маңызы бар қала, астана мәслихатының алдында жауап береді (35-бап 3-тармақ).

Ал енді сенімсіздік білдіруде туындайтын келесі жағдай – аумақты дамыту жоспарларының, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларының орындалуы туралы есепті мәслихаттың екі рет бекітпеуі туралы айтсақ, тиісті заңда жергілікті атқарушы органдардың құзыретіне мәслихатқа мұндай есеп беруі туралы айтылмаған. Тек мәслихаттардың құзыретін бекітетін бапта мәслихаттың тиісті аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың атқарылуы туралы есептерді бекітетіндігі реттелген. Оның өзінде мұндай есептерді кімнің беретіндігі белгісіз болып қалады. Себебі, жоғарыда атап кеткеніміздей, жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы есеп беруін қоспағанда, аталмыш жоспарлар мен бағдарламалардың орындалуы туралы есептер беру жергілікті атқарушы органдардың заңмен белгіленген құзыреттерінің ішінде жоқ.

Одан кейін мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіруі институтына қатысты келесі бір түсініксіз мәселе – бұл төменгі деңгейдегі, яғни ауыл (село), ауылдық (селолық) округ, поселке, аудандық маңызы бар қала мен қаладағы аудан әкімдерінің сенім-

сіздік білдіру негізінде қызметінен босатылуы мәселесі. Бұл тұрғыда тиісті аумақтық бірліктерде мәслихаттың болмауы себепті аталмыш әкімдерге сенімсіздікті кім білдіреді деген сұрақ туындайды. Әрі қызметінен босату үшін сенімсіздік білдіруге негіз болып табылатын тиісті есептерді екі рет бекітпеу төменгі деңгейдегі әкімдерге қатысты ма? Заңды саралау негізінде біз бұл сұраққа «жоқ» деп жауап береміз. Өйткені бұл деңгейдегі әкімдердің жергілікті бюджеттің де, тиісінше жоспар, бағдарламалардың да атқарылуы, орындалуы туралы қандай да бір есеп беруі заңмен реттелмеген. Олай болса, біз мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіруі институты төменгі буынға қатысты қолданылуы мүмкін емес, толық реттелмеген деп, ал жоғарғы және орталық буынға қатысты нақтылауды қажет етеді деп есептейміз. Одан кейін тағы да бір айта кететіні, сенімсіздік білдіру негізінде қызметінен босату жауаптылығы неге тек бір әкімге ғана қолданылады. Заң бойынша, жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы жылдық есепті табыс ету, тиісті аумақты дамытудың жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын әзірлеу, әлеуметтік-экономикалық даму мен бюджеттік параметрлердің болжамын мақұлдау және мәслихаттың бекітуіне ұсынып, олардың орындалуын қамтамасыз ету, тиісті бюджеттер туралы шешімдерді іске асыру туралы қаулы қабылдау, яғни, қазақша айтқанда, мәслихаттың сенімсіздік білдіруіне себеп болуы мүмкін бюджетке, тиісті жоспарлар мен бағдарламаларға қатысты аталмыш әрекеттер жеке әкімнің емес, тұтастай әкімдіктің, нақты жағдайда облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімдігімен жүзеге асырылады, нақ осы әкімдіктің құзыретін құрайды. Ал әкімдіктің құрамына әкімнен өзге оның орынбасарлары, әкім аппаратының басшысы, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың бірінші басшылары кіреді. Сонымен қоса әкімдіктің жұмысына орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелерінің басшылары да (кеңесші дауыс құқығымен) қатыса алады. Олай болса, тұтас бір алқалы органмен атқарылатын қызмет үшін жауаптылықты бір ғана тұлғаға апарын жүктеу әділ емес. Тиісті жағдайда жауаптылықты кінәлі өзге тұлғалар да бөлісуі керек. Олай болса, мәслихат әкімдік ұсынған есептерді екі рет бекітпеуі арқылы әкімге емес, тиісінше әкімдікке сенімсіздік білдіргені жөн

болар. Бұл әкімдіктің бүкіл құрамының жауаптылығын көтермек. Реті келгендіктен айта кететін мәселе, күшін жойған «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңда мәслихаттар – депутаттар жиналысы жергілікті әкіммен қоса жергілікті әкімшілік органының басшысына да сенімсіздік білдіруге құқылы болды (30, 40-баптар). Ал оның органы болып жергілікті әкімшіліктің бөлімдері, басқармалары, басқа бөлімшелері мен қызметтері табылды. Демек, бүгінде бірқатар ғылыми көзқарас тікелей болмаса да жанама түрде 1993 жылғы заңның тиісті ережесін қайта бекітуді мақұлдайды. Дегенмен тиісті мәселені реттеуде бүгінгі қолданымдағы заңның 1993 жылғы заңнан артықшылықтары да, ерекшеліктері де бар екенін көрсетіп кету керек. Күші жойылған заң сенімсіздік білдіру тәртібін бекіткенімен сенімсіздік білдіру негіздерін бекітпеген еді. Аталмыш заңда облыстық, аудандық, қалалық Мәслихат депутаттардың жалпы санының үштен екісінің жасырын көпшілік даусымен жергілікті әкімге және жергілікті әкімшілік органының басшысына сенімсіздік білдіріп, оны қызметінен босату туралы мәселе қоюға құқығы бекітілді. Бүгінгі заңнамада оның негіздері қарастырылған. Олар жоғарыда айтылып кетті. Сенімсіздік білдіру институтының жүзеге асырылу процедурасындағы ерекшелікке келсек, бұрында аталмыш тұлғаларға сенімсіздік білдіру тәртібі бүгінгіге қарағанда күрделірек болған еді. Бүгінгі заңның 24-бабына сәйкес сенімсіздік білдіру мәслихат депутаттарының жалпы санының кемінде бестен бірінің бастамасы бойынша депутаттардың жалпы санының көпшілік даусымен жүзеге асады әрі оны қызметінен босату туралы мәселе Қазақстан Республикасы Президентінің не жоғары тұрған әкімнің алдына қойылады. 1993 жылғы аталмыш заң бойынша сенімсіздік білдіру мәслихаттың депутаттар санының үштен екі даусымен жүргізілді және оны қызметтен босату туралы мәселе әкімге қатысты ҚР Президенті, облыстық, Алматы қалалық, аудандық әкім алдында, ал жергілікті әкімшілік органының басшысына қатысты тиісті әкімнің алдына қойылды.

Тиісті заңда әкімге сенімсіздік білдірілген жағдайда мәслихат Республика Президентінің не жоғары тұрған әкімнің алдына оны қызметінен босату туралы мәселе қоюға құқылы болатыны бекітілген. Байқап отырғанымыздай, мәслихаттардың әкімдерге

сенімсіздік білдіріп, оны қызметінен босату туралы мәселе қоюы Президентті немесе жоғары тұрған әкімді тиісті атқарушы орган басшысын қызметінен босатуға міндеттемейді. Сенімсіздік білдірілген әкімді қызметінен босату немесе босатпау – бұл Президенттің не тиісті әкімнің өзіндік жеке құқығы. Мәслихаттың әкімді қызметінен босатуға қатыстылығы оның аталмыш тұлғалар алдында тиісті мәселе қоюымен аяқталады. Олай болса, мәслихаттың мұндай құқықтық мүмкіндігін тек жергілікті деңгейде өкілді және атқарушы билік органдары арасындағы «тепе-теңдік» және «тежемелік» жүйесінің бір көрінісі ретінде бағалауға болады. Заңмен шектелмегендіктен мәслихаттар әкімге бірнеше қайтара сенімсіздік білдіруі мүмкін. Қанша рет сенімсіздік білдірсе де әкімнің қызметінен босатылу, босатылмауы ол Президенттің не жоғары тұрған әкімнің шешуіне беріледі. Сенімсіздік білдіру әрекетінің нәтижесіздігі өз кезегінде мәслихат пен атқарушы биліктің арасында қайшылықтың туындауына, атқарушы органның басымдық жағдайына, тиісінше мәслихаттың атқарушы органның алдында, оған қоса тұрғын халық алдында рөлінің төмендеуіне, сондай-ақ алдағы уақытта мәслихаттың сенімсіздік білдіру мәселесіне қатысты енжарлық танытуына соқтыруы мүмкін. Бір жағынан осы себепті де мәслихаттар бұл құқығын шынайы өмірде пайдаланбайды дерлік. Мәслихаттың сенімсіздік білдіру арқылы әкімді қызметінен босату институтын жетілдіру жөнінде түрлі көзқарастар білдіріліп келеді. Ү. Құдайбергеновтің «сайланбалы орган тарапынан сенімсіздік білдірілген басшыны және әкімшіліктің органдарының жетекшілерін тағайындаған органдардың шешімімен мәслихат келіспеген жағдайда қайта дауыс беру өткізілуі тиіс. Егер мәслихат сенімсіздік білдіру туралы шешімін қуаттаса, онда жоғары тұрған атқарушы орган 1 ай ішінде тиісті тұлғаны қызметінен босатып, басқа адамды тағайындауы керек» деген пікірі мәслихат депутаттары тарапынан барынша қолдау тапқан болатын⁶⁵.

Келесі бір автордың төмендегі көзқарасының Ү. Құдайбергеновтің пікірімен ұқсастығын байқаймыз. Дегенмен оны неғұрлым толығырақ деп есептейміз. Ол автордың көзқарасы бойын-

⁶⁵ Құдайбергенов Ү. Демократическое государство и проблемы местной власти // Казахская правда. – 1990. – 7 апреля.

ша, «Мәслихат кінәлі басшыға жіберген қателігін түзетуге мүмкіндік беруі керек. Тек қайта сенімсіздік білдіру ғана (қандай да бір уақыттан соң, мысалы, 6 айдан кейін) оны қызметінен босату себебі болуы тиіс. Бұл орайда, қызметінен кетірудің автоматты түрдегі тәртібін, яғни жергілікті көлемдегі импичментті енгізу қажет. Тек бұл туралы шешімді мәслихат емес, Президент не жоғары тұрған әкім шығарады»⁶⁶.

Келесі бір автор Б. Құрманғалиев бұл мәселеге қатысты тіптен өткір пікір білдірді. Нақты айтсақ, Б. Құрманғалиев әкімдерді тігінен босату тәртібі төменгі әкімнің жоғары тұрған әкімге тәуелді болуын мүмкін етеді деп тауып, ол тәртіпті, яғни әкімдерді тігінен босатуды алып тастап, құқықты мәслихатқа беру керектігін ұсынады⁶⁷. Бұл автордың көзқарасына келесі бір ғалым кері пікір білдіріп, онымен келіспейтінін байқатады. Нақты айтсақ, бұл ғалым – Л.Т. Жанұзақова былай дейді: «Әкімдерді қызметінен тігінен босатудың тәртібін жойып, бұл құқықты жергілікті өкілді органдарға беру, бір жағынан, жергілікті деңгейде өктем өкілеттіктерді бөлуге қайшы келеді әрі өкілді және атқарушы органдардың арасында келіспеушілікті күшейтеді, екінші жағынан, атқару билігінің бағыныштылық жағдайын және жоғары тұрған әкімдер мен Президент және Үкімет тарапынан тиісті әкімнің қызметіне бақылаудың жүргізілуін әлсіретеді»⁶⁸.

Ортаңғы және төменгі буындағы әкімдер сайланған жағдайда тиісінше оларды қызметінен босату кезінде де аудандық, қалалық мәслихаттардың келісімін алу қажеттігін көрсететін көзқарастар да білдіріліп жатты.

Ал әкімдердің тағайындалуына мәслихаттың қатысы туралы айтсақ, кезінде Г.Т. Телебаев мәслихаттардың рөлін көтеру үшін облыс әкімімен тағайындалатын аудан әкімінің кандидатурасын жергілікті өкілді органның бекітуі, сондай-ақ мәслихатқа өз кан-

⁶⁶ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Алматы, 2004. – 319 с. – С. 231

⁶⁷ Құрманғалиев Б. О совершенствовании контрольных функции местного государственного управления // Правовая реформа в Казахстане. – 2001. – №4. – С. 58.

⁶⁸ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 231.

дидатын ұсыну құқығын беру ұсынылған болатын⁶⁹. Бұл ұсыныс толығымен болмаса да, қандай да бір шамада жүзеге асты.

Бүгінде Конституцияға енгізілген соңғы өзгертулерге сәйкес облыс, республикалық маңызы бар қала және астана әкімдері қызметіне тиісінше мәслихаттардың келісімімен Республика Президентімен тағайындалады. Ал өзге бөліністердің әкімдері қызметіне Президент белгілеген тәртіппен тағайындалады немесе сайланады. Осы орайда Республика Президентінің 2004 жылғы 6 желтоқсандағы Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының ауылдық (селолық) округтері, ауылдары (селолары), кенттері әкімдерінің сайлауын өткізудің ережелері қабылданып, Қазақстан Республикасының ауылдық (селолық) округтері, ауылдары (селолары), кенттері әкімдерінің сайлауы өткізілді. Аталмыш Ережеге сәйкес аталмыш әкімдер тікелей немесе жанама сайлануы мүмкін. Жанама сайлау мәслихат депутаттары арқылы емес, бұл ереже аталған деңгейдегі әкімдердің сайлауын өткізудің тәртібін айқындады. Байқап отырғанымыздай, бұл тізбеден аудан, қала, қаладағы аудан әкімдері шет қалып отыр. Бүгінде әкімдердің бұл категориясының құрылуына қатысты Президент белгілеген нақты тәртіп жоқ. Алайда облыс, республикалық маңызы бар қала және астана әкімдерінен басқа әкімдерді құруға мәслихат қатыспайды.

Мәслихаттардың әкімдерді құруға қатысуына бірден қол жеткен жоқ. Нақты айтсақ, 1993 жылғы Конституцияның 92-бабы бойынша жергілікті атқарушы органның басшысы қызметіне заңмен белгіленген тәртіпте Президентпен немесе жоғары тұрған жергілікті атқарушы органның басшысымен тағайындалатын болды. Анығырақ айтсақ, нақты облыстардың, республикалық маңызы бар қала – Ленинскінің және астана – Алматының әкімдері жеке Президентпен, ал аудандық және қалалық әкімдер оның келісімімен тағайындалды. 1995 жылғы Конституцияның қабылдануымен бұл тәртіпке өзгеріс енді. Ашып айтсақ, облыс, республикалық маңызы бар қала және Астана әкімдері бұрынғыдай Президентпен, алайда Премьер-Министрдің ұсынуы бойынша тағайындалатын болды. 1993 жылғы Конституция мен

⁶⁹ Телебаев Г.Т. Некоторые проблемы введения местного государственного управления в Республике Казахстан // Саясат. – 2001. – №1. – С. 10-12.

1995 жылғы Конституцияда бекітілген әкімдерді құру тәртібіндегі өзгешелікті, әдетте, Президенттің құқықтық жағдайымен байланыстырады. Кейбір ғалымдар жоғары деңгейдегі әкімдерді Президенттің жеке өзінің тағайындауын 1993 жылғы Конституция бойынша оның атқарушы биліктің біртұтас жүйесін басқаратындығымен байланыстырса, 1995 жылғы Конституцияға сәйкес Президенттің тиісті әкімдерді Премьер-Министрдің ұсынуы бойынша тағайындауын ендігі жерде атқарушы органдар жүйесін Президенттің емес, Премьер-Министрдің басқаратындығымен әрі оның Үкімет басшысы ретінде бекітілуімен байланыстырады.

Мәслихаттардың араласуымен әкімдерді тағайындау туралы конституциялық өзгеріс қабылданғанға дейін (21.05.2007 ж.) ғалым Л.Т. Жанұзақова әкімдердің тағайындалу процедурасына мәслихаттардың қатысу қажеттігін өз еңбегінде былай негіздеп көрсеткен болатын: «Жергілікті өкілді органдардың кадрлық функциясын күшейту туралы мәселенің қойылу мақсатымен келісе отырып, биліктің жоғарғы эшолонында қалыптасқан қатынас жүйесінің сабақтастығы қағидасы мұнда да қолданылуы керек деп есептейміз. Айта кететіні, Президент Премьер-Министрді Парламенттің келісімімен тағайындайды, яғни Үкімет басшысын тағайындау процедурасында неғұрлым белсенділік мемлекет басшысына тән. Сондықтан мұндай қатынасты жергілікті деңгейге түсіру қиынды болар еді, нақты айтсақ, Президентте немесе жоғары тұрған әкімде төменгі әкімдерді тағайындау құқығы сақталып қала береді, ал оларды тағайындауға келісім беру құқығы мәслихаттарға беріледі»⁷⁰. Л.Т. Жанұзақованың бұл ұсынысы бүгінде барлық деңгейдегі әкімдерді құруда болмаса да, жоғарғы буын – облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімдерін тағайындау тәртібінде өз қолданымын тауып отыр.

Аталмыш автор әкімдерді тиісті мәслихаттардың келісімімен тағайындаудың оң жақтарын келесіден көреді: «... мұндай тәртіп біздің көзқарасымыз бойынша, *біріншіден*, әкімдерге өктем өкілеттіктер беру процесінің өзін демократияландырады, се-

⁷⁰ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Алматы, 2004. – 319 с. – С. 227, 230.

бебі ол әкімдерді өкілді мекемелердің бақылауына, сондай-ақ әкімшілік-аумақтық бірлік тұрғындарының жанама бақылауына қояды. *Екіншіден*, әкімдерді тікелей дауыс беру арқылы тұрғындардың сайлауы туралы мәселенің өткірлігі мен өзектілігін толығымен жоймаса да, қандай да бір шамада оны түсіреді». Әкімдерді тағайындауға жергілікті өкілді органдарды қатыстыру мәселесі көпшілік тарапынан қолдау тапқан мәселе болды. Мәселен, мәслихат депутаттарының өздері де кезінде жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын салалық және салааралық басқарудың неғұрлым маңызды органдарының басшыларын конкурстық іріктеуден өткеннен кейін өкілді органдардың келісімімен тағайындау тиімді екенін айтқан болатын. Бұл кәсіптілік белгісінен бөлек қандай да бір өзге белгілер бойынша әкімнің өз командасын жинақтауын болдырмайтын тиімді тетік ретінде қоғам мүшелері тарапынан мақұлданған болатын.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң нақты аудан (облыстық маңызы бар қала), қаладағы аудан, аудандық маңызы бар қала, поселке, ауыл (село), ауылдық (селолық) округ әкімдерінің ҚР Президенті белгілейтін тәртіпте қызметінен босатылып, өз өкілеттігін тоқтататындығын белгілейді. Демек, мәслихаттың сенімсіздік білдіруі (егер мәслихат аудандық әкімнен басқасына сенімсіздік білдіре алса) бұл деңгейдегі әкімдердің қызметінен босатылуының бірден-бір негізі болып табылмайды. Әкімдерді қызметінен босатуға қатысты бірнеше акті қабылданып, күшін жойды, өзгертілді. ҚР Президентінің 2004 жылғы 6 желтоқсандағы №1484 Жарлығымен (бүгінде күшін жойған) бекітілген «Қазақстан Республикасының ауылдық (селолық) округтері, ауылдары (селолары), кенттері әкімдерінің сайлауын өткізудің ережелерінде» поселке, ауыл (село), ауылдық (селолық) округ әкімдерін қызметінен босату негіздерінің екі тобы бекітілген болатын:

1. Әкімнің өкілеттіктері мерзімінен бұрын:

- өзі әкім болып табылатын әкімшілік-аумақтық бірліктің шегінен тыс тұрақты тұрғылықты жерге көшкен;
- оны іс-әрекетке қабілетсіз, хабар-ошарсыз кетті немесе қайтыс болды деп тану туралы сот шешімі заңды күшіне енген;
- оған қатысты соттың анықтау үкімі заңды күшіне енген;

- Қазақстан Республикасының азаматтығынан айырылған;
- қайтыс болған;
- орнынан түсу жөнінде өзі өтініш берген жағдайда тоқтатылатын болды.

2. Әкім:

- өз қызметінде Қазақстан Республикасының Конституциясын, заңдарын, Қазақстан Республикасы Президентінің және Үкіметінің актілерін бұзған;
- ол өз міндеттерін тиісінше атқармаған;
- оның ұзаққа созылған (қатарынан үш айдан артық немесе күнтізбелік жыл ішінде алты ай) еңбекке жарамсыздығы жағдайларында атқаратын қызметінен мерзімінен бұрын босатылуы мүмкін болды.

Осы екінші жағдайда көрсетілген негіздер бойынша әкім атқаратын қызметінен тиісті аудандық (қалалық) мәслихат депутаттарының жалпы санының кем дегенде үштен екісінің келісімімен жоғары тұрған әкімнің шешімімен босатылатындығы, Мәслихат келісіміне қосымша аудан (қала) прокурорының алдын ала қорытындысы болуы керектігі бекітілген болатын (74, 76, 77-тармақтар).

Бұдан кейін 2011 жылы 19 мамырда «Облыстық маңызы бар қалалар мен облыстар аудандарының, облыстық маңызы бар қалалардағы аудандардың, республикалық маңызы бар қала мен астанадағы аудандардың әкімдерін қызметке тағайындау, өкілеттігін тоқтату және қызметтен босату тәртібі туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы қабылданды. Онда облыстық маңызы бар қаланың, облыс аудандарының, облыстық маңызы бар қалалардағы аудандардың, республикалық маңызы бар қаладағы және астанадағы аудандардың әкімдерін қызметінен босату тәртібі қарастырылады. Өзге деңгейдегі әкімдерді қызметінен босату тәртібі Қазақстан Республикасы Президентінің 2013 жылғы 24 сәуірдегі №555 Жарлығымен бекітілген «Қазақстан Республикасының аудандық маңызы бар қалалары, ауылдық округтері, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кенттері мен ауылдары әкімдерін қызметке сайлау, өкілеттігін тоқтату және қызметтен босату ҚАҒИДАЛАРЫмен» реттеледі. Аталған актілерді саралау бүгінде аталмыш деңгейдегі әкімдерді қызметінен босатуға мәслихаттардың ешбір қатыспайтынын, яғ-

ни қандай да бір деңгейдегі әкімдерді босату келесі жоғары тұрған әкімдермен жүзеге асырылатындығын көрсетеді. Оны тиісті актілермен танысу дәлелдейді.

Жоғарыда атап кеткеніміздей, мәслихат пен жергілікті атқарушы органның арақатынасын мәслихаттың жұмысын ұйымдастырудан көруге болады. Бұл нысанда олардың бірінің жұмысына (мәслихаттың) екіншісінің қатысуы көбінесе міндеттелмейді, бірақ араласуы мүмкіндігін де жоймайды, Олай болса, өзара қатынастың бұл нысаны ұйымдық сипаттағы жағдайларды қамтиды. Олар мәслихат жұмысының ұйымдастырылуы мен жүргізілуіне байланысты. Нақты тоқталар болсақ:

- Мәслихаттың кезектен тыс сессиясы осы мәслихатқа сайланған депутаттар санының кемінде үштен бірінің, сондай-ақ әкімнің ұсынысы бойынша шақырылуы мүмкін;
- Мәслихат сессиясы төрағасының шақыруы бойынша жергілікті атқарушы органдар басшылары ... мәслихаттың құзырына жататын мәселелер бойынша ақпараттар беру үшін мәслихат сессиясына келуге міндетті;
- Мәслихат хатшысы мәслихат сессиясын шақыру уақыты мен өткізілетін орны туралы, сондай-ақ сессияның қарауына енгізілетін мәселелер туралы депутаттарға, халыққа және әкімге сессияға күні бұрын хабарлайды және сессияның қарауына енгізілетін мәселелер бойынша қажетті материалдарды депутаттарға және әкімге күні бұрын табыс етеді;
- Әкімдік ... белгіленген тәртіпте тұрақты комиссияларға олардың құзыретіндегі мәселелер бойынша қажетті ақпарат беруге міндетті.

1993 жылы 10 желтоқсанда қабылданған заңда жергілікті атқарушы органның мәслихаттың жұмысына араласуының бұдан өзге де нысандары бекітілді. Ол заңның 14-бабына сәйкес жергілікті әкім мәслихат – депутаттар жиналысы сессиясының күн тәртібін қалыптастыру үшін мәслихаттың қарауына мәселелерді енгізу мүмкіндігін пайдаланды; 15-бапта бекітілгендей, жергілікті әкім немесе оның орнындағы адам Мәслихат пен оның органдарының кез келген мәжілістеріне, оның ішінде жабық мәжілістеріне де қатысу құқығын иеленді; 42-баптың 1-тармағының 13-тармақшасына орай әкім Мәслихатқа – Депутаттар жиналы-

сына арнаулы комиссияларды (әкімшілік, бақылау комиссиялары, кәметке толмағандар ісі, маскүнемдік пен алкогольизмге қарсы күрес жөніндегі, тарих пен мәдениет ескерткіштерін қорғау жөніндегі комиссиялар) құру және олардың құрамы туралы ұсыныстар енгізді. Бұл аталғандар мәслихаттың ұйымдық қызметіне жергілікті атқарушы органның қатысуын білдіреді. Бүгінде осы қатынастың кері жағы, яғни әкімдіктің жұмысына мәслихаттың (оның өкілінің) қатысуы қарастырылмайды. «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» заңды талдау кері байланыстың да болғанын куәландырады, яғни тиісті заңның 31-бабына сәйкес әкім жанынан құрылатын ақылдасу-кеңесші органның – алқаның мәжілісіне Мәслихаттың хатшысы шақырылып, қатысатын болған.

Бұл аталғандардың барлығы да біртұтас механизмнің дербес элементтері ретінде өкілді және атқарушы органдардың қай кезде болмасын белгілі бір деңгейде өзара байланысып отырғанын көрсетеді.

Заң ғылымында аумақтың экономикалық және әлеуметтік проблемаларын шешуге мәслихаттардың неғұрлым белсенді қатысуына басымдық бере отырып, жергілікті өкілді және атқарушы органдар арасында өкілеттікті қайта бөлу туралы түрлі ұсыныстар бірнеше рет айтылды. Бірақ мәслихаттардың атқарушы билік органдары болып табылмайтындығы, олардың орнына бола алмайтындығы және олардың қызметіне араласпауы тиістілігі әр кезде ескеріле бермейді.

Бүгінде көпшілік жерлерде жергілікті өкілді органдар мен жергілікті атқарушы билік тармағы арасында өзара түсіністік, тиімді, белсенді өзара қатынас қалыптасып, олардың арасында тығыз іскерлік байланыс орнатылған. Тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктерді өркендетудің перспективалық жоспарлары, түрлі салалар бойынша экономикалық және әлеуметтік бағдарламалар қабылданып, олардың орындалуына бірлесе үлес қосып келеді. Аудан әкімдігі мен аудандық мәслихаттың үйлесімді жұмысы нәтижесіне дамудың барлық саласында алға қойған жылмажылғы міндеттер мен көрсеткіштер орындалуда. Экономика саласындағы жетістіктер әлеуметтік саланың көкейтесті мәселелерін шешуге жағдай туғызды.

«Тепе-теңдік» және «тежемелік» жүйесі тек республикалық деңгейде ғана емес, сонымен қоса аумақтық деңгейде де қолданылуы керек. Себебі нақ осы жүйе ғана мәслихат арқылы тұрғын халықтың және әкімдер арқылы мемлекеттің, сонымен қоса орталық пен жергілікті жерлердің мүдделерінің теңдігін қамтамасыз етеді. Ал тұрғын халық пен мемлекеттің, орталық пен жергілікті жерлердің мүдделерінің теңдігін сақтау жергілікті өкілді және атқарушы органдардың икемді өзара әрекетін қамтамасыз етеді.

2009 жылы 15 мамырда «Нұр Отан» ХДП-ның кезектен тыс XII съезі өтті. Онда негізінен «Нұр Отан» ХДП-ның 2009 – 2012 жылдарға арналған стратегиясы туралы мәселе қаралды. Съезде Қазақстан Республикасының Президенті, партия төрағасы Н.Ә. Назарбаев «Қазақстанның индустриялық технологиялық дамуы – біздің ортақ болашағымыз үшін» тақырыбында сөз сөйлеп, Қазақстан экономикасының дағдарыстан кейінгі серпінді секіру жоспарларын, базалық қағидаттарын ұсынды. Сонымен қатар Мемлекет басшысы Үкіметтің және «Нұр Отан» партиясының басшылығымен, облыстар, Алматы және Астана қалаларының әкімдерімен кеңейтілген кеңес өткізіліп, қарапайым халыққа түсінікті тілде негізгі міндеттерді және оны шешу жолдарын айқындап берді. Елбасы Үкімет пен әкімдерге Қазақстанның 2010 – 2020 жылдарға арналған индустриялық картасын әзірлеуді тапсыра отырып, оның мақсаты барлық қазақстандықтарға түсінікті болатындай, қазіргі кезеңде дамудың жалпыхалықтық идеясына айналатындай етіп жүргізу қажеттілігіне ерекше назар аударды. Алға қойған барлық міндеттер түптеп келгенде жергілікті өкілді және атқарушы органдардың алдына үш тұғырлы міндет жүктеді. Олар – инновациялық даму, халықтың тұрмыс деңгейін жақсарту, еліміздегі қоғамдық тұрақтылықты қамтамасыз ету. Демек, мәслихаттар мен әкімдіктердің алдына қойылған міндет те, жауапкершілік те, талап та зор. Бұл талап, міндеттерді орындау жергілікті өкілді органдар мен атқарушы органдардың үйлесімді, келісімді өзара әрекетінің нәтижесінде мүмкін болары даусыз.

3. МӘСЛИХАТТАР – ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ ОРГАНЫ РЕТІНДЕ

Мәслихаттар халық билігінің негізгі бір нысаны, қоғамды басқару жүйесінің ажырамас бөлігі болып табылады, Қазақстан Республикасының мемлекеттік және қоғамдық құрылысын демократиялық қайта құру жүйесінде маңызды орынды иеленеді. Қазақстандағы жүйелі қайта құрулардың жиырма жылдық бағдарында қоғамдағы экономикалық және саяси институттар түбегейлі реформаланды. Қазіргі кезеңде елімізде жергілікті жердегі басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жүргізілуде. Осыған орай, жергілікті басқару органдарын орталықсыздандырып, жергілікті буындарға нақтылы өкілдіктің бір бөлігін беру қажеттілігі танылды. Бұл үрдісті жүзеге асыру үшін жергілікті өзін-өзі басқару институттарын дамыту шарт. Мұның өзі мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттыру, басқарудың төменгі буынындағы жемқорлық деңгейін азайту, азаматтық қоғамның дамуына ықпал ету сияқты бірнеше стратегиялық мақсаттарға қол жеткізеді.

Қазақстан Республикасы Президенті өз Жолдауында мәслихаттарды жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі ретінде анықтап, Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың дамып келе жатқандығын көрсетті. Алайда ҚР Конституциясында және Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы заңында бекітілген оның негізгі қағидаттары өлі күнге дейін өзінің толық қолданымын тапқан жоқ.

Қоғам мен мемлекет жергілікті биліктің және оның басқару органдарының қызмет етуіне мұқтаж. Қазақстан мемлекетіндегі қоғамдық дамудың қазіргі тенденциясы қоғам мен мемлекет арасындағы қатынасты терең және түпкілікті қайта қарауды қажет етеді. Демократиялық құқықтық мемлекет құру жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімді жұмыс істейтін жүйесінің болуын шамалайды.

Баршаға белгілі болып отырғандай, жергілікті өзін-өзі басқарудың түптамыры орталық және жергілікті билік органдары өкілеттіктерінің шекарасын айқындауда жатыр. Осының өзінде де жергілікті өзін-өзі басқару түрғындардың еркінде. Ал бұл мемлекет мойындаған жергілікті маңызы бар мәселелерді олардың өзі шешуіне мүмкіндік беретін құқық. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары дербес өзара шарт негізінде орталық биліктің қамқорлығымен өзара іс-қимыл жасайды. Дегенмен олар орталыққа бағынбауы мүмкін. Ол мемлекеттің жергілікті өзін-өзі басқарудың қай үлгісін таңдап алуына байланысты. Қалай десе де кез келген жергілікті қауымдастықта тұрғын халықтың белсенділігін барынша дамытуға, тұрғындардың экономикалық және саяси күштерін өздері ұйымдастыруына жағдай жасауға мүмкіндік беретін жергілікті өзін-өзі басқару үлгісі неғұрлым тиімді болып табылады.

Мәслихаттардың тиімді қызметі оның құзыреті жүзеге асырылатын негізгі нысандарды сәтті ұйымдастыруға байланысты. Осыған байланысты, конституциялық және муниципалдық құқықтың өзекті әрі аса маңызды міндеті болып жергілікті өкілді органдардың теориялық-құқықтық негіздерін белсенді зерделеу, олардың қызметінің ұйымдық-құқықтық нысандарын зерттеу, олардың құзыретін жүзеге асыру жөнінде ғылыми негізделген ережелерді жасау табылады. Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару тиісті аумақтығы істің жай-күйі үшін жауапты болып табылатын өкілді және атқарушы органдармен, яғни мәслихаттармен және әкімдіктермен жүзеге асырылады.

Терең талдау мен ғылыми және әдістемелік ұсыныстар жүйесін әзірлеуді талап ететін конституциялық құқық ғылымының басым міндеттерінің ішінде маңызды орын жергілікті өкілді органдардың ұйымдық және құқықтық нысандарын зерттеуге тән. Өйткені жергілікті өкілді органдардың түбегейлі міндеті болып тұрғын халықтың жергілікті маңызы бар экономикалық және әлеуметтік мәселелерді дербес шешуі табылады.

Демократиялық, құқықтық мемлекет жағдайында жеке тұлға мен мемлекеттің, жергілікті қауымдастық пен биліктің орталық органдарының өзара қатынасы абсолюттік мемлекеттегі жағдайдан тіптен өзгеше болып келеді... Қазақстан Республикасында жергілікті өкілді органдар – мәслихаттар ретінде тиісті әкімші-

лік аумақтық бірліктің тұрғындарымен құрылатын сайланбалы органдар ұғынылады. Мәслихаттардың міндеттері ҚР Конституциясымен және заңнамасымен анықталған. Қазақстанда соңғы уақытта жүргізілген конституциялық реформа мәслихаттардың рөлін жана орынға көтерді.

ҚР Конституциясы жергілікті жерлердегі жария биліктің ұйымы ретінде жергілікті мемлекеттік басқару идеясын реттей отырып, аумақтық басқарудың барлық жүйесін қайта құру, мемлекеттің жергілікті органдарының қызметін жетілдіру міндетін белгіледі. Тиісінше сол мезеттен бастап мемлекеттік билікті, оның ішінде жергілікті басқаруды да реттеудің белсенді процесі басталды. Жергілікті басқаруды құқықтық реттеудің қазіргі кезеңі жергілікті басқару органдарының функциясын кеңейтумен, өз аумағындағы істің жай-күйі үшін олардың жауаптылығын көтерумен, жергілікті өзін-өзі басқаруға өтумен сипатталады. Жергілікті өкілді органдар өздерінің қызметін толығымен нормативтік құқықтық негізде құрады. Мәслихаттар еліміздің мемлекеттік бюджетінің құрамдас бөлігі болып табылатын жергілікті бюджеттен қаржыландырылады.

Республика Конституциясына енгізілген соңғы өзгертулер мен толықтыруларға сәйкес мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі ретінде анықталған. Конституцияның 89-бабы мәслихаттарды сөзсіз түрде жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде анықтайды. Осыған байланысты біз мәслихаттарды жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде қарастырас бұрын алдымен тиісті ұғымды анықтап алу қажет деп таптық. Бүгінгі күнге дейін «өзін-өзі басқару» термині өзге де бірқатар терминдер секілді әлеуметтік ғылымда толық нақты және бірыңғай ғылыми мәнге ие емес.

Еуропада «Өзін-өзі басқару» ұғымы XIX ғасырдың аяғында – XX ғасырдың басында пайда болды және белгілі бір істер шегін мүдделі азаматтардың тікелей немесе өздері сайлаған органдар арқылы өзге билік тарапынан қандай да бір араласусыз басқаруы ретінде түсіндіріледі.

«Өзін-өзі басқару» түсінігі қос мағынаға ие: кең және тар мағына. Бірінші жағдайда өкілді органдары бар мемлекет өзін-өзі басқаратын ұйым ретінде қарастырылуы мүмкін, оның құрылымында парламент өзін-өзі басқару органы болып табылады.

Қазіргі ғылыми әдебиетте «өзін-өзі басқару» термині тар мағынада әрі жергілікті өзін-өзі басқарудың синонимі ретінде қолданылады. Тиісті жағдайда қандай да бір әкімшілік-аумақтық бірліктің шаруашылық және өзге істеріне биліктің орталық органдары емес, оның тұрғындары басшылық ететіні ұғынылады. Тек осы мағынада ғана өзін-өзі басқару конституциялық құқықтың дербес институты ретінде болады.

Олай болса, өзін-өзі басқару жергілікті істер жалпы мемлекеттік істерге қарсы қойылатын жерде пайда болады деп және осы негізде биліктің орталық және жергілікті органдарының құзыреттері саласын ажырату ғана емес, соңғыларының дербестігі ғана емес, сондай-ақ олардың өзара тәуелсіздігі де ұйғарылады деп айтуға болады дейді Л.К. Амандыкова. Алайда практикада өзін-өзі басқару институттарының құзыретінің салалары және мемлекеттік-құқықтық мәртебесінің өзі де мемлекеттік билік органдары түрінде мемлекеттік құзыретінің салаларымен таңғаларлық үйлесетіні әрі өзін-өзі басқарудың түрлі нысандарын қамтитындығы соншалық, атап отырған тиісті қарсы қойылушылық өзінің мағынасын жояды. Ғылымда өзін-өзі басқаруды түрліше анықтайды. Еуропалық әдебиетте неғұрлым кең таралған түсінік ретінде танымал неміс ғалымы Г. Еллинектің анықтамасы қолданылады: «Өзін-өзі басқару» – бұл кәсіби мемлекеттік лауазымды тұлға болып табылмайтын тұлғалар арқылы мемлекеттік басқару, бұл мемлекеттік-бюрократиялық басқаруға қарсы, яғни мүдделі тұлғалардың өздері арқылы басқару»⁷¹. Революцияға дейінгі земстволық жерлерде Н. Лазаревскийдің келесі анықтамасы кеңінен қолданылды: «Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл орталықсыздандырылған мемлекеттік басқару, онда жергілікті органдардың дербестігі орталықсыздандырудың шынайылығын жасай отырып, бір мезгілде жергілікті мемлекеттік басқару органдарының тиісті жергілікті аумақпен, оның тұрғындарымен тығыз байланысын қамтамасыз ететін заңи кепілдіктер жүйесімен қамсыздандырылады»⁷².

⁷¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве, право современного государства. – СПб., 1908. – 433 с. – С. 108.

⁷² Лазаревский П. Самоуправление // Мелкая земская единица. – СПб., 1903-1904. – С. 87.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың танымал шетелдік теоретиктері Р. Редлих пен П. Ашлей жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті тұрғындардың немесе олармен сайланған өкілдердің оларға заң шығару билігімен берілген немесе оларға жалпы құқық бойынша тән болып табылатын өкілеттіктер мен міндеттерді жүзеге асыруы ретінде анықтайды⁷³.

Марксизм бағытындағылардың көзқарасы бойынша «жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті тұрғындардың үстем табынан уәкілеттік ететін тұлғаларды сайлау арқылы құрылатын, жергілікті жерлердегі қандай да бір істер шегін мемлекеттік басқару» ретінде анықталады⁷⁴.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды айқындап, өздігінше түсіндірген бірнеше теориялар болды.

Еуропалық Хартияда жергілікті өзін-өзі басқаруға келесідей анықтама беріледі: «Жергілікті өзін-өзі басқару ретінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мемлекеттік істердің көпшілік бөлігін реттеу және заң шегінде, өз жауаптылығында және жергілікті тұрғындардың мүддесінде оларға басшылық ету құқығы мен шынайы мүмкіндігі түсініледі». Келтірілген анықтамада жергілікті өзін-өзі басқарудың келесідей маңызды элементтері топтастырылған: *біріншіден*, жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырылуы мен қызметі заң шегінде жүзеге асырылады. *Екіншіден*, мұндай заң жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік істердің бірқатар бөлігін регламенттеу (реттеу) және осы істерге басшылық ету құқығын береді. Демек, жергілікті өзін-өзі басқару органдары қос сипатты функцияны орындайды: 1) мемлекеттік функцияны және 2) мемлекеттік емес функцияны. Оның үстіне (сонымен бірге) жергілікті өзін-өзі басқару жұмысының көлемінде біршама көп билікті мемлекеттік істер құрайды. Аз билікті мемлекеттік емес сипаттағы істер құрайды. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары регламенттейтін және басқаратын мемлекеттік істер секілді, мемлекеттік деп есептелмейтін істер де жергілікті маңызы бар істерге жатады. *Үшінші-*

⁷³ Редлих Р. Английское местное управление. – СПб., 1908. – 514 с. – С. 35; Ашлей П. Местное и центральное управление: пер с англ. / под ред. В. Дерюжинского. – СПб., 1910. – 397 с. – С. 3.

⁷⁴ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 32. – 268 с.

ден, жергілікті өзін-өзі басқару оның органдарының жауаптылығымен және тұрғындардың мүдделерінде жүзеге асырылады.

Хартияда берілген анықтама, нақты айтсақ, жергілікті өзін-өзі басқарумен регламенттелетін және басқарылатын «мемлекеттік істердің бірқатар көпшілік бөлігі» туралы бөлік жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекет қызметінің бір бөлігін жүзеге асыратынын, тиісінше мемлекеттік биліктің жалғасы, қажетті бөлігі болып табылатындығын көрсетеді деп есептейміз. Сонымен қоса жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті тұрғындардың қатысуымен жүзеге асырылады, сондықтан ол қоғамдық табиғатқа да ие. Бұл аталғандар Еуропалық Хартияның жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік-қоғамдық табиғаты идеясын белгілейтінін көрсетеді. Олай болса, Еуропалық Хартия жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттік басқарудан айырмайды және төменгі деңгейде оларды қисынды түрде бірге қосады. Бұл тиісінше мемлекеттік биліктің бастауы болып халық табылады деп есептеуге толық негіз береді.

Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік тұрғындарының және оның сайланбалы органдарының жергілікті істерді басқару жөніндегі мемлекетпен кепілдендірілген дербес қызметі⁷⁵. Бұл қызмет белгілі бір дәрежеде орталықтың билігімен, қызметімен байланысты болып келеді. Жергілікті биліктің орталық билікпен қатынасы олардың арасындағы бағыныштылық, дербестік шамасын көрсетеді. Жоғарыда атап кеткеніміздей, жария биліктің екі нысанының арасындағы өзара қатынас дәрежесін нақты мемлекеттің жергілікті өзін-өзі басқарудың қай үлгісін таңдап алғанына байланысты. Қазақстандағы жергілікті билік пен мемлекеттік биліктің арақатынасын анықтау үшін алдымен жергілікті өзін-өзі басқару үлгілерінің сипатын ашу керек. Ол өз кезегінде Қазақстанда қызмет алып отырған өзін-өзі басқарудың өзгешелігін көрсетеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың англосаксондық үлгісі жергілікті өкілді органдардың өзіне берілген өкілеттіктер шегінде автономды түрде дербес әрекет ететіндігімен және төменгі тұрған

⁷⁵ Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан // Г.С. Сапарғалиев, Б. Мухамеджанов, Л.Т. Жанузакова, Р.С. Сакиева. – Алматы: Жеті жарғы, 2000. – 312 с. – С. 269.

органдардың жоғары тұрған органдарға тікелей бағынуы болмайтындығымен сипатталады. Бұл үлгінің ерекшелігі болып биліктің түрлі деңгейінің автономдығының жоғары деңгейі мен әрбір деңгейдің органдарының құзыреттерінің нақты анықталғандығы, жергілікті жерлерде орталық биліктің өкілінің (агент) болмауы, жергілікті өзін-өзі басқарудың кейбір біраз лауазымды тұлғаларының сайланбалығы, басқарудың жанама тәсілдерін қолдану арқылы немесе сот арқылы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне бақылауды жүзеге асыруы есептеледі. Бұл аталған ерекшеліктер муниципалдық басқару жүйесінің орталық мемлекеттік билікке қатысты салыстырмалы дербестігін, оның жергілікті өмірдің көптеген мәселелерін шешуде үкіметтен тәуелсіз болуын, жергілікті жерлерде Үкіметтің жергілікті сайланбалы органға қамқорлық жасайтын өкілетті өкілдерінің болмауын шамалайды.

Бұл үлгіде мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейі орталық басқарудың «департаменттері» ретінде қарастырылмайды. Орталық органдар қызметкерлері жергілікті деңгейдегі қызметкерлермен иерархиялық байланыста болмайды, біріншілері заңды түрде соңғыларына тапсырма бере алады. Жергілікті және орталық қызметкерлерін байланыстыратын бірыңғай мемлекеттік (азаматтық) қызмет қалыптаспаған. Расында, мемлекеттік басқару бөлігінің әрбір жергілікті бөлігі жеке ұйым болғандықтан, олардың барлығын бірлестіретін бірыңғай мемлекеттік ұйым жоқ, сол себепті бір әкімшілік аумақтық бөлініс шегінде бірыңғай мемлекеттік (азаматтық) қызмет туралы түсінік жоқ. Бұл жағдайлардың барлығы орталық және жергілікті органдар арасындағы қатынастардың күрделілігін күшейтеді. Жергілікті басқару органдары оларға заңмен тікелей рұқсат етілгендерді ғана жасауға құқылы болады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың келесі үлгісі – континенталдық үлгі англосаксондық үлгіден мәнді түрде ерекшеленеді. Ол қатаң иерархиямен және орталық билікке бағыныштылығымен сипатталады. Бұл орталық биліктің жергілікті органдарға әкімшілік бақылау жасау жүйесін дамытуда, орталық пен жергілікті жерге қатысты бюрократиялық субординацияда байқалады. Бұл үлгіге жергілікті өзін-өзі басқарудың жергілікті басқарумен үйлестігі тән. Олай болса, басқарудың жергілікті органдарына

жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты белгілі бір функциялар жүктеледі. Континенталдық үлгіде жергілікті басқару мемлекеттік құрылым жанындағы маңызды институттардың бірі ретінде қарастырылады. Демек, бұл үлгінің ерекшелігі жергілікті басқару жүйесі мемлекеттің ресми құрылымы ретінде қарастырылатындығында. Ағылшын (англосаксондық) үлгісі бойынша жергілікті және орталық органдар бір-бірінен ажыратылса, ал еуропалық (континенталдық) үлгі бойынша олар біртұтас орган ретінде қарастырылады. Екі үлгіні талдау нәтижесінде континенталдық үлгіде муниципалдық органдар саяси тұрғыдан қарағанда орталық органдарға қатысты әлсіз болып табылатындығын, ал англосаксондық үлгіде керісінше олардың саяси күші мен дербестігі басым болып табылатындығын көреміз.

Алайда жергілікті өзін-өзі басқару реттелген елдер тура осы екі үлгіге қатаң сәйкестікте дамиды деп айта алмаймыз. Әр мемлекет белгілі бір үлгіні өзіне қабылдай отырып өзіндік ерекшеліктерінің негізінде дамиды. Мысалға алсақ, континенталдық үлгіге кіретін, оның классикалық үлгісі болып табылатын Франция мен Германия елдеріндегі муниципалитеттердің саяси күштері конституциялық тұрғыдан танылғандығы салдарынан күшті емес, оның күші жергілікті сайланбалы органдардың саяси байланысына қарай сараланатындығында. Өз кезегінде саяси партиялардағы байланыс орталық басқару органдарға ықпал ете алады. Ал англосаксондық үлгідегі Канада мемлекетінде муниципалды кеңестер, әдетте, партия негізінде құрылмайды. Бұл жергілікті шенеуніктердің саяси немесе федералды партиялармен байланыста жоқтығын білдіреді, барлық жағдайда олар бір-бірімен байланыста болмайды. Канададағы муниципалдық әлсіздіктің бір себебі осыда. Олай болса, жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін таңдау әр мемлекеттің дәстүрлі, нақты тәжірибесі, конституциялық ережелері негізінде жасалған.

Барлық жағдайда ағылшын үлгісі жағдайында саясаткерлер еуропалық үлгіде жоқ жағдайларды іздейді: азаматтар өздерінің муниципалды органдарындағы мемлекет билігінің кез келген тармағына қол жетімді болуы тиіс. Ал еуропалық үлгі тұрғысында жұмыс жасайтын саясаткерлер болса, жылдар бойы жергілікті органдарды орталық орган ықпалынан босату жағдайларын қарастырумен айналысады. Сөйтіп, мемлекеттер үшін му-

ниципалдық басқару жүйесін қалыптастыру екі абстракциялық үлгінің бірін таңдауда емес, тәжірибелік мәселелерді ыңғайлы түрде шешуден тұрады.

Осы уақытқа дейін жергілікті өзін-өзі басқарудың көптеген теориясы мен тұжырымдамасы, бірнеше үлгілері жасалды. Қаншама теория мен үлгілер жасалса да жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты мына бір ой өзгеріссіз сақталып отыр: жергілікті өзін-өзі басқару – бұл тікелей демократияның өзіндік нысаны, онда тікелей халық билігінің өкілді жүйемен байланысы көрініс береді және мұнда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жұмысына бақылау жасау тез әрі әбден мүмкін болады.

Аталған үлгілер біздің елімізде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін жасау үшін дайын нұсқау бермейді. Бұл екі үлгі де халқы дәстүрлі түрде либералдық құндылықтардың алып жүрушісі болып табылатын, жеке индивидтердің мүдделерін жоғары қоюды білдіретін батыс елдеріне тән. Ал Қазақстан көне заманнан бері өзінің географиялық орналасуы негізінде бірінші орынға рулық мүдделерді қоятын шығыстық дәстүрді және батыстық түсініктегі бостандық сүйгіштікті үйлестіретін құндылықтарды иеленеді. Оның бірегейлігі, өзгешелігі осында. Сондықтан мемлекеттік құрылыстың батыстық үлгілерінің позитивтік (оң) сәттерінен бас тартпай, бізге саяси мәдениеттің жергілікті өзгешелігін, халықтың менталитеті мен дәстүрін және ақыр аяғы мемлекеттің географиялық орналасуын ескеретін өзіндік кестемізді құру қажет деп жазады ғалымдар К.М. Казенов пен А.Н. Нукенов⁷⁶. Расында да, қоғамға жаңа институтты енгізу тиісті қоғамның объективтік және субъективтік жағдайларды ескеруі негізінде жүргізілуі керек. Ол тиісті институттың тиімді, сәтті қызмет етуінің негізі болып табылады.

Дегенмен жоғарыда ашылып, талданған жергілікті өзін-өзі басқарудың екі үлгісінің ішінен Қазақстан континенталдық үлгіге жақын. Қазақстанның жергілікті өзін-өзі басқарудың континенталдық үлгісіне жақын болып табылатындығын келесі жағдайлардан көреміз:

⁷⁶ Казенов К.М., Нукенов А.Н. Проблемы децентрализации власти в контексте политического развития Казахстана // Казахстан – Спектр. Научный журнал. – №1 (19). – 2002. – С. 39.

- Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті басқарумен үйлеседі;
- мемлекеттік басқарудың жергілікті органдарына – мәслихаттарға, әкімдіктерге жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты белгілі бір функциялар жүктеледі;
- жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын жүзеге асыратын жергілікті басқару органдары орталық билікке бағынады және оның бақылауында болады. Мысалы, жергілікті өкілді органдар жергілікті мемлекеттік басқару жүйесіне енгендіктен тұрғындар алдында есеп бермейді. Ал жергілікті атқару органдары жоғарыдан төмен қарай бағынғандықтан, азаматтардың талап-тілегіне тәуелді емес. Мәслихаттар әкімдіктерге бағынып, сайлаушылардың күнбе-күнгі қажеттерінен сырт қалған. Сондықтан да жергілікті билік органдары өзі көрсететін қоғамдық қызметінің деңгейі мен сапасы үшін халық алдында жауап бермейді.

Сонымен қоса еліміздің жергілікті өзін-өзі басқарудың континенталдық үлгісіне жақындығын Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуы Тұжырымдамасының жобасын сараптаудан көруге болады. Онда Қазақстан үшін халықаралық практикадағы жергілікті өзін-өзі басқарудың түрлі үлгілерінің ішінен француздық (континенталдық) үлгінің кейбір нышандары басым болып келетін аралас тип неғұрлым қолайлы екендігі белгіленеді. Бұл үлгі әлеуметтік-экономикалық салада жергілікті өзі-өзі басқару органдарына тиімді мемлекеттік бақылау жүргізуді анықтайды. Кейбір ғалымдар бұл үлгінің Қазақстан үшін қолайлы деп есептелу себебін Қазақстанның біртұтас мемлекет болып табылатындығымен байланыстырады. Расында да, біртұтас мемлекет жағдайында көбінесе басқару институты биліктің тігінен жүргізілуіне негізделеді, ал бұл бірыңғай әлеуметтік-экономикалық саясатты жүргізуді қамтамасыз етеді. Сол себепті де жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуының тұжырымдамасының жобасында белгіленгендей жергілікті өзін-өзі басқару мен мемлекеттік басқаруды тиімді үйлестіру (үштастыру) мақсатында төменгі әкімшілік-аумақтық құрылымдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қатар қолдану мақсатты. Осы тұрғыда төменгі деңгей-

лерде – қала, село және аудандарда жергілікті өкілді және атқарушы билік басшыларының функцияларын қосу жүргізілуі тиіс⁷⁷.

Ресейлік ғалым С.А. Авакьянның пікірі бойынша жергілікті өзін-өзі басқару – жария істерді басқарудың тұрғылықты халыққа ең жақын нысаны, онда жергілікті істердің бірқатар бөлігі тұрғындардың өздерімен шешілуі мүмкін, ал қалған мәселелерді шешу үшін олар жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құрады⁷⁸. Сонымен, жергілікті өзін-өзі басқару табиғаты бойынша тұрғын халыққа неғұрлым жақындатылған билік болып табылады.

Елімізде құқықтық мемлекет құру, демократиялық процесстерді тереңдету халық билігінің аса маңызды конституциялық институттарының бірі негізінде мәслихаттың жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде маңызын объективтік түрде көтереді. Нақ осы мемлекеттік-құқықтық негізде радикалдық саяси және экономикалық реформалардың, азаматтық келісім мен көп ұлтты қоғамның нығаюы тиімді жүзеге асырылып, әлеуметтік қайшылықтарды сәтті шешу және конституциялық құқықтар мен бостандықтарды бұзушылықтардың алдын алу мүмкін болады⁷⁹. Алайда жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу үшін тұрғын халықтың өзін-өзі ұйымдастыруының бұл нысаны, өзін-өзі басқарудың дамуы мемлекеттің қолдауымен және мемлекеттік кепілдіктер арқасында жүзеге асырылады⁸⁰.

Бүгінде жергілікті өзін-өзі басқару проблемаларын ұғынуға қазіргі қазақстандық ғылымда қадамдар жасалуда. Бұл мемлекеттік билікті орталықсыздандыру проблемаларымен және азаматтық қоғам құру проблемаларымен байланысты.

Шетелдік ғалымдар секілді бүгінде біраз қазақстандық ғалымдар да жергілікті өзін-өзі басқаруды оның мемлекетке қатыстылығы тұрғысында анықтайды. Өз кезегінде оларды үш топқа бөліп қарастыруға болады. Бірінші топтағылар жергілікті

⁷⁷ Концепция становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан, проект, вторая редакция. Алматы, 2002 // Рапогана. – 2002. – №26. – 5 июля.

⁷⁸ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебный курс. В 2-х т. Т. 2. – 2-е издание, перераб. и дополн. – М.: Юристъ, 2006. – 778 с. – С. 724.

⁷⁹ Конституционное право республика Казахстан: учебник / сост. А.Т. Ащеулов. – Алматы: КазГЮА, 2001. – 656 с. – С. 613.

⁸⁰ Миндагулов А.Х. О развитии системы местного самоуправления в Республике Казахстан // Правовая реформа в Казахстане. – 2007. – №2(36). – С. 7-10.

өзін-өзі басқаруды мемлекеттен, орталық биліктен дербес билік ретінде анықтайды. Қазақстандық белгілі ғалым В.Н. Уваров жергілікті өзін-өзі басқару билігін оның келесідей ерекшеліктері арқылы анықтайды. Оның пікірі бойынша жергілікті өзін-өзі басқару билігі, бір жағынан, мемлекеттік аппараттың құрылымына кірмейтін органдармен жүзеге асырылады; екінші жағынан, олардың қызметіне мемлекет әсер ете алмайды. Ғалым жергілікті өзін-өзі басқару билігін жария биліктің ерекше нысаны ретінде «муниципалдық билік» деп атауды негіздеді⁸¹.

Екінші топтағылар жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекетке тәуелді, оның бақылауында болатын билік ретінде анықтайды. Жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттен толығымен тәуелсіз қандай да бір құбылыс ретінде анықтауға ешқандай негіз жоқ деп есептейді профессор Л.Т. Жанұзақова. «Мемлекет жергілікті өзін-өзі басқаруды мойындай отырып өзінің жергілікті мәселелерді шешу жөніндегі өкілеттіктерінің бір бөлігін еркін түрде жергілікті өзін-өзі басқаруға береді. Өзге емес нақ мемлекет заң қабылдау және жергілікті өзін-өзі басқару актілерін тіркеу арқылы оның қызметін заңдылайды. Мемлекет оған мемлекеттік салықтар мен алымдардың бір бөлігін бөлу арқылы, жергілікті салықтар мен төлемдерді енгізуге құқық беру арқылы, мемлекеттік бюджеттен муниципалдық бюджетке дотация мен субвенциялар беру арқылы, муниципалдық меншікке мемлекеттік меншіктің объектілерінің бір бөлігін беру арқылы жергілікті өзін-өзі басқарудың қаржылық және экономикалық базасын құру үшін жағдай жасайды. Мемлекет жергілікті өзін-өзі басқару органдарының заңдарды сақтауы секілді, мемлекеттік бюджеттен бөлінген қаражатты мақсатты пайдалануына байланысты қызметін де бақылайды»⁸².

Ал үшінші топтағылар жергілікті өзін-өзі басқаруды жалпы түрде анықтайды, яғни оның орталық билікпен арақатынасын

⁸¹ Уваров В.Н. Местное государственное управление и самоуправление: единство и соотношение // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного и местного самоуправления государств-участников СНГ: материалы международного круглого стола. 23.06.2005 г. – Астана: ЗАО «Институт законодательства Республика Казахстан», 2005. – 248 с. – С. 127.

⁸² Жанұзақова Л.Т. Историко-правовые основы становления и развития органов местного государственного управления в Республике Казахстан // Известия НАН РК. Серия общ. наук. – 2005. – №3. – С. 31-39.

«Жергілікті өзін-өзі басқару» категориясын анықтауға негіз ретінде алмайды, одан тыс қарастырады. Мысалы, Н.С. Омаров «жергілікті өзін-өзі басқару» түсінігі жергілікті тұрғын халық тікелей немесе өздері сайлаған өкілдері арқылы тиісті аумақта тұратын халықтың тұрмыс жағдайын жақсарту мақсатында өзіндік және алдында тұрған өзге де мәселелерді дербес шешу құқығына және кең мүмкіндіктерге ие болатын басқаруды білдіреді деп есептейді⁸³.

Біздіңше, жергілікті өзін-өзі басқаруды анықтауда оның мемлекетке тәуелділігіне акцент жасауға болмайды, себебі қалай анықтасақ та жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекет пен қоғамды басқарудың біртұтас жүйесіне кіретіні, мемлекет белгілеген заң актілері негізінде әрекет ететіні, тиісінше қоғам мен мемлекетке тәуелді болып табылатыны даусыз. Жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттен толығымен тәуелсіз болуы мүмкін емес, ол мемлекеттің ішіндегі жеке мемлекет емес. Ол мемлекет ұстанған мақсаттарға сай, мемлекет белгілеген бағытта, оның саясатына қарсы келмейтіндей деңгейде, оның белгілеген нормаларының шегінде орталықтан қандай да бір дербестік шамасында өмір сүретін билік. Атап кеткен жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекет пен қоғамды басқарудың біртұтас жүйесіне кіретіні, мемлекет белгілеген заң актілері негізінде әрекет ететіні, қоғам мен мемлекетке тәуелді болып табылатыны тіптен жергілікті өзін-өзі басқарудың мазмұнын құрайтын элементтердің бірі болып табылады. Олай болса, мәселе, біздіңше, жергілікті басқарудың орталыққа қатысты дербестігінің дәрежесінде. Жоғарыда айтылған үлгілердің өзі де нақты осы жағдайларға – жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттен тәуелсіз болуы жағдайына емес, дербестігінің шамасына қарай бір-бірінен ажыратылады.

Тәуелсіздік алғаннан бері Қазақстанның экономикалық және саяси институттары түбегейлі реформалауға ұшырады. Мәслихаттардың жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде анықталу жолы ұзақ та күрделі сәттерден өтті. Жалпы, біздің республикамызда алғаш рет жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізуге деген

⁸³ Омаров Н.С. становление системы местного самоуправления Республики Казахстан (политологический анализ): автореф. дисс. канд. полит. наук. – Алматы, 2006. – 24 с. – С. 11.

талпыныс 1991 жылы 15 ақпанда қабылданған «Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» заңымен жасалды. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне халық депутаттарының жергілікті советтері, аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқару органдары, жергілікті референдум, азаматтардың жиналыстары (жиындар), конференциялар, тікелей демократияның өзге де нысандары енді. Алайда заңнама құқықтық бекіту арқылы ғана жергілікті өзін-өзі басқаруды құра алмайды, тек тұрғындардың өзін-өзі ұйымдастыруының ұзақ процесі үшін жағдайлар ғана жасауға қабілетті болады. Сонымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару мемлекет пен еңбек ұжымдары арасында өкілеттіктер саласын нақты ажыратуды, шаруашылық жүргізуші субъектілердің қызметіне жария биліктің шектеулі түрде араласуын шамалайды. 90-жылдардың басында Қазақстан өзінің нарыққа өтетіні туралы мәлімдеді. Меншіктің шешуші, басым көп үлесі мемлекеттің қолында болды және әкімшілік-командалық әдістермен басқарылып отырылды. Мұндай жағдайда мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын ажырату туралы айту бекер. 1992 жылы қаңтарда атқару комитеттерінің орнына келген және жоғарыдан тағайындалатын жергілікті әкімшілік институтының енгізілуі шындығында өзін-өзі басқарудың түбегейлі қағидаларының бірі – «жергілікті жерлердің» дербестігінен ауытқуды білдірді. 1993 жылғы Республика Конституциясында «жергілікті өзін-өзі басқару» түсінігі тіптен болған жоқ. 1993 жылы 10 желтоқсанда қабылданған «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» Республика заңы мемлекеттік биліктің субъектілері ретінде жергілікті өкілді және атқарушы органдардың мәртебесі мен өкілеттіктерін анықтады, тиісінше бұл заң жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті өкілді органдардың арақатынасын реттемеді. Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы жергілікті өзін-өзі басқару идеясына қайта оралды, бірақ өзге тұрғыда. Содан бергі уақыт аралығы жергілікті мемлекеттік басқару туралы норманың мазмұнын концептуалдық өзгертумен және Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды құру үшін жағдайлар жасаумен байланысты.

Конституцияның 89-бабына сәйкес Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі ше-

шуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады. 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. Республика Конституциясына енгізілген соңғы өзгертулерден кейін 2007 жылдың 21 мамырынан бастап мәслихаттарды жергілікті өзін-өзі басқару негізі ретінде айқындап, жергілікті жерлерде өзіне-өзі басқару органдарының жаңа жүйесін құру процесі басталды.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы жергілікті басқаруды мемлекеттік басқаруға және өзін-өзі басқаруға бөле отырып басқарудың жергілікті органдары үлгісін бекітті. Мұнысымен жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті мемлекеттік басқарудан бөлінгендей болды. Расында да, мұны Қазақстан Республикасының Конституциясының 33-бабынан көруге болады. Онда Қазақстан Республикасы азаматтарының мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тікелей өзі жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштер жолдауға құқығы бар екендігі айтылған. Бірақ белгілі ғалым Ф.С. Сапарғалиев Конституция жергілікті басқарудың екі жүйесін: жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқару жүйелерін құрмайды деп есептейді. Конституция мемлекеттік басқарудың ұйымдастырылуы мен қызметінің конституциялық-құқықтық негіздерін белгілей отырып, мемлекеттік басқару мәселелеріне тек назар аударады. Жергілікті өзін-өзі басқару селолық және қалалық жергілікті қауымдастықта тұратын әрі өмірлерін мемлекеттік органдардың нормативтік құқықтық актілерімен жеткілікті дәрежеде регламенттеу мүмкін болмайтын тұрғындарға қатысты болғандықтан, мемлекет жергілікті тұрғын халыққа мәселелердің белгілі бір бөлігін өздерінің реттеуіне құқық береді деп өз көзқарасын негіздейді⁸⁴.

⁸⁴ Сапарғалиев Ф.С. Некоторые соображения о местном самоуправлении в Республике Казахстан // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного и местного самоуправления государств-участников СНГ: материалы международного круглого стола. 23.06.2005 г. – Астана: ЗАО «Институт законодательства Республика Казахстан», 2005. – 248 с.

Қазақстанда қолданылып отырған аталмыш үлгі бойынша жергілікті деңгейде, бір жағынан, жергілікті өкілді және атқарушы органдар, екінші жағынан, өзге жергілікті өзін-өзі басқару органдары параллельді түрде әрекет етуі белгіленген. Бұл жөнінде Э.Б. Мухамеджанов жергілікті өкілді органдар мен жергілікті атқарушы органдар жергілікті мемлекеттік басқаруға емес, жергілікті басқаруға жатқызылуы тиіс деп ой қорытады⁸⁵.

Бүгінгі заңнама жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мәслихаттардың, әкімдіктердің жататындығын қандай да бір шамада белгілейді. Ал жергілікті өзін-өзі басқарудың өзге органдары туралы заңи тұрғыда нақты айту қиын. Күні кешегі тарихта жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қоғамдық өзін-өзі басқару комитеттері, жолдастық соттар, ерікті халық жасағы, көшелік, үйлік және кварталдық комитеттер және тұрғындардың өзге де өз күштерімен құрылған ұйымдары жатқызылғаны белгілі. Ал жергілікті өзін-өзі басқару нысандары ретінде жергілікті сұраулар, жиналыстар мен жиындар, тұрғылықты орны бойынша тұрғын халықтың кәсіби және өзге ерік білдірулері болуы мүмкін⁸⁶.

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясына сәйкес Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен олардың қызметі заңмен реттеледі. Конституцияның келесі бір бабына (92-б. 2-т.) сәйкес Конституцияда аталған өзге заңдар, яғни жай заңдар Парламент белгілейтін тәртіп пен мерзімде, бірақ Конституция күшіне енген күннен бастап 2 жылдан кешіктірмей қабылдануға тиіс. Оның ішінде жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң да Конституция күшіне енген күннен бастап 2 жылдан кешіктірмей, яғни 1997 жылдың 5 қыркүйегінен кешікпей қабылдануы керек болатын. Бұл заңды қабылдау үшін бірнеше рет әрекеттер жасалды. Нақты айтсақ, 2007 жылдың 21 мамырындағы соңғы конституциялық реформамен мәслихат-

⁸⁵ Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о проблеме введения в Казахстане органов местного самоуправления // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного и местного самоуправления государств-участников СНГ: материалы международного круглого стола. 23.06.2005 г. – Астана: ЗАО «Институт законодательства Республика Казахстан», 2005. – 248 с. – С. 142.

⁸⁶ Толковый словарь Конституции Республики Казахстан. – Алматы: Жеті жарғы, 1996. – 368 с. – С. 268-269.

тар өзін-өзі басқару органы ретінде анықталғанға дейін 4 рет тиісті заң жобасы Үкіметтің заң жобасы жұмыс жоспарына кіргізіліп (1996, 1997, 1999, 2000 ж.), 2 рет Парламентке енгізілді, бірақ әр кезде де шалалығы себепті қайтарылып отырылды. Тиісінше бұқаралық ақпарат құралдарында бірнеше рет Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың түрлі үлгілерін қарастырған жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң жобалары жарияланды. Олардың бірнешеуіне тоқталар болсақ, 2000 жылы өзін-өзі басқару органдары ретінде кеңес, жамият және жетекші ұсынылған заң жобасы енгізілді. Кеңес – бұл жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органы, жамият – жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органы, жетекші – жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органының басшысы ретінде қарастырылды⁸⁷.

Үкіметпен ұсынылған заң жобалары қоғам мүшелері тарапынан түрліше бағаланып, қоғамдық сынға түсіп жатты. «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы бұл заң жобасының қабылданбауы ондағы кейбір ережелеріне байланысты болды, – дейді тиісті заң жобаларына сын білдірушілердің бірі. Мысалы, ... біздің ойымызша, 2000 жылдың 8 тамызында Парламентке Үкіметпен енгізілген бұл заң жобасында жергілікті қауымдастық ұғымы дұрыс анықталмаған әрі онда жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жергілікті мемлекеттік басқару органдары иеленетін өкілеттіктерден бөлек, олардан айырылатын қандай да бір жаңа құзырет ойлап табу да дұрыс емес»⁸⁸.

Бұл сынмен келісуге болады, себебі жергілікті өзін-өзі басқару – жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге арналған механизм. Ол мәселелер Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың құрылмауына байланысты жергілікті мемлекеттік басқару органдарының қарауына жатқызылған. Олай болса, жергілікті өзін-өзі басқару органдары жергілікті мемлекеттік басқару органдарының қарауына жатқызылған, алайда олардың конституциялық өкілеттіктерін қоспағанда тұрғындардың өмір сүруін қамтамасыз ету мәселелерімен айналысуы тиіс.

⁸⁷ Проект законов РК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» // Индустриальная Караганда. – 2000. – 22 сентября.

⁸⁸ Проблемные вопросы реализации конституционных положений о местном самоуправлении // <http://www.zakon.kz/203764-problemnye-voprosy-realizacii.html>.

Тиісті сын пікір білдіруші жергілікті өзін-өзі басқару туралы өзге заң жобаларына да қатысты өзінің көзқарастарын білдірді. Кезекті бір сынында ол: «Ұсынылған заң жобаларының бірінде жергілікті өзін-өзі басқарудың құрылымы мәселесі дұрыс ойластырылмаған әрі жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясына толық көлемде сәйкес келмеген болатын. Бұл жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жұмысын жөнге салуға әсер етудің орнына олардың арасында келіспеушіліктер тууына алғышарттар жасады. Мысалы, жоба бойынша жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органы – Кеңеспен қоса атқарушы органның басшысын – жетекшіні де тікелей тұрғындармен сайлау қарастырылған. Мұның нәтижесінде практикада жергілікті қауымдастықта өзгеше бір қосөкіметтік (двоевластие) жағдай қалыптасуы мүмкін еді...», – деген пікір білдірді⁸⁹. Тиісті пікір білдірушінің алдыңғы сынымен келіскенімізбен, соңғысымен, яғни жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органының басшысының сайлануына, соған байланысты қосөкіметтік жағдайдың туындауына қатысты кері көзқарасымен келісе бермейміз. Себебі жергілікті өзін-өзі басқару органын анықтайтын көрсеткіштің бірі – нақ осы сайланбалық белгісі емес пе? Практикада, жергілікті өзін-өзі басқару құрылымында оның атқарушы органының басшысы тікелей тұрғындармен немесе оның жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органымен сайлануы мүмкін. Әрі қосөкіметтік жағдай тиісті басшысының сайлануы арқылы туындамайды.

Біздің бұл заң жобаларына қатысты пікіріміз: аталған барлық заң жобалары жергілікті өзін-өзі басқару органдарын мәслихаттан бөлек органдар түрінде құруды ұстанды. Қазақстанда ол кезде де жергілікті өзін-өзі басқару органдары болды. Олар жергілікті өкілді органдар – мәслихаттар. Мәслихаттар ол кезде де жергілікті өзін-өзі басқару органы деп есептелуі үшін қажетті негізгі белгілерді иеленді: олар тұрғындармен тікелей сайланды, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу өкілеттіктерін иеленді, оларды шешу үшін өз бюджеті (жергілікті), өзінің айрықша құзыреті болды. Жергілікті бюджеттегі кіріс бөлігінің жергілікті мәселелерді шешуге жетіп-жетпеуі – бұл басқа мәселе.

⁸⁹ Проблемные вопросы реализации конституционных положений о местном самоуправлении // <http://www.zakon.kz/203764-problemnye-voprosy-realizacii.html>.

2006 жылдың 29 маусымында Парламент Мәжілісінің қарауына «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» кезекті жаңа заң жобасы енгізілді. Заң жобасында жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде жергілікті қауымдастықтың сайланбалы мүшелерінен құралуы тиісті Кеңес қарастырылды. Кеңес өз кезегінде Төрағаны – Кеңеспен және жергілікті қауымдастық жиналысымен қабылданған шешімдердің орындалуын жүзеге асыратын тұлғаны сайлауға тиіс болды⁹⁰. Алайда кейінірек тиісті заң жобасын бастамашы кері қайтарып алды.

2001 жылғы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Республика заңына ҚР Конституциясының 89-бабы талап еткен жергілікті өзін-өзі басқару туралы ережелерді бекітетін тиісінше өзгертулер енгізілгенін айта кеткен жөн. Бұл заңға енгізілген түзетулерге жергілікті өзін-өзі басқарудың негізін мәслихаттар – жергілікті өкілді органдар құрайтындығы туралы ҚР Президенті ұсынған және заң шығарушылар тарапынан қолдау тапқан тұжырымдама негіз болды. Сонымен, Қазақстанда халықтың өзіне тән егемен билігін жүзеге асыруының конституциялық нысандарының бірі ретінде жергілікті өзін-өзі басқару бір мезгілде қоғамды басқарудың дербес әдісі ретінде танылды.

Мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқару құрылымында негізгі әрі тиімді элемент болып табылады. Біз мәслихаттарға өзін-өзі басқару органы мәртебесін беру жергілікті өкілді органдарды жаңа деңгейге көтереді, олардың жергілікті қауымдастық алдында тұрған міндеттерді неғұрлым сапалы және тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің тұрғындарын қатыстыра отырып шешуіне мүмкіндік береді деп есептейміз. Мәслихаттарды жергілікті маңызы бар істерді шешуге қабілетті шынайы жергілікті өзін-өзі басқару органына айналдыру үшін біз ең бастысы құқықтық және экономикалық-қаржылық кепілдіктер жүйесі жасалуы керек деп есептейміз, нақты айтсақ, мәслихаттарды жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде анықтап қана қоймай, негізгі жергілікті маңызы бар істердің шегін ажырататын, мәслихаттардың өкілеттіктерін жергілікті істерді шешіп, тұрғын ха-

⁹⁰ Теоретические аспекты становления и развития местного самоуправления в Республике Казахстан // <http://articlekz.com/article/6093>.

лықтың мүддесін білдіріп, еркін қанағаттандыра алатындай дәрежеге дейін кеңейтетін, мәслихаттардың өз өкілеттіктерін жүзеге асыруы үшін жеткілікті экономикалық-қаржылық негіздерді бекітетін заңнама қажет. Осы орайда біз қоғам қайраткері Ә. Бәйменовтің кез келген басқару деңгейінде бір баланс болуы тиіс, ол – өкілеттілік, жауапкершілік және қаржы деген пікірімен келісеміз. Осы үшеуі бір-бірімен байланысты. Жауапкершілік туындау үшін оған өкілеттілік беру қажет. Ал өкілеттілікті жүзеге асыру үшін қаржы керек...⁹¹.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ішінде өкілді органдар ерекше орынға ие. Олар жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы өкілеттіктерді іске асыру жөніндегі негізгі функцияларды жүзеге асырады, атқарушы органдардың қызметіне бақылау жасайды. Жергілікті өзін-өзі басқарудың өзге органдарының құрылымы мен кадрлық құрамы және қызмет етуі, жергілікті әлеуметтік міндеттердің шешілуі осы органдардың шешіміне байланысты. Бұл тұрғыда тиісті қызметті тек оның мазмұны бойынша ғана емес, сондай-ақ нысаны бойынша да тиісінше жүзеге асыру мәселесі неғұрлым өзекті болып табылады. Себебі ол жергілікті маңызы бар мәселелер бойынша неғұрлым тиімді шешімдер шығаруға және жүзеге асыруға мүмкіндік береді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі ретінде мәслихаттар аймақтық саясат шегінде жергілікті әлеуметтік, экономикалық, ұлттық, саяси, мәдени мүдделерді жүзеге асырады. Демек, жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі тағайымы болып жергілікті тұрғындардың және нақты аймақтың мүдделерінде аумақтық басқаруды ұйымдастыру табылады⁹².

Жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде мәслихаттардың қызметі жергілікті жерлерде тұратын тұрғындардың барлық интеллектуалдық, ұйымдық, ақпараттық потенциалдарын, олардың өмір сүруі үшін қалыпты жағдайларды қамтамасыз етуге

⁹¹ Өзін-өзі басқару несімен өзекті? Ә. Бәйменовпен жүргізілген сұхбат // Көзқарас. – 2009. – №10 (476). – 5-11 наурыз.

⁹² Жиреншин К.А. Историко-теоретические основы местного самоуправления в Казахстане // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного и местного самоуправления государств-участников СНГ: материалы международного круглого стола. 23.06.2005 г. – Астана: ЗАО «Институт законодательства Республика Казахстан», 2005. – 248 с. – С. 114.

мүмкіндік беретін кез келген ресурстарды пайдалана отырып өзінің тұрмысын құру мәселелерін шешу құқығына негізделеді.

Жергілікті өкілді органдардың қызметі тұрғын халық үшін жариялы болып, жергілікті тұрғындардың және құқық шығармашылық пен құқық қолданушылық қызметті жүзеге асыратын мемлекеттің құзыретті органдарының бақылауында болуы тиіс, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызмет ету жүйесіне сырттан араласуды ең төменгі деңгейге жеткізуі, яғни өзін-өзі басқаруды шынайы түрде демократияландырудың мақсатына қызмет етуі тиіс.

Республика Конституциясында белгіленгендей, мәслихаттар тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктегі халықтың еркін білдіреді. Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы заңнамаға сәйкес мәслихаттар жергілікті өкілді орган ретінде республиканың барлық әкімшілік-аумақтық бірліктерінде емес, тек үш бірлікте ғана: облыс, аудан, қалаларда ғана құрылады. Оның өзінде қаланың тек республикалық маңызы бар қала, астана және облыстық маңызы бар қала деңгейінде ғана болады.

2009 жылғы 9 ақпандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуға арналған реформаға сәйкес «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңға 2-1 бап енгізіліп, онда жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын аумақтық негіз анықталды. Тиісті бапқа сәйкес республикамызда жергілікті өзін-өзі басқару облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық (селолық) округ, кент пен ауыл (ауылдық (селолық) округ құрамына кірмейтін) шегінде жүзеге асырылады. Яғни Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару республикамыздың әкімшілік-аумақтық құрылысының барлық дерлік бірліктерінде ұйымдастырылады. Әрине, жергілікті өзін-өзі басқару бұл бөліністерде тұрғын халықпен тікелей және өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылуы мүмкін. Ал жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын органдар ретінде қандай органдар ұғынылатынына келсек, бізде бұл мәселе жайлы түсініксіздік жағдай туындайды. Біздіңше, ол жергілікті өзін-өзі басқару органдарының заңнамада нақты, толық анықталмауына байланысты болып отыр. Көрші Ресей мемлекетіне көз жіберіп қарасақ, онда жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде бірнеше органдар танылған, оның ішінде қандай да болмасын му-

ниципалдық құрылымда өкілді органның, атқарушы-өкімші органның және муниципалдық құрылымның басшысының болуы міндеттілігі және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мемлекеттік билік органдарының жүйесіне кірмейтіндігі нақты реттелген⁹³. Біздің заңнамамызға талдау жасасақ, ол жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде мәслихаттардың облыс, аудан, қала (республикалық маңызы бар қала, астана, облыстық маңызы бар қала) шегінен өзге бірліктерде құрылмайтындығын, тиісінше ауыл (село), поселке, аудандық маңызы бар қала, ауылдық (селолық) округ, қаладағы аудан деңгейінде тұрғын халықтың өзін-өзі басқаруының өкілді органдары құрылмай тиісті аумақта бір ғана тұлға – әкім жергілікті өзін-өзі басқару функциясын жүзеге асыруы мүмкіндігін көреміз. Заңда бекітілген жергілікті қауымдастықтың жиналысын муниципалдық құрылымның өкілді органы ретінде анықтамаймыз. Тиісті «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңның өзінде ол тұрғын халықтың жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруының тікелей нысаны ретінде анықталған (39-3 бап). Біздің ойымызша, тиісті аумақтың тұрғын халқының еркін білдіріп, мүддесін жүзеге асыруды, жергілікті маңызы бар істерді тиімді шешуді қамтамасыз ететін шыннайы жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін әкімшілік-аумақтық бірліктерде жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді және атқарушы құрылымдарын құру қажет. Муниципалдық билік тиімді жүзеге асырылу үшін бұл екі құрылымның екеуінің де болуы шарт. Олардың бірі жергілікті істерді шешу жөнінде шешімдер шығарып, тұрғындардың еркін танып, оларға ресми сипат берсе, келесісі тұрғындардың өкілді органның шешімдерінде рәсімделген еркін жүзеге асырады. Муниципалдық биліктің осы органдары тепе-теңдік және тежемелік жүйесіне сәйкес міндеттердің өзіне тиесілі бөлігін орындайтын құрылым ретінде бекуі тиімді болып табылады.

Мәслихаттардың тек облыс, аудан және республикалық маңызы бар қала (астана) мен облыстық маңызы бар қала деңгейінде ғана құрылуы олардың муниципалдық құрылымның мүддесінен

⁹³ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – 2-е изд. – М.: ТК Велби, изд. «Проспект», 2008. – 672 с. – С. 514-515.

гөрі мемлекеттік басқару мүддесі үшін тиімділігін көрсетеді. Бұл деңгейлердегі мәслихаттар жергілікті елді мекендердегі тұрғындардың қажеттігінен алыстау. Сондықтан олардың жергілікті тұрғын халықтың мүддесін шынайы білуін қамтамасыз ету үшін оларды «халыққа», «жергілікті істерге» жақындату керек деп есептейміз. Оның үстіне «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңда, атап кеткеніміздей, жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың аумақтық негіздері ретінде облыс, аудан, қалалардан басқа да бірліктер аталған. Заң бұл бірліктерде жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құруға тыйым салмайды. Олай болса, бұл ол жерлерде мәслихаттан басқа (әзірге белгісіз) өкілді органның құрылуы мүмкіндігін жоймайды. Ол орган құрылған жағдайда ол өзге емес мәслихаттың өкілеттіктерінің негізгі бөліктерін құрайтын мәселелерді қарап, шешумен айналысары хақ. Демек, ол белгісіз орган құрылып, оның мәслихаттан аталуы бөлек болғанымен, мақсаты мен тағайымы, өкілеттіктері бір болса, оларды басқаша атаумен атағаннан не айырмашылық бар. Бүгінде кейбір аумақтарда өзін-өзі басқару органы ретінде жеке бір мәселемен айналысатын органдар құрылып отыр. Алайда оларды жергілікті мәселелерді толығымен шешуге қабілетті жергілікті өзін-өзі басқарудың органы ретінде анықтауға болмайды. Олар тұтас органдан гөрі оның бір бөлігіне көбірек ұқсап келеді. Оларды Ресейдегідей әкімшілік-аумақтық бірліктерде құрылуы міндетті емес муниципалдық құрылымның органдарының бірі ретінде қалдыруға болады (бақылаушы орган ретінде немесе т.с.с.). Олай болса, біздіңше жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органы ретінде мәслихаттан өзге орган іздемей-ақ, республикамыздың тиісінше заңнамаларына толықтырулар енгізе отырып аталмыш әкімшілік-аумақтық бірліктерде де муниципалдық құрылымның өкілді органы ретінде мәслихаттарды бекіткен дұрыс болар. Өйткені, жоғарыда атап кеткеніміздей, толыққанды жергілікті өзін-өзі басқару институты үшін өкілді орган қажетті элемент болып табылады.

Мәслихаттардың құрылу деңгейіне қатысты осы уақытқа дейін ғылымда түрлі көзқарастар білдіріліп келеді. Л.К. Амандыкова кандидаттық диссертациясында әкімшілік-аумақтық бірліктердің ауданмен ғана шектелмейтіндігіне сүйене отырып,

мәслихаттарды (өзін-өзі басқару органы ретінде) аудандардан тыс бірліктерде де құруды негіздейді, бірақ бір қызығы, ол өзін-өзі басқару органы ретінде мәслихаттарды құру деңгейіне селолық округті ғана қосады. Өз сөзімен айтқанда, «мәслихаттар тек аудандарда ғана құрылмауы керек. Олай болса, ҚР Конституциясы селолық округ секілді әкімшілік-аумақтық бірліктерде мәслихаттар құру мүмкіндігіне тыйым салмайды, қайта оған жол береді»⁹⁴.

Белгілі ғалым, профессор Л.Т. Жанұзақова мәслихаттар мен жергілікті атқарушы органдарды қайта құру жолымен басқару жүйесін реформалауды жүргізетін бірліктер ретінде облыстан төмен деңгейлерді, яғни аудандар мен қалаларды (республикалық маңызы бар қала мен астанадан басқасын) атайды. Ол облыстық деңгейде мәслихаттар мен әкімшіліктердің мемлекеттік басқарудың аймақтық органдары ретінде, әкімдердің ҚР Президенті мен Үкіметінің өкілі ретінде сақталатындығын белгілейді. Аудан және қала деңгейлерінде жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органдарын сайлау жүргізіледі. Сондай-ақ бұл деңгейлерде тұрғындармен немесе өкілді органмен атқарушы орган, оның басшысы (мэр, жетекші, әкім) сайланады, оны облыстық әкім бекітеді. Осылайша, ол жергілікті өзін-өзі басқарудың басшысы ретінде және орталық биліктің өкілі ретінде қосарлас мәртебеге ие болады.

Одан әрі, төменгі аумақтық бірліктерде – поселкелерде, ауылдарда, селоларда, ауылдық (селолық) округтерде, қаладағы аудандарда тұрғындардың тікелей дауыс беруі арқылы сайланатын, басшысы да тұрғын халықпен сайланатын және облыстық әкімнің келісімі бойынша жоғары тұрған жергілікті өзін-өзі басқарудың басшысымен бекітілетін (немесе келісілетін) жетекші (әкім) басшылық ететін өкілді және атқарушы деп бөлінбейтін жергілікті өзін-өзі басқарудың біртұтас органдары құрылады дейді. Біз аталмыш ғалымның бұл пікірінен оның мәслихаттарды жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде анықтамайтынын, ал жергілікті өзін-өзі басқару, тиісінше оның органдарының ұйымдастырылуының аумақтық негізі болып облыстан (республикалық маңызы бар қала мен астанадан) төмен деңгейлерді анықтайтынын

⁹⁴ Амандыкова Л.К. Дисс. к. ю. н. – С. 24.

көріп отырмыз⁹⁵. Келесі бір ғалым жергілікті өзін-өзі басқаруды аудандық және облыстық маңызы бар қала деңгейінде енгізуді қарастыратын Л.Т. Жанұзақова ұсынған үлгімен келіспейтіндігін білдіреді. «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» заңға сәйкес аудан әкімшілік-аумақтық бірлік ретінде аймақ категориясына жатады. Аймақ – республиканың бірнеше елді мекендері енгізілетін, оның мүддесі үшін құрылатын және басқарылатын республика аумағының бір бөлігі (2-баптың 2-тармағы). Аудан деңгейінде дербес және өз жауаптылығында қызмет үшін азаматтардың өзіндік ұйымын құру күмәнді. Бір аудандағы әртүрлі селолық қоныстың тұрғындарын өзара ештеңе байланыстырмайды. Әрбір нақты қоныстарда өзіндік проблемалары, жергілікті маңызды өзіндік мәселелері болады әрі олар нақты қонысқа қатысты өзінің нақты шешімін талап етеді. Нақ осы себепті жергілікті өзін-өзі басқарудың аудандық аумақтық негізінде тұрғындардың тиімді өзіндік ұйымдастырылуы және дербес қызметі болмайды. Мұндайда жергілікті өзін-өзі басқарудың аудандық органдарының жұмысы әкімшіліктендіруге соқтырады. Аудандық бөлініс жергілікті бастамашылықты жүзеге асыру үшін емес, жоғарыдан басқаруды ыңғайлы ету үшін құрылған. Аудандық басқару органдары мемлекеттік биліктің деңгейі болуы тиіс, мемлекеттік бюджеттен қаржыландырылып, мемлекеттік билік органдары алдында жауапты болуы керек.

Сонымен қоса аудан деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының болуы кезінде осы аймаққа кіретін әкімшілік-аумақтық бірліктердің жергілікті өзін-өзі басқару органдарының вертикалды бағыныштылығы сөзсіз орын алады, ал ол жергілікті маңызы бар мәселелерді жергілікті қауымдастықтың дербес шешуі қағидасына қайшы келеді.

Келесі бір ғалым Э.Б. Мухамеджанов оның облыс, аудан, қала (республикалық және облыстық маңызы бар қала, астана) деңгейімен шектелмей, жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде мәслихаттарды одан тыс жерлерде де құру туралы пікірін қолдаймыз⁹⁶.

⁹⁵ Жанұзақова Л.Т. Конституционно-правовые основы местного самоуправления и проблемы его формирования в РК // Научные труды «Әділет». – 2003. – №2 (14). – С. 85.

⁹⁶ Мухамеджанов Э.Б. К вопросу о проблеме введения в Казахстане органов местного самоуправления // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного

Жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде мәслихаттар белгілі бір еркіндік, дербестік дәрежесін иеленері хақ. Осы тұста олардың орталықтан дербестік дәрежесін мемлекеттің айқын-дайтынын көрсету қажет. Олай болса, шынайы жұмыс істейтін жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құруда мемлекеттің шын мәнінде толыққанды жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыруға деген талпынысы шешуші мәнге ие болады.

Жергілікті өзін-өзі басқару мемлекетке арнайы тиесілі функцияларды иеленетін жүйе ретінде «жоғарыдан» зорлап берілмеуі керек, ол азаматтардың өздерінің бастамасының жемісі, нәтижесі ретінде олардың жергілікті маңызы бар жеке мәселелерді шешуі үшін өзін-өзі ұйымдастыруға ұмтылысы ретінде «төменнен» пайда болуы тиіс⁹⁷.

Тұтастай алғанда, басқаруды орталықсыздандыру басқаруды демократияландыру және оның тиімділігін көтеру үшін жағдай жасай отырып үкіметті халыққа жақындатуға бағытталған қоғамдық қайта құрушылықтар процестерінің маңызды құрамдас бөлігі болып табылады. Орталықсыздандырылған басқарудың жұмыс істейтін жүйесін жасау – бұл сөзсіз жан-жақты ойластырылуы тиіс аса күрделі процесс.

Біз Ө.Қ. Қопабаевтың басқару реформасы тұрақты түрде түзету жасауды талап етеді, оны қысқа мерзімде аяқтауға және бір реттік заң актісін қабылдау ретінде қарастыруға болмайды деген пікірімен келісеміз⁹⁸.

Мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде демократиялық мемлекеттің ең басты институттарының бірі саналып, азаматтардың билікпен байланысын қамтамасыз етіп, олардың мемлекеттік басқару ісіне қатысуына мүмкіндік береді. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың Қазақстанда күқық-

и местного самоуправления государств-участников СНГ: материалы международного круглого стола. 23.06.2005 г. – Астана: ЗАО «Институт законодательства Республика Казахстан», 2005. – 248 с. – С. 142.

⁹⁷ Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан // Сапарғалиев Г.С., Мухамеджанов Б., Жанузакова Л.Т., Сакиева Р.С. – Алматы: Жеті жарғы, 2000. – 312 с. – С. 271.

⁹⁸ Копабаяев О.К. Проблемы совершенствования регионального развития в Казахстане // Проблемы, опыт и перспективы развития местного государственного и местного самоуправления государств-участников СНГ: материалы международного круглого стола. 23.06.2005 г. – Астана: ЗАО «Институт законодательства Республика Казахстан», 2005. – 248 с. – С. 159.

тық мемлекет орнату ісінде ұшан-теңіз маңызы бар. Алайда қазіргі кезеңде жергілікті өзін-өзі басқаруды қоғамдық институт ретінде дамыту үшін қажетті жағдайлар болмай отыр. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметі бірқатар нормативтік актілермен реттеледі. Дегенмен де осы уақытқа дейін Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды толыққанды реттейтін заң қабылданған жоқ. Оның үстіне, бұл ұзын арқан, кең тұсау, осы салада күрмеуі қиын басқа да мәселелердің туындауына себепші болып отыр. Бұл жергілікті өзін-өзі басқару институтының жетілмегендігінен туындаған кұбылыс. Сайып келгенде, осы уақытқа дейін жергілікті өзін-өзі басқарудың, оны жүзеге асыратын органдардың институционалдық мәртебесін түсінбеу тиімді әрі сапалы заң актілерінің қабылдануына кедергі жасап отыр. Ал тиісті заңнамалық, құқықтық қажетті базаның жоқтығы жергілікті өзін-өзі басқарудың елдегі саяси жүйедегі мәртебесі мен рөлін айқындауға мүмкіндік бермей отыр. Дегенмен бұл салада бірқатар іс-шаралар жүргізілді, ашып айтсақ, бұл мәселе Парламент пен Үкіметтегі, сондай-ақ үкіметтік емес ұйымдардағы ұйымдардың жеке пікірсайыс арнасына айналып, демократиялық реформалардың бағдарламасын жасақтау мен нақтылау жөніндегі мемлекеттік комиссияның бір жұмысшы тобының зерттеу объектісі де болды.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды толығымен енгізу – көп сатылы, ұзаққа созылатын, бірақ кейінге қалдыруға болмайтын процесс. Себебі азаматтық қоғамды қалыптастырып дамытудың өзі, елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының жалпы деңгейі, жалпылай алғанда, жергілікті қауымдастықтың өміріне тікелей ықпал ететін мәселелер мен жағдайлардың бәрі осы үрдіске байланысты.

Еліміздің өзіндік өзгешеліктері мен даму тарихын, сондай-ақ халықаралық тәжірибені терең зерттей отырып, Қазақстанға орталықсыздандыру және демократиялық қайта құрушылықтарды сәтті жалғастырудың өзіндік жолын таңдауы керек.

Мәслихаттардың жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде тиімділігінің аса маңызды шарты болып оның жергілікті өзін-өзі басқарудың міндеттері мен функцияларына сәйкес келуі қажетті жергілікті, аймақтық және жалпымемлекеттік мүдделерді үйлестіруге бағытталғандығы табылады. Мәслихаттардың рөлін кү-

шейту және оларға қосымша өкілеттіктер беру – жергілікті жерлерде өзін-өзі басқаруды құру жөніндегі алғашқы қадамдардың бірі. Қазақстанда қалалар мен аудандар аумағында жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты құрылымын құру үшін алғышарттар бар екенін айттық. Мұндай орган болып депутаттары жалпыға бірдей, еркін, жасырын дауыс беру негізінде сайланатын мәслихаттар табылады. Бүгінде жергілікті өзін-өзі басқару – біршама дәрежеде мемлекеттік биліктің жалғасы, ол жергілікті тұрғындардың қатысуымен жүзеге асырылады, сондықтан да қоғамдық сипатқа ие. Демек, жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде мәслихаттар екі жақты функцияларды – мемлекеттік және мемлекеттік емес функцияларды атқарады.

Бұған дейін атап кеткеніміздей, жергілікті өзін-өзі басқару мемлекет пен қоғамды басқарудың біртұтас жүйесіне кіреді. Жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекетпен өзара байланысы жергілікті өзін-өзі басқарудың мазмұнына кіретін элементтердің бірі болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл мемлекет шегінде оның белгілеген нормаларына сәйкестікте жүзеге асырылатын қоғамды басқарудың бір нысаны.

Тиісті мемлекет аумағында, оның нормалары шегінде қызмет ете отырып муниципалдық билік мемлекетпен (оның органдарымен) етене байланыста, өзара қатынаста болады.

Бақылау сұрақтары

1. Муниципалдық құқықтың түсінігі, реттеу пәні және реттеу әдістері.
2. Муниципалдық құқықтық қатынастар. Муниципалдық құқықтық нормалар.
3. Муниципалдық құқықтың қайнар көздері.
4. Муниципалдық құқық – ғылым ретінде және оқу тәртібі ретінде.
5. Муниципалдық құқықтың конституциялық құқықпен өзара байланысы, ерекшелігі.
6. Жергілікті өзін-өзі басқарудың түсінігі. Қалыптасу және даму тарихы.
7. Жергілікті өзін-өзі басқарудың белгілері.
8. Жергілікті өзін-өзі басқарудың теориясы.
9. Жергілікті өзін-өзі басқарудың мазмұнына кіретін элементтер.
10. Жергілікті өзін-өзі басқарудың принциптері.
11. Жергілікті өзін-өзі басқарудың функциялары.
12. Жергілікті өзін-өзі басқарудың үлгілері.
13. Жергілікті өзін-өзі басқарудың англосаксондық үлгісінің сипаты, ерекшеліктері.
14. Жергілікті өзін-өзі басқарудың континенталдық үлгісінің сипаты, ерекшеліктері.
15. Жергілікті өзін-өзі басқарудың нысандары.
16. Жергілікті өзін-өзі басқарудың Қазақстанның заңнамасында реттелуі.
17. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі: түсінігі және элементтері.
18. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде өкілді және тікелей демократия нысандарын үйлестіру.
19. Муниципалдық органдар – жергілікті өзін-өзі басқару органдары.
20. Жергілікті өкілді органдарға, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлау, жергілікті референдум, тұрғылықты халықтан сұрау жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде.
21. Жергілікті референдум – жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің бір элементі ретінде.
22. Жергілікті өкілді органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлау.
23. Жергілікті өзін-өзі басқару негіздері: түсінігі, мәні, түрлері.
24. Жергілікті өзін-өзі басқарудың аумақтық негізі.
25. Жергілікті өзін-өзі басқарудың демографиялық негізі.
26. Жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізі.
27. Жергілікті өзін-өзі басқару қызметінің құрылымы және ұйымдық негіздері.
28. Жергілікті өзін-өзі басқарудың материалдық-қаржылық базасы. Жергілікті өзін-өзі басқарудың экономикалық негізі.
29. Жергілікті өзін-өзі басқарудың құзыреті: түсінігі, құрылымы және элементтері.
30. Муниципалдық құрылымның құзыреті. Жергілікті маңызы бар мәселелер.

31. Муниципалдық құрылым шегінде тұратын азаматтармен жүзеге асырылатын құзыреттер.
32. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыреттері.
33. Мемлекеттік билік пен муниципалдық биліктің өзара қатынасы: мәні және негізделетін қағидалары.
34. Мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өзара қатынасының нысандары.
35. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік өкілеттікті жүктеу.
36. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жергілікті өзін-өзі басқару аумағындағы кәсіпорын, мекеме және ұйымдармен өзара қатынас жасауы.
37. Жергілікті өзін-өзі басқарудың кепілдіктерінің түсінігі және жүйесі.
38. Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдық және материалдық-қаржылық дербестігін қамтамасыз ететін кепілдіктер.
39. Жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық кепілдіктері.
40. Муниципалдық құқықтағы жауапкершіліктің түсінігі. Муниципалдық жауаптылықтың ерекшеліктері.
41. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен лауазымды тұлғаларының конституциялық-құқықтық жауаптылығы.
42. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен оның лауазымды тұлғаларын муниципалдық-құқықтық жауаптылыққа тарту ерекшеліктері.
43. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен оның лауазымды тұлғаларының заңды тұлға және жеке тұлға алдындағы жауапкершілігі.
44. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен лауазымды тұлғаларының қызметіне бақылау жасау.
45. Шетелдерде жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы мен дамуы.
46. Қазіргі кезеңдегі Ресейдегі өзін-өзі басқару. Ерекшеліктері.
47. Шетелдердегі жергілікті басқару мен өзін-өзі басқарудың дамуының негізгі тенденциялары.
48. Ұлыбританиядағы жергілікті өзін-өзі басқару. Ерекшеліктері.
49. Жапониядағы жергілікті өзін-өзі басқару. Ерекшеліктері.
50. Франциядағы жергілікті өзін-өзі басқару. Ерекшеліктері.

Тест сұрақтары

- 1. 1995 жылғы Конституцияда жергілікті өзін-өзі басқару қалай бекітілген?**
- A) азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асыруды қамтамасыз етуге арналған халықтың социалистік өзін-өзі басқаруы ретінде
 - B) 1995 жылғы Конституцияда жергілікті өзін-өзі басқару бекітілмеген
 - C) Конституцияда ҚР-да жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылатындығы бекітілген
 - D) жергілікті өзін-өзі басқару Конституцияда тікелей және өкілді демократияның бір нысаны ретінде бекітілген
 - E) жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғын халық тікелей, сондай-ақ мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатындығы реттелген
 - F) жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті жерлерде сот органдарымен жүзеге асырылады
 - G) Конституцияда жергілікті өзін-өзі басқару бекітілмеген, ол туралы «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» арнайы заң қабылданған
 - H) жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру заңға сәйкес берілуі мүмкін
- Жауап = C, E, H
- 2. Жергілікті өзін-өзі басқарудың қағидаларына жатпайды:**
- A) жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзінің шешуі
 - B) биліктің үш тармаққа бөлінуі
 - C) жергілікті өзін-өзі басқару модельдерінің көптүрлілігі
 - D) саяси плюрализм және көп партиялық
 - E) азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын, заңды мүдделерін қорғау
 - F) тікелей немесе өзі сайлайтын органдары арқылы тұрғылықты халықтың жергілікті маңызы бар мәселелерді дербес шешуі
 - G) қос азаматтықты мойындамау
 - H) экономикалық және қаржылық дербестік
- Жауап = B, D, G
- 3. ҚР-да жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне кіреді:**
- A) өкілді және атқарушы органдар
 - B) құқық қорғау органдары
 - C) халық депутаттарының Жоғарғы Кеңесі және мәслихаттар
 - D) сайлаулар, жергілікті референдум, тұрғылықты орны бойынша тұрғын халықтың кәсіптік және өзге ерік білдірулері
 - E) сайлау комиссиялары
 - F) азаматтардың жиналыстары, жиындары
 - G) министрліктер
 - H) жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы және өзге органдары кіреді
- Жауап = D, F, H

- 4. Жергілікті мемлекеттік басқару – бұл:**
- A) жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асыратын қызмет
 - B) тиісті аумақ шегінде заң шығармашылықты жүзеге асыратын қызмет
 - C) сот шешімдерін жүзеге асыруға бағытталған қызмет
 - D) орталық атқарушы органдар жүзеге асыратын қызмет
 - E) тиісті аумақта мемлекеттік саясатты жүргізу мақсатында жүзеге асырылатын қызмет
 - F) мемлекеттік басқарудан толығымен бөлек, дербес жүргізілетін қызмет
 - G) облыс, аудан, қала шегіндегі барлық мемлекеттік органдардың қызметі
 - H) мәслихат пен әкімияттардың тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты болып табылатын қызметі
- Жауап = A, E, H

- 5. Қазақстанда жергілікті мемлекеттік басқару органдарына кіреді:**
- A) министрліктер
 - B) агенттіктер
 - C) мәслихаттар
 - D) бөлімдер мен басқармалар
 - E) департаменттер
 - F) әкімдіктер
 - G) инспекциялар
 - H) әкімдер
- Жауап = C, F, H

- 6. Мәслихаттардың мәртебесі:**
- A) облыс (республикалық маңызы бар қала және астана), аудан (облыстық маңызы бар қала) халқы сайлайтын жергілікті өкілді орган
 - B) заңдардың орындалуын қамтамасыз ететін атқарушы орган
 - C) конституциялық бақылау органы
 - D) тиісті аумақ халқының еркін білдіретін жергілікті өкілді орган
 - E) сот төрелігін жүзеге асыратын жергілікті сот органы
 - F) өз қызметінде Үкіметке жауапты болып табылатын басқарушы орган
 - G) жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын өкілді орган
 - H) Парламент депутаттарымен сайланатын, олардың еркін білдіретін орган
- Жауап = A, D, G

- 7. Мәслихаттардың құрылу тәртібі:**
- A) мәслихаттарды Парламент Сенаты құрады
 - B) мәслихаттар Республика халқымен жеті жылға сайланады
 - C) мәслихаттарды тиісті аумақ халқы бес жыл мерзімге сайлайды
 - D) мәслихаттарды әкімнің ұсынуымен Президент құрады
 - E) көмелеттік жасқа толған Республика азаматы мәслихатқа сайланады
 - F) жиырма жасқа толған ҚР азаматы мәслихат депутаты болып сайлана алады
 - G) мәслихаттар жанама сайлау құқығы негізінде таңдаушылармен сайланады

Н) мәслихаттар жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде құрылады
Жауап = С, F, Н

8. Қазақстан Республикасының Орталық сайлау комиссиясы белгілейтін мәслихат депутаттарының шекті саны:

- A) барлық деңгейдегі мәслихаттарда – 50-ге дейін
 - B) облыстық мәслихатта, Астана және Алматы қалалық мәслихаттарында – 50-ге дейін
 - C) облыстық, қалалық мәслихаттарда – 40-қа дейін, ауданда – 20-ға дейін
 - D) қалалық мәслихатта – 30-ға дейін
 - E) барлық деңгейдегі мәслихаттарда – 30-ға дейін
 - F) аудандық мәслихатта – 25-ке дейін
 - G) барлық деңгейдегі мәслихаттарда кемінде 20 депутат болуы тиіс
 - Н) барлық мәслихат үшін депутаттар саны 10 мен 30 аралығында болуы тиіс
- Жауап = B, D, F

9. Мәслихаттардың құзыретіне жататын мәселелер:

- A) Ұлттық Банк Төрағасын, Бас Прокурорды қызметке тағайындау
 - B) республикалық референдум өткізу жөнінде шешім қабылдау
 - C) тиісті аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын бекіту
 - D) азаматтарға кешірім жасауды жүзеге асыру
 - E) жергілікті бюджетті және олардың атқарылуы туралы есептерді бекіту
 - F) Республиканың сыртқы саясатын жүргізу жөнінде шаралар әзірлеу
 - G) мәслихаттың тұрақты комиссиялары мен өзге де органдарын құру
 - Н) мемлекеттік меншікті басқаруды ұйымдастыру
- Жауап = C, E, G

10. Мәслихат сессиясын шақыру тәртібі:

- A) мәслихаттың бірінші сессиясын тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасы шақырады
 - B) мәслихаттың бірінші сессиясын жергілікті әкім шақырады
 - C) мәслихаттың сессияларын әкімнің ұсынысы негізінде Президент шақырады
 - D) мәслихат сессиялары жылына кемінде екі рет, он күнге шақырылады
 - E) мәслихаттың кезекті сессиясы жылына бір рет, кезектен тыс сессиясы кемінде төрт рет шақырылады
 - F) мәслихаттың кезекті сессиясы кемінде жылына төрт рет шақырылады
 - G) мәслихат сессияларын оның хатшысы шақырады, жүргізеді
 - Н) мәслихаттың кезекті сессиясын мәслихат сессиясының төрағасы жүргізеді
- Жауап = A, F, Н

11. Мәслихаттың кезектен тыс сессиясы шақырылады:

- A) сайланған депутаттар санының кемінде үштен бірінің ұсынысы бойынша

- B) Парламент Сенатының ұсынысы бойынша
 - C) әкімнің ұсынысы бойынша
 - D) Парламент Мәжілісінің ұсынысы бойынша
 - E) кезектен тыс сессияны мәслихат сессиясының төрағасы шақырады
 - F) Орталық сайлау комиссиясының төрағасы шақырады
 - G) Республика Президенті шақырады
 - H) жергілікті ішкі істер бөлімінің басшысының ұсынысы негізінде
- Жауап = A, C, E

12. Мәні бойынша жергілікті өзін-өзі басқару:

- A) халық тікелей жүзеге асыратын қызмет
 - B) халықтың заң шығару жөніндегі қызметі
 - C) Президент атынан жергілікті аумақта жүргізілетін қызмет
 - D) мәслихат депутаттарын сайлау жөніндегі қызмет
 - E) мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын қызмет
 - F) жергілікті жерлерде мемлекеттік органдармен жүзеге асырылатын қызмет
 - G) жергілікті жерлерде мемлекеттің саясатын жүргізу жөніндегі қызмет
 - H) жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет
- Жауап = A, E, H

13. Әкімдіктің мәртебесі бойынша мынадай орган болып табылады:

- A) конституциялық бақылау органы
 - B) облыстың (республикалық маңызы бар қаланың, астананың), ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) әкімі басқаратын атқарушы орган
 - C) еліміздің атқару билігі жүйесін басқаратын жоғары атқарушы орган
 - D) тиісті аумақ халқының еркін білдіретін жергілікті өкілді орган
 - E) сот төрелігін жүзеге асыратын жергілікті сот органы
 - F) тиісті аумақта жергілікті мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын алқалы атқарушы орган
 - G) өз құзыреті шегінде тиісті аумақта жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын атқарушы орган
 - H) заңдардың сақталуын қамтамасыз ететін жергілікті бақылау органы
- Жауап = B, F, G

14. Әкімдіктер құрылмайды:

- A) облыстарда
 - B) аудандарда
 - C) ауылдарда
 - D) астанада
 - E) поселкелерде
 - F) республикалық маңызы бар қалаларда
 - G) ауылдық округтерде
 - H) облыстық маңызы бар қалаларда
- Жауап = C, E, G

15. Республика әкімдерінің мәртебесі:

- A) жергілікті атқарушы органды (ол құрылған жағдайда) басқаратын тұлға
 - B) жергілікті өкілді органның қызметіне басшылық ететін лауазымды тұлға
 - C) жергілікті жерлерде қызмет ететін Республика Үкіметінің бір мүшесі
 - D) тиісті аумақтық дамуы үшін жауапты болатын Парламенттің өкілі
 - E) тиісті аумақта мемлекеттік саясаттың жүргізілуін қамтамасыз ететін тұлға
 - F) тиісті аумақта заңдылықты қамтамасыз ететін бақылаушы
 - G) жергілікті бюджеттің атқарылуына бақылау жасайтын Үкімет өкілі
 - H) тиісті аумақтың әлеуметтік-экономикалық дамуының жай-күйіне жауапты ҚР Президенті мен Үкіметінің өкілі
- Жауап = A, E, H

16. Әкімдердің қызметіне орналасу тәртібі:

- A) облыстардың әкімдерін Премьер-Министр тағайындайды
 - B) облыс әкімдерін тиісінше облыстардың мәслихаттары сайлайды
 - C) облыстардың әкімдерін қызметке тиісінше облыстардың мәслихаттарының келісімімен Президент тағайындайды
 - D) облыс және астана әкімдерін Президент, қалғандарын Үкімет тағайындайды
 - E) республикалық маңызы бар қала және астана әкімдерін тиісінше аумақтың мәслихаттарының келісімімен Президент тағайындайды
 - F) облыс, аудан әкімдерін Президент, қала әкімдерін Премьер-Министр құрады
 - G) өзге әкімшілік-аумақтық бөліністердің әкімдері қызметке Президент белгілейтін тәртіппен тағайындалады немесе сайланады
 - H) барлық әкімдерді Президенттің ұсынысы бойынша Парламент сайлайды
- Жауап = C, E, G

17. Мәслихаттан өзге жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлау өзгешелігі:

- A) тиісті органға сайлау кезінде қалалық және селолық қауымдастықтардың аумақтарын қамтитын көп мандатты аумақтық сайлау округтері құрылады
 - B) сайлаушылардың басым көпшілігінің дауысын алған кандидат сайланады
 - C) тиісті органға сайлау кезінде бүкіл ҚР аумағы біртұтас жалпыұлттық сайлау округі болып табылады
 - D) тиісті органға сайлауда қайта дауыс беру өткізілуі мүмкін
 - E) тиісті органның мүшелері таңдаушылармен сайланады
 - F) тиісті органға сайлауда қосымша сайлау өткізілуі мүмкін
 - G) басқа кандидаттармен салыстырғанда дауыс беруге қатысқан сайлаушылар дауысының көпшілік санын алған кандидат сайланады
 - H) тиісті органға сайлауда бір мандаттық аумақтық сайлау округтері құрылады
- Жауап = A, F, G

18. Мәслихат депутаттарын сайлауда сайлау қорлары мынадай қаражаттардан құралады:

- A) кандидаттың сайлау қорына бөлген жеке қаражатынан
 - B) республикалық бюджет қаражатынан
 - C) жергілікті бюджет есебінен
 - D) кандидатты ұсынған қоғамдық бірлестіктің қаражатынан
 - E) халықаралық ұйымдар мен халықаралық қоғамдық бірлестіктердің қаражатынан
 - F) зейнатақы қорлары қаражатынан
 - G) шетел азаматтары мен азаматтығы жоқ адамдардың қаражатынан
 - H) Республика азаматтары мен ұйымдарының ерікті қайырмалдықтарынан
- Жауап = A, D, H

19. Мәслихат өз өкілеттігін жүзеге асырады:

- A) сессияларда
 - B) ғылыми семинарларда
 - C) тұрақты комиссиялары мен өзге де органдары арқылы
 - D) партия жиналыстарында партия мүшелері арқылы
 - E) мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихаттың депутаттары мен хатшысы арқылы
 - F) сессияларда саяси партиялардың жетекшілігімен
 - G) жергілікті әкімдер мен депутаттар арқылы
 - H) конституциялық қадағалау органдарымен бірлесіп отырып
- Жауап = A, C, E

20. Республика заңнамасына сәйкес Мәслихаттардың халыққа есеп беруі мәселесі келесідей реттелген:

- A) мәслихаттар жылына кемінде бір рет халық алдында есеп береді
 - B) мәслихаттар жылына кемінде бір рет Республика Президенті алдында есеп береді
 - C) мәслихаттар жылына бір рет обыстық әкім алдында есеп береді
 - D) мәслихаттар өз атқарған қызметі үшін ешкімнің алдында есеп бермейді
 - E) мәслихаттар халық алдында атқарған жұмысы туралы есеп береді
 - F) мәслихаттар жергілікті атқарушы органдардың атқарған жұмысы туралы есеп береді
 - G) мәслихаттар Республика заңдарының орындалуы үшін Парламент алдында есеп береді әрі жауапты болып табылады
 - H) мәслихаттар халық алдында тұрақты комиссияларының қызметі туралы есеп береді
- Жауап = A, E, H

21. Жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын шақыру тәртібі:

- A) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын осы мәслихат үшін белгіленген депутаттар санының кемінде төрттен үші болған ретте шақырады

- В) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын Республика Президенті шақырады
 - С) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын мәслихат депутаттары тіркелген күннен бастап отыз күн мерзімнен кешіктірмей шақырады
 - Д) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын депутаттардың 100%-ы сайланған жағдайда шақырады
 - Е) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын сайлау өткізілген күннен кейін 1 апта ішінде мәслихат хатшысы шақырады
 - Ғ) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын сайлау өткізілген күннен бастап 1 ай ішінде жергілікті әкім шақырады
 - Г) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын Орталық сайлау комиссиясының төрағасы Президенттің келісімімен шақырады
 - Н) жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасы шақырады
- Жауап = А, С, Н

22. Мәслихат сессиясын өткізу тәртібі:

- А) мәслихат сессиясы Парламент палаталарының бірлескен және бөлек отырыстары түрінде өткізіледі
 - В) мәслихат сессиясы жалпы отырыс нысанында өткізіледі.
 - С) мәслихат сессиясын мәслихат төрағасы ашып, жүргізеді
 - Д) әдетте, мәслихат сессиясын мәслихат сессиясының төрағасы жүргізеді
 - Е) мәслихат сессиясын Орталық сайлау комиссиясының белгілеуі бойынша депутаттардың бірі шақырады, жүргізеді
 - Ғ) мәслихат депутаттары жалпы санының 50%-дан астамы мәслихат сессиясына қатысса, ол заңды болады
 - Г) мәслихат депутаттары жалпы санының кемінде үштен екісі мәслихат сессиясына қатысса, ол заңды болады
 - Н) мәслихат сессиясы депутаттардың 100%-ы қатысқанда ғана заңды деп танылады
- Жауап = В, D, G

23. Мәслихат депутатының өкілеттігі мынадай жағдайларда мерзімінен бұрын тоқтатылмайды:

- А) депутат қайтыс болған, депутатты хабар-ошарсыз кеткен деп тану туралы сот шешімі не оны қайтыс болған деп жариялау туралы сот шешімі заңды күшіне енген
- В) депутат саяси партияға мүше болып кірсе
- С) депутат ақы төленетін қызмет атқарса, кәсіпкерлікпен айналысса
- Д) тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністен тысқары жерге тұрақты тұруға кетсе
- Е) депутатқа қандай да бір қылмыстық іс бойынша айыпкер ретінде болса
- Ғ) депутат Қазақстан Республикасының азаматтығынан шығу туралы өтініш білдірсе
- Г) депутатты әрекетке қабілетсіз немесе әрекет ету қабілеті шектеулі деп тану туралы сот шешімі заңды күшіне енсе

- Н) депутат өзі мүшесі болып табылатын саяси партия құрамынан шығарылса
Жауап = А, D, G

24. Мәслихат өкілеттігін тоқтату негіздері:

- А) Мәслихат өкілеттігі ҚР Конституциясында белгіленген оның өкілеттік мерзімі аяқталғанда тоқтатылады
В) Мәслихаттың өкілеттігі мерзімінен бұрын Парламентпен тоқтатылады
С) Мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын ҚР Президенті тоқтатады
D) Мәслихаттың өкілеттігі оның соңғы сессиясында тоқтатылады
Е) Мәслихаттың өкілеттігі Парламенттің бірінші сессиясы ашылған сәттен тоқтатылады
F) Мәслихаттың өкілеттігі Республика Президентімен төтенше жағдайларда тоқтатылады
G) Мәслихаттың өкілеттігін мәслихат өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдаған жағдайда тоқтатылады
Н) Мәслихаттың өкілеттігін Бас Прокурордың ұсынуы бойынша Конституциялық Кеңес тоқтатады
Жауап = А, С, G

25. Мәслихаттардағы депутаттық бірлестіктерге жатады:

- А) үкіметтік сағат
В) парламенттік тыңдаулар
С) сессия
D) депутаттық топ
Е) саяси партия жиналысы
F) тұрақты комитеттер
G) саяси партиялар фракциялары
Н) саяси партиялар фракциялары және өзге де қоғамдық бірлестіктер, депутаттық топтар түрінде депутаттық бірлестіктер
Жауап = D, G, H

26. Депутаттық бірлестік ретінде фракция – бұл:

- А) депутаттардың өз өкілеттіктерін жүзеге асыруға арналған бірлестігі
В) заңда белгіленген тәртіппен тіркелген саяси партияның немесе өзге де қоғамдық бірлестіктің атынан өкілдік ететін топ
С) депутаттардың сайлау округтеріндегі бірлескен жұмысын жүзеге асыруға арналған бірлестігі
D) мәслихатта тиісті саяси партияның немесе өзге де қоғамдық бірлестіктің мүдделерін білдіру мақсатында құрылатын топ
Е) мәслихаттың құзырына жатқызылған мәселелерді сессияларда қарауға әзірлеу мақсатында мәслихат хатшысымен құрылатын қоғамдық бірлестік
F) жергілікті бюджеттің атқарылуына бақылау жүргізу үшін құрылатын одақ
G) мәслихаттың кемінде бес депутатын біріктіретін топ

Н) мәслихат сессиясының күн тәртібін қалыптастыру үшін құрылатын бірлестік
Жауап = В, D, G

27. Мәслихаттардағы депутаттық бірлестіктердің құрамы:

- A) депутаттық бірлестіктің құрамында мәслихаттың кемінде 5 депутаты болуға тиіс
 - B) депутаттық бірлестіктің құрамында мәслихат төрағасы, хатшысы және кемінде 15 депутат болуға тиіс
 - C) депутаттық бірлестіктің құрамына тексеру комиссиясының төрағасы кіре алмайды
 - D) депутаттық бірлестіктің құрамы Парламент Сенатымен келісіледі
 - E) депутаттық бірлестіктің құрамына жергілікті әкім, оның аппаратының қызметкерлері кіреді
 - F) депутаттық бірлестіктің құрамына мәслихат депутаттары кіре алмайды
 - G) депутаттық бірлестіктің құрамын Президент белгілейді
 - H) депутаттық бірлестіктің құрамына мәслихат хатшысы кіре алмайды
- Жауап = A, C, H

28. Мәслихат депутаты сауалмен жүгінуге құқылы:

- A) Республика Президентіне
 - B) тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасына және мүшесіне
 - C) Парламент депутаттарына
 - D) Бас Прокурорға
 - E) Конституциялық Кеңеске
 - F) әкімге
 - G) Республика Үкіметіне
 - H) жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың лауазымды адамдарына
- Жауап = B, F, H

29. Мәслихат депутатына мінеу, көпшілік алдында кешірім сұрауға мәжбүр ету секілді жазалау шаралары қолданылуы мүмкін:

- A) «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңда көзделген өз міндеттерін орындамағаны үшін
 - B) «ҚР-дағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заңда көзделген өз міндеттерін тиісінше орындамағаны үшін
 - C) сотпен іс-әрекетке қабілетсіз деп танылған болса
 - D) мәслихат регламентінде белгіленген депутаттық әдеп қағидаларын бұзғаны үшін
 - E) сайлау науқанында өзі туралы жалған үгіт жүргізгені үшін
 - F) ҚР азаматтығынан айырылған болса
 - G) қылмыс жасағаны үшін
 - H) әкімшілік құқықбұзушылық жасағаны үшін
- Жауап = A, D, G

30. Мәслихаттың уақытша комиссияларының құрылу мақсаты және тәртібі:

- A) уақытша комиссиялар жергілікті бюджетті бекіту мақсатында құрылады
 - B) уақытша комиссиялар әкімге сенімсіздік білдіру үшін құрылады
 - C) уақытша комиссиялар мәслихаттың құзырына жатқызылған мәселелерді сессияларда қарауға әзірлеу мақсатында құрылады
 - D) уақытша комиссиялар тиісті аумақтарда сайлауларды ұйымдастыру және өткізу үшін құрылады
 - E) уақытша комиссияларды мәслихат хатшысы құруы мүмкін
 - F) уақытша комиссияларды тиісті аумақтың әкімі құрады
 - G) уақытша комиссияларды Президенттің келісімімен мәслихат құрады
 - H) уақытша комиссияларды мәслихат құруы мүмкін
- Жауап = C, E, H

31. Мәслихат сессиясының төрағасын сайлау ерекшелігі:

- A) ашық дауыс беру арқылы мәслихат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен сайланады
 - B) жасырын дауыс беру арқылы мәслихат депутаттары жалпы санының төрттен үштің даусымен сайланады
 - C) мәслихаттың бірінші сессиясында 5 жылға сайланады
 - D) мәслихат депутаттары арасынан мәслихаттың алдыңғы сессиясында сайланады
 - E) мәслихат сессиясының төрағасын Парламент депутаттары сайлайды
 - F) мәслихат сессиясының төрағасы Парламент депутаттары арасынан Президентпен сайланады
 - G) мәслихат депутаттары мәслихат сессиясының төрағасы болып күнтізбелік жыл ішінде екі реттен артық сайлана алмайды
 - H) бір адам мәслихат сессиясының төрағасы болып екі рет сайлана алмайды
- Жауап = A, D, G

32. Мәслихат сессиясының төрағасы өкілеттігі:

- A) мәслихаттың тұрақты комиссияларының жұмысына төрағалық етеді
 - B) мәслихат сессиясын шақыру туралы шешім қабылдайды
 - C) депутаттық бірлестіктерді құрады, таратады
 - D) мәслихат сессиясының отырысын жүргізеді, мәслихат регламентінің сақталуын қамтамасыз етеді
 - E) әкімге сенімсіздік білдіреді
 - F) жергілікті атқарушы органның қабылдаған актілерінің заңдылығын тексереді
 - G) Қазақстан халқы атынан және жергілікті аумақтың тұрғындары атынан өкілдік етеді
 - H) мәслихаттың сессиясында қабылданған немесе бекітілген мәслихаттың шешіміне, хаттамаларға, өзге де құжаттарға қол қояды
- Жауап = B, D, H

33. Мәслихат хатшысының мәртебесі:

- A) Мәслихаттың хатшысы тұрақты негізде жұмыс істейтін лауазымды адам болып табылады
 - B) Мәслихаттың хатшысы кезеңдік түрде (сессия кезінде) жұмыс істейтін заңды тұлға болып табылады
 - C) Мәслихаттың хатшысы заң жүзінде мәслихат төрағасы болып саналады
 - D) Мәслихаттың хатшысы мәслихаттың сессиясын шақыратын және оны ашып, жүргізетін тұлға
 - E) Мәслихаттың хатшысы мәслихат өкілеттігі мерзіміне сайланады
 - F) Мәслихаттың хатшысы мәслихат сессиясының мерзіміне сайланады
 - G) Мәслихат хатшысының мәслихаттың тұрақты комиссияларында болуға құқығы жоқ
 - H) Мәслихаттың хатшысы тексеру комиссиясын құрады және қызметіне басшылық етеді
- Жауап = A, E, G

34. Өз қызметін басқа жұмыстан босатылған негізде жүзеге асыратын мәслихат депутаттарына қойылатын шектеулер:

- A) саяси партияға мүше болуға болмайды
 - B) оқытушылық, ғылыми қызметпен айналысуға болмайды
 - C) кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыруға құқығы жоқ
 - D) ерікті қайырымдылық жасауға құқығы жоқ
 - E) референдумға қатысуға құқығы жоқ
 - F) шаруашылық субъектісін басқаруға дербес қатысуға құқығы жоқ
 - G) ҚР аумағынан тыс жерлерге шығуға болмайды
 - H) педагогтік, ғылыми және өзге де шығармашылық қызметті қоспағанда, ақы төленетін басқа қызметпен айналысуға құқығы жоқ
- Жауап = C, F, H

35. Мәслихат депутаттары құқылы:

- A) сайлауға және мәслихат сессиясының төрағасы, мәслихат хатшысы, тұрақты комиссияның төрағасы немесе мүшесі болып сайлануға, мәслихаттың өзге де органдарына сайлануға
 - B) тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністе тұруға
 - C) азаматтығын өзгертуге
 - D) мәслихат пен оның органдары отырыстарының стенограммаларымен және хаттамаларымен танысуға
 - E) тиісті аумақта тұратын азаматтарға рақымшылық жасауға
 - F) әкімнің қабылдаған актілеріне қарсылық білдіруге
 - G) сессияда тиісті мәслихат аумағында орналасқан жергілікті атқарушы орган мен ұйымдардың лауазымды адамдарының мәслихаттың құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша есептерін тыңдау туралы ұсыныстар енгізуге
 - H) мәслихаттың және өзі құрамына сайланған оның органының жұмысына қатысуға, қатыспауға
- Жауап = A, D, G

36. Облыс, республикалық маңызы бар қала, астана әкімдері лауазымдарына кандидатураларға мәслихаттың келісім беру тәртібі:

- A) тиісті әкім лауазымына тағайындауға келісім беру туралы ұсынысты қарау мәслихаттың кезекті немесе кезектен тыс сессиясында жүзеге асырылады
 - B) тиісті әкім лауазымына тағайындауға келісім беру туралы ұсынысты қарау мәслихаттың тек кезектен тыс сессиясында ғана жүзеге асырылады
 - C) тиісті әкім лауазымына тағайындауға келісім беру туралы ұсынысты қарау мәслихаттың тұрақты комиссияларының отырыстарында жүргізіледі
 - D) тиісті әкімді тағайындайтын тұлға әкім лауазымына кандидатураны қатарынан үш реттен артық енгізе алмайды
 - E) тиісті әкімді тағайындайтын тұлға әкім лауазымына кандидатураны ешбір шектеусіз енгізе береді
 - F) егер мәслихат облыс, республикалық маңызы бар қала не астана әкімдері лауазымдарына кандидатураларды тағайындауға үшінші рет келісім бермеген жағдайда ҚР Президенті тиісті мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтатуға құқылы
 - G) тиісті әкімді тағайындауға мәслихат келісім бермеген жағдайда Парламент ол мәслихатты таратады
 - H) тиісті әкімді тағайындауға келісім беру алдында мәслихат тұрғын халықпен кеңесу мақсатында жергілікті референдум өткізеді
- Жауап = A, D, F

37. Мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіру тәртібі:

- A) әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселе тек облыстық мәслихаттың бастамасы бойынша қойылады
 - B) әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселе мәслихат депутаттарының жалпы санының кемінде бестен бірінің бастамасы бойынша қойылуы мүмкін
 - C) әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселені депутаттық топ көтереді
 - D) әкім ұсынған жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы есептерді мәслихаттың екі рет бекітпеуі мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселені қарауы үшін негіз болып табылады
 - E) әкімнің халық сенімін ақтамауы оған сенімсіздік білдіру үшін негіз болып табылады
 - F) әкімнің Республика Президентін сайлауға қатыспауы оған сенімсіздік білдіру үшін негіз болып табылады
 - G) әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселеге бастамашылық ету мәслихат депутаттарының қолдарын жинау арқылы жүзеге асырылады
 - H) әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселе көтеру тұрғын халықтың пікірін сұрағаннан кейін жүзеге асырылады
- Жауап = B, D, G

38. Мәслихаттар келесі бірліктерде құрылмайды:

- A) облыстарда
- B) ауыл, селоларда

- C) республикалық маңызы бар қалаларда
 - D) аудандарда
 - E) ауылдық (селолық) округтерде
 - F) республика астанасында
 - G) аудандық маңызы бар қалаларда
 - H) облыстық маңызы бар қалаларда
- Жауап = B, E, G

39. Мәслихаттар құрылады:

- A) ҚР халқымен
 - B) облыстың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқымен
 - C) Президенттің ұсынысы бойынша Парламент Сенатымен
 - D) жергілікті атқарушы органдармен
 - E) саяси партиялармен
 - F) белсенді сайлау құқығы бар тиісті аумақта тұратын ҚР азаматтарымен
 - G) тиісті сайлау комиссияларымен
 - H) жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде тиісті аумақ халқымен
- Жауап = B, F, H

40. Мәслихаттарға сайлау, мәслихаттың ұйымдастырылуы мен қызметі реттеледі:

- A) 1995 жылғы Қазақстан Республикасы Конституциясымен
 - B) әдет-ғұрып ережелерімен
 - C) сот прецеденттерімен
 - D) «ҚР-дағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» 2001 жылғы 23 қаңтардағы заңмен
 - E) 1993 жылғы ҚР Конституциясымен
 - F) «Жергілікті өкілді және атқарушы органдар туралы» 1993 жылғы заңмен
 - G) ҚР-дағы сайлау туралы заңмен
 - H) Парламент регламентімен
- Жауап = A, D, G

МАЗМҰНЫ

КІРІСПЕ.....	3
1. Мемлекеттік басқару мен биліктің жергілікті жерлердегі органы ретінде мәслихаттардың қалыптасуы және дамуы.....	5
1.1. 1978 жылғы ҚазССР Конституциясы негізінде жергілікті өкілді органның қалыптасуы және дамуы	5
1.2. ҚазССР-ң мемлекеттік егемендігі туралы Декларациясы негізінде жергілікті өкілді органның қалыптасуы және дамуы.....	10
1.3. 1993 жылғы Қазақстан Республикасы Конституциясының негізінде жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен дамуы.....	20
1.4. Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясы негізінде жергілікті өкілді органның дамуы.....	29
1.5. Қазақстан Республикасында жергілікті өкілді органдарды реформалау мәселелері.....	35
2. Мәслихаттардың құрылу және қызмет ету тәртібі.....	46
2.1. Мәслихаттардың құрылу тәртібі және құрамы.....	46
2.2. Мәслихаттардың жұмысын ұйымдастыру негіздері.....	70
2.3. Мәслихаттар мен атқарушы органдардың арақатынасының құқықтық аспектілері.....	83
3. Мәслихаттар – өзін-өзі басқару органы ретінде.....	118
Бақылау сұрақтары.....	146
Тест сұрақтары.....	148

Оқу басылымы

Құсайынов Думан Өзаманұлы

**ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ
ЖЕРГІЛІКТІ ӨКІЛДІ ОРГАНДАРДЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘРТЕБЕСІ**

Оқу құралы

Редакторы *К. Сәбит*

Компьютерде беттеген *Н. Базарбаева*

Мұқабасын безендірген *Ф. Қалиева*

ИБ №8442

Басуға 23.07.2015 жылы қол қойылды. Пішімі 60x84 1/16.
Көлем 10,12 б.т. Офсетті қағаз. Сандық басылыс. Тапсырыс № 2277.

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