

С.Сейфуллин атындағы Қазақ агротехникалық университетінің Ғылым жаршысы (пәнаралық) = Вестник науки Казахского агротехнического университета им. С.Сейфуллина (междисциплинарный). - 2021. - №1 (108). - С.202-211

ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ МӘСЕЛЕЛЕРІ (ТЕОРИЯЛЫҚ АСПЕКТ)

*Утибаев Б.С.¹,
Утибаева Г.Б.²,*

*^{1,2} «С.Сейфуллин атындағы Қазақ агротехникалық университеті»,
010011, Нұр-Сұлтан қ., Жеңіс даңғылы, 62, Қазақстан Республикасы
ubs_51@mail.ru*

Түйін

Мақалада теориялық тұрғыдан жергілікті өзін-өзі басқарудың тұжырымдамасы, мәні және оны ұйымдастыру принциптері, орталық билік пен жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы өкілеттіктерді бөлу мәселелері қарастырылған. Билік вертикалын тиімді басқарудың бірқатар негізгі және маңызды мәселелері елде әлі дешешілмегені айтылған, атап айтқанда, ол атқарушы биліктің халық алдындағы іс жүзінде есеп бермеуі, басқарудың төменгі деңгейлеріндегі нақты белгіленген функциялар мен өкілеттіктердің болмауы. Басқа елдердегі аймақтық басқарудың даму тәжірибесі негізінде басқаруды орталықсыздандыруды талап ететіні, жергілікті органдарға бағынышты аймақтарды дамытудың әлеуметтік-экономикалық мәселелерін шешуде үлкен құқықтар мен өкілеттіктер беру қажеттілігі анықталып, расталған. Жергілікті деңгейдегі қазіргі қалыптасқан жағдай атқарушы билік өкілетті билікке қарағанда абсолютті басымдыққа ие болған жағдай деп сипатталған. Жергілікті өзін-өзі басқаруды басқа мемлекеттік басқару органдарынан ажырататын критерийлер анықталған. «Жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымының анықтамасына критерийлерді ескере отырып, авторлық түсініктемесі берілген. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалаудың қажеттілігі мен бағыттары негізделген. Билік өкілеттіктерін бөлу бюджетаралық қатынастар жүйесін жетілдірумен қатар жүргізілуі керек екендігі дәлелденген. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін ұйымдастыру және оның қызметі белгілі бір қағидаттарға негізделуі керек екендігі дәйекті түрде көрсетілген. Тұжырымдама ретінде жергілікті өзін-өзі басқарушылық жүйеге түсініктеме берілген – ол шаруашылық тұрғыдан қарағанда дамыған бір территорияда тұрақты тұру нәтижесінде және байланыстар, қатынастар және өзара қатынастар жүйесімен біріктірілген адамдардың тарихи қалыптасқан және үздіксіз дамып келе жатқан тұрақты жиынтығы, яғни ұйымдастыру негізін адамдардың аймақтық (территориялық) қауымдастығы құрайтын өзін-өзі басқарушылық жүйе.

Кілт сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, мемлекеттік басқару органдары, жергілікті мемлекеттік басқару, биліктің өкілеттіктерінің бөлінуі,

бюджетаралық қатынастар жүйесі, жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру принциптері, өзін-өзі басқару жүйесі

Кіріспе

Геосаяси мағынада ауылдық жерлер кез-келген мемлекеттің, оның ішінде дамыған елдердің көпшілігінің аумағының көп бөлігін қамтиды. Қазақстан территориясының көп бөлігін ауылдық аймақтар алып жатыр. Сол ауылдық жерлердің аз бөлігі ғана ауылшаруашылық өнімдерін жаппай тиімді өндіруге қолайлы. Көптеген ауылдық жерлерде басқа да маңызды салалар орын алған, атап айтқанда өнеркәсіп, тау-кен өндірісі және т.б. Сонымен қатар, бұл арада Қазақстанның Дүниежүзілік сауда ұйымына кіруі меноның нәтижесі ауылшаруашылық өндірісін ең қолайлы аймақтарда шоғырландыруға себеп болуы.

Мемлекеттің қауіпсіздігі, тұтастығы мен аймақтық бірлігі және оның сыртқы аймақтық қол сұғушылыққа қарсы тұру әлеуетілік мүмкіншілікөбінесе ауылдық жерлердегі халықтың тығыздығына, олардың экономикалық және инфрақұрымдылық даму деңгейіне байланысты. Бүгінгі күні осының бәрі Қазақстанның көптеген аймақтары үшін өте маңызды.

Ал тиімді аймақтық экономиканы құру қажеттілігіне, ең алдымен, жергілікті өзін-өзі басқару саласын әрі қарай дамыту мен жетілдіру процесстері бағытталуы тиіс. Сонымен бірге, мұндай экономика аймақтық құрылымдарда тұратын адамдардың өзін-өзі қамтамасыз ететін әл-ауқатын қамтамасыз етуі керек. Әрине, бүгінгі күні агроөнеркәсіп кешенін

дамыту барысында бірнеше мемлекеттік бағдарламалар жүзеге асырылуда. Бірақта, қандай бір аграрлық салаға арналған бағдарламаның мақсаты ауылдық аймақтарды дамытудың мақсаттарымен толық сәйкес келуі, өзара байланысты болуы не мүлде карама-қайшы келуі мүмкін.

Ауылдық аймақтардың әлеуметтік-экономикалық даму мәселелеріне биліктің, экономистер мен ғылыми қауымдастықтың назары әрдайым аударылғанымен, олар көбінесе ауылдық аймақтарды дамыту мәселелерін шешуде тек аграрлық саланың бағыттарын басымдыққа алды. Нәтижесінде мұндай ұстаным ауылдық аймақтардың бір бағытта дамуына, өндірістік күштердің ұтымсыз орналастырылуына, әлеуметтік-тұрмыстық инфрақұрылымның дамымауына және басқа да өзекті мәселелерге алып келді. Сонымен бірге, қазіргі кезде аймақтардағы өзін-өзі басқару жағдайын зерттеу халықтың өзін-өзі коммуналдық, әлеуметтік және басқа қызметтермен қамтамасыз ету тұрғысынан қарағанда биліктен алшақтауы байқалады.

Бұлардың бәрі нені білдіреді? Мұндай жағдайлардың орын алуы, ең алдымен, ауылдық аймақтардың негізгі мәселелерін кешенді шешудің бірегей тұжырымдаманың (концепциясының) жоқтығын білдіреді. Сондай ауылдық аймақтарды жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдіру барысына

арналған және ғылыми негізделген тұжырымдаманың басты мақсаты болып ауылдық тұрғынның мүдделері тұруы тиіс. Оған негіз Конституция. Өйткені Ата Заңға сәйкес Қазақстанда биліктің барлық деңгейлері - республикалық, аймақтық және жергілікті - жан-жақты бірдей дамуы тиіс. Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару бүкіл әлемде демократия қағидаттарына сәйкес келетін аймақтық ұжымдарды дамытудың жалғыз жолы ретінде танылды.

Осы мақаладағы зерттеудің мақсаты болып жергілікті өзін-өзі басқаруды ауылдық аймақтардың тұрақты дамуының шарты ретінде және оның мәселелері мен шешу жолдарын теориялық тұрғыдан қарастыру табылады. Бұл арада айтылған мәселе аграрлық өндірістің, ауылдық кооперацияның, мемлекеттік-жеке серіктестіктің, әсіресе ауыл шаруашылық инфрақұрылымның жағдайларымен қосакешенді зерттелуі. Өйткені ауыл шаруашылық өндірісінің кешенді дамуы мен тиімділігінің аймақтық жобаларын жүзеге асыру, жергілікті өзін-өзі басқарудың рөлі мен маңыздылығын жоғарылату ауылдық аймақтардың тұрақты дамуын қамтамасыз етеді.

Әрине, осы жоғарыда айтылған мәселелердің көпшілігі анықталып, бірәзін шешу үшін әртүрлі шаралар қабылданды. Сонымен бірге, өнеркәсіптік кешенді дамыту үшін тиісті заңдар қабылданып, арнайы бағдарламалар іске асыруда және осы салада ғылыми зерттеулер жүргізілуде. Агроөнеркәсіптік кешенді мемлекеттік қолдау,

мемлекеттік-жеке серіктестік, ауылдық аймақтарды тұрақты дамыту мәселелерін ғылыми зерттеуде отандық және шетел ғалымдарының еңбектері арналған [1,2,3,4,5,6].

Алайда, мұндай зерттеулерде ауылдық аймақтарды тұрақты дамыту сұрақтары ауылдық кооперация мен мемлекеттік-жеке серіктестіктің даму мәселелерінен, жергілікті өзін-өзі басқару жүйелерінен және оның ауыл шаруашылығы мен ауыл шаруашылығы емес субъектілерінің өзара іс-қимыл бизнесі мәселелерінен жеке қарастырылған. Жалпы, жергілікті өзін-өзі басқарудың барлық жүйесі дұрыс ұйымдастырылмағанын, немесе, мұндай жүйенің барынан жоғын айтуға болады, себебі ауылды жерлерде әкімдер өздері мен өзі болады, ал ауыл тұрғындары өз мәселелерімен өздері болып жүреді.

Зерттеудің материалдары мен әдістемесі

Ғылыми зерттеулер ауылдық аймақтар және олардың тұрақты дамуының теориялық мәселелері бойынша, ауылдық аймақтарды қалыптастыру және олардың нарықтық экономика субъектілерімен өзара әрекеттестігі тарихи және абстракті-логикалық әдістер негізінде әдеби көздерді жүйелендіру және жинақтау арқылы жүргізілді.

Ауылдық деңгейде ақпараттық, кеңес берушілік, қаржылық және үйлестірушілік қолдау механизмдерін зерделеу сұрақтары, жергілікті өзін-өзі басқарудың, аймақтық экономиканың, ауылдағы

ауылшаруашылық емес бизнестің дамуы мен мемлекеттік-жеке серіктестіктің жағдайы және оны жетілдірудің негізгі бағыттары жалпы ғылыми-теориялық әдістер, эксперттік бағалаулар, болжау әдістері арқылы қарастырылады.

Зерттеудің негізгі нәтижелері **Аграрлық**

экономиканың тұрақты даму мәселелерін шешу және халықтың әл-ауқатын арттыру көп жағдайда ауылдық аймақтарды дамыту арқылы анықталады. Ауылдық елді-мекендердің әлеуметтік-экономикалық дамуын басқа да билік құрылымдарының араласуынсыз жергілікті халықтың өзін-өзі ұйымдастыруымен, жергілікті мәселелерді өздігінен шешуімен байланысты екені бәрімізге мәлім. Сондықтан, қоғамдық қатынастардың ажырамас жүйесі ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту қажеттілігін негізсіз қарастыруға болмайды. Бұл арада мұндай бағыт жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру принциптерін сақтау мен үйлестіруді, жергілікті халықтың мүдделі топтарын басқару мен дамыту үдерістеріне тарту, ауылдық аймақтарды тұрақты дамытудың стратегиялық жоспарлау әдістерін әзірлеуді талап етеді.

Ел Президенті Қ-Ж. Қ.Тоқаев өзінің 2020 жылдың 1 қыркүйекте Қазақстан халқына «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» атты Жолдауында басқа ұсыныстармен қатар жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін жетілдіруді қолға алуды тапсырды [7]. Осы Жолдаудағы ұсыныстарды іске асыру бойынша

қабылданған Жалпыұлттық шаралар жоспарында 2021 жылы өкілеттіктері аяқталатын ауыл, кент, ауылдық округ әкімдерінің тікелей сайлауы өткізілетіні айтылған. Сол жоспарда ауыл, кент, ауылдық округ әкімдерін тікелей сайлау өткізу үшін Қазақстан Республикасының заңнамасына қажетті өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы айтылады. Бұл арада мынадай бір мәселені ұмытпаған жөн деп есептейміз. Атап айтқанда, ол ауыл әкімдерін сайлаумен байланысты. Біздің жаңа тарихымызда ауыл әкімдерін сайлау болғаны бәрімізге мәлім және сол процесте бір сыпыра жағымсыз жағдайлар болғанын да білеміз. Мысалы, әкім болып кездейсоқ адамдар өтіп кеткені немесе ауыл аталар мен руға бөлінгені есімізді. Сондықтан, мұндай жағдайлар ауыл әкімдерін сайлау кезінде орын алмау үшін қажетті іс-шаралар қабылданғаны жөн болады деп санаймыз.

Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың жаңа Тұжырымдамасын әзірлеу көзделіп отыр. Бұл тұжырымдамада мемлекеттік билік деңгейлері арасындағы өкілеттіктердің бөлінуі анықталуы тиіс. Басқаша айтқанда, мұнда кейбір өкілеттіктерді немесе олардың бір бөлігін орталықтан аймақтарға және жергілікті деңгейге беру мәселелері шешілуі тиіс.

Әрине, Жолдауда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне көңіл бөлініп, оны әрі қарай жетілдіру жөнінде тапсырма берілгені өз алдында сол жүйеде шешілмеген мәселелер бар екенін дәлелдейді. Бұл арада оған қоса аграрлық

өндірістің, ауылдық кооперацияның, мемлекеттік-жеке серіктестіктің, әсіресе ауыл шаруашылық инфрақұрылымның жағдайларын да айтпауға болмайды, яғни бәрін кешенді зерттеу қажет. Себебі ауылшаруашылық өндірісінің дамуы мен тиімділігін іске асырудың негізгі шарты ретінде жергілікті өзін-өзі басқарудың рөлі мен маңыздылығы өте жоғары және ауылдық аймақтардың тұрақты дамуын қамтамасыз етеді.

Біздің пікіріміз бойынша, жергілікті өзін-өзі басқарудың мәселелері мен шешу жолдарын алдымен теориялық тұрғыдан қарастырып алу қажет. Егерде осындай тәсілмен айтылған тақырыпқа қажетті барлық түсініктемелер мен мәселелерді алдын ала анықтап алмасақ, қашанда болмаса теориялық тұрғыдан түсінбеушілік және түсініктерді әртүрлі талқылау орын алады. Сол себептен «жергілікті өзін-өзі басқару» деген ұғымның түсініктемесін талқылайық.

Егер Қазақстан Республикасының Конституциясына жүгінетін болсақ [8], оның 89-ші бабындағы «жергілікті өзін-өзі басқару» деген ұғымға келесідей түсініктемеде берілген:

- жергілікті мемлекеттік басқару шеңберінде танылады;
- жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге құзыретті;
- ықшам тұратын халықтың тікелей сайлауы, сондай-ақ сайланбалы органдар арқылы жүзеге асырылуы мүмкін;
- қызмет заңнамада белгіленген өкілеттіктер шегінде жүзеге асырылады.

Алайда, Конституциясының «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» бөлімінің ерекшелігі болып бұл арада «мемлекеттік басқару» және «жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымдары арасында нақты айырмашылықтың жоқтығы. Тәжірибеде мұндай анықтықтың болмауы іс жүзінде жергілікті өзін-өзі басқарудың әлеуетін толық көлемде қолданалмауға әкелді.

Мемлекеттік билік әкімшілік-аймақтық бірліктерде азаматтарға қатысты «жоғарыдан» басқару нысаны ретінде әрекет етеді. Дәлірек айтсақ, мемлекеттік басқару орталықтандырылған мемлекеттік атқарушы билікті жүзеге асырудың бір түрі болып табылады, өйткені ол Конституцияның, заңдардың және ұзақ мерзімді конституциялық бағдарламалардың ережелеріне сүйене отырып, халықтың негізгі және ұзақ мерзімді мүдделері мен қажеттіліктерін қамтамасыз етуге арналған.

Сондай-ақ, мемлекеттік басқару мемлекеттік органдардың атқарушы және әкімшілік қызметінің нысаны ретінде көптеген шаруашылық жүргізуші субъектілердің, отбасылардың, азаматтардың аймақтық және басқа бірлестіктерінің ішкі істеріне араласуға құқығы жоқ, бірақ құқықтық және басқа механизмдер негізінде жанама жолмен реттеуші ықпал етуге құқылы. Бірақ, сонымен бірге, «жергілікті мемлекеттік басқару» ұғымының өзін дұрыс емес деп есептеуге болады. Шынында, мемлекеттік басқару ажырамас және біртұтас («жергілікті» және «республикалық»

деп бөлмей) құбылыс ретінде әрекет етеді. Оның құрамында тек өзіне бағынатын және іске асырушы механизмдердің рөлін атқаратын деңгейлік органдар болуы мүмкін.

Ал 1985 жылғы 15 қазандағы Еуропалық хартияның анықтамасы бойынша жергілікті өзін-өзі басқару маңында жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мемлекеттік істердің едәуір бөлігін реттеуге және оларды өз жауапкершілігінде және жергілікті халықтың мүдделеріне сәйкес заң шеңберінде басқаруға құқығы мен нақты қабілеті бар түсініледі [9].

Қазіргі әлемнің көптеген елдеріндегі қолданатын «жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымы, әдетте, басқару органның екі түрін қамтиды:

- ең маңызды жергілікті мәселелерді реттеу мен шешімдер қабылдайтын және тиісті әкімшілік-аймақтық бірліктің тұрғындары сайлайтын жергілікті өкілді орган;

- ең алдымен өкілді органның шешімдерін орындауға және жедел басқаруды жүзеге асыруға (сонымен бірге оған кейбір жалпыұлттық функциялар да жүктелуі мүмкін) бекітілген атқарушы орган (мэр, бургомистр, префект, біздің елде - әкім).

Қалай десекте, ең алдымен «жергілікті өзін-өзі басқару» ұғымын басқа басқару органдардың, әсіресе мемлекеттік органдардың, түсініктерінен ажыратудың ерекшеліктерін анықтап алуымыз керек. Сондай ерекшеліктері ретінде келесі критерийлерді айтуға болады. Біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқарудың локалдық (бір ауыл-аймақ жерінде) сипаты болуы тиіс.

Екіншіден, ол мемлекеттік механизмдегі жергілікті деңгейдің ерекше позициясын баса көрсететін жергілікті басқару органдардың ұйымдас-тырушылық және функционалдық тәуелсіздігінің белгілі формальды кепілдіктері болуы тиіс (бұл, біздің ойымызша, ауылдық аймақтың корпорация ретіндегі мәртебесін түсіну). Ондай жергілікті деңгейдің формальды кепілдіктері ретінде бюджеттік тәуелсіздікті және заңмен белгіленген шекте жергілікті ереже шығару құқықты айтуға болады.

Үшіншіден, жергілікті мекемелердің мемлекеттік аппараттың басқа бөліктерінен ұйымдастырушылық оқшаулануын көрсететін әрбір жергілікті бірліктің басында халық сайлайтын орган болуы тиіс (әкім немесе сайланбалы орган).

Сондай-ақ, бұл арада жергілікті (аймақтық) бірлік дегеннің ұғымына анықтама беру қажет, себебі әрі қарай оны да бір мағынада түсінгеніміз жөн. Осы ұғымның шегінде жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын, жергілікті меншік, жергілікті бюджет және жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы органдары бар елді мекенді түсінуге болады деп есептейміз. Бұған қоса тағы бір айтатын ұғым – ол бірлескен басқарудың пәні. Бірлескен басқару пәні маңында біз екі субъект өздерінің биліктік қызметін іске асыратын қоғамдық қатынастар саласын түсінеміз. Және де осы екі субъектілердің біреуі олардың иерархиясында жоғары орынға ие болуы мүмкін, бірақ ол екінші субъектіні осы саладан толықтай

шығарып тастай алмайды, оған оның құқығы жоқ [10].

Демек, жергілікті өзін-өзі басқару түсінігі мемлекеттік және жергілікті басқару функцияларын қамтиды. Басқаша айтқанда, жергілікті өзін-өзі басқару, бір жағынан, азаматтардың жергілікті басқаруды дербес жүзеге асыру құқығы, екінші жағынан, конституциялық құрылыстың негіздерінің бірі болғандықтан және билік пен басқару жүйесінің бөлінуінен негізделген билікті ұйымдастыру принципі ретінде түсініледі.

Бұл принцип жергілікті өзін-өзі басқару қызметінің негізгі принциптерінің бірі. Ал, жалпы айтқанда, жергілікті өзін-өзі басқару бірнеше іргелі принциптерге негізделеді. Әр түрлі елдердегі жергілікті өзін-өзі басқарудың тәжірибесі мен ерекшеліктерін зерттеу нәтижесі бойынша ондай негізгі принциптері ретінде келесілерді айтуға болады:

-өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық және функцио-налдық тәуелсіздігі;

-жергілікті бірліктің өкілді органының болуы;

-бюджеттік және қаржылық тәуелсіздігі;

-заңнамалық тұрғыдан бекітілген кепілдіктер негізінде тиісті салықтық түсімдерге иелігі және несиелер мен зайымдарды алуға құқығының болуы.

Осы атап өткен және жергілікті өзін-өзі басқарудың басқа да принциптерінің іске толығымен асуы неге байланысты, ол үшін қандай шешімдер қабылдау қажет? Аталған принциптерді жергілікті

бірліктер деңгейінде іс жүзінде жүзеге асуы биліктің заңмен бекітілген бөлінуі негізінде мүмкін. Ең алдымен, бұл арада мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді нақты шектеу қажет. Ондай әрекеттің қажеттілігі наудандар мен ауылдық округтер деңгейінде басқаруды ұйымдастыру тұрғысы талап етеді.

Жалпылау тұрғысынан алғанда, мемлекеттік органдардың өкілеттіктері жергілікті деңгейде қаржылық-шаруашылық қызметті, жергілікті жоспарлауды, шаруашылық қызметті реттеуді, жергілікті бірліктердің экономикалық дамуына көмектесуді қамтуы тиіс. Ал жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктері халықтың күнделікті өмірін қолдаумен тікелей байланысты қызмет салаларын қамтуы тиіс.

Әрине, алдымен өкілеттіктерді шектеу туралы қолданыстағы заңдарға түзетулер енгізу керек, содан кейін жергілікті өзін-өзі басқару органдарына берілетін өкілеттіктердің тізімін анықтау қажет. Сонымен бірге, бюджетаралық қатынастар жүйесін жетілдіру туралы айтпай кетуге болмайды, өйткені биліктің барлық деңгейлері өз өкілеттіктері мен міндеттерін өз бетінше жүзеге асыруы үшін олардың әрқайсысы бойынша заңнамалық деңгейде кіріс көздерін бекіту қажет [11].

Бұл ретте мынадай сұрақ тууы мүмкін – жергілікті бірліктер деңгейінде биліктің өкілеттіктері іс жүзінде қалай бөлінуі тиіс? Қысқаша айтқанда, жергілікті деңгейде мемлекеттік органдардың өкілеттіктері бірінші кезекте

қаржылық-шаруашылық қызметті, жергілікті жоспарлауды, экономикалық қызметті реттеуді, аймақтық бірліктердің экономикалық дамуына қолдау жасауды қамтуы тиіс. Ал жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктері жергілікті тұрғындардың күнделікті өмірін қолдаумен тікелей байланысты қызмет салаларын қамтуы тиіс.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының негізгі функцияларының бірі болып өзін-өзі басқаратын аймақ тұрғындарының мүдделерін ұсына білу және қорғау, сол тұрғындардың қажеттіліктері мен мұқтаждықтарын және тілектерін қамтамасыз ету. Сонда, жергілікті билік – ол мақсаты халыққа бұйрық беру, мәжбүрлеу, зорлық-зомбылық жасау емес, керісінше, жергілікті тұрғындарға арнайы қызметтер көрсететін биліктік құрылым.

Жергілікті билікке осындай көзқараспен қарау бірқатар Батыс Еуропа елдері мен АҚШ-да осы жүйеде елеулі өзгерістерге әкелді. Сондай өзгерістер, мысалы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының және шаруашылық ұйымдардың, атап айтқанда, қызмет көрсету кәсіпорындардың жалпы сәйкестігін анықтау мен салыстыру нәтижесінде икемсіз иерархиялық құрылымдарды жоюға, кейбір жауапкершілікті (оның ішінде қаржылық жауапкершілікті де) жекелеген коммуналдық басқару мен ведомстволарға беруге әкелді. Бұл, нақтылап айтқанда, әлеуметтік-экономикалық мақсаттарға жету үшін қажетті жауапкершілік иерархияның мүмкін болатын ең

төменгі деңгейіне, яғни билік пен азамат арасында тікелей байланыс қалыптасатын деңгейге ауысады деген.

Өзін-өзі басқарушылық жүйелер олардың негізін қандай ұйымдар құрайтынына байланысты екі түрге бөлінеді. Егер оның негізін өндірістік, кәсіби қызметпен немесе бір саяси бағдарламамен біріктірілген ұжым құраса, онда ол корпоративті өзін-өзі басқарушылық жүйе болады. Егер де ұйымның негізі адамдардың аймақтық қауымдастығы болса, яғни олардың экономикалық тұрғыдан дамыған бір жерде тұрақты тұруы нәтижесінде қалыптасқан байланыстар, қатынастар және өзара қатынастар жүйесімен біріктірілген тарихи қалыптасқан және үздіксіз дамып келе жатқан тұрақты адамдар жиынтығы болса, онда мұндай өзін-өзі басқарушылық бірлігі аймақтық бірлік ретінде есептеледі. Бұл өзін-өзі басқарудың екі формасы өзара тығыз байланысты, бірақ, сонымен бірге, олар бір-бірінен айтарлықтай ерекшеленеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарушылық жүйесін ұйымдастырудың негізгі принциптері ретінде конституциялық қағидаттарды (ұйымдастырушылық, функционалдық, қаржылық және бюджеттік еркіндікке заңнамалық кепілдік сияқты), аймақтылықты, мемлекет пен аймақтық бірліктің мүдделерін біріктірудің ұтымдылығын, биліктік өкілеттіктерді орталықсыздандыруды, екі жақтың өз функцияларын орындағаны үшін жауапкершілігін айтуға болады.

Басқа елдердегі аймақтық басқарудың даму тәжірибесі басқаруды орталықсыздандыруды талап етеді, жергілікті органдарға бағынышты аймақтарды дамытудың әлеуметтік-экономикалық мәселелерін шешуде үлкен құқықтар мен өкілеттіктер беру қажеттілігін растайды. Мемлекеттік функцияларды орталықсыздандыру процесі екі компоненттен тұрады: саяси және әкімшілік орталықсыздандыру.

Әкімшілік орталықсыздандыру – ол бірқатар нақты функцияларды, өкілеттіктерді, қаржылық жауапкершілікті Үкіметтен төменгі деңгейдегі мемлекеттік органдарға беру. Сонымен бірге, Үкімет белгілі бір міндеттер үшін жауапкершілікті аймақтарға аудара алады немесе жергілікті жерлерде министрліктер мен ведомстволардың жұмысын жүргізу үшін жаңа институттар құра алады.

Саяси орталықсыздандыру дегеніміз – ол аймақтық бірліктің өзін-өзі басқару органдарына шешімдер қабылдауға және тәуелсіз қаржылық және басқару қызметін жүзеге асыруға құқық беру. Ол дегеніміз жергілікті өзін-өзі басқару органдарының заң бойынша тәуелсіз мәртебеге ие болуы. Және де олар Үкімет тек жанама бақылауды жүзеге асыра алатын әкімшілік деңгей ретінде қарастырылады.

Алынған деректерді талқылау және қорытынды.

Қазақстандық өзін-өзі басқарудың бүгінгі күні даму кезеңі біздің елдегі орын алған күрделі әлеуметтік-экономикалық және саяси проблемалар жөнінде

Сонымен қатар, айта кету керек, орталықсыздандыру процесі орталық мемлекеттік органдар рөлінің төмендеуін білдірмейді. Олар мемлекет қызметінің негізгі салалары үшін жауапты болып қалады және жергілікті билік органдарының қызметін заңнамалық актілер мен бюджетаралық трансферттер жүйесі арқылы реттейді. Сондықтан, биліктің әртүрлі деңгейлері арасындағы қызмет салаларын, функциялары мен жауапкершіліктерін нақты бөлу басым міндет болып табылады. Мұндай айырмашылық мемлекеттік құрылымның заманауи модельдерінің жетекші тенденциясы болып табылады, өйткені бұл жауапкершіліктің ауысуы мен басқарудың әртүрлі деңгейлері арасындағы қатығыстарды болдырмауға көмектеседі [12,13,14,15].

Бұл ретте орталықсыздандырудың оң нәтижелері ретінде бюджеттердің ашықтығын күшейту, мемлекеттік органдардың дербестігі мен икемділігін, бақылау мен жергілікті жауапты қызметкерлердің есеп беруін арттыру тұрғысынан мемлекеттік басқарудың тиімділігінің жоғарылауы болуы тиіс. Бұл үдерісті сәтті жүзеге асыру азаматтық қоғамды қалыптастырудағы маңызды қадам болар еді.

куәландырады және де оның көптеген процестерінің сәйкессіздігін, толық еместігі мен белгісіздігін көрсетеді. Бұл арада жетпіс жыл бойы кеңес билігінің

әкімшілік-әміршілдік жүйесі басым болып тұрғанда жалпы демократияның қағидаттары, оның ішінде өзін-өзі басқарудың қағидаттары мүлдем қабылданбағанын ұмытпау керек.

Бүгінгі күні республикада билік тіктігінің тиімді жұмысының бірқатар негізгі және маңызды мәселелері шешілмеген. Біріншіден, бұл атқарушы билік органдарының халық алдындағы есеп беруінің іс жүзінде болмауы. Екіншіден, ол басқарудың төменгі деңгейлерінде нақты белгіленген функциялар мен өкілеттіктердің болмауы.

Бұл дегеніміз, жергілікті мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жалпы мемлекеттік басқару түрлері ретіндегі қызметі құқықтық жақтан әлі де іс жүзінде анықталмағаны. Өйткені олар жергілікті деңгейде мемлекеттік басқару түрлері ретінде биліктің атқарушы және өкілді органдары болып табылады. Ал заңнамалық тұрғыдан бекітілген қаржылық-экономикалық негіздердің, қалыптасу мен жұмыс істеу механизмдерінің, жауапкершілік салалары мен өкілеттіктердің болмауы жергілікті өзін-өзі басқаруды әкімшілік пен орталық үкіметке әлі де болса тәуелді етеді.

Қазіргі жағдайды атқарушы билік өкілеттілік биліктен абсолютті басымдыққа ие болған кезде сипаттауға болады. Сондықтан, өкілетті органдардың рөлін арттыру, мәслихаттар мен әкімдіктердің өзара әрекеттесу сипатын айтарлықтай өзгерту қажет. Шын мәнінде, жергілікті қоғамдастықтың өкілетті органдары өздерінің жеке

материалдық және қаржылық ресурстары болмағандықтан, олар әкімдердің есептерін шынайы түрде өздерінің алдында қабылдай алмайды. Сол себептен екі басқару жүйесі болуы тиіс – саяси билік жүйесі және әкімшіліктік билік жүйесі (бірақ басымдық бірінші жүйеге берілуі керек). Саяси билік жүйесі, жергілікті әкімшіліктік автономияны сақтай отырып, елдің саяси бірлігін қамтамасыз етеді. Автономиялыққа бұрын орталық органдарға тиесілі болған құқықтар мен өкілеттіктерді облыстық және аудандық органдарға біртіндеп беру арқылы қол жеткізуге болады. Мұндай қайта бөлу төменнен жоғарыға, жоғарыдан төменге қарай жүруі мүмкін.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалау – ол өте ұзақ және күрделі процесс. Өйткені өзін-өзі басқару – ол кез-келген қоғамдық ұйымның салыстырмалы түрде дербес жұмыс істеуі. Және де ол басқарып отырған ұйым мүшелерінің өмір сүруіне, олардың өздеріне жалпы істерді қосылып жүргізуіне, басқару субъектісі мен объектісінің арасындағы алшақтықтың болмауына байланысты ережелер мен шешімдер қабылдауды қамтамасыз етеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты тұжырымдалған функциялары негізінде мемлекеттік басқару органдары мен өзін-өзі басқару органдары арасындағы өкілеттіктерді бөлуді жүзеге асыру қажет. Бұл өз кезегінде басқару нысандарының өзара байланысының критерийі болады. Сонымен қатар, функцияларды бөлу мемлекеттік басқару мен жергілікті басқару

арасындағана емес, сондай-ақ басқару деңгейлері арасында, яғни республикалық, облыстық және аудандық деңгейлерде болуы тиіс.

Өзін-өзі басқаруды дамыту үшін жергілікті мемлекеттік басқарудың әртүрлі бірліктері арасында, сондай-ақ олар мен орталық үкімет арасындағы функцияларды бөлу сияқты мәселені шешу қажет. Біздің елдің унитарлық мемлекет ретіндегі ерекшеліктерін ескере отырып, жергілікті өзін-өзі басқаруды саяси нысандағы басқару ретінде анықталу қажет. Біздің республика үшінбилік бөлуінің функционалды-процессуалдық принципен қалайлы.

Жергілікті

басқаружалпыұлттық саяси бағытты жергілікті жағдайларға бейімдеуі тиіс сияқты. Ондай әрекет азаматтарға саяси процестерге шынымен қатысуға, сондай-ақ ең жақсы бағытты әзірлеу ықтималдығына мүмкіндік береді. Сонымен бірге, алдымен жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты функцияларын тұжырымдап алып, сосын олардың негізінде мемлекеттік және өзін-өзі басқару органдары арасындағы өкілеттіктерді бөлуді жүзеге асыру қажет сияқты, ал ол, өз кезегінде, басқару нысандарының арақатынасының критерий болар еді.

Әдебиеттер тізімі

- 1.Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // ж. Правоприменение-2017.-Т.1. № 47.С. 117-128
2. Жанузакова Л.Т. Проблемы формирования местного самоуправления в Республике Казахстан // Актуальные проблемы местного самоуправления и муниципального права.- 2014. № 9 (46). С. 1871-1876
3. ШакеноваЖ.К.Формирование системы сельского расселения на территории республикиКазахстан // Вестник науки КАТУ им. С.Сейфуллина.- 2010. - №3. С. 55-61
4. Mikaela, Vasstrøm., Roger, Normann.The role of local government in rural communities: culture-based development strategies. Pages 848-868 | Published online:17 Mar 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2019.1590200?journalCode=flgs20>
5. Małgorzata, Godlewska, Sylwia, Morawska. Development of local and regional entrepreneurship – which institutions matter?Evidence from Poland.Pages 1017-1035 | Published online: 11 Jun 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1331677X.2018.1553680>
- 6.Aldona, Standar, Agnieszka, Kozera. The Role of Local Finance in Overcoming Socioeconomic Inequalities in Polish Rural Areas.Pages 117-135 | Published: 21 October 2019. Sustainability2019, 11(20), 5848; <https://doi.org/10.3390/su11205848>
7. Мемлекет басшысы Қ-Ж. Тоқаевтың Қазақстан халқынаЖолдауы «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі». 2020 жылғы 1 қыркүйек. [Электрон. ресурс]. 2020.- URL: <http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses> (қараған күн: 1.02.2021ж.)

8. Қазақстан Республикасының Конституциясы. [Электрон. ресурс].2020.- URL:http://www.akorda.kz/ru/official_documents /constitution (қараған күн: 1.02.2021ж.)

9.Европейская Хартия самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.[Электрон.ресурс]. 2020.- URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (қараған күн: 01.02.2021ж.)

10. Султанов Е.Б. Предметы ведения местного самоуправления (к вопросу о существовании этого феномена) // Ученые записки Казанского Государственного университета.- 2009. - Т. 151. кн. 4. С. 67-74

11.«ҚР жергілікті өкілетті және атқарушы органдары туралы» ҚР Заңы (толықтырулармен және өзгертулермен).[Электрон. ресурс]. 2020.- URL: <https://kodeksy-kz.com/ka/zakony.htm> (қараған күн: 1.02.2021ж.)

12.Moroz O.V., Semtsov V.M., Kukel G.S. Financial decentralization model for rural territories in Ukraine// (2016) Actual Problems of Economics, 182 (8), pp. 291-301.<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84987897300&partnerID=40&md5=102a05a12183c79cff329fbfa9f5f941>

13.Wasser N.-M., Ruhstorfer P., Kurzrock,B.-M.// Advancing revolving funds for the sustainable development of rural regions.-(2020) Sustainability (Switzerland), 12 (20), статья № 8455, pp. 1-20.<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85092912680&doi=10.3390%2fsu12208455&partnerID=40&md5=2f100dDOI:10.3390/su12208455>

14. V. I. Tikhii, E. E. Afanasieva, O. V. Koreva. Evaluation of the Development of Rural Areas of the Region and Their Classification by the Level of Sustainability for the Purposes of Regional Policy.-Proceeding of the International Science and Technology Conference "FarEastCon 2019" pp 629-642 | Online: 14 April 2020https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-981-15-2244-4_59

15.Gołębiewski, J., Takala, J., Juszczak, O., Drejerska, N.Local contribution to circular economy. A case study of a Polish rural municipality (2019) *Economia Agro-Alimentare*, 21 (3), pp. 771-791.<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85091703489&doi=10.3280%2fECAG2019-003011&partnerID=40&md5=dcdd35d98b7aa557a96d8699e3f2c3b7DOI:10.3280/ECAG2019-003011>

References

1. Blagov Yu.V. Competenciaorganovmestnogosamoupravlenia: disskusionnyevoprosy // zh. Pravoprimerenie. -2017.- Т.1.№ 47. P. 117-128

2.

Zhanuzakova L.T.ProblemyformirovaniamestnogosamoupravleniavRespublikeKasakhstan //Aktualnyeproblemymestnogosamoupravleniainunicipalnogoprava.- 2014. - № 9 (46). P. 1871-1876

3.ShakenovaZh.K.FormirovaniesistemyselskogorasselenianaterritoriiRespublik iKasakhstan // Vestniknauki KATU im. S.Seifullina. -2010.- №3.P. 55-61

4. Mikaela, Vasstrøm., Roger, Normann.The role of local government in rural communities: culture-based development strategies. Pages 848-868 | Publishedon-

line:17 Mar 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2019.1590200?journalCode=flgs20>

5. Małgorzata, Godlewska, Sylwia, Morawska. Development of local and regional entrepreneurship – which institutions matter? Evidence from Poland. Pages 1017-1035 | Published online: 11 Jun 2019. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1331677X.2018.1553680>

6. Aldona, Standar, Agnieszka, Kozera. The Role of Local Finance in Overcoming Socioeconomic Inequalities in Polish Rural Areas. Pages 117-135 | Published: 21 October 2019. Sustainability 2019, 11(20), 5848; <https://doi.org/10.3390/su11205848>

7. Memleketbasshysy Zh. Tokaevtyñ Kasakhstankhalkyna Zholdauy «Zhanazhagdaidagy Kasakhstan: ic-kimylkezeni». 2020 zhylygy 1 kyrkuiek. [Elektron.resurs]. 2020.- URL: <http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses> (karagan kun: 1.02.2021zh.)

8. Kasakhstan Respublikasynyn Konstituciasy. [Elektron.resurs]. 2020.- URL: http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (karagan kun: 1.02.2021zh.)

9. Evropeiskaia Khartiasamoupravlenia Priniataia Sovetom Evropy 15 oktabria 1985 g. [Elektron.resurs]. 2020.- URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (karagan kun: 1.02.2021zh.)

10. Sultanov E.B. Predmety vedeniamestnogosamoupravlenia (kvoprosuosuschestvovaniie i etogofenomena) // Uchenyesapiski Kasanskogo Gosudarstvennogouniversiteta. - 2009. - T. 151. kn. 4. P. 67-74

11. «KRzhergiliktiokilettizhaneatkarushyorgandaryturaly» KRSany (tolyktyrularmenzhaneosgertulermen). [Elektron.resurs]. 2020.- URL: <https://kodeksy-kz.com/ka/zakony.htm> (karagan kun: 1.02.2021zh.)

12. Moroz O.V., Semtsov V.M., Kukel G.S. Financial decentralization model for rural territories in Ukraine // (2016) Actual Problems of Economics, 182 (8), pp. 291-301. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84987897300&partnerID=40&md5=102a05a12183c79cff329fbfa9f5f941>

13. Wasser N.-M., Ruhstorfer P., Kurzrock, B.-M. // Advancing revolving funds for the sustainable development of rural regions.-(2020) Sustainability (Switzerland), 12 (20), статья № 8455, pp. 1-20. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85092912680&doi=10.3390%2fsu12208455&partnerID=40&md5=2f100d> DOI:10.3390/su12208455

14. V. I. Tikhii, E. E. Afanasieva, O. V. Koreva. Evaluation of the Development of Rural Areas of the Region and Their Classification by the Level of Sustainability for the Purposes of Regional Policy.-Proceeding of the International Science and Technology Conference "FarEastCon 2019" pp 629-642 | Online: 14 April 2020 https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-981-15-2244-4_59

15. Gołębiewski, J., Takala, J., Juszczyk, O., Drejerska, N. Local contribution to circular economy. A case study of a Polish rural municipality (2019) *Economia Agro-Alimentare*, 21 (3), pp. 771-791. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85091703489&doi=10.3280%2fECAG2019->

ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Утибаев Б.С.¹,

Утибаева Г.Б.²,

*^{1,2} НАО «Казахский агротехнический университет им. С.Сейфуллина»,
010011, г. Нур-Султан, проспект Жеңіс, 62, Республика Казахстан
ubs_51@mail.ru*

Аннотация

В статье с теоретической точки зрения рассмотрены понятие, сущность местного самоуправления и принципы его организации, вопросы разделения властных полномочий между центральными органами управления и местным самоуправлением. На сегодняшний день в стране не решен ряд ключевых и важных вопросов эффективного управления властной вертикали, в частности, это практическая неподотчетность исполнительной власти народу, это отсутствие четко определенных функций и полномочий на более низких уровнях власти. На местах нынешняя ситуация представляет собой состояние, когда исполнительная власть имеет абсолютное преимущество перед представительной властью. В статье обоснованы критерии, различающие местное самоуправление от других государственных органов управления, а также дана авторская трактовка определению понятия «местное самоуправление» с учетом критериев. Обосновывается необходимость и направления реформирования системы местного самоуправления. Разделение полномочий властей необходимо проводить одновременно с совершенствованием системы межбюджетных отношений. Отмечается, что организация и функционирование системы местного самоуправления должна основываться на определенных принципах. Обосновано, что система местного самоуправления – это исторически сложившаяся и находящаяся в непрерывном развитии устойчивая совокупность людей, объединенных системой связей, отношений и взаимодействий, сложившихся в результате постоянного их проживания на одной хозяйственно освоенной территории, т.е. это – самоуправляющаяся система, основу организации которой составляет территориальная общность людей.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственные органы управления, местное государственное управление, разделение полномочий властей, система межбюджетных отношений, принципы организации местного самоуправления, самоуправляющаяся система

ISSUES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT (THEORETICAL ASPECT)

Utibayev B.S¹., Utibayeva G.B².

^{1,2} Saken Seifullin Kazakh Agro Technical University,

Abstract

From a theoretical point of view, the article examines the concept, the essence of local self-government and the principles of its organization, the issues of the separation of powers between central government and local self-government. To date, a number of key and important issues of effective management of the power vertical have not been resolved in the country, in particular, this is the practical non-accountability of the executive branch to the people, and this is the absence of clearly defined functions and powers at lower levels of government. On the ground, the current situation is a state where the executive branch has an absolute advantage over the representative branch. The article substantiates the criteria that distinguish local self-government from other government bodies, and also gives the author's interpretation of the definition of the concept of "local self-government" taking into account the criteria. The necessity and directions of reforming the local self-government system are substantiated. The separation of powers of the authorities must be carried out simultaneously with the improvement of the system of interbudgetary relations. It is noted that the organization and functioning of the local self-government system should be based on certain principles. It has been substantiated that the system of local self-government is a historically established and continuously developing stable set of people united by a system of connections, relations and interactions that have developed as a result of their permanent residence in one economically developed territory, i.e. it is a self-governing system, the organization of which is based on the territorial community of people.

Key words: local self-government, state government bodies, local public administration, separation of powers of powers, system of inter-budgetary relations, principles of organization of local self-government, self-governing system