

REPORTS OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES
OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

ISSN 2224-5227

Volume 5, Number 303 (2015), 156 – 166

UDC 340.35

THE CONSTITUTIONAL REFORM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN
AS THE BASIS OF THE DEVELOPMENT OF THE CIVIL SOCIETY

Z.K. Ayupova¹, D.U. Kussainov²

zaure567@yandex.ru

¹Kazakh national university named after Al-Farabi, Almaty, Kazakhstan

²Kazakh national pedagogical university named after Abai, Almaty, Kazakhstan

Key words: constitutional reform, state power, democratization of the society, interests of the people, civil society, local self-government, reform of the executive power, maslikhat's competency, political parties, public organizations.

Abstract. Constitutional reform in the Republic of Kazakhstan is the basis of all democratic processes in our country. The Message of the President of the Republic of Kazakhstan to the people of Kazakhstan “Nurly zhol - way of the future” focuses on the development of the civil society and social modernization. Social modernization of Kazakhstan's society requires the significant improvement of the system of public administration. An important role in the development of Kazakhstan's state belongs the formation of the local government as an essential symbol of the democratic state and the precondition for further progressive development of the civil society. Local government as the direct expression of the people's power very close to the population, concerns the interests of each citizen, decides most of its everyday problems. Important thing is that local government, being the level of public authorities, at the same time is the form of self-organization, which is the successful formation of the civil society. Therefore in the local self-government the citizen take part in the creation of decent living conditions in their territory, forming responsibility for solving local problems, increases their social civil activeness and serve as a real mechanism of population's control over the activities of the authorities. The local government is seen as an important institution that prevents the conflicts between groups of citizens, contributes to social and economic developed territory and sustainable development of the country as a whole. It can be expected that with the development of Kazakhstan real self-government significantly accelerate the process of transforming the country towards civil forming of the society and socially-oriented economy. Given the importance of local self-government for effective solution of social, economic problems in view of features of each region, local self-government guaranteed by constitutional law practically all developed countries of the world that the European Charter of Local fixed self-government.

УДК 340.35

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН
КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

З.К. Аюпова¹, Д.У. Кусаннов²

zaure567@yandex.ru

¹КазНУ им. аль-Фараби, факультет международных отношений, г. Алматы, Республика Казахстан

²КазНПУ им. Абая, исторический факультет, г. Алматы, Республика Казахстан

Ключевые слова: конституционная реформа, государственная власть, демократизация общества, интересы народа, гражданское общество, местное самоуправление, реформа исполнительной власти, полномочия маслихатов, политические партии, общественные организации.

Аннотация. Конституционная реформа в Республике Казахстан является основой всех демократических процессов, происходящих в нашем государстве. В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Нурлы жол - путь в будущее» уделяется особое внимание развитию гражданского общества и социальной модернизации. Социальная модернизация казахстанского общества требует существенного совершенствования системы государственного управления. Важное место в развитии казахстанской государственности в этой связи отводится формированию в республике местного самоуправления как неотъемлемого атрибута демократического государства и неперемennого условия дальнейшего поступательного развития гражданского общества. Местное самоуправление как непосредственное выражение власти народа максимально приближено к населению, затрагивает интересы

каждого гражданина, решает большинство его повседневных проблем. Важным моментом является то, что местное самоуправление, являясь уровнем публичной власти, одновременно выступает и формой самоорганизации граждан, без чего невозможно успешное формирование гражданского общества. Поэтому местное самоуправление позволяет гражданам сознательно участвовать в процессе создания достойных условий жизни на своей территории, формирует ответственность за решение местных проблем, повышает их социальную и гражданскую активность, служит реальным механизмом контроля населения за деятельностью органов управления. Местное самоуправление рассматривается как важный институт, который предотвращает конфликты между отдельными группами граждан, способствует социально-экономическому развитию территории и устойчивому развитию страны в целом. Можно ожидать, что со становлением в Казахстане реального самоуправления значительно ускорится процесс преобразования страны по пути формирования гражданского общества и социально-ориентированной экономики. Учитывая важность местного самоуправления для эффективного решения социально-экономических проблем с учетом особенностей каждого региона, местное самоуправление гарантируется конституционным законодательством практически всех развитых стран мира, что зафиксировано Европейской хартией местного самоуправления.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ РЕФОРМАЛАРЫ - АЗАМАТТЫҚ ҚОҒАМДЫ ДАМУДЫҢ НЕГІЗІ РЕТІНДЕ

Аюпова З.К., Құсайынов Д.Ө.
zaur567@yandex.ru

Кілттік сөздер: конституциялық реформа, мемлекеттік билік, қоғамды демократияландыру, халық мүддесі, азаматтық қоғам, жергілікті өзін-өзі басқару, атқарушы билікті реформалау, маслихаттар өкілеттілігі, саяси партиялар, қоғамдық ұйымдар.

Аңдатпа. Қазақстан Республикасының Конституциялық реформа біздің еліміздегі барлық демократиялық үдерістердің негізі болып табылады. Қазақстан Республикасы Президентінің «Нұрлы жолы-болашаққа бастар жол» атты Қазақстан халқына Жолдауы азаматтық қоғам мен әлеуметтік жаңғыртудың дамытуға бағытталған. Қазіргі заманда қоғамды демократияландыру қажеттіктері Қазақстандық қоғамды әлеуметтік жаңғырту мемлекеттік басқару жүйесін елеулі жетілдіруді талап етеді. Осыған байланысты Қазақстандағы мемлекеттің дамуында маңызды рөл атқаратын демократиялық мемлекет және одан әрі прогрессивті даму азаматтық қоғам үшін шарты ретінде жергілікті билік қалыптастыру республикада ерекше орынға ие. Халыққа жақын халық мүддесін тікелей білдіру ретінде жергілікті билік, күнделікті проблемаларды үнемі шешеді. Сондықтан олардың аумағында лайықты тұрмыс жағдайларын жасау, олардың әлеуметтік мүдделерін азаматтық белсенділіктерін арттырады және нақты тетігі ретінде қызмет етеді жергілікті проблемаларды шешу үшін азаматтардың жауапкершіліктерін арттырып өзін-өзі саналы бақылау қызметіне халықты дайындайды. Жергілікті билікте азаматтардың топтары арасындағы қақтығыстарды болдырмауды маңызды институт ретінде қарастырылады, әлеуметтік және экономикалық даму аумағында және тұтастай алғанда елдің тұрақты дамуына ықпал етеді. Ол Қазақстанның реалды өзін-өзі басқаруы мен дамуында айтарлықтай азаматтық қоғаммен және әлеуметтік-бағдарланған экономикасының одан әрі қарай дамытуға бағытталған іс-шара болып есептеледі. Ерекшеліктерін ескере отырып әлеуметтік-экономикалық мәселелерді тиімді шешу үшін жергілікті өзін-өзі басқару маңыздылығын ескере отырып конституциялық заңмен кепілдік беріп, жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі қарай жетілдірген дұрыс.

Биілігі жылғы мемлекет басшысы ұсынған бес институттық реформаны жүзеге асыру бағытындағы 100 нақты қадамның практикалық жағдайларында азаматтық қоғам институттарын дамытуға ерекше көңіл бөлінген, бұл қоғамды демократияландырудың нақты қадамдарының бірі деп түсінуіміз керек. Қоғамды демократияландырудағы конституциялық реформаның түпкі мақсатының бірі азаматтық қоғам қалыптастыру екендігі сөзсіз. Сонда, азаматтық қоғам ұғымын «мемлекеттік билік органдарының тікелей қол сұғуынан заң жолымен қорғалған азат адамдар мен азаматтардың ерікті түрде өздері құрған одақтары және ұйымдарының жиынтығы» [1, 70 б.] деп қарастыра болсақ, ол туралы профессор Қ.Д. Жоламанның: «көптеген институттар бір мезгілде, азаматтық қоғамның және мемлекеттің құрамды бөліктері болып табылады. Оларға саяси партиялар мен олардың арасын байланыстыратын қызмет ортасын белгілейтін ұйымдар жатады» деген анықтамасы оны нақтылай түседі [2, 120 б.]. Ал, біздің ойымызша, азаматтық қоғам мемлекеттік қатынастардан тыс барлық мемлекеттік емес қарым-қатынастар жиынтығын білдіреді. Солай бола тұра, ол мемлекетпен тығыз байланысты. Сондықтан, осы ұғым аясына кіретін институттардың басты белгісі - өзін-өзі реттеу және индивидтер болмақ. Атап айтқанда, осы зерттеу жұмысы аясында мұндай

институттар қатарында біз жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару, Қазақстан халқы Ассамблеясы, саяси партиялар сияқты қоғам өміріндегі маңызды институттарды қарастырамыз. Қазақстан Республикасында жергілікті маңыздағы мәселелерді халықтың өз бетінше шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылғандығы белгілі. Ал, мемлекеттік жергілікті басқару өзінің билік функцияларын жергілікті атқарушы және өкілдік органдар арқылы атқарады. Сонда, бұл жерде мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқарудың айырмашылығы неде деген заңды сұрақ туындайды. Мемлекеттік басқару органдары мемлекеттік басқаруды жүзеге асырады және іс-әрекет үшін жауапты болса, ал өзін-өзі басқару болса халықтың мәселені өз бетінше шешуін қамтамасыз етеді. Жергілікті өзін-өзі басқару құқықтық мемлекеттің конституциялық құрылымы негіздерін нығайта түсу арқылы осы заманның басты мақсат-мұраттарының бірі болып табылатын мемлекеттің, қоғам мен жеке адамның мүдделерін біртұтастыққа келтіруді жүзеге асыруды көздейді. Өйткені, жергілікті басқарудың негізгі мән-мағынасы әрбір жеке адам деңгейінде адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын мемлекет пен қоғамның мүдделерімен үйлестіруді жүзеге асырудан тұрады. Жергілікті өзін-өзі басқарудың осындай бағыт ұстануы - адам, оның құқықтары мен бостандықтары жоғары құндылық болып табылатын демократиялық құқықтық әлеуметтік мемлекеттің идеясына сай келеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару – жария билікті ұйымдастырудың маңызды элементтерінің бірі. Оның ерекшелігі, заң әдебиеттерінде айтылып жүргеніндей, екі қасиетінен көрінеді: біріншісі - саяси, екіншісі - қоғамдық. Бір жағынан алып қарасаңыз, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекетті басқарудың біртұтас жүйесіне кіргізілген. Жергілікті өзін-өзі басқару заңдар мен өзге нормативтік актілер негізінде әрекет етуші аппаратқа ие, олар өз беттерінше жергілікті бюджетті қалыптастырады, салықтар белгілейді. Тағы бір жағынан, жергілікті өзін-өзі басқару азаматтық қоғамның маңызды институты болып табылады. Бұл институтты биліктің және қоғамдық институт ретінде қарастырғанда басқару субъектісі мен объектісінің сай келетіндігі байқалады. Өзін-өзі басқару еркіндік, теңдік және басқаруға тікелей қатысу қағидаларына негізделеді. Сондықтан, осы орайда, Л. Жанұзақованың «Біздің ойымызша, жергілікті өзін-өзі басқару туралы дербес, толықтай мемлекеттен тәуелсіз процесс ретінде айтуға мүлдем негіз жоқ. Мемлекет жергілікті өзін-өзі басқаруды мойындай отырып, оған ерікті түрде өзінің жергілікті жердегі мәселелерді шешу жөніндегі өкілеттіктерінің бір бөлігін береді» деген көзқарасымен толық келісуге болмас деп ойлаймыз [3, 237 б.]. Дегенмен де, бүгінгі күні мемлекет пен өзін-өзі басқарудың бірлесіп жұмыс істеуі, сондай-ақ билік органдары әрекеттестігінің теориялық және құқықтық аспектілерінің мәнін ғылыми талдама көзқарасы тұрғысынан түсінуі, мемлекет пен қоғамның, құқықтық мемлекет пен азаматтық қоғамның ара қатынасындағы өзекті проблема болып отырғандығы да жалған емес. Сондықтан да, біздің көзқарасымыз бойынша А. Тарановтың «қоғамдықты мемлекеттікке (қоғамдық немесе мемлекеттік өзін-өзі басқару), жеке адамды әлеуметтік топқа қарсы қоюдан емес, ал әлеуметтік қарым-қатынастардың анағұрлым терең «қатпарларында» жатыр деген пікірі арқылы дұрыс тұжырымдама жасауға болатын сияқты [4, 13 б.].

Осы уақытқа дейін жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері өз шешімін таппай келген еді. Еліміздегі мемлекеттік-саяси институттарды реформалау нәтижесінде мемлекеттік басқарудың қолданыстағы жүйесі нығайды. Өртүрлі елдердің практикасында жергілікті басқарудың бірнеше үлгілері бар. Ал, Қазақстан Республикасында мемлекеттік билік пен жергілікті өзін-өзі басқаруды ажыратуға негізделген өзіндік жергілікті басқару үлгісі пайда болды. 1993 жылға дейін Қазақстанда билікті бөлу қағидасын жоққа шығарған және тиісті аумақтағы өкілді органдардың толық билігіне негізделген кеңестік үлгі орын алды. Дегенмен, 1991 жылы «Қаз ССР Жергілікті өзін-өзі басқару және халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» заң арқылы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін ендіруге алғашқы әрекеттер жасалған болатын [5], ал арада он жыл салып тәуелсіз елдің жаңа заңы да қабылданғаны белгілі [6]. Нақтылап айтқанда, тек заңдарды қабылдап қою жеткіліксіз екендігі белгілі, сондықтан да, «жергілікті өкілдік және атқарушы органдар жүйесін түбегейлі реформалау қажеттілігі оның бағытын, сипаты мен қарқынын айқындайтын экономикалық, әлеуметтік, саяси және идеологиялық себептер кешеніне негізделеді» [7, 84 б.]. Бірақ, саяси құрылымды демократияландыру мен халықтың өзін-өзі басқаруын дамыту оның орталық звеносы болып табылатын өкілдік жүйесіне жанаспай өте алмайды. Сондықтан, өкілдік жүйесінде де өзгерістер жасалды, бұл жүйеге парламентаризм элементтері енгізіле бастады, сайлау жүйесін әрі қарай демократияландыру процесі жүруде. Қазақстан Президенті Н.А. Назарбаев

Конституциядағы жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты 2007 жылғы өзгерістерді іргелі өзгерістер деп атап көрсетті. Реформа жүргізу нәтижесінде, жергілікті өзін-өзі басқару институтын қалыптастырып қана қоймай, жергілікті өзін-өзі басқаруға кепілдік беруді қамтамасыз ететін биліктің әртүрлі деңгейлеріндегі тежемелік және тепе-теңдік жүйесін де бекіту елдің қоғамдық-саяси өміріндегі маңызды қадамдардың бірі. Өйткені, сонда ғана осы институттың тұрақты дамуын қамтамасыз етуге болады.

Реформа жүргізу бір күндік шешім еместігі баршаға аян. Жалпы алғанда, 1995 жылғы Конституция қабылданған соң мемлекеттік басқару органдарын реформалау жүргізілгендігі және жүргізіліп келе жатқандығы белгілі. Осы 1995 жылғы Конституцияның ҮІІІ бөлімінде жергілікті мемлекеттік басқарудың жаңа жүйесінің негізгі қағидалары белгіленген. Бұл нормаларда жергілікті мемлекеттік басқару билігінің негізгі екі тармағы бөліп көрсетілген: атқарушы органдар мен өкілді органдар. Жергілікті өкілді органдар өз қызметін жергілікті атқарушы органдармен бірлесіп жүзеге асырады, ал жергілікті өзін-өзі басқару, яғни азаматтар оның органдарының ұйымдастырылуы мен қызмет тәртібін өздері айқындайды. Өкілді органдар үш деңгеймен құрылады: жоғарғы өкілді орган – Парламент; жергілікті өкілді орган – Мәслихат; жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы органы. Бұл үшеуі де өз өкілеттіктері шегінде әрекет етеді. Бірде-біреуі өзгесіне есеп бермейді. «Мемлекеттік билік органдарының жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен бірлесіп әрекет жасау тиімділігі олардың ортақ мақсатқа қаншалықты тез және айқын жетуімен және алдына қойылған ортақ міндеттерді шешумен өлшенеді» [8, 129 б.]. Қазақстан Республикасы Конституциясында (86, 87 бап) мәслихаттардың қарауына нақты нелер жататындығы анық көрсетілген. Қазақстан Республикасындағы атқарушы билік органдарының орталықтандырылған жүйесі иерархиялық құрылымды көрсетеді. Жергілікті өкілді және атқарушы органдар арасында құзыреттері бөлінген, мәслихаттар мен әкімшіліктер аймақтық деңгейдегі биліктің екі тармағы, бірақ жоғарғы билік органдарымен ұқсас салыстыруға келмейді.

Жергілікті деңгейде билік тармақтарының функциялары жоғары тұрған билікке қарағанда өзара тығыз, ол нақты мәселелерді шешуге байланысты болатын. Өкінішке орай, олардың арасындағы үйлесім атқарушы органдар жағына қарай тартып кеткендіктен, өзара теңдік және өзара бақылау қағидасы жоққа шығарылды, мәслихаттар мен жергілікті халық тарапынан әкімшілікке бақылау әлсіреді. Мәслихаттарға Республика Президентінің не жоғары тұрған әкімнің алдына әкімді қызметінен босату туралы мәселені қоюға берілген құқық, ол тек құқық қана, сондықтан ол әкім қызметінен кете қояды дегенді білдірмейді. Әзірге мұндай практика бізде орын алған жоқ. Дегенмен, «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заң мәслихаттар мен әкімшіліктер арасында бірқатар сәйкестенген ара салмақты бекітіп берді. Негізі, әкімді қызметінен босату туралы мәселе, егер ол құқық бұзғаны үшін сот шешімі бойынша кінәлі деп танылса, онда бірден шешімін табу қажет. «Мемлекеттік қызмет туралы» 1999 жылғы Қазақстан Республикасы Заңында мемлекеттік қызметкерлер саяси және әкімшілік қызметкерлер болып бөлінген. Облыс, республикалық маңызы бар қалалар мен астананың әкімдерін республика Президенті тағайындайды. Олар «Мемлекеттік қызмет туралы» заңның 7-бабы 2-тармағы 1-тармақшасына сәйкес, саяси мемлекеттік қызметкерлер болып табылады. Президент айқындайтын тәртіпте сайланбаған, бірақ тағайындалған өзге әкімшілік-аумақтық бірліктердің әкімдері де саяси мемлекеттік қызметкерлер болып саналады, олар Президент пен Үкіметтің өкілдері. Егер әкімдер бұдан былайғы жерде сайланатын болса, олар саяси мемлекеттік қызметкерлер санатына жататын бола ма, жоқ па, ол жағы белгісіз. Егер мұндай әкімдер саяси мемлекеттік қызметкерлер болмаса, онда әкімшілік мемлекеттік қызметкерлер бола ма, ол жағы да белгісіз. Әкімшілік мемлекеттік қызметкерлер сайланбайды, алайда конкурстық іріктемеден өтеді. Аталған Заңның 11-бабында саяси мемлекеттік қызметке қандай адам қабылдануы мүмкін екендігі туралы мәселе кеңірек қарастырылған. Мемлекеттік саяси қызметкерлерді қызметке алу, тағайындау не сайлау негізінде, сондай-ақ заңдарда белгіленген тәртіп пен шартта жүзеге асырылады. Сөйтіп, бұл норма сайланған әкімнің саяси мемлекеттік қызметкер санатына жатқызылуына тыйым салмайды.

Бұл орайда жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізін әрі қарай да қалыптастыру қажет, ол үшін мынадай алғы-шарттарды ескеру керек болады деген пікірдеміз:

- аумақтық бірліктердің өзін-өзі басқаруы мемлекеттік басқарудың кез келген демократиялық нысанының бір негізі болып табылады;

- шынайы құзыретке ие аумақтық қауымның өзін-өзі басқаруы азаматтардың мемлекеттің алдыға қойған мақсаттарға жетуіне мүдделі болуын қамтамасыз ететін, басқаруды анағұрлым тиімді етеді;

- демократиялық негізде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қорғау және нығайту мемлекет беделін арттыруға жәрдемдеседі [9, 25 б.].

Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өкілді органдар мен жергілікті атқарушы органдардан тұрады. Ол мемлекеттің құрамдас бір бөлігі болып табылады және Республика үшін біртұтас мемлекеттік қызмет қағидаларын басшылыққа алады. Ғ.С. Сапарғалиевтің тұжырымы бойынша «жергілікті мемлекеттік басқару мемлекеттік биліктің туындысы» [10, 434 б.]. Сонда, жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік билік органдары жүйесіне кірмегенімен, өзінің табиғатына қарай жария биліктің бір бөлігі болып табылады. Өйткені, жергілікті өзін-өзі басқару Конституция мен заңдарға сәйкес әрекет етеді, сөйтіп мемлекет туындысы болады. «Бұл тәуелсіз билік емес, ол өз шегінен шығып кете алмайды – олай болмаған жағдайда мемлекеттік билік органдары араласуға құқылы» [11, 230 б.]. Сондықтан, осы жерде жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару ұғымдарының арақатынасына байланысты мәселені қарастырып өту керек. Қазақстан Республикасы Конституциясында жергілікті мемлекеттік және өзін-өзі басқару ұғымдары бір бөлімге біріктірілгендіктен, бұл екі ұғымның арасында тығыз байланыс бар екендігі айқын. Біздің пайымдауымызша жергілікті өзін-өзі басқару қоғамдық сипатқа ие, сондықтан ол азаматтық қоғамның құрамдас бір бөлігіне айналған. Алайда, азаматтық қоғамды бұл жерде мемлекеттен оқшау тұрған құрылым ретінде қарастырмау керек, ал тұтастай қоғамдық өмірдің бір аспектісі ретінде қарастырған дұрыс болады деген ойдамыз. Демократиялық конституциялық мемлекетте қоғам бір мезгілде мемлекетпен басқарылатын және өзін-өзі реттеуші жүйе ретінде де қызмет етеді, ал конституциялық мемлекет – басқарушы жүйе ретінде, сонымен бірге өзін-өзі реттейтін азаматтық қоғамға да тәуелді болады. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің мемлекетпен тығыз байланысы жергілікті өзін-өзі басқару органдарына мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру заңға сәйкес берілетін мүмкіндіктерінен айқын көрінеді (ҚР Конституциясының 89-бабы 1-тармағы).

Ресейдің жетекші заңгерлерінің бірі Б. Мирошниченко жергілікті өзін-өзі басқару ұғымының қазіргі заманғы талдамасында оның үш аспектісі бар екендігін айтады, олар: әлеуметтік, функционалдық және институционалдық аспектілер. Әлеуметтік тұрғыдан жергілікті өзін-өзі басқару субъектісі туралы мәселе басты орында болады. Функционалдық аспектіде жергілікті өзін-өзі басқарудың мазмұны мен функцияларының жіктелуіне, олардың мемлекеттік басқару функцияларымен ара қатынасына басты назар аудару керек. Институционалдық аспектіде жергілікті өзін-өзі басқару – бұл демократиялық институттар жүйесі, солар арқылы жергілікті қауым заң шеңберінде өзін-өзі басқару функцияларын жүзеге асырады. «Бұл басқару нысанына өкілдік және атқарушы органдардың өзара қарым-қатынасының параметрлерін алып келуге болмайды» дейді ол [12, 142-143 б.]. Осы жерде бұл тұжырымды толықтыра кетсек артық болмас, жалпы біздің көзқарасымыз бойынша жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқарудың басты қағидаларына мынадай ережелерді қосып қарастыру керек: 1) әкімдер сайланбай тұрып, билікті орталықсыздандыруды шынайы жүзеге асыру мүмкін емес. Әкімдердің халық, атап айтқанда сайлаушылар алдында есеп беруі ғана мәселені шешуге жол береді. 2) аймақтардың дербес болу мәселесі олардың қаржылық дербестігіне негізделетіндігі түсінікті. Себебі, жергілікті өкілді органдар – маслихаттар мен атқарушы – жергілікті әкімшілік мемлекеттік басқару органдары ретінде жер-жерлерде өмірдің барлық саласында басшылықты жүзеге асырады. Бірақ басшылық процесі субъектілер мен объектілер арасындағы екі жақты тұрақты байланыстың болуын көздейді. Сондықтан, қоғамды реформалау процестері жергілікті өкілдік және атқарушы органдар жүйесіне сөзсіз ықпал жасайды.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабында Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады деп жарияланған. Осы бапты талдап қарағанда, жергілікті өзін-өзі басқару институтын мемлекет құрмайтындығы керісінше азаматтардың өзін-өзі ұйымдастыруынан туындайтын нысан екендігі байқалады. Өзін-өзі басқару құқығын іске асырудың тәжірибелік мәселелері туралы А. Таранов мынадай ұсыныстар айтады: а) жергілікті өзін өзі басқару

органдарының сайлануы; а) жергілікті мақсаттағы аса маңызды мәселелер бойынша халыққа сұрау салуға бастамашылық жасау; б) құқық шығармашылығын халық бастамасымен алға жылжыту; в) халықтың нұсқаулардың орындалуын бақылауға қатысуын ұйымдастыру; г) басқа жергілікті бірлестіктермен бірігіп ассоциация құру; д) жергілікті өзін-өзі басқару жарғысын бекіту [13, 10 б.].

Алайда, біздің республикамызда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі әлі шынайы жұмыс істемей келеді. Тек заңда бекіту арқылы ғана жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің өз бетінше жұмыс істеп кетуі неғайбыл. Сонымен бірге заңда қандай үлгі негіз етіп алынатындығы да тура көрсетілмегендіктен, көптеген мәселелер айқындауды талап етті. Мәселен, Л.Т. Жанұзақова «Кеңестер жүйесінің біртұтастығы олардың өзін-өзі басқару органдары ретіндегі жағдайына қайшы келмеді ме? Өйткені, Кеңестер жүйесінің біртұтастығын сақтап қалу жоғары тұрған органдардың шешімдерінің төмен тұрғандар үшін міндетті болуын, міндетті нұсқаулар беру құқығын, соңғылардың заңға қайшы актілерін вертикаль бойынша бұзу құқығын, жоғары тұрған өкілдік органдардың төмен деңгейде тұрған Кеңестердің арасындағы қайшылықтарды қарауын көздейді ғой» деп бұрынғы жүйедегі орын алған кемшіліктердің басты себептерін талдап көрсетеді [3, 239 б.]. Теориялық база ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды конституциялық-құқықтық реттеуде жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясында бекітілген муниципалдық демократия мен муниципалдық басқарудың көпшілік мойындаған құндылықтары болып бекітілуі оны дұрыс жолға қоюға негіз болған еді. Бұл хартияны Еуропа кеңесі 1985 жылғы 15-қазанда қабылдаған болатын және осы құжатта:

- жергілікті өзін-өзі басқару кез келген демократиялық құрылымның негізі екендігі;
- азаматтардың мемлекетті басқаруға қатысу құқығын жергілікті деңгейде тікелей жүзеге асыруға болатындығы;

- шынайы билікке ие жергілікті өзін-өзі басқару органдарының болуы тиімді және бірмезгілде азаматқа жақын басқаруды қамтамасыз ететіндігі;

- демократиялық жолмен құрылатын жергілікті өзін-өзі басқару органдары өз құзыреттеріне, оны жүзеге асыру тәртібіне қатысты ауқымды автономияға және осы іске асыру үшін қажетті құралдарға ие болуы керектігі бекітілген [14, 4 б.]. Ендеше, «жергілікті өзін-өзі басқару мемлекетке тиесілі арнаулы функциялары бар жүйе ретінде «жоғарыдан» енгізіле алмайды, ал, азаматтардың бастамашылығы ретінде, олардың жергілікті сипаттағы жекелеген мәселелерін шешу үшін өздерін өздері ұйымдастыруға ұмтылысы ретінде «төменнен» пайда болуы тиіс» деген академик Ф.С. Сапарғалиевтің көзқарасы өте орынды [15, 271 б.].

Жалпы жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі екі жүйесі бар. Англо-американдық жүйеде жалпы сипаттағы әкімшілік-аумақтық бірлік болмайды. Еуропалық жүйеде жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өзін-өзі басқарумен үйлестірілген. Мәселен, Германияда ірі қалалар дербес аумақтық бірлікке бөлінген. Ірі елді мекендерде үкіметтік округтер құрылған, олардың аясында бірнеше уезд (аудан) біріктіріледі. Мұндай округке үкімет тағайындайтын президент басшылық жасайды. Округ басшысының негізгі функцияларының бірі жергілікті сайлау органдарының қызметін қатаң бақылауда ұстау болып табылады. Ал, Қырғыз Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды тиісті аумақ халқы сайлаған ауылдық, қалалық, аудандық, облыстық кенештер жүзеге асырады. Ресейде муниципалдық құрылым басшысын азаматтар жасырын дауыс беру арқылы, не жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілдері өз құрамынан сайлайды [16, 181 б.]. Жергілікті өзін-өзі басқару халық билігін ұйымдастыру жүйесі ретінде қарастырылмайтын елдер де бар. Мысалы, Өзбекстанда Халық депутаттары кеңесі облыс, аудан, қалалардағы өкілді орган болып табылады, оларды, бірмезгілде атқарушы билік басшысы болатын және вертикальды жолмен тағайындалатын хокимдер басқарады.

Қазақстанда, 2007 жылғы 21-мамырдағы конституциялық заң қабылданғанға дейін маслихаттар әкімдерді тағайындау процесіне де, әкімдердің саясатына да араласуға ешқандай ықпал ете алмайтын. Енді Қазақстан Республикасы Конституциясының 87-бабы 4-тармағына сәйкес, облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдерін қызметке тиісінше облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың маслихаттарының келісімімен Республика Президенті тағайындайды (бұрынғы норма бойынша Премьер-Министрдің ұсынуы бойынша Президент тағайындайтын). Сөйтіп, атқарушы құрылымның қызметіне араласпай-ақ, өкілді органдар басқару шешімдерін қабылдау процесіне ықпал жасау мүмкіндігіне

ие болды. Дегенмен, келісім беру рәсімінде үміткерді бекітуге қарағанда кандидатураны талқылауды да, бұл лауазымға сәйкестігі не сәйкеспейтуі туралы депутаттардың пікір сайысына уақыт беру де қарастырылмаған. Келісім беру ұсынылған үміткерді мақұлдауды білдіретін бір сәттік көрініс. Мәслихаттардың жергілікті атқарушы органдардың қызметін бақылауы атқарушы аппараттың заңдылықты сақтауын күшейтпек десек те, шешімін табуы қажет етіп отырған барлық деңгейдегі әкімдерді сайлау туралы мәселеге таяу болашақта назар аударуымыз қажет-ақ. Бұл мәселеге мәжіліс депутаты болған И. Чиркалин болса, «өте және өте абайлап қарау керек, ... дегенмен жергілікті басқару мен өзін-өзі басқару мәселесі кезек күттірмей шешуді қажет етеді» деген пікір айтады [17]. Енгізілген өзгерістерге орай, әкімге сенімсіздік білдіру рәсімі жеңілдетілді, бұрынғы норма бойынша мәслихат депутаттарының үштен екісінің даусымен қабылданатын болса, енді Конституцияның 87-бабы 5-тармағына сәйкес, Мәслихат депутаттарының жалпы санының кемінде бестен бірінің бастамасы бойынша әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселе қойылуы мүмкін. Бұл жағдайда мәслихат өз депутаттарының жалпы санының көпшілік даусымен әкімге сенімсіздік білдіруге және оны қызметінен босату жөнінде тиісінше Республика президентінің не жоғары тұрған әкімнің алдына мәселе қоюға хақылы.

Жергілікті атқарушы органдар Қазақстан Республикасының атқарушы органдарының біртұтас жүйесіне кіреді, атқарушы биліктің жалпы мемлекеттік саясатын жүргізуді қамтамасыз етеді. Сөйтіп, мәслихаттар үшін тиісті аумақта тұратын халықтың мүддесі бірінші орында болса, ал жергілікті атқарушы органдар үшін жалпы мемлекеттік міндеттер басымдықты орында тұрады. Осы жерде «әкімдіктер мен мәслихаттардың белгілі бір айырмашылығы көрінеді, өйткені, мәслихаттар ең алдымен жергілікті халықтың еркін білдіруі тиіс, ал жалпы мемлекеттік мүддені ескерулері керек». Жергілікті атқарушы органды тиісті әкімшілік аумақтық бірліктің әкімі басқарады. Мәслихаттарға қарағанда атқарушы органдар аумақтық бөліністің барлық деңгейлерінде (облыс, қала, аудан, ауыл, село, поселке) бар. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік басқару жүйесінде өзіндік орны әлі де қалыптасып болған жоқ. Қалай болғанда да Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік биліктің орталық органдарымен бірлесіп әрекет жасауы конституциялық қағидалар негізінде атқарылуы тиіс, ол дегеніміз – жергілікті өзін-өзі басқарудың дербестігі мен тәуелсіздігіне апарар жол болмақ.

Біздің көзқарасымыз бойынша жергілікті өзін-өзі басқару органдары – жергілікті жерлердегі халықтың билікті іске асыру институты, сондықтан ол белгілі бір жүйе емес болғандықтан, әр жердегі өзіндік ерекшеліктеріне қарай басқару тәсілінде айырмашылықтардың болуына жол беріледі. Сол үшін осы басқару нысаны реттейтін қоғамдық құқықтық қатынастарды бөліп көрсетуге болады, олар мынадай:

- өзін-өзі басқару нысанын таңдауға байланысты қарым-қатынастар;
- өкілдік органдардың бірлесіп жұмыс істеуіне байланысты қарым-қатынастар;
- жергілікті жердегі мәселелердің шешімін табуын қамтамасыз ететін шаруашылықты басқару бойынша халық билігін іске асыруға байланысты қарым-қатынастар.

Сонда ғана халықтың талап етуімен жергілікті басқару органдарын шын мәнінде халықтың өзі басқаруына қол жеткізуге болады және оның келешегі бар деп айта аламыз. Мұндай басқару келешекте жергілікті жерлердегі сайлау, дауыс беру, жиналыс, халық тобының бастамашылық жасауы сияқты нысандардан көрініс табатын болады. Әрине, келешекте өзін-өзі басқару жүйесі тиісті экономикалық шарт-жағдайда, айқын құқықтық базаның, бұқара көпшілік санасының, құқықтық мәдениеттің жаңа сапада болуын көздейді. Сол үшін де бұл процесс ұзақ уақытқа созылады және заң шығарушы органдармен, мемлекеттік биліктің жергілікті органдары қызметкерлері, сондай-ақ қоғам өкілдері тарапынан көп әрі тыңғылықты жұмыстардың істелуін қажет етеді. Қазақстанның 1995 жылғы Конституциясына конституциялық реформа арқылы енгізілген өзгерістерде жергілікті өзін-өзі басқару идеясы жаңа ұстанымда қарастырылғандығын жоғарыда атап өттік. Сондықтан да, Қазақстан Республикасының қоғамдық-саяси және әлеуметтік-экономикалық қарым-қатынастардың жаңа белесіне өтуі тұтастай қоғамды басқару жүйесін де жаңалауды қажет ететіндігі сөзсіз. Сонда ғана мемлекеттік басқарудың бір тәсілі ретінде жергілікті өзін-өзі басқару алдыға шығады және басқарудың бұл нысаны азаматтардың саяси құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асырудағы тиімді бір құралға айналуы тиіс-ақ. Жалпы айтқанда, өзін-өзі

басқарудағы басты нәрсе қоғамдық қарым-қатынастардағы өзін-өзі басқару мүшелерінің арасындағы өкілеттіктерді қалай бөлу емес, ал кез келген адамның кез келген уақытта осы процеске кіруі және билік басында шоғырланған бір топтың пайда болуының алдын алу деп білеміз. Осы орайда, 2007 жылғы конституциялық реформа барысында азаматтық қоғам институттары сияқты қоғам өміріндегі аса маңызды мәселеде атқарушы биліктің бір тармағы жергілікті басқару органына маңызды өзгерістер енгізілгендігін атап өтсек болады.

Себебі, мемлекетте конституциялық реттеу орын алған кезде, қоғамдық қатынастардың негізгі төрт тобына ықпал жасайды, олар:

- 1) қоғамдық және мемлекеттік құрылыс негіздерін сипаттайтын қатынастар;
- 2) жеке тұлғаның мемлекеттегі құқықтық жағдайының негіздерін сипаттайтын қатынастар;
- 3) елдің мемлекеттік құрылыс нысанын сипаттайтын қатынастар;
- 4) мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін сипаттайтын қатынастар.

Қоғамдық қатынастардың аталған топтары Қазақстан Республикасының Конституциясында толығымен қамтылғандығын сеніммен айтуға болады, дегенмен оларды бекітетін нормалар 2007 жылғы конституциялық реформа барысында жаңаша тұжырымдалғанын да ескере кету керек. Реформа жүргізу нәтижесінде, президенттік, парламентаризм, заң шығару, сот жүйесі, адам мен азаматтың құқықтық кепілдіктері институттары жаңа даму деңгейіне көтерілді, оның ішінде атқарушы билік пен жергілікті өзін-өзі басқару институттары да жаңа даму сатысына өткендігін айта аламыз. Демократиялық даму жолына түскен құқықтық мемлекеттегі азаматтық қоғам институттарының екінші бір маңызды саласы, мемлекеттегі партиялар жүйесі екені белгілі. Ал, демократия билікті жүзеге асыру нысаны ретінде қоғамда түрлі мүдделердің болуын көздейді, сондықтан көп партиялы жүйенің болуы оның міндетті белгісі болып табылатындығы табиғи құбылыс. Қоғам – бұл жанды құрылым болғандықтан, оның негізгі бөліктері экономикалық және саяси жүйелер болып табылады. Мемлекетпен қатар қоғамдық бірлестіктер, оның ішінде саяси партиялар маңызды рөл атқарады. Сонда демократия – бұл түрлі әлеуметтік топтың, олардың бірлестіктері мен азаматтардың мемлекеттік істерге шынайы қол жеткізетін қатысу дәрежесі және бірмезгілде қоғамның мемлекеттік істерді халық мүддесі үшін басқаруы болмақ. Ол қалай жүзеге асады, тетіктері қандай болмақ деген заңды сұрақ туатыны сөзсіз. Соған орай, біз демократияны орнықтыру мәселесін өз бетімізше, жеке көзқарас тұрғысынан талдап қарастырып көруге талпыныс жасадық. Демократия грек тілінен аударғанда халық және билік – халық билігі деген мағынаны береді, яғни «билікті халық сайлаған алқалы орган жүзеге асыратын және қоғамның барлық мүшелері өз ойларын еркін білдіре алатын, жеке бас бостандығы негізінде өзінің еңбек қызметінің бағытын айқындай алатын, заңды қатаң сақтай отырып, мемлекеттік және қоғамдық істерді басқаруға қатыса алатын мемлекет нысаны». Нақтылап айтқанда, демократия – бұл халық билігі емес, ал билік халық мүддесі үшін қызмет ететін режим болып шықпақ. Сайып келгенде, саяси өмірге халықтың араласуының бір нысаны және басты орында тұратыны олардың өз өкілдері арқылы билікті жүзеге асыруы. Сондықтан, көп партиялық жүйенің қалыптасуы елдегі азаматтық қоғамның қалыптасуының ең маңызды белгілерінің бірі. Ал, демократиялық мемлекет қалыптастырудың теориялық тұрғысынан алғанда, демократияландыру процесіне тұрақты сайлау жүргізу мен ұйымдастыру, қоғамдық бірлестіктер мен саяси партиялардың белсенді жұмыс істеуі үшін жағдай жасау, Парламенттің рөлін міндетті түрде күшейту арқылы билікті бөлу, құқықтық мемлекет қалыптастыру, билік пен капиталды ажырату, меншік нысандарының плюрализмі, тиімді жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқаруды қалыптастыру кіреді. Бұрынғы кеңестік тоталитарлық жүйенің бұзылуы бірден автоматты түрде нарықтық экономиканың қалыптасуына, демократияның толық көлемде бекуіне алып келмегендігі анық. Бізге қоғамды жетілдіруді, оның алғышарттары – азаматтық қоғамды, құқықтық мемлекетті, іс жүзінде әрекет ететін демократиялық институттарды өтпелі кезең жағдайында жол үстінде құруға тура келуде. Қазақстан Республикасы Конституциясында идеологиялық және саяси әр-алуандылық танылады (ҚР Конституциясының 5-бабы 1-тармағы) делінгенімен, саяси жүйе бізде әлі де болса қалыптасу үстінде деген пікір басымырақ орын алады. Жаңа конституция мен саяси партиялар туралы заң қабылданғанға дейін елде 1991 жылғы 27-маусымда қабылданған «Қазақ ССР Қоғамдық бірлестіктері туралы» заң саяси партиялардың жағдайын реттеп келді. Бұл заңда қоғамдық

бірлестік пен саяси партиялар арасында ешқандай айырма белгі қарастырылмады. Ал, олардың арасындағы айырмашылықты біз мынадан көреміз: бірлестіктер әлеуметтік және кәсіби топтардың арнаулы мүдделерін қорғау үшін құрылса, партиялар - мемлекеттік билікке қол жеткізу, іске асыру мақсатында құрылады.

Кейінірек 1996 жылғы 31-мамырдағы «Қоғамдық бірлестіктер туралы» заңмен қатар, 1996 жылғы 2-шілдеде, 2002 жылғы 15-шілдеде «Саяси партиялар туралы» заңдар қабылданды, сонымен бірге Қазақстан Республикасының саяси партияларды реттейтін заң актілерінің қатарында «Қазақстан Республикасының Сайлау туралы» заңы, Парламент пен оның палаталарының регламенттері, «Занды тұлғаларды тіркеу туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің заң күші бар жарлығы қатарлы заң актілері де бар. Олардың осындай құқықтық мәртебесіне орай, саяси жүйеде саяси партиялар мен қоғамдық-саяси қозғалыстар ерекше рөлге ие болады. Партия сөзінің өзі латын тілінен «бөлік», «бөлемін» деген мағынаны береді екен, оны әрі қарай нақтылар болсақ, әрбір партия қоғамда өмір сүретін мүдделердің, көзқарастардың бір ғана бөлігін бейнелейді. Бірақ барлық саяси партиялар өздерінің бағдарламасын іске асыру үшін мемлекеттік билікке қол жеткізу, оны ашық бақылау мақсатында құрылады және әрекет етеді. Бұл тұжырымды таратып айтар болсақ, Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес, мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы – халық екендігін атап өткен болатынбыз. Халық өз билігін тікелей және Конституцияда белгіленген нысанда мемлекеттік органдар жүйесі арқылы жүзеге асырады. Халық тікелей және тиісті мемлекеттік органдар, бірлестіктер арқылы басқару шешімдеріне ықпал жасайды. Конституцияда орнатылған демократиялық саяси режим осы бағытта маңызды рөл атқарады. Саяси режим адам мен азаматтардың жеке құқықтарын іске асыру деңгейімен де сипатталады: ол - кез келген заңды тәсілмен ақпаратты еркін іздеу, алу, жасау, тарату құқығы. Елдің демократиялық дамуының құрамдас бір бөлігі азаматтардың тең құқылы болуы.

Сонымен қатар, көп партиялы жүйенің кемшіліктерінің бірі - ұсақ, бір-бірін қайталайтын партиялардың да өмір сүре беретіндігі болса керек. Алайда, жалпы партиялар саны қаншау деген мәселе бірінші орында ешқашан тұрған емес, маңыздысы мемлекеттік органдарды құруға шынайы қатыса алатын партиялардың саны қанша және олардың саяси бағыты қандай деген мәселе болмақ. Бұл мәселеде көп партиялы жүйе және партиялардың көптігі туралы екі мәселені бір-бірінен ажыратып қарағанда ғана белгілі бір нәтижеге қол жеткізуге болады. Қазақстан тәуелсіздігін алғалы бері бұрынғы кеңестік бір партиялы жүйеден эволюциялық жолмен көп партиялы жүйеге қарай даму жолына бет бұрды.

Сонда, партиялық жүйенің қаншалықты маңызға ие екендігін білу үшін мынадай бір анықтаманы айтып өткіміз келеді, заң саласында мемлекет нысанын сипаттау үшін «саяси режимнің мемлекеттік басқару амалдары мен тәсілдерінің жиынтығы тұрғысында тар мағынасы да, сонымен бірге жеке тұлғаның демократиялық құқықтары мен саяси бостандықтарының кепілді деңгейі, ресми конституциялық және құқықтық нысанның саяси шындыққа сәйкес келу дәрежесі, билік құрылымдарының мемлекеттік және қоғамдық өмірдің құқықтық негіздеріне қарым-қатынасы сипаты тұрғысынан алғандағы кең мағынасында да маңызы зор» дейді Ресейдің белгілі мемлекеттанушысы В. Лазарев. Жалпы, осы саяси режим термині мемлекет конституцияларында мүлдем дерліктей қолданылмайды және біздің еліміздің Негізгі Заңында да бұл термин көрсетілмеген. Оның орнына барлық конституцияларда саяси режимге қатысты мәселелерді реттейтін нормалар қарастырылады. Мұндай норма біздің қолданыстағы заңнамада да бар. Саяси режимге «билікті жүзеге асыру процесінде қалыптасатын және үстемдік құрушы саяси идеологияға және қоғамның саяси мәдениеті деңгейіне негізделетін қоғамдық қатынастардың жиынтығы» ретінде анықтама беруге болады. Кейде «мемлекеттік режим» ұғымы да қолданылады, ол мемлекеттік билікті жүзеге асыру нысандары мен әдістерінің жиынтығын және бұл процеске ел азаматтарының қатысуын білдіреді.

Негізі, елде орын алған саяси режимнің сипатын анықтау күрделі екені белгілі, өйткені әртүрлі саяси күштер мен саяси қозғалыстар оны әртүрлі түсіндіреді. Мұндай жағдайда партиялық жүйенің даму дәрежесі, мемлекеттік билік органдары арасындағы қарым-қатынас, мемлекеттік органдар мен қоғамдық бірлестіктердің халықпен байланысы, үстемдікті идеологияның сипаты немесе оның мүлдем болмауы, қоғамның саяси және құқықтық мәдениет деңгейі, ел басшысының жеке тұлғасы, діннің ықпалы сияқты көптеген факторлар маңызға ие болады. Сонда, президенттік

басқару нысаны мен біртұтас мемлекеттік құрылыс нысанын Конституцияда бекіту Қазақстан мемлекеттілігінің сыртқы нысаны туралы көрініс бергенімен, мемлекеттің толық сипаттамасы үшін, оның ел өмірінің саяси билігіндегі қандай-да бір институттарының, түрлі демократия институттарының рөлі мен адамның саяси процестегі орны жеткіліксіз болады. Аталған институттар «саяси режим» деген ұғымның аясына кіреді.

Өтпелі кезеңдегі қоғамда жағдай жылдам өзгеріске ұшырап отырады, тіпті алдыға қойылған мақсат-міндеттерді іске асыру тәсілдері бір-бірімен қайшылықта да болып жатады. Қоғамдағы саяси реформалар қазірде әлеуметтік-экономикалық жетілдіруден көш кейін келе жатқандығы да шындық. Еркіндік, теңдік, демократия идеалдары үшін күреспей тұрып, егер олар Конституцияда жария етілсе де, құқықтық мемлекет құру мүмкін емес. Сондықтан, «күшті азаматтық қоғам – бұл саясиленбаған қоғам емес, ал саясатқа белсенді және ақылмен қатысу арқылы өзінің келешекте үйлесімді қалыптасуын қорғау мақсатында саяси процестердің тетіктерін толықтай бағындыратын қоғам». Құқықтық мемлекет, демократиялық режим қалыптастыру - қоғамның алдында бірінші кезектегі міндетті – қажетті құқықтар мен бостандықтармен қорғалған жеке тұлғаны қалыптастыру міндетін қояды. Саяси режимнің Қазақстан Республикасының Конституциясында реттелу мәселелерін қарастырар болсақ, оның Негізгі Заңда әртүрлі жақтары көрсетілгенін байқауға болады, атап айтқанда: биліктің халыққа тиесілі болуы – мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы – халық (3-баптың 1-тармағы); биліктің бөлінуі (3-баптың 4-тармағы); саяси плюрализм (5-баптың 1-тармағы); азаматтардың саяси құқықтары мен бостандықтары, олардың саяси өмірге өз беттерінше қатысу мүмкіндіктері (23, 32, 33 баптар). Осылайша, Конституцияда Қазақстан Республикасында демократиялық саяси режимнің белгілері жеткілікті бекітілген дей аламыз. Алайда, уақыт көрсетіп отырғанындай, Қазақ ССР-інің 1977 жылғы және 1978 жылғы Конституцияларының мазмұны қағаз жүзінде демократиялы болғанымен, демократиялық институттар іс-жүзінде орын ала бермейтін. Сондықтан, саяси режимнің сипатын анықтаған кезде конституциялық нормалардың іс-жүзінде қалай жүзеге асырылатынын да талдау қажет демекпіз.

Сайлау демократиялық нысанның орталық институты болып табылады. Сонда демократиялық сайлау дегеніміз не? Ол ең алдымен бәсекелі нысанда болуы тиіс. Демократиялық елдерде сайлау кезең-кезеңімен жүргізіледі, оларда президент өмір бойы басқаруға сайланбайды. Демократиялық сайлау – бұл өмір сүру үшін күрес емес, керісінше халыққа қызмет ету құқығы үшін жарысу. Партия жүйесі мен көп партиялықтың қалыптасуына түрлі деңгейдегі өкілдік органдарды сайлау үлкен ықпал жасайтындығы белгілі нәрсе. Өздерін партия деп атайтын қоғамдық бірлестіктер үшін сайлау олардың қоғамдағы шынайы салмағы мен беделін анықтап береді. Бұл көзқарасымызды мынадай тұжырымдар арқылы дәлелдеп көрсетуге болады. Елімізде 2007 жылғы 21-мамырда өз күшіне енген конституциялық Заңға сәйкес, Парламент депутаттарын сайлаудың пропорционалды жүйесі енгізілді, ол саяси партиялардың рөлін арттыруға, олардың бәсекеге қабілеттілігін күшейтуге бағытталады деп айтылды. Ендеше, содан бері қарайғы саяси өмірімізде қандай өзгерістер, ұтыстар мен ұтылыстар болғанын бағамдап көргенде, әсілі, сайлаудың екі негізгі мүмкіндігі бар екендігі белгілі, біріншісі көпшілік дауыспен сайлану (мажоритарлық сайлау жүйесі), екіншісі, пропорционалдық өкілдік (мысалы, партиядан, облыстан өкілдік).

Қорытындылай айтқанда, Қазақстан Республикасының Конституциясы әлемнің ең алдыңғы қатарлы өркениетті елдерінің үлгісінде жасалды. Сондықтан да конституцияның мемлекеттегі жүріп жатқан барлық реформалық процесстеріне тигізетін әсері өте зор. Осы мақаламызда біз конституциялық реформалардың қоғамды одан әрі демократияландыруға, яғни азаматтық қоғамды жетілдіруге тигізіп жатқан тікелей әсерлерін көрсеттік. Биылғы 20 жылдығын тойлап жатқан Ата Заңымыз қазақ мемлекеттігін одан әрі қалыптастыратын, «Мәңгілік Ел» ұлттық идеяны жүзеге асыратын ең басты құжат деп есептейміз.

ӘДЕБИЕТ

- [1] Ибраева А. Заң терминдерінің қазақша-орысша және орысша-қазақша түсіндірме сөздігі. - Алматы: Жеті Жарғы, 1996. – 112 б.
- [2] Жоламан Қ.Д. Мемлекет және құқық теориясы: Оқулық. – Алматы: Нұр-пресс, 2007. – 296 б.
- [3] Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан: диссер. ... докт. юрид. наук. – Алматы, 2005. – 319 с.
- [4] Таранов А.А. Муниципальное право Республики Казахстан. Часть. общ. – Алматы: Баспа, 1999. – 144 с.

- [5] Закон КазССР от 15.02.1991 года «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов КазССР» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. – 1991. – № 9. – ст 118.
- [6] Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001. – № 3.
- [7] Основы государства и права Республики Казахстан: Учеб. пособие. / Отв. ред. Сапаргалиев Г.С. – Алматы: Жеті жарғы, 1999. – 320 с.
- [8] Тереник О.Д. Правовой механизм взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления // Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан. – Алматы, 2005. – 129-134 с.
- [9] Озганбаев О.О. Проблемы законодательного обеспечения государственного управления и самоуправления в Казахстане // Саясат-Policy. – 1997. – № 7. – С.23-28.
- [10] Сапаргалиев Г. Қазақстан Республикасының Конституциялық құқығы: Академиялық курс. 2-басылым. – Алматы: Жеті Жарғы, 2004. – 480 б.
- [11] Сапаргалиев Г.С., Салимбаева Ж. Проблемы конституционной ответственности. – Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 152 с.
- [12] Мирошниченко Б.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. – 2003. – № 6. – С. 141-147.
- [13] Таранов А.А. Местное самоуправление – проблемы законодательного обеспечения // Право и государство. – 2005. – № 6 (6). – С.4-11.
- [14] Европейская Хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 года // Народный депутат. – 1993. – № 11. – С.3-6.
- [15] Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан / Г. Сапаргалиев, Б. Мухамеджанов, Л. Жанузаква, Р. Сакиева. – Алматы: Жеті жарғы, 2000. – 312 с.
- [16] Шульженко Ю. Л. Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1997. – 784 с.
- [17] Чиркалин И. Казахстан в 2010 году. Проблемы местного государственного управления и местного самоуправления // Экспресс К. – 2010, 4 июня.

REFERENCES

- [1] Ibraeva A.S. Dictionary of the legal terms in Kazakh and Russian languages, Almaty: Zhety Zhargy, 1996, 112 (in Kaz.).
- [2] Zholaman K.D. Textbook on Theory of state and law, Almaty: Zhety Zhargy, 2007, 296 (in Kaz.).
- [3] Zhanuzakova L.T. Constitutional and legal problems of the organization and activity of the local representative organs in the Republic of Kazakhstan: Diss. ... Doctor of Jurisprudence, Алматы, 2005, 319 (in Russ.).
- [4] Taranov A.A. Municipal Law of the Republic of Kazakhstan, Almaty: Baspa, 1999, 144 (in Russ.).
- [5] Law of the Republic of Kazakhstan “On local self-government and local Soviets of people deputies of KazSSR // Vedomosti of the Supreme Council of KazSSR. – 1991. – № 9. – Art.118 (in Russ.).
- [6] Law of the Republic of Kazakhstan “On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan // Vedomosti of the Parliament of the Republic of Kazakhstan. – 2001. – № 3. – Art.17 (in Russ.).
- [7] Bases of Law of the Republic of Kazakhstan, Almaty: Zhety Zhargy, 1999, 320 (in Russ.).
- [8] Terenik O.D. The legal mechanism of the correlation of the organs of state power with the organs of local self-government // Materials of the International scientific and practical conference, devoted to 10- anniversary of the Constitution of the Republic of Kazakhstan. – Алматы, 2005. – 129-134 p. (in Russ.).
- [9] Ozganbayev O.O. The problems of the legal supplement of state administration and self-government in Kazakhstan // Saiasat-Policy. – 1997. – № 7. P.23-28 (in Russ.).
- [10] Sapargaliev G.S. The Constitutional law of the Republic of Kazakhstan. Textbook, Almaty: Zhety Zhargy, 2004, 480 (in Russ.).
- [11] Sapargaliev G.S., Salimbayeva Zh. The problems of the constitutional responsibility, Almaty: Zhety Zhargy, 2008, 152 (in Russ.).
- [12] Miroshnichenko B.V. Local self-government in Russia. Theory and practice // Gosudarstvo i pravo. – 2003. – № 6. – P.141-147 (in Russ.).
- [13] Taranov A.A. Local self-government- the problems of the legal supplement // Pravo i gosudarstvo. – 2005. – № 6. – P.4-11 (in Russ.).
- [14] European Charter of the local self-government 15 October, 1985 // People’s deputy. – 1993. – № 11. – P.3-6 (in Russ.).
- [15] The legal problems of unitary in the Republic of Kazakhstan / G.S. Sapargaliev, B.A. Muchamedzhanov, L.T. Zhanuzakova, R.S. Sakieva, Almaty: Zhety Zhargy, 2000, 312 (in Russ.).
- [16] Shulzhenko J.L. Comment of the Constitutional Law of Russian Federation, M.: Lawyer, 1997, 784 (in Russ.).
- [17] Chirkalin I. Kazakhstan in 2010. The problems of local administration and self-government // Express K. – 2010, June 4 (in Russ.).

АУУРОВА З.К.

DOCTOR OF JURIDICAL SCIENCES, PROFESSOR, CHAIR OF INTERNATIONAL LAW, DEPARTMENT OF INTERNATIONAL RELATIONS, Kazakh national university named after Al-Faraby, Kazakhstan, Almaty

The constitutional reform in the Republic of Kazakhstan as the basis of the development of the civil society

КУСАЙНОВ Д.У. DOCTOR OF PHILOSOPHY SCIENCES, PROFESSOR, CHAIR OF SOCIO-HUMANITARIAN DISCIPLINES, DEPARTMENT OF HISTORY, Kazakh national pedagogical university named after Abai, Kazakhstan, Almaty

Поступила 11.09.2015 г.