

NEWS

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 6, Number 310 (2016), 36 – 42

A.Zh. Zharbolova, D.O. Kusainov

Candidate of law, H.T. associate professor of the Department of constitutional and administrative law of Faculty of law, history and theory of state and law, Al-Farabi Kazakh National University

**STATUS OF LOCAL REPRESENTATIVES
IN SOVIET KAZAKHSTAN AND THEIR DEVELOPMENT FEATURES**

Summary. This article discusses the status and features of the development of local representative power in the Soviet period. Accordingly, the article has given an analysis of constitutional legal acts regulating the status, the foundations of the organization and activity of local representative bodies of the Soviet period - the local councils of people's deputies of the Kazakh SSR. The article also describes the peculiarities of the constitutional reform of the Soviet local representative bodies.

Keywords: representative power, local representative bodies, local councils of people's deputies, local government, deputy, executive committee, elector, the electoral district

А.Ж.Жарболова, Д.Ө. Кусайнов

з.ғ.к., әл-Фараби атындағы ҚазҰУ мемлекет және құқық теориясы мен тарихы, конституциялық және әкімшілік құқығы кафедрасының доценті м.а.

**ҚАЗАҚСТАНДА КЕҢЕСТІК ЗАМАНДА ЖЕРГІЛІКТІ ӨКІЛДІ
БИЛІКТІҢ МӘРТЕБЕСІНІҢ БЕКІТІЛУІ ЖӘНЕ ДАМУ ӨЗГЕШЕЛІГІ**

Резюме. Тиісті мақала Қазақстанда жергілікті өкілді биліктің кеңестік заманда даму өзгешелігін талдауға арналған. Тиісінше мақалада кеңестік жергілікті өкілді органдар – халық депутаттары жергілікті советтерінің мәртебесін, ұйымдастырылуы мен қызметінің негіздерін бекіткен конституциялық заңнама сараланып, өтпелі кезеңде тиісті органды реформалау мәселесі зерделенді.

Тірек сөздер: өкілді билік, жергілікті өкілді органдар, халық депутаттарының жергілікті советтері, жергілікті өзін-өзі басқару, депутат, атқарушы комитет, сайлаушы, сайлау округі

Жалпы құқық ғылымында Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың қалыптасуы мен даму тарихын негізінен еліміздің егемендік алып, тәуелсіздігін жариялауынан, яғни 1990 жылдың 25 қазанындағы «Қазақ ССР-ң мемлекеттік егемендігі туралы» Декларацияның қабылдауынан бастап қарағанымен Біз оны кеңес заманынан, нақтырақ айтсақ 1978 жылғы Конституцияның қабылданылуынан бастап қарауды жөн деп есептейміз. Себебі, республикамыздың шынайы егеменді мемлекет болып табылатындығын жариялап, оның белгілерін бекіткен «Қаз ССР мемлекеттік егемендігі туралы» Декларация мен «ҚР мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» конституциялық заң Қазақстан халқын мемлекет өкімет билігінің негізі болып табылады деп танып, халықтың тиісті билікті тікелей және жанама (өкілді органдар арқылы) жүзеге асыратындығын бекіту арқылы Қазақстанда жалпы өкілді билік институтын құрудың фундаменти болғанымен [1, 4 тармақ; 6 бап], оның түп тамыры оған дейін – кеңес заманында жайылған еді. Бұл тұрғыда біз ғалым Л.Т.Жанузакованың келесідей пікіріне сүйенеміз: «... жергілікті өкілді органдардың кеңестік тұста құрылуының тарихи тамырларын зерттемейінше жергілікті биліктің маңызын, мәнін, ... мәслихаттарды бүгінгі қалыпта орнықтыруға алып келген негіздерді түсіну мүмкін болмақ емес. Жергілікті билік органдарының

жүйесінің қызмет етуінің негіздері біздің елімізде нақ осы тұста – КСРО құрамында болған кезде қаланды [2, С.21].

Қазақстандық жергілікті өкілді органдар кеңес заманынан бастап бүгінгі күнге дейін біршама түбегейлі өзгерістерге ұшырап, даму сатысынан өтті. Атап айтсақ, Қазақстанда жергілікті өкілді биліктің дамуын жинақтап келесідей үш сатыға бөліп қарастыруға болады:

1) Кеңестік Конституцияларға сәйкес жергілікті биліктің жоғарғы органы болып табылған Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті советтерінің қызмет ету кезеңі;

2) Қазақстан Республикасының 1993 жылғы Конституциясына сәйкес әрекет еткен жергілікті өкілді орган - Мәслихат-депутаттар жиналысының қызмет ету кезеңі;

3) 1995 жылдың 30 тамызында қабылданған ҚР Конституциясының негізінде құрылып бүгінгі күнге дейін әрекет етіп келе жатқан жергілікті өкілді орган – мәслихаттардың қызмет ету кезеңі.

Ғылымда Қазақстан тарихында бірінші рет өкілді билік органы - халық депутаттарының советі 1938 жылы шақырылды деп есептеледі. Бұл Қазақстанда өкілді органның алғашқы рет құрылып, қызметіне кірісуінің көрінісі болды.

Қазіргі Қазақстанның жергілікті өкілді органдарының ұйымдастырылуы мен қызмет етуінің негіздерінің қалыптасуын атап кеткеніміздей 70 жылдардың аяғынан, яғни Қазақ ССР-інің 1978 жылғы соңғы Конституциясының қабылданылуынан бастап қарастырамыз. Кеңес заманының сол бір тұсында тиісті органның мәртебесінің бекітілуін анықтау үшін зерттеу жүргізу объектісіне аталмыш ҚазССР Конституциясы мен соның негізінде 1978-1990 жылдар аралығында қабылданған бірқатар нормативтік актілерді алдық. Атап айтсақ, олар: Қазақ ССР халық депутаттарының аудандық советі туралы 14.12.1979 жылғы заң, Қазақ ССР халық депутаттарының қалалық, қаладағы аудандық советі туралы 14.12.1979 жылғы заң, Қазақ ССР халық депутаттарының облыстық советі туралы 13.11.1980 жылғы заң, 1989 жылғы халық депутаттары жергілікті советтері депутаттарының сайлауы туралы заң, Қазақ ССР-індегі халық депутаттарының статусы туралы 13.11.1990 жылғы заң, 1978 жылғы ҚазССР Конституциясына өзгертулер мен толықтырулар енгізген бірқатар заңдар. 1978 жылғы Конституциядан бастап осы аталған және өзге де заңдарды саралап, талдау негізінде Қазақстанда совет өкіметінің соңғы Конституциясының негізінде құрылып, әрекет еткен жергілікті өкілді органдардың ұйымдастырылуы мен қызмет етуіне қатысты келесі өзгешеліктерге тоқталамыз:

біріншіден, атап кеткеніміздей бұл кезеңде әрекет еткен жергілікті өкілді органдар халық депутаттарының жергілікті советтері деп аталды және олар Қазақстанның барлық дерлік әкімшілік-аумақтық бірліктерінде құрылды. Ашып айтсақ, жергілікті советтердің құрылып, қызмет етуінің аумақтық негізі болып облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, поселке, село, ауыл танылды. Бұл өз кезегінде теориялық тұрғыда бүкіл халықтың (жергілікті деңгейлерді қоса) мемлекеттік құрылыстың, шаруашылық, әлеуметтік-мәдени құрылыстың барлық салаларына қатысуын қамтамасыз ететін болды.

екіншіден, 1978 жылғы Конституцияны саралау халық депутаттарының жергілікті советтерінің мәртебесі бойынша жалпы мемлекеттік мүдделерді және Совет аумағында тұратын азаматтардың мүдделерін ескере отырып жергілікті маңызы бар барлық мәселелерді шешетін, ... төменгі советтердің қызметіне басшылық жасайтын, республикалық және жалпы одақтық мәні бар мәселелерді талқылауға қатысатын жергілікті жерлердегі толық билікті орган болып табылғандығын көрсетеді [3, 126 бап]. Демек, өкілді биліктің ұшар шыңы болып табылған Қазақ ССР халық депутаттарының Жоғарғы Советі бүкіл мемлекет деңгейінде кез-келген мәселені шешуге құзыретті мемлекеттік биліктің толық билікті органы болса, жергілікті деңгейде тиісті әрекет ету аумағында мұндай орган - халық депутаттарының жергілікті советтері болды. Бұл туралы Конституцияда облыстарда, аудандарда, қалаларда, қаладағы аудандарда, поселкелерде, селоларда, ауылдарда мемлекеттік өкімет органы болып халық депутаттарының тиісті советтері табылатындығы және барлық басқа мемлекеттік органдардың халық депутаттары советтерінің бақылауында болатындығы әрі соларға есеп беріп отыратындығы реттелді [3, 125 бап, 2 бап 3 т.].

үшіншіден, ҚазССР Жоғары Советінен бастап халық депутаттарының барлық деңгейдегі жергілікті Советтері мемлекеттік билік органдарының біртұтас жүйесін құрады, тиісінше өкілді билік органдары арасында вертикалдық, яғни тіксатылық жүйе бекітілді. Оны Қазақ ССР-інің тиісті 1978 жылғы Конституциясының 131 бабының мазмұнымен танысудан байқаймыз. Онда жоғары тұрған халық депутаттарының жергілікті советтері төмен тұрған советтердің қызметіне басшылықты жүзеге асырады деп, төменгі тұрған советтер мен олардың атқарушы комитеттерінің шешімдері заңға сәйкес келмеген жағдайда бұл шешімдерді бұзуға құқылы деп реттелді. Онымен шектелмей жоғары тұрған советтердің шешімдерінің төменгілер үшін міндетті болып табылатындығы да бекітілді. Бұл нормалар советтердің жалпы халық өкілдігі сипатына қайшы келді деп айтуға болады. Себебі, халықпен (тұрғын халықпен) тікелей сайлау арқылы құрылатын халық өкілдігі институты әдетте сол халықтың (жергілікті тұрғын халықтың) өкілі болып табылады, оның мүддесін жүзеге асыруға қызмет етеді және халықтың алдында есепті болып табылады. Тиісінше халық өкілдігі органы табиғаты бойынша өзінің қызметін өзге органның, тұлғаның ықпалына түспей, өзгеге бағыныштылық жағдайда болмай халықтың мүддесінде қызмет етуі тиіс. Бір өзгешелігі Конституцияға сәйкес төменгі советтер жоғарғы тұрған советтерге және бірмезетте халыққа да бағыныштылық (есепті) жағдайда болды. Советтердің тұрғын халық алдында есеп беріп отыратындығы туралы Конституцияда тікелей айтылды. Оған қоса кеңестік заманда халық депутаттарының жергілікті советтерінің халыққа бағынышты болуының келесі бір элементі – сол тұста тұрғын халықтың өз өкілдерін (халық депутаттарын) кері шақырып алуы институтының әрекет етуі болды. Тікелей демократияның бұл институты халық депутаттарының қай-қайсысының болмасын тапсырылған іс үшін сайлаушылар алдындағы жауаптылығын жоғарылатуы тұрғысында қарастырылды. Негізінен халық депутаттарын кері шақырып алуға негіз болып депутаттың өзінің аманатын орындамауы, заңнаманы бұзуы, депутат атына лайық емес әрекеттер жасауы табылды. Олай болса, кеңестік заманда халық депутаттарының жергілікті советтері қос бағыныштылық жағдайында жұмыс істеді. Біздіңше мұндай халықтық орган тіксатылық (вертикалдық) жүйе бойынша жұмыс істемеуі керек, себебі, тіксатылық (вертикалдық) жүйе кеңестік замандағыдай төменгі советтердің жоғары тұрған советтерге бағыныштылық жағдайда болуын көрсетеді, яғни тиісті өкілді органның халыққа емес жоғары тұрған органға бағыныштылық, есептілік жағдайында жұмыс жасауын шамалайды. Халық өкілдігі органдарының тіксатылық жүйе бойынша жұмыс істеуі табиғаты бойынша дұрыс болмағанымен кеңестік советтердің арасында мұндай жүйенің орын алуы негізді болды деп айтуға болады, басқаша айтқанда ол тұста тікелей жетекшілік ету, бағыныштылық жағдай қажет болды. Себебі, егер советтер арасында тіксатылық вертикалдық жүйе болмағанда, олардың атқарушы комитеттері бір-біріне, төменгісі жоғарғысына бағынбай дербес жағдайда болар еді, нәтижесінде бірыңғай орталықтандырылған басқару қамтамасыз етілмес еді. Демек, мұндай тіксатылық жүйе басқаруды қамтамасыз етті.

төртіншіден, халық депутаттарының жергілікті советтеріне екі сипат тән болды: олар бір мезетте өз қызметінде мемлекеттік мүдделерді ескеруге тиісті мемлекеттік билік органы болды және тиісті аумақтың азаматтарының мүдделерінде жергілікті маңызы бар мәселелерді шешетін жергілікті өзін-өзі басқару органы ретінде танылды;

бесіншіден, жергілікті советтердің қызметі кеңестік конституцияда анықталғандай мәселелерді коллективті түрде, еркін, іскерлікпен талқылап, шешу, жариялылық, атқарушы және жарлықшы органдардың, советтер құратын басқа да органдардың советтер мен халық алдында ұдайы есеп беріп отыруы, олардың жұмысына азаматтарды кеңінен қатыстыру негізінде құрылды (83 бап). Бұл конституциялық норма советтердің өз аумағында құдыретті, толық билікті орган ретіндегі мәртебесін нақтылай түседі. Халық депутаттарының советтерінің толық билікті болуы оның құдыретінің деңгейін көрсететін көрсеткіш. Алайда, советтерде шын мәнінде мұндай құдыреттің болмағаны тарихтан белгілі. Оның құдыреттілігі жалған болды. Халық депутаттарының Жоғары Советі де, жергілікті советтері де ешқандай да толық билікті жоғарғы орган болған жоқ. Халық депутаттарының жергілікті советтері шындығында Конституцияның 126 бабында реттелгендей

барлық жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге өкілетті болмады. Мұндай жалғандықтың орын алуының себептеріне келсек:

1-ден, халық депутаттарының Жоғарғы және жергілікті советтерінің құзырына жатқызылған мәселелер олардың өздерімен емес, партиямен шешіліп отырылды. Ол тұста бір партиялық жүйе орын алып (коммунистік партия), КПСС-тің идеологиясы мемлекеттік идеология ретінде орныққан еді. Совет одағының коммунистік партиясы советтік қоғамның басшы және бағыт беруші күші, оның саяси жүйесінің ұйтқысы болып табылды. Конституцияда коммунистік партия қоғам дамуының басты перспективасын, СССР-ң ішкі және сыртқы саясатының бағытын белгілейді әрі ол совет халқының ұлы жасампаздық қызметіне басшылық жасайды ... деп бекітілді [3, 6 бап]. Тиісінше, мемлекеттің барлық мәселелері коммунистік партиямен шешіліп отырылды. Ал, өкілді органдар партиялық диктатураны бүркемелеу үшін қажетті, партияның үстемдігінің органы болды. Өкілді органдар арқылы коммунистік партия өзінің қызметін жүзеге асырды.

2-ден, Конституцияға сәйкес халық депутаттары жергілікті советтерінің атқарушы және жарлықшы органдары болып советтерге есепті, бағынышты болатын әрі советтермен құрылатын атқарушы комитеттер табылды (133 бап, 134 бап). Байқап отырғанымыздай, тиісті ережеге сәйкес атқарушы комитеттер советтерге бағынулары керек еді. Алайда, іс жүзінде жергілікті советтер мен олардың органы - атқарушы комитеттер арасында кері қатынас орнады, яғни атқарушы комитеттер өзін құрған органнан (советтерден) жоғары тұрды, олардың қызметін басқарып отырды;

3-ден, советтердің жұмысы дұрыс ұйымдастырылмады, олар өте қысқа мерзімге шақырылып кезеңдік түрде жұмыс істеді. М/ы, Жоғарғы Советтің сессиялары жылына екі рет бірнеше күнге ғана (3-4 күннен) шақырылды. Тиісінше жергілікті советтер де сондай қысқа мерзімді қамтыған уақыт аралығында жұмыс істеді. Советтердің жұмыс жасауының мұндай нысаны олардың шын мәнінде заңда бекітілгендей бүкіл мемлекеттің (Жоғарғы Совет), тиісті аумақтың (жергілікті советтер) барлық мәселелерін шешуге қабілетсіз болғандығын көрсетеді. Себебі, бас-аяғы 10 шақты күннің ішінде 360 күннің - бүкіл бір жылдың әрі барлық мәселесін шешу мүмкін емес. Күні кешегі тарих бұл органдардың санаулы күнге ғана жиналғанда тек бірнеше дәстүрлі мәселелерді ғана шешкендігін, атап көрсетсек жоспарлар мен бюджетті, бағдарламаларды қабылдау, бекіту секілді істермен айналысқанын, ал мемлекеттік мәселелер партиялық органдармен (Жоғарғы Советтің Президиумымен, жергілікті жерлерде жергілікті атқарушы комитеттермен) алдын-ала шешіліп, Советтерге тек дауысқа салу мен қол қоюға ғана енгізіліп отырылғанын куәландырады. Кеңес заманындағы өкілді органдардың мұндай сипаты депутаттардың мәртебесінде де өз көрінісін берді. Советтердің қызметінің басты қағидасы болып депутаттық қызметтің өндірістік қызметпен үйлесімділігі табылды. Демек, Жоғарғы Совет депутаттарын қоса барлық депутаттар өндірістен қол үзбеген түрде жұмыс істеді.

4-ден, Советтердің құрамында арнайы мамандар болған жоқ. Себебі, кеңестік мемлекетке, тиісінше оның өкілді органдарына таптық сипат тән болды. Ашып қарастырсақ, кеңес заманының алғашқы кезеңінде КСРО – пролетариаттар мен солдаттардың мемлекеті болып танылды, тиісінше советтер - солардың органы болды. Мұның дәлелі ретінде РСФСР Конституциясының (1918 ж.) 65 бабын мысалға алуға болады. Бұл ережеде советтерге сайлай және сайлана алмайтын тұлғалардың тізімі берілген. 1936 жылғы СССР Конституцияда СССР-дің жұмысшылар мен шаруалардың мемлекеті болып табылатындығы реттеліп, СССР-дегі барлық билік қаланың және деревняның еңбекшілері атынан өкілдік ететін еңбекшілер депутаттарының советтеріне тән болып табылатындығы бекітілді [4, 1 бап, 3 бап]. Ал, 1978 жылғы Қазақ ССР Конституциясында ҚазССР-інің жұмысшылар мен шаруалардың және интеллигенцияның, еңбекшілердің еркі мен мүддесін білдіретін жалпы халықтық мемлекет болып табылатындығы бекітілді. Мемлекеттің таптық сипатына қарай оның өкілді органдары ретінде халық депутаттарының советтері де таптық орган болды. Демек, Кеңестер негізінен қарапайым қара жұмысшылардан, тиісті салада кәсіптілігі жоқ адамдардан тұрды. Ал, мұндай құрамды орган жалпы мемлекеттің, тиісті аумақтың барлық мәселесін шеше алмасы аян. Құрамы жағынан мамандардан емес, партияның белгілеуі бойынша сайланатын адамдардан құралған советтердің депутаттарының басқару жөнінде іскерлігі болған жоқ.

5-ден, кеңестік өкілді органдардың құрамы өте көлемді болды. Ашып айтсақ, бір Жоғарғы Советтің өзі ғана 1978 жылғы Конституцияға сәйкес 510 депутаттан тұрды (98 бап). Жергілікті советтердің де құрамы шағын болған жоқ. Күні кешегі тарих облыстық советтерде 150-ден 500 депутатқа дейін, аудандық советтерде 75-тен 150-ге дейін, қалалық, республикалық маңызы бар қалалық, облыстық бағыныштағы қалалық советтерде 75-тен 500-ге дейін, ең төменгі деңгейдегі ауылдық, селолық, поселкелік советтердің өзінде 25-тен 75-ке дейін депутаттар болғанын куәландырады. Жергілікті советтер үшін мұндай құрам расында да өте көлемді. 22 қыркүйек 1989 жылғы «Қазақ ССР халық депутаттары жергілікті советтері депутаттарының сайлауы туралы» ҚазССР заңымен жергілікті совет депутаттарының саны біршама қысқарды. Нақты ашып қарастырсақ, тиісті заң жергілікті совет депутаттарының бір мандатты сайлау округтері бойынша сайланатындығын бекіте отырып, облыстық советке сайланатын депутаттар санын сайлау округінің санына сәйкес 150-ге дейінгі шекте, Алматы қалалық советіне сайланатын депутаттар санын 200-ге дейінгі шекте, аудандық советтерге - 75-ке дейінгі шекте, ... ауылдық, селолық, поселкелік советтерге 40-қа дейінгі шекте белгіледі [5, 14 бап]. Байқап отырғанымыздай, тиісті заңмен жергілікті советтің құрамы ықшамдалғандай болды. Дегенмен, мұндай құрам әлі де жинақы емес, көлемді болатын. Негізінен алқалы органның жинақы болғаны дұрыс. Бүгінгі өкілді органдар ықшамды құрамда жұмыс істейді. Кеңестік өкілді органдардың санаулы ғана күнге шақырылып жұмыс істеуінің бір себебі олардың осындай шамадан тыс үлкен құрамы болды деп айтуға болады.

Кеңестік жергілікті өкілді органдарға қатысты болмаса да реті келгенде айта кетейік, кеңестік Жоғарғы Совет бүгінгі Парламент секілді тұрақты түрде жұмыс істемеді. Оның бір негізі – құрамының өте көлемді, ебедейсіздігі болды. Жоғарғы Советтің депутаттарының сандық құрамының ебедейсіздігіне байланысты тұрақты түрде жұмыс істемеуінің себептерін ашып көрсетер болсақ, біріншіден, ондай көлемді құрамды (510 депутатты) сайлау мемлекеттің бюджетіне салмақ салды; екіншіден, олардың тұрақты түрде жұмыс жасауы үшін негіздер жасау мүмкін емес (тұрғын үймен, кепілдіктермен қамтамасыз ету); үшіншіден, мемлекеттің барлық мәселелері партиямен қаралып, шешіліп отырылған тұста Жоғарғы Советтің тұрақты жұмыс істеуіне деген қажеттілік болған жоқ.

1980 жылдардың аяғына қарай КСРО шегінде көптеген демократиялық жаңғыртулар орын алып, маңызды реформалар жүргізіліп жатты, оның ішінде жергілікті өкілді биліктің ұйымдастырылуы мен қызмет етуін өзгерткен реформалар да болды. 1986 жылдан 1991 жыл аралығындағы кезеңде халық депутаттарының жергілікті советтерінің конституциялық мәртебесіне өзгерістер енгізген бірқатар заңдар қабылданды, оның ішінде бірқатары 1978 жылғы Конституцияға өзгертулер мен толықтырулар енгізу туралы заңдар еді. Бұл заңдармен жергілікті өкілді биліктің ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты енгізілген өзгерту, түзетулерді, жаңалықтарды жинақтап негізгілерін қарастырсақ, олардың негізгісі жергілікті советтердің ұйымдастырылу, құрылу мәселелеріне қатысты болды. 1978 ж. Конституцияға енгізілген 22 қыркүйек 1989 жылғы өзгерістерге сәйкес халық депутаттарының жергілікті советтері бұрынғыдай партиялық нұсқау бойынша емес, демократиялық негізде – баламалы сайлау құқығы негізінде құрылатын болды. Тиісінше кандидаттарды ұсыну жолдары кеңейді. Ашып айтсақ, кандидаттарды ұсыну құқығы еңбек ұжымдарына, жоғары және арнаулы орта оқу орындарының студенттері мен оқушыларының коллективтеріне, қоғамдық ұйымдарға, әскери қызметшілер жиналысына, ең бастысы сайлаушылар жиналыстарына берілді және тиісті заңмен кандидаттардың санына шек қойылмайтындығы реттелді [6, 89 бап]. Алғаш рет баламалы сайлау қағидасы негізінде жергілікті советтерге сайлау 1990 жылы өткізілді.

22 қыркүйек 1989 жылғы аталмыш заң халық депутаттарының жергілікті советтерінің мәртебесін де өзгертті, нақты айтсақ олар өкілетті (өкілді) орган мәртебесін иеленді. 1989 жылғы тиісті конституциялық реформаға дейін жергілікті советтер мемлекеттік өкімет органдарының біртұтас жүйесін құраса, өзгертулерге орай олар мемлекеттік өкіметтің өкілетті (өкілді) органдары жүйесін құрайтын болды.

Қазақ ССР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы 22 қыркүйек 1989 жылғы тиісті заңмен кеңестік жергілікті өкілді органның ұйымдастырылуының реттелуіне қатысты енгізілген келесі бір жаңалық – депутаттар сайлауының бір мандатты сайлау округі бойынша

өткізілетіндігі және депутаттарды тікелей емес сайлау жолының енгізілгендігі болды. Депутаттарды тікелей емес сайлау жолының енгізілгендігі туралы айтар болсақ ендігі жерде депутаттардың 1/4 бөлігі қоғамдық ұйымдардан, атап айтсақ – Қазақстанның Коммунистік партиясынан, кәсіптік одақтардан, кооперативтік ұйымдардан, Қазақстан Лениншіл Коммунистік Жастар Одағынан, ҚазССР-інің әйелдер, соғыс және еңбек ардагерлері, ғылыми қызметкерлер бірлестіктерінен, творчествалық одақтарынан, Юристер одағынан, шетелдік байланыс саласындағы қоғамдық ұйымдардан, заңда белгіленген тәртіппен құрылған және республикалық органдары бар басқа да ұйымдардан олардың съездерінде, конференцияларында не олардың республикалық органдарының пленумдарында сайланатын болды. Бұл аталғандарға қоса, барлық деңгейдегі өкілді органдардың өкілеттік мерзімдері теңестірілді, яғни 5 жыл болып орнықты [6, 84 бап, 79 бап 1 б.]. Оған дейін Жоғарғы Советтің өкілеттік мерзімі – 5 жыл, жергілікті советтердің өкілеттік мерзімі – 2,5 жыл болатын.

Келесі бір маңызды өзгерістер тобы жергілікті советтердің қызметінің ұйымдастырылуына қатысты болды. Қысқаша айтсақ, барлық деңгейдегі жергілікті советтер үшін 1 жыл ішінде өткізілетін сессия шақырымы жинақталып, ортақ жүйеге келтірілді; жергілікті советтердің төрағалары лауазымы енгізілді; облыстық, аудандық, қалалық, қаладағы аудандық советтердің президиумдары құрылды; т.с.с. 1978 жылғы Конституцияны өзгерткен 03.12.1986 жылғы заң барлық деңгейдегі жергілікті советтер үшін 1 жылда өткізілетін сессия шақырымын ортақ жүйеге келтірді. Нақты айтсақ, жалпы барлық жергілікті советтердің сессиялары 1 жылда кемінде төрт рет шақырылатын болды [7]. Оған дейін облыс, аудан, қала, қаладағы аудан деңгейіндегі советтердің сессиялары жылына кемінде төрт рет, ал қалған деңгейдегі советтердің (поселкелік, селолық, ауылдық советтердің) сессиялары жылына кемінде 6 рет шақырылатын болған. Әрі жергілікті советтердің сессияларын шақыру олардың атқару комитеттерінің өкілеттігі болатын. Төрт жылдан аса уақыт өте қабылданған ҚазССР Конституциясына өзгертулер енгізген кезекті 15.02.1991 жылғы заңмен бұл құқық атқару комитеттерінен алынып халық депутаттары жергілікті советінің төрағасына берілді [8, 3 тармақ].

1978 жылғы Қазақ ССР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізген 1989-1991 жылдар аралығындағы заңдардың жаңалығының бірі – қызметі депутаттық мандатты атқарумен сиыспайтын лауазымды адамдар шегі анықталды. Олардың жалпы саны шамамен 10 болды. Атап айтсақ, олар: Премьер-министрді қоспағанда Министрлер Кабинетінің құрамына кіретін адамдар, советтердің атқару комитеттерінің құрамына кіретін адамдар (төрағаларын қоспағанда), ведомстволардың басшылары, министрліктер, мемлекеттік комитеттер мен ведомстволар басшыларының орынбасарлары, жергілікті советтердің атқару комитеттері бөлімдерінің, басқармаларының, басқа да бөлімшелерінің басшылары мен олардың орынбасарлары, судьялар мен мемлекеттік арбитрлер. Мұнда атап көрсете кететін бір өзгешелік, бұл аталған тұлғалар барлық деңгейдегі советтерге емес, тек өздерін тағайындайтын, сайлайтын немесе өздері есеп беретін Советтің ғана депутат бола алмайтын болды [9, 5 т.]. Демек, аталған лауазым иелері өзге советтерге депутат болу мүмкіндігінен айырылған жоқ.

Кеңестік жергілікті өкілді органдарды реформалауда негізгі орынды «Қазақ ССР-ң мемлекеттік егемендігі туралы» Декларация алады. Тиісті тарихи актіде «Декларация Одақтық шарт жасау, Қазақстан Республикасының жаңа Конституциясын, егеменді мемлекет ретінде Республиканың статусын жүзеге асыратын заң актілерін әзірлеу үшін негіз болып табылады» деп жазылды. Расында да Декларация жалпы мемлекеттік билікті қоса жергілікті өкілді биліктің де мәртебесін бекітетін заңдардың қабылданып, сол заңдардың негізінде өкілді биліктің дамуы үшін негіз болды. Белгілі ғалым Жанузакова Л.Т. тиісті Декларацияның қазақстандық жергілікті өкілді биліктің қалыптасуындағы рөлін келесідей пікірімен негіздейді: «Қазіргі Қазақстанның өкілді билік органдарының дамуының алғашқы кезеңі болып саналатын жергілікті советтер жүйесін реформалау нақ осы кезеңнен басталады» [2, с. 26].

Жергілікті өкілді органдардың қызмет етуі жалпы өкілді биліктің қызметімен байланысты. Себебі, жергілікті өкілді органдар республиканың өкілді билігінің бір буыны болып табылады.

Оны тұтастай өкілді биліктен бөліп қарастыру мүмкін емес. Сондықтан жергілікті өкілді органдардың мәртебесінің күні бүгінге дейін қалыптасып, дамуының өзгешелігі жалпы республикалық өкілді биліктің тарихи даму өзгешелігімен байланысты. Қай кезеңнің болмасын өкілді билігінің тарихи тұрғыда түрлі өзгерістерге ұшырауы тиісінше жергілікті деңгейдегі өкілді органдардың да мәртебесінің өзгерістерге ұшырап, реформаланып отыруына өз әсерін тигізбей қоймайды.

ӘДЕБИЕТ

[1] Қазақ Советтік Социалистік Республикасының мемлекеттік егемендігі туралы Декларация 25 қазан 1990 ж.; «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» ҚР-ң 1991 жылғы 16 желтоқсандағы конституциялық заңы

[2] Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республика Казахстан: дисс. на соиск. ученой степени д.ю.н. Алматы, 2004. – С. 319

[3] Қазақ Советтік Социалистік Республикасының Конституциясы (Негізгі заңы) 20 апрель 1978 жылғы

[4] Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 года

[5] «Қазақ ССР халық депутаттары жергілікті советтері депутаттарының сайлауы туралы» 22 қыркүйек 1989 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары, 1989 жылғы 11 қазандағы 40-41 нөмірге қосымша, 340-ст.

[6] «Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) енгізілетін өзгерістер мен толықтырулар туралы» 22 сентябрь 1989 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары, №40-41, 1989, 336 ст

[7] «Қазақ Советтік Социалистік Республикасы Конституциясының (Негізгі Заңының) 129-статьясына өзгерістер енгізу туралы» 3 декабрь 1986 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары, №49, 1986, 520 ст

[8] «Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 15 ақпан 1991 жылғы ҚазССР заңы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары, №9, 1991, 120 бап

[9] «Қазақ ССР-індегі мемлекеттік өкімет пен басқарудың құрылымын жетілдіру және Қазақ ССР Конституциясына (Негізгі заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақ ССР заңы. 20 қараша 1990 жылғы // Қазақ ССР Жоғарғы Советінің Ведомостары, №47, 1990 ж.

А.Ж. Жарболова, Д.О. Кусайнов

к.ю.н., и.о. доцента кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права КазНУ им. аль-Фараби

СПЕЦИФИКА РАЗВИТИЯ СТАТУСА МЕСТНОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ В СОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ

Аннотация. В данной статье рассматривается статус и особенности развития местной представительной власти в советское время. Соответственно в статье дается анализ конституционно-правовых актов, регулирующих статус, основы организации и деятельности местных представительных органов советских времен – местных советов народных депутатов КазССР. Также в статье раскрываются особенности конституционного реформирования советских местных представительных органов.

Ключевые слова: представительная власть, местные представительные органы, местные советы народных депутатов, местное самоуправление, депутат, исполнительный комитет, избиратель, избирательный округ.