

OF THE NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

SERIES OF SOCIAL AND HUMAN SCIENCES

ISSN 2224-5294

Volume 3, Number 313 (2017), 21 – 27

A.Zh. ZharbolovaAl-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty
zharbolova.aygerim@mail.ru**THE SPECIFICITY OF THE SECOND PERIOD
FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL
REPRESENTATIVE POWER IN KAZAKHSTAN**

Abstract. This article discusses the second period in the development of local representative power in Kazakhstan. Accordingly, in the given article the analysis of the constitutional-legal acts adopted during the period 1992-1995, including the first Constitution of the Republic of Kazakhstan, regulating status, organization and activities of local representative bodies. The article also identifies the newness of these legal acts, their role in the development of local representative bodies and place in the legal system.

Keywords: local representative authorities, local representative bodies, local representative bodies-the Council, local authority, local Executive authority, the Governor, local councils of people's deputies, the Deputy, the session ...

А.Ж. Жарболова

әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, заң факультеті, Алматы қаласы

**ҚАЗАҚСТАНДА ЖЕРГІЛІКТІ ӨКІЛДІ БИЛІКТІҢ
ДАМУЫНЫҢ ЕКІНШІ КЕЗЕҢІ, ОНЫҢ ӨЗГЕШЕЛІГІ**

Аннотация. Тиісті мақала Қазақстанда жергілікті өкілді биліктің дамуының екінші кезеңін қарастыруға арналған. Тиісінше мақалада Қазақстан Республикасының Тұңғыш Конституциясын қоса 1992-1995 жылдар аралығында қабылданған, жергілікті өкілді органдардың мәртебесін, ұйымдастырылуы мен қызметін реттеген бірқатар конституциялық-құқықтық заңнаманың мазмұны ашылып, олардың жаңалықтары, жергілікті өкілді биліктің дамуына қосқан үлесі сараланды, құқықтық жүйедегі орны анықталды.

Тірек сөздер: жергілікті өкілді билік, жергілікті өкілді орган, мәслихат-депутаттар жиналысы, жергілікті өзін-өзі басқару, жергілікті атқарушы орган, әкім, халық депутаттарының жергілікті советтері, депутат, сессия ...

1991 жылдың желтоқсан айы Қазақстан дамуында тарихи маңызға ие жаңалықтарға толы ай болды. 10 желтоқсанда Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасының атауы Қазақстан Республикасы болып өзгертіліп, 16 желтоқсанда ата-бабамыз ғасырлар бойы аңсап келген мемлекеттік тәуелсіздікке қол жеткізілді - Республикамыздың тәуелсіздігін бүкіл әлемге паш еткен, елімізді тәуелсіз мемлекет ретінде орнықтыру мақсатында туындаған терең мазмұнды, маңызды құжат «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» конституциялық заң қабылданды. Бұл тарихи маңызды оқиғалар республикамыздың мемлекеттік құрылысын жаңғыртуға, қоғам салаларын дамытуға бағытталған салалық құқықтық реформалардың басталуына себепші, негіз болды. Қазақ КСР-нің атауы өзгертіліп, мемлекеттік тәуелсіздік туралы заңның қабылданылуымен Қазақстанда қоғамның негізгі салаларында түбегейлі өзгерістер орын алды. Олардың бірі – жергілікті өкілді биліктің ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты болды.

Біз ҚР ҰҒА Хабарларында (№6, 2016ж.) жарық көрген «Қазақстанда кеңестік заманда жергілікті өкілді биліктің мәртебесінің бекітілуі және даму өзгешелігі» атты мақаламызда Қазақстанда жергілікті өкілді биліктің дамуын жинақтап үш сатыға бөліп, тиісінше Кеңестік Конституцияларға

сәйкес жергілікті биліктің жоғарғы органы болып табылған Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті советтерінің қызмет ету кезеңін қарастырған болатынбыз. Енді тиісті мақалада Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың дамуының екінші кезеңіне тоқталмақшымыз. Екінші кезеңнің алғашқы тұсында – 1992 жылы бір күнде – 13 қаңтарда қатарынан екі заң қабылданған еді. Олар: ««Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» Қазақ КСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заң мен «Өтпелі кезеңде Қазақ КСР Конституциясының (Негізгі Заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» заң. Бұл заңдардың қабылдануы қоғамның объективтік негіздерінен туындаған еліміздің мемлекеттік және саяси құрылымындағы өзгерістермен себептелді деп айтуға болады. Жоғарыда атап кеткеніміздей «ҚР мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» заңның және «ҚазССР мемлекеттік егемендігі туралы» Декларацияның қабылдануымен мемлекеттік жүйе мен қоғамдық жүйенің жаңа бағытта дамуының негізі қаланды. Демек, тиісті актілердің негізінде Қазақстанда жергілікті басқарудың өкілді органының дамуының жаңа кезеңі басталды.

Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың дамуының екінші кезеңінің алғашқы тұсында (1992 ж.) қабылданған аталмыш актілердің Қазақстанда жергілікті өкілді биліктің мәртебесінің нақтыланып, дамуына қосқан үлесі зор болды. Олардың әрқайсысына тоқталып саралайтын болсақ, ««Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» Қазақ КСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңмен жергілікті билік реформаланып, үлкен өзгерістерге ұшырады. Атап айтсақ, біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі қағидаттары өзгерді. Заңның алғашқы нұсқасы бойынша (3 баптың 3 абзацы) Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару өздері құратын атқарушы және өкімші органдарға қарағанда өкілді органдардың үстем болуы қағидасына негізделі отырып жүзеге асырылған болса, енді өзгертулерге сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару өкілді және атқарушы-өкімші органдардың қызметтері мен өкілдігінің ара-жігін ашу қағидасына сәйкес жүзеге асырылатын болды. Екіншіден, жергілікті өкілді органның жұмыс істеуінің ұйымдық нысаны өзгерді, атап айтқанда халық депутаттары жергілікті кеңестерінің қызмет етуінің ұйымдық нысандары қатарынан атқару комитеті шығарылып, оның орнына жергілікті әкім енгізілді. Ашып айтсақ, ендігі жерде өзгертулерге сәйкес жергілікті кеңестер өз қызметін сессияларда, тұрақты және өзге комиссиялар арқылы, жергілікті әкім арқылы, сондай-ақ депутаттардың өз өкілеттігін жүзеге асыруы жолымен жүргізетін болды. Жергілікті кеңестердің қызмет етуінің ұйымдық нысандары қатарынан атқару комитетінің шығарылуы себебіне келетін болсақ, ол - 1992 жылдың 13 қаңтарына дейін қызмет етіп келген кеңестердің атқару комитеттері таратылып оның орнына жаңа институт – жергілікті әкім лауазымының құрылуы болды. 1992 жылғы заң жергілікті әкіммен қоса жергілікті әкімнің орынбасарлары лауазымдарын енгізіп, жергілікті әкімшілік алқасын, әкімшілік органдарын (бөлімдер, басқармалар, басқа да бөлімшелер мен қызметтер) құрды. Ендігі жерде жергілікті атқарушы орган ретінде жергілікті әкім танылды. Өзгертулерге сәйкес жергілікті әкім ҚР Президентіне не облыстық әкімге есеп беретін және Кеңестің қарауындағы мәселелер бойынша халық депутаттарының тиісті Кеңесінің бақылауында болатын облыстың, ауданның, қаланың, қаладағы ауданның территориясындағы атқарушы және өкімші орган мәртебесін иеленді [1, 10 тармақ]. Үшіншіден, ««Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ КСР халық депутаттарының жергілікті кеңестері туралы» Қазақ КСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңға сәйкес жергілікті мемлекеттік биліктің өкілді және атқарушы органдарының өзара қатынасының қағидалары өзгерді. Нақты айтсақ, бұл заң мемлекеттік биліктің дербес үш тармаққа бөлінуі қағидасының негізінде алғаш рет жергілікті өкілді органдар мен жергілікті атқарушы органдардың біртұтастығы қағидасынан бас тарта отырып жергілікті кеңестермен бір жүйеде өмір сүрген, оның органы болған атқарушы-өкімші органдарды өкілді органдардан (жергілікті кеңестерден) бөлді, ажыратты. ««Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» Қазақ КСР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 1992 жылғы 13 қаңтардағы заң тиісті заңды жаңа 9-1 баппен толықтырып, онда жергілікті кеңестердің жергілікті әкіммен өзара қатынасы қызметтерді бөлу, оларға өздеріне тән заңмен белгіленген өкілеттіктерді беру принципі негізінде құрылатындығын бекітті. Төртіншіден, жергілікті атқарушы органдар жергілікті кеңестерден бөлініп шыққаннан соң олардың біртұтастығы жойылып, өкілеттіктері ажыратылды. Олай болса, ендігі жерде жергілікті кеңестер тек өздерінің

құзырына кіретін мәселелерді ғана қарап, шеше алатын болды. Кеңестер бұрыңғыдай мәні бойынша жергілікті атқарушы органның құзыреті болып табылатын мәселелерді шешу мүмкіндігінен айырылды. Жергілікті әкім жоғарыда көрсетіп кеткеніміздей тек Кеңестің қарауындағы мәселелер бойынша ғана халық депутаттарының тиісті Кеңесінің бақылауында болатын болды. Республикамыздың белгілі заңгер-ғалымдары З.Ж.Кенжалиев пен В.А.Ким жергілікті өкілді органдар мен атқарушы органдардың өкілеттіктерінің ажыратылуы жайында келесідей көзқарас білдірген болатын: «кеңестер мен жергілікті атқарушы органдардың арасындағы ... құқықтардың нақты бөлінуі олардың бір-бірінің құзыреттер аясына қол сұғуына жол бергізбейтіндігін көрсетеді»[2,30 б.].

Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың дамуына үлес қосқан келесі акт - 1992 жылдың 13 қаңтарында қабылданған «Өтпелі кезеңде Қазақ КСР Конституциясының (Негізгі Заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» ҚР заңы болды. Бұл заң Конституцияның ҚазССР Президентінің жанындағы консультативтік-кеңесші орган – Республика Кеңесіне қатысты, Министрлер Кабинетінің құрамына қатысты нормаларды қоса Қазақ КСР-гі мемлекеттік өкімет пен басқарудың жергілікті органдарына да қатысты бірқатар нормалардың күшін жойды. Тікелей тақырыбымызға қатысты ашып айтар болсақ, 1978 жылғы Конституцияның 80 бабында халық депутаттарының советтерінің атқарушы және жарлықшы (өкімші) органдарды құратындығы реттелген болатын, ендігі жерде тиісті заңмен Конституцияның халық депутаттары жергілікті кеңестерінің тиісті органдарды – атқару комитеттерін құруын белгілейтін нормасы әрекет етуін тоқтатты. Сонымен қоса, 1992 жылдың 13 қаңтарындағы «Өтпелі кезеңде Қазақ КСР Конституциясының (Негізгі Заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» заңмен 1978 жылғы Конституцияның жергілікті кеңестердің өз аумағында мемлекеттік, шаруашылық, әлеуметтік-мәдени құрылысқа басшылық жасауына қатысты 126 бабының 2-ші бөлігінің күші жойылды. Жергілікті басқаруға қатысты 1978 жылғы Конституцияға өзгертулер енгізген бұл заңның негізгі бір тұсы ол алғаш рет Егемендік туралы Декларациямен енгізіліп, Мемлекеттік тәуелсіздік туралы заңданақтыланып, дамытылған мемлекеттік биліктің үш тармаққа бөлінуі қағидасына негізделі отырып халық депутаттары жергілікті кеңестерінің атқару комитеттері туралы Конституцияның тұтастай бір тарауының (15-ші тарау) күшін жойды[3]. Бұл өз кезегінде жергілікті кеңестердің жергілікті деңгейде биліктің жоғары органы болудан қалғанын, әрі оның өкілеттіктерінің шектеле бастағанын көрсетеді.

Қазақстанда жергілікті өкілді органдардың дамуының екінші кезеңінде қабылданған келесі бір акт – бұл тәуелсіз Қазақстан Республикасының тұңғыш Конституциясы болды. Бұл тарихи құжатқа қазақстандық конституциялық құрылысты бекемдеу, дамыту жолында елеулі белес болды. Онда қоғам мен мемлекетті қайта құру жолында республикамыздың қол жеткізген бірталай жетістіктері бекітілді.

1993 жылғы Конституцияда жергілікті өкілді биліктің ұйымдастырылуы мен қызметі мәселелеріне көп көңіл бөлінген жоқ, кеңестердің мәртебесінің тек белгілі бір шектеулі мәселелері ғана реттелді. Ашып айтсақ, Конституцияның 15 тарауы жергілікті басқаруға арналып, онда жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуді жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асыратындығы, олар ҚР Конституциясының, заңдарының, Президент пен Министрлер Кабинеті құжаттарының орындалуын қамтамасыз ететіндігі, жергілікті өкілді органдарды тиісті әкімшілік-аймақтық бөліністің тұрғындары 5 жыл мерзімге сайлайтындығы, жергілікті өкілді органдар тиісті аумақта орындалуға міндетті шешімдер қабылдайтындығы реттелді, сонымен қоса, жергілікті өкілді органдардың актілері ҚР Конституциясы мен заңдарына сай келмеген жағдайда олардың күші сот тәртібімен немесе заңмен белгіленген өзге де тәртіп бойынша жойылуы мүмкіндігі мен жергілікті өкілді органдардың өкілеттігін ҚР Жоғарғы Кеңесі мерзімінен бұрын тоқтатуы ықтималдығы бекітілді. Жергілікті өкілді органдардың құзыреті мен қызмет ету тәртібі, депутаттарының құқықтық жағдайы туралы Конституцияда ештеңе айтылған жоқ. Ол мәселелердің заңмен белгіленетіндігі анықталды [4, 91 баптың 2 т.].

Аталмыш 1993 жылғы Конституцияда оның негізінде жаңа заңдар шығару мен бұрын қабылданған, әрекеттегі заңдарды оған сәйкестікке келтіру мәселесі орын алды. Тиісінше, бұл Конституция біраз актілердің қабылдануына, өзгертіліп, күшін жоюына негіз болды. Қазақстан Республикасының тұңғыш Конституциясының қабылдануы Қазақстанда жергілікті өкілді органның ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты да бірқатар актілердің өмірге келуіне негіз, бастау болды. Олардың бірі - Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы Кодекс еді. Бұл кодекс түр-сипаты

жағынан да, мазмұны жағынан да ерекше акт болды. Ол коммунистік партияның кеңестердің атынан өз диктатурасын жүргізуінің ыңғайлығына негізделіп қабылданған келесідей кеңестік актілерде - «Қазақ ССР халық депутаттарының сайлауы туралы» заң мен «Қазақ ССР халық депутаттары жергілікті Советтері депутаттарының сайлауы туралы» заңда бұрын-соңды болмаған, тіпті оларға қайшы демократиялық қағидаттар мен ережелерді бекіткен әрі тұңғыш рет республикамыздың шашыраңқы күйде болған сайлау құқығының нормаларын жиыстырып бір жүйеге келтірген акт болып табылды. Сайлау туралы бұл Кодекс жергілікті өкілді органдарға сайлау тәртібіне біршама жаңалықтар алып келді. Атап айтсақ, біріншіден, жергілікті кеңестерге депутаттыққа кандидаттар ұсыну жолдарын жинақтап, өзін-өзі ұсыну жолын нақты түрде енгізді. Ендігі жерде кандидаттарды ұсыну қоғамдық ұйымдармен және өзін-өзі ұсыну арқылы жүзеге асырылатын болды [5, 88 бап]. Депутаттыққа кандидат ұсынудың тиісті жолы (өзін-өзі ұсыну) белгілі бір талаптарға жауап беретін әрбір азаматқа өзін кандидат ретінде ұсыну мүмкіндігін ашты, ал егер оған сайлаушылар сенім білдірсе – тиісті сайланбалы органға мүше болып сайлану мүмкіндігін берді [2, 50-51 бб.].

Екіншіден, сайлау туралы кодекс оған дейін бекітілген депутаттардың орасан зор санын қысқартып, ендігі жерде жергілікті өкілді органдарға сайланатын депутаттар саны «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңмен белгіленетінін көрсетті [5, 86 бап]. Оған дейін әрекет еткен 1989 жылғы 22 қыркүйектегі «Қазақ ССР халық депутаттары жергілікті советтері депутаттарының сайлауы туралы» ҚазССР заңында облыстық советке сайланатын депутаттар саны сайлау округінің санына сәйкес 150-ге дейінгі шекте, Алматы қалалық советіне сайланатын депутаттар саны 200-ге дейінгі шекте, аудандық советтерге - 75-ке дейінгі шекте, ... ауылдық, селолық, поселкелік советтерге 40-қа дейінгі шекте белгіленген болатын [6, 14 бап]. «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңмен белгіленетін депутаттардың саны сәл төменді көрсетіледі.

Үшіншіден, бұл Кодекс бірінші рет сайлау қатынастары кеңістігіне сайлаушылардың қолдауына ие болу мәселесін енгізді. Кодекстің 88 бабының нормасына сәйкес жергілікті өкілді органдардың депутаттығына кандидаттар тиісті сайлау округінің аумағында тұратын сайлаушылардың кемінде 3 % қолдауына ие болуы тиіс болды.

Сайлау туралы тиісті Кодексөзге актілерден өзінің жаңа, оң нышандарымен, жаңаша ыңғайымен, жаңа идеяларымен ерекшеленді.

Қазақстанда жергілікті өкілді органның қалыптасуы мен дамуының екінші кезеңінде қабылдаған, оның дамуына зор үлес қосқан келесі акт – 1993 жылдың 10 желтоқсанында қабылданған «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заң. Бұл актінің бір ерекшелігі ол жергілікті өкілді органдарды «мәслихат – депутаттар жиналысы» деген атаумен атады. 1993 жылғы ҚР Конституциясында, жоғарыда көрсетіп кеткеніміздей, жергілікті маңызы бар мәселелерді жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асыратындығы бекітілген болатын, алайда онда жергілікті өкілді органның атауы нақтыланбаған еді. Ол органның «мәслихат-депутаттар жиналысы» болып табылатындығын осы 1993 жылғы 10 желтоқсандағы заң анықтап берді. Олай болса, Қазақстан тарихында бірінші рет мәслихаттардың өмірге келіп, бірінші рет мәслихат депутаттарының өкілеттіктерінің танылуы «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңға сәйкес орын алды.

Тиісті заңның негізінде жергілікті өкілді органдар жүйесінде мәнді өзгерістер орыналды. Қазақстанның белгілі заңгер ғалымы Ғ.С.Сапарғалиев «Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның жергілікті мемлекеттік басқару органдарының атауына және құрылымына алты елеулі өзгерістер енгізгенін көрсетеді. Олар: «Біріншіден, ауылдық, кенттік, селолық, аудандық, қалалық және облыстық деңгейлерде Халық депутаттары кеңестері мен атқарушы комитет атаулары жойылды ... ;

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

Үшіншіден, мәслихаттар мен әкімшілік «жергілікті мемлекеттік басқару органдары» деген жалпы атаумен біріктірілді...;

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

Бесіншіден, мәслихаттар мен жергілікті әкімшілік ұйымдық тұрғыдан бір-бірінен бөлінген;

Алтыншыдан мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқару органдары емес, өкілді органдар болып саналса да таза мемлекеттік органдар болып табылады» [7, 436 б.].

Ал, ғалымдар Кенжалиев З.Ж. және Ким В.А. бұл заңның келесідей бес өзгешелігін көрсетеді:

1) тиісті заңға сәйкес жергілікті өкілді органдар «мәслихат – депутаттар жиналысы» деп аталды.

2) тиісті заңмен мәслихат депутаттарының саны біраз қысқарды, нақты айтар болсақ, облыстық мәслихаттар мен Алматы қалалық мәслихаттың депутаттарының саны – 50-ге дейін, қалалық - 30-ға дейін, аудандық – 25-ке дейін қысқартылды. Мәслихат депутаттарының төменгі шегі белгіленбеді.

3) тиісті заң әртүрлі деңгейдегі мәслихаттардың вертикалдық бағыныштылығын жойды, яғни деңгейі бойынша жоғары тұрған мәслихаттар төменгі тұрған мәслихаттарға басшылық ету құқығына ие болмады, төменгі тұрған мәслихаттар дербес, жоғары тұрған мәслихаттарға бағынбайтын болды.

4) тиісті заңмен өкілді және атқарушы органдардың бөлінуі реттелді. Атқарушы органдар өкілді органдармен құрылмайтын болды.

5) заңмен Кеңестің тұрақты төрағасының орнына мәслихат сессиясының төрағасын сайлау тәртібі енгізілді [2, 54-56 бб.].

Түзілген бес өзгешеліктің біріншісіне, яғни жергілікті өкілді органдардың «мәслихат-депутаттар жиналысы» деп аталуына қатысты аталмыш ғалымдар келіспеушіліктерін білдірді, атап айтқанда олар «... жергілікті өкілді органдардың атауын қазақтың сөзі «мәслихатпен» ғана шектесе де, ол бәріне түсінікті болар еді. Басқа тілге аударылмай-ақ бір ғана атаумен аталып жүрген Парламенттің бір палатасы – Мәжілістің қазақ сөзімен аталуын барлығы да түсінеді емес пе?», - деді [2, 54 б.].

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңда әртүрлі деңгейдегі мәслихаттардың өзарақатынасы реттелді. 1993 жылғы заң жергілікті өкілді органдардың дербестігі қағидасын қайталай отырып оны мәслихаттар тікелей қосымша бағыныстылықта болмайды деген сөйлеммен толықтырды.

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның жоғарыда баяндалған өзгешеліктеріне қоса, тағы да бір ерекшелігін көрсетуге болады, ол – онда «жергілікті өзін-өзі басқару органдары» ұғымының қолданылмауы. Бұл ерекшелік мәслихат-депутаттар жиналысының ендігі жерде жергілікті өзін-өзі басқару органы емес таза жергілікті деңгейді мемлекеттік басқару органына айналғандығын көрсетеді.

Аталмыш заңның келесі бір өзгешелігі онда мәслихат-депутаттар жиналысының қызметінің ұйымдық-құқықтық нысандары жаңаша анықталды. Ашып айтсақ, бұрын жергілікті әкім мәслихат-депутаттар жиналысының қызметінің ұйымдық-құқықтық нысандарының тізбесіне кіретін. Заңға сәйкес ол тиісті тізбеден шығарылды, ендігі жерде мәслихат-депутаттар жиналысы өз қызметін сессияларда, тұрақты және өзге де комиссиялар арқылы, сондай-ақ депутаттар арқылы жүзеге асыратын болды [8, 10 бап].

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңда жаңаша реттелген келесі бір мәселе мәслихат-депутаттар жиналысының сессиясын шақыру және оны өткізу қатынасы. Тиісті мәселеге қатысты заңның енгізген жаңалығы – сессияның екі түрінің анықталуы. Бұл заңда алғаш рет сессияның екі түрі - кезекті және кезектен тыс сессия анықталып, тиісінше оның ұйымдастырылуына қатыстықатынастар реттелді. Сонымен қоса, бұл заң мәслихат сессияларының тек жария ашық түрде ғана емес, жабық нысанда да өткізілуі мүмкіндігін бекітті [8, 15 бап]. Бұл аталғандар жергілікті өкілді органдардың қызмет ету нысанының жетіле бастағанын көрсетеді.

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңның келесі бір жаңалығы – оныңхалық депутаттарының жергілікті кеңесінің төрағасы лауазымының орнына мәслихат-депутаттар жиналысы сессиясының төрағасы және мәслихат-депутаттар

жиналысының хатшысы лауазымдарын енгізуі болды. Халық депутаттарының жергілікті кеңесі төрағасының орнына аталмыш екі лауазымның енгізілуінің себебін ғалым Жанузакова Л.Т. келесі жағдаймен түсіндіреді: «Жалпы сессия төрағасы мен мәслихат-депутаттар жиналысының хатшысы лауазымдарының енгізілуі туралы жаңалықтың себебі жергілікті жерлерде өкілді және атқарушы орган басшыларының арасында келіспеушіліктің, қайшылықтың орын алуына жол бермеуге тырысу болды» [9, с. 40-41].

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заңмен реттелген келесі бір маңызды мәселе – жергілікті өкілді органның өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқтатылуы. Тиісті заңдысаралау мәслихат-депутаттар жиналысының өкілеттігінің мерзімінен бұрын тоқтатылуының үш өзгеше тәртібінің реттелгенін көрсетеді. Бірінші жағдайда Қазақстан Республикасының Жоғарғы Кеңесі мәслихат-депутаттар жиналысының өкілеттігін ҚР Конституциялық Сотының қорытындысы негізінде мерзімінен бұрын тоқтататын болды. Екінші жағдайда Жоғарғы Кеңес мәслихаттың өкілеттігін жоғары тұрған Мәслихаттың - Депутаттар жиналысының ұсынысы бойынша тоқтатуға құқылы болды. Үшінші жағдай ретінде мәслихат-депутаттар жиналысының өзін-өзі таратуы реттелді. Бірінші жағдайда мәслихат-депутаттар жиналысының өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату үшін негіз болып олардың ҚР Конституциясы мен заңдарын, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын әлденеше рет бұзуы табылды. Тиісті заңмен мәслихаттардың өкілеттігін жоғары тұрған мәслихат - депутаттар жиналысының ұсынысы бойынша мерзімінен бұрын тоқтату үшін негіз болып келесідей жағдайлар танылды:

1. жаңадан сайланған мәслихат - депутаттар жиналысының бірінші сессия ашылған күннен бастап бір ай ішінде құрылымын анықтамауы және өз органдарын құрмауы;

2. Мәслихат - депутаттар жиналысының депутаттардың кворум үшін қажетті санының келмеуі салдарынан екі айдан аса сессиясын шақыра алмауы.

Мәслихат - депутаттар жиналысының өкілеттігінің өзін-өзі таратуы тәртібімен мерзімінен бұрын тоқтатылуы мәселесінің реттелуіне келсек, тиісті заң өзін-өзі тарату туралы шешім тиісті Мәслихат - Жиналыс депутаттарының кемінде үштен екісінің дауыс беруімен қабылданатындығын анықтады [8, 60 баптың 1,2,3 т.].

Бұл заңның келесі бір жаңалығы – ол мәслихат-депутаттар жиналысының органдарын (тұрақты және уақытша комиссиялар) құру тәртібі мен олардың қызметін ету негіздерін реттеді, тұрақты комиссияларының жұрт алдында тыңдаулар өткізу құқығын бекітті, жергілікті өкілді органдардың тексеру комиссиясының ұйымдастырылуы мен қызмет етуіне біршама өзгерістер енгізді. Сонымен қоса, тиісті заңда өзге де бірқатар қатынастар анықталып, реттелді.

«Қазақстан Республикасының жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» заң өзінің қабылданған уақытына қарай біраз кемшіліктерге ие болды. Дегенмен, оның кемшіліктері болғанына қарамастан тиісті заңның негізінде Қазақстанның жергілікті өкілді билігінің мәртебесін жетілдіруге қарай қадам жасалды. Қазақстанда мәслихаттың құқықтық мәртебесінің қалыптасуы мен дамуының екінші кезеңінде қабылданған актілер мәслихаттардың қызметін ары қарай дамытып, жетілдіру бағытында әрекеттер жасауға, біраз мәселелерді қайта, жаңаша қарауға негіз салды.

ӘДЕБИЕТ

[1] ««Жергілікті өзін-өзі басқару және Қазақ ССР халық депутаттарының жергілікті Советтері туралы» Қазақ ССР Заңына өтпелі кезең кезінде өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» 1992 жылғы 13 қаңтардағы ҚР заңы.

[2] З.Ж. Кенжалиев, В.А. Ким. Қазақстан Республикасында конституциялық заңнаманың дамуы. Алматы: Жеті жарғы, 2008. – 120 бет.

[3] «Өтпелі кезеңде Қазақ ССР Конституциясының (Негізгі Заңының) жекелеген нормаларын тоқтату туралы» 1992 жылғы 13 қаңтардағы ҚР заңы

[4] Қазақстан Республикасының Конституциясы 28 қаңтар 1993 жыл. Алматы: Жеті жарғы, 1994 ж.

[5] Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы 13 желтоқсан 1993 жылғы кодекс // Егемен Қазақстан, 14 желтоқсан 1993 жыл

[6] «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.

[7] Ғайрат Сапарғалиев. Қазақстан Республикасының конституциялық құқығы. – Алматы, Жеті жарғы, 2004. – 480 бет.

[8] «ҚР жергілікті өкілді және атқарушы органдары туралы» 10 желтоқсан 1993 жылғы ҚР заңы // Источник: справочно-правовая система ЮРИСТ, 2017

[9] Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. Дисс. На соискание ученой степени д.ю.н. - Алматы, 2004. – 319 с.

REFERENCES

- [1] ««Zhergilictiozyn-ozybaskaruzhane KazakhSSRhalikdeputattaryninzhergilictiSovetteryturaly» KazakhKSRZanyina otpelikezen kezindeozgeristermentolyctyrlarengizu turaly» 13 kantar 1992 zhylygKRzany.
- [2] Z.Zn. Kenzhalyev, V.A. Kim. KazakhstanRespublykasynda konstytucialykzannamanandyamuy. Almaty: Zheti zhargy, 2008. – 120 bet.
- [3] «Otpeli kezende Kazak KSR Konstytuciyasynyn (Negizgi Zanyynyn) zhekelegenormalaryntoktatuturaly» 1992 zhylyg 13 kantardagyKRzany
- [4] KazakhstanRespublikasynyn Konstytuciyasy 28 kantar 1993 zhyly. Almaty: Zheti zhargy, 1994 zh.
- [5] KazakhstanRespublykasyndagysailauturaly 13 zheltoksan 1993 zhylyg kodeks // EgemenKazakhstan, 14 zheltoksan 1993 zhyly
- [6] «KazakSSRhalykdeputattaryzhergilicti sovetteri deputattarynynsailauturaly» 22 kyrkuiek 1989 zhylygKazSSRzany // KazakSSRZhogargySovetininVedomostary, 1989 zhylyg 11 kazandagy 40-41 nomirge kosymsha, 340-st.
- [7] GairatSapargalyev. KazakhstanRespublykasynyn konstitucialykkukugi. – Almaty, Zheti zhargy, 2004. – 480 bet.
- [8] «KRzhergilicti okildi zhane atkarushy organdaryturaly» 10 zheltoksan 1993 zhylygKRzany // Ystochnik: spravochno-pravovayasistema IURIST, 2017
- [9] Zhanuzakova L.T. Kostytucyonno-pravovye problemy organizatsyydeyatelnostymestnyhpredstavitelnyh organovvRespublyke Kazahstan. Diss. na soiskanie uchenoistepenid.iu.n. - Almaty, 2004. – 319 s.

А.Ж. Жарболова

КазНУ имени аль-Фараби, юридический факультет, г. Алматы

СПЕЦИФИКА ВТОРОГО ПЕРИОДА РАЗВИТИЯ МЕСТНОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КАЗАХСТАНЕ

Аннотация. В данной статье рассматривается второй период развития местной представительной власти в Казахстане. Соответственно в статье дается анализ конституционно-правовых актов, принятых в период 1992-1995 гг., включая первую Конституцию Республики Казахстан, регулировавших статус, вопросы организации и деятельности местных представительных органов. Также в статье определены новизна этих актов, их роль в развитии местных представительных органов и место в правовой системе.

Ключевые слова: местная представительная власть, местные представительные органы, маслихат-собрание депутатов, местное самоуправление, местный исполнительный орган, аким, местные советы народных депутатов, депутат, сессия ...