

Б.Ә. ӨНЕРБАЕВ

ДӘСТҮРЛІ ҚАЗАҚ ҚОҒАМЫНДАҒЫ ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ АЛҒЫШАРТТАРЫ МЕН ҚАЗІРГІ ЗАМАНҒЫ ЖАҒДАЙЛАРЫ

Қазақтардың өзін-өзі басқаруының тамыры, басқа да көптеген елдердегідей көшпенді өмір әдеті қалыптасқан рулық және тайпалық қауымдастықтардың пайда болу заманында жатыр. Ру ақсақалдары мен тайпа көсемдері құрылтайлар мен көшпенділер жиылыстарында тандалды. Олар өз өкілеттіліктерімен дауларды шешіп, сарбаздар бөлімдерін басқарып, қалыптастырамыз деп сенді, рулық қауымдастықтар кең автономияға және үлкен беделділікке ие болды. Керемет ескерткіш «Жеті жарғы» ғасыр ортасында-ақ түрлі қоғамдық және мемлекеттік институттар құзыреттерін нақты бөлген.

Д.Д. Ешпанова бұл жөнінде мынаны көрсетеді: «Қазақстандағы өзіндік басқарудың тәжірибесі үлкен емес. Қазақтардың өзін-өзі басқаруының тамыры рулық және тайпалық қауымдастықтардың пайда болу заманында жатыр. Ру ақсақалдары мен тайпа көсемдері құрылтайлар мен көшпенділер жиылыстарында тандалды. Олар өз өкілеттіліктерімен дауларды шешіп, сарбаздар бөлімдерін басқарып, қалыптастырамыз деп сенді. Қазақстанның дәстүрлі құрылымында «әскери демократия» элементтерінің әсері жоғары болған. Қазақстанның Ресей империясы құрамына енгенге дейін рулық қауымдастықтар кең автономияға және беделділікке ие болды» [1, 265]. Біз автордың «жергілікті өзіндік басқару — бұл халық мүддесі мен оның құқықтық мәртебесін, экономикалық негіздерін, қызметтік өкілеттіліктерін, заң және экономикалық жауапкершілік өлшемдерін айқындайтын заң негізінде белгілі бір аймақ аясында, қалалықпен бірге селолық та басқаруды іске асыратын демократиялық түрде тандап алынған жергілікті биліктің мемлекеттік емес органдары» [2, 265-266] деген ой-түйінін бөлісеміз.

Біздің қоғамда мемлекеттік жүйе қалыптастырудың ұстанымдары мемлекет өзіндік құндылық және қоғамдық өмірдің қалыптасқан құбылысы ретінде қабылданған Ресей империясы құрамында пайда болды. Белгілі бір сеніммен Ресей империясы жаңартылған түрдегі Шыңғысхан империясының дәстүрін жалғастырды деп айтуға болады, өйткені ол өзі үш жүз жыл бойы тәуелді болған Алтын Орданың ұйымдастыру

тәжірибесінен көптеген ұстанымдар мен элементтер алды. Бұл салық жинауды ұйымдастыру жүйесі, пошта байланысының мемлекеттік жүйесі, тұлға мүдделерінің мемлекет мүдделеріне бағыныштылығы, өз азаматтарының этникалық және діни ерекшеліктеріне деген дұрыс қатынас және т.б.. Мүмкін қазақ хандықтарының Ресей империясы құрамына енуінде халық көпшілігінің қоғамдық түйсігі мен дүниетанымында үлкен карама-қайшылықтарға кездеспегені осыдан болар. Дегенмен де егеменді ел боп өмір сүруді қолдайтын толқулар айтарлықтай жиі боп отырды.

Қазіргі Қазақстанның жерінде XVII ғ. аяғынан бастап мұралықпен билік жүргізіп отырған, мәртебесі жағынан сұлтандардан жоғары хандар басқарған үш жүз бірлестігі өмір сүрді. 19 ғ. бастап, бұл жерде патшалық Ресей әкімшілігі бекітілгеннен кейін Батыс Сібір губернаторы жекелеген аймақтарды басқаратын ағасұлтандар мен болыс әкімдерін тағайындады. Ағасұлтанның шығу тегі ықпалды жүзден болуы керек еді. Жекелеген әулеттерге жайылым бөлу үшін соттық және атқарушылық билігін беретін қызмет орнына ие болғаннан кейін ағасұлтанға қажетті жағдайлардың бірі оның тек өз руының емес, басқа да рулардың қолдауы. Басқа рулардың қолдауына ие болу оның белгілі бір саясатты жүргізу қабілетіне байланысты болды. Қазақстан Ресей құрамына енгеннен кейін патшалық әкімшілік өлкені тиімді басқару мақсатымен өзіндік басқару элементтерін шектеулі өкілеттіліктерге ие шонжар аға сұлтандарды, басқарушы болыстарды, ауыл старшиндарын, сондай-ақ билерді сайлау арқылы енгізбек болды. 1867-1868 жж. Реформалар нәтижесінде Қазақстандағы ауылдар, болыстар, дуандар Ресей империясының әкімшілік-аймақтық бірліктері боп қалды және «жергілікті әкімшілік» қатаң түрде басқарушы вертикальға біріктірілді.

XX ғасырдың 30-шы жылдарына дейін Қазақстандағы сот жүйесі отырықшы халыққа сот жүргізетін, мұсылмандық заң — шариғатты қолданатын қазылардың, сондай-ақ, көшпенді халықты соттайтын, қарапайым — адат заңын қолданатын билердің қолында боп келді. Би болу үшін адамның талантты және беделділік көрсе-

туге қабілетті, сондай-ақ, қарапайым құқықты жақсы білуі қажет еді. Көбінесе билік ету деңгейі тайпа басшысының ықпалына тәуелді болды. Билер төрелік қабылдау кезінде бірінші кезекте өз тайпа басшыларының билігін жетекшілікке алды және өз туыскандарын қорғаштады. Билер сот билігінен басқа саяси және әкімшілік билік қызметтерін атқарды. «Қазақтар, олардың үйсіндер, қанғұйлар, керейттер, наймандар, қыпшақтар түріндегі 6-шы ғасырда Түрік қағанаты атымен мемлекет қалыптастырған, үлкен және кіші түркі ірі мемлекеттерінің құрамына енген ата-бабалары мемлекеттік ұйымдастырудың, әкімшілік, қаржылық жүйелердің үлкен тәжірибесін жинақтаған болатын»[3, 43-44].

1936 ж. Қазақ КСР-нің кеңестік республика мәртебесіне өзгертілуі сол кездің орталықтандырылған командалық-әкімшілік басқаруын өзгерткен жоқ. Қазақ КСР-нің 1937ж. Конституциясында жергілікті басқару органдары туралы былай айтылды: «Мемлекеттік биліктің облыстардағы, аудандардағы, қала, кенттер мен ауылдардағы органдары, халық депутаттар кеңесі боп табылады». Қазақ КСР-нің 1978 ж. Конституциясында да жергілікті өзін-өзі басқару қарастырылмады. Тоталитарлық мемлекет билік өкілеттіліктері мен қызметтерін өз табиғаты жағынан мемлекеттік емес институттар боп табылатын жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен бөлісуге жол бере алмады.

Осы күнгі жаңа сәйкестілікті жасауда мемлекет бұрынғы жүйені «далалық демократия» деп атап, кейбір кездері осы бір ерекше басқару жүйесіне оралып отырады. Шындығына келгенде далалық демократия, оның халыққа жақындағы, биліктің орталықсыздандырылғандығы және шығарылатын үкімдердің әділеттілігі жағынан жағымды құбылыс болған. Әйткенменде ол қоғамдастықтардың барлық мүшелері қатыса алатын биліктің күшею жүйесінде қарастырылмады. Анығырақ айтқанда, ол халықтың басым көпшілігі тандау жасаған билік жүйесін құруға әсер ете алмады. Бұрынғы жүйе белгілі бір өлшемде озбыр болды, қатал феодалдық тәртіптерді қолданды, егер оның осы суреттемелерін негізге алатын болсақ, оны «далалық әміршілдік» деп атай аламыз.

А.Күзембайұлының мынандай ойын атап өтуге болады: «дәстүрлі түрде қазақ мемлекеті биліктің екі құрылымынан қалыптасты. Заңшығару билігі толығымен халық ішінде анағұрлым белсенді ру басшылар жиынына тиесілі болды. Атқарушылық билік осы жиын тағайындаған хандар арқылы жүзеге асырылды. Хандар

негізінен жабық элита өкілдерінің қатарынан тандап алынды: төре – қазақ хандығында, ілбөрі мен уран – қыпшақ мемлекетінде. Кейбір кезде жиынның рөлі, билік толығымен билердің жабық тобына – Едіге тұқымына тиесілі болған ноғай мемлекетіндегідей күрт түсіп кететін»[4, 49-50].

Бірақ қазақ қоғамында батыс елдеріне тән басқарудың классикалық түрінің болмауы қазақ жерінде жабайы мемлекеттік бастаулар болды деп ойлауға жол бермейді.

Бұрынғы КСРО жерінде аймақтардағы билікті реформалау үрдісі 1990ж. сәуір айында, «КСРО-дағы жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті шаруашылықтың жалпы бастамалары» заңы қабылданған кезде басталды. Осы заң тәуелсіз Қазақстанның жергілікті басқаруды реформалауының негізі болды. 1990ж. 15 желтоқсанында «Қазақ КСР-ның меншіктері туралы» заң қабылданды. Осы заңға сәйкес, меншік орталықсыздандыруға жат болды және үш түрде көрініс етті: жалпы кеңестік, республикалық және жергілікті (коммуналдық). Коммуналды меншіктің субъектісі ретінде, халық атынан коммуналдық мүлікке иеленушілік, пайдалану және жарлық ету шараларын іске асыратын әкімшілік-өлкелік бірлік, жергілікті кеңестер айқындалды. Сонымен бірге бағынышты жерлердегі Кеңестер, Қазақ КСР-ы атынан республика меншігіне кіретін мүліктерді иемденуді, қолдануды, билік етуді іске асыруы қажет болды.

Содан кейін, 1991 жылдың 15-ші ақпанынан Қазақстан Республикасының «Қазақ КСР-нің жергілікті өзін-өзі басқаруы мен халық депутаттарының жергілікті Кеңестері туралы» заңы қабылданды. Онда олардың өзіндік басқарудың деңгейіне қатысты, кейінгі тарауларда нақтыланған жекеменшік материалдық-қаржылық қорлары бекітілді. Заңда өкілеттілік органдардың басымдылық ұстанымы бекітілді, жергілікті кеңес төрағасы бірауақытта атқарушы комитет төрағасы де болды. Түрлі деңгейдегі жергілікті Кеңестер арасында пайда болатын келіспеушіліктерді соттан тыс қарастыру және шешу тәртібі қалыптастырылды. Мұндай мәселелерді қарау және шешу құрметі, келісу және өкілеттіліктерді күшейту қатынастарының да осы заңмен жіберілетіндігіне қарамастан, жоғарғы Кеңеске бекітілді.

Бірақ бұл заңда жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасына шектеу қою болмады. Жергілікті мемлекеттік органдар мемлекеттік биліктің біртұтастығы ұстанымы бойынша құрылды. Мемлекеттік биліктің жергілікті органдары қызмет етті – жергілікті

халық, тіпті ауылдар мен селолардан таңдап алынатын, халық Кеңесі. Осы өкілеттілік органдар жергілікті атқару органдарын қалыптастырды. Кеңестер жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен мойындалды.

80-ші жылдардың аяғы мен 90-шы жылдардың басында жергілікті деңгейдегі басқаруды ұйымдастырудың кеңестік билікті ұйымдастырудан мүлде өзгеше бастамасын бекіту жолына бірінші қадамдар жасалды. Алайда жергілікті өзіндік басқаруды, бұрынғы жүйені қайта құрусыз, жергілікті өзін-өзі басқару Концепциясын қабылдау арқылы енгізу күткендей нәтиже бермеді. Жергілікті өзін-өзі басқару жарияланды, бірақ не материалдық, не ұйымдастырушылық, не құқықтық қатынас жағынан қажетті деңгейде қамтамасыз етілмеді.

Қиын 1990–1991 жылдар кезеңінде жаңа болашақ саяси-экономикалық түрленулер мақсатында барабар мемлекеттік аппарат құру міндеті тұрды. Мемлекеттік басқару аппаратын құрудың елеулі күрделі саяси-хұқықтық межесі боп 1998ж. 28 қаңтарында өтпелі кезеңге Қазақстан Конституциясының, 1993ж. 10-шы желтоқсанда «ҚР жергілікті өкілеттілік және атқарушы органдары туралы» заңымен біруақытта қабылданған «Қазақстан Республикасы Президентіне және жергілікті өкімшіліктер басшыларына қосымша өкілеттіліктердің уақытша берілуі» заңы болды.

1992ж. 13-ші қаңтарында «Өтпелі кезеңге толықтырулар мен өзгертулер енгізу туралы «Қазақ КСР-нің жергілікті өзін-өзі басқару және жергілікті халық депутаттар Кеңесі туралы» заңы қабылданды. Бұл заңның жаңалығы «өкілеттілік органдарының басымдығы» ұстанымының «өкілеттілік және атқарушы-басқарушы органдардың қызметтері мен өкілеттіліктерін шектеу» ұстанымына ауыстырылуы болды. Дәл осы күні Жоғарғы Кеңес жергілікті органдар құрылымының өзгеруімен байланысты «Қазақ КСР Конституциясының кейбір жекелеген нормаларының қызметінің тоқтатылуы» заңын қабылдады. Бұл Кеңестер мен атқарушы-басқарушы органдардың қызметін сатылы түрде бөлуге мүмкіндік берді. Жергілікті өкімшілік басқаруы Президентке немесе облыстық өкімшілікке бағынышты және тиісті халық депутаттар Кеңесі бақылауында болатын біртұтас басқару институты енгізілді. Заңда енді кезкелген деңгейдегі халық депутаттар Кеңесі «өкімшілік басқарма орындарына берілген мәселелерді өз қарауына алуға құқықты емес», ал «өкімшілік басқарма орындары жергілікті халық депутаттар Кеңесіне берілген мәселелерді қарастыра алмайды» деп ерекше белгіленді.

1992 ж. 7-ақпанында Президент «Экономиканы реформалау жағдайындағы мемлекеттік басқару органдарының ұйымдастырылуы мен қызметін жетілдіру» үкіміне қол қойды [5,45]. Онда бірінші рет атқарушы-басқарушы органдардың, Президенттен бастап жергілікті өкімшіліктердің басшыларына дейін, біртұтас жүйесі – Министрлер Кабинетінің барлық атқару билігінің қызметтеріне шапшаң жетекшілік ету міндеттері бекітілді.

Егемендік алғаннан кейін 1991 – 1993жж. Республикада жергілікті Кеңестер мен қайта қалыптасқан жергілікті өкімшіліктер көптеген жергілікті мәселелер бойынша бәсекелестік жағдайға түскен таңқаларлық жайттар қалыптасты. Өтпелі кезеңде Кеңестер мен жергілікті өкімшіліктер арасында өкілеттіліктердің қайталанып отыруы байқалды. Кейіннен жергілікті өкімдер биліктің басым көпшілігіне ие бола бастады, ал билікке шын мәнінде қожайындық ететін толыққанды өкілетті өзіндік басқару болған жоқ.

1993ж. 10-шы желтоқсанда, өз бетінше тараудың алдында, Жоғарғы Кеңес, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өзгеше түрін енгізетін «Жергілікті өкілеттілік және атқарушы органдары туралы» заңын қабылдады [6, 23-24]. Е.Б.Айтқазиновтың пікірінше: «Біріншіден, «мемлекеттік басқару органдары» және «кеңестер қалыптастыратын, атқарушы органдар» түсінігі жоқ боп кетті».

Екіншіден, өкілеттілік органдар (маслихаттар) ендігі кезекте жергілікті атқарушы органдарды қалыптастырмады; жергілікті өкімшілік басшысы енді жергілікті халықтың емес, Президенттің өкілі болды.

Үшіншіден, өкілеттілік органдар аудандар деңгейіне дейін ғана қалыптасты және селолық (ауыл) аймақтарда бола алмайтын болды; енді бұл өкілеттілік органдар, жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отыра, тиісті өкімшілік-аймақ бірлігінің тұрғындарының тілегін білдіру мен іске асыру үшін шақырылған халықтың өкілеттілік органдары боп саналғанмен, жергілікті өзін-өзі басқару органдары деп аталмады.

Төртіншіден, бұл заңда «жергілікті өзіндік басқару» түсінігі болмады, басқа – «кенттер, ауылдар (село), селолық аймақтар азаматтары өкілдерінің жиналысы» түсінігі пайда болды. Азаматтар өкілдерінің жиналысы, бір жағынан, селолық аймақтарда мемлекеттік қызметтерді орындайтын орган сияқты болды. Мұны жиналыстарда өкілеттіліктердің нормасын селолық өкімшілік басшысы бекітетіні дәлелдейді және жиналыс оның немесе алдындағы құрамның

үштен бірінен аз емес адамдардың бастамасымен шақырылатын және жүргізілетін болды. Занда, «жиналыстардың» өз өкілеттілігі аясында қабылдаған шешімдерін аймақта тұратын барлық азаматтар орындауға міндетті» деп көрсетілді [7].

Бірақ, біздің көзқарасымыз бойынша, 1993 ж. «ҚР жергілікті өкілеттілік және атқарушы органдары туралы» заңының мазмұны 1993ж. ҚР Конституциясы ережелерінің көрсеткіші бола алмады. Бұл туралы А.Жаманбаев: «1993 ж. Заң баптарының тиянақсыздылығы, Республикада мемлекеттік басқарудың экономикалық-шаруашылық, әлеуметтік-мәдени және әкімшілік-саяси салаларды реттейтін заң мен бірқатар маңызды заң актілерінің жоқ кезінде қабылдануымен шартты; сондай-ақ, ол кезде реформалау кезінде қалыптасқан жаңазамандық сала және салааралық басқару құрылымы болмады» [8, 78-81], - деп көрсетеді. 1997 ж. Үкімет ел Парламентіне «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заңның бірнеше нұсқауын кіргізді. 2000ж. қыркүйек айының басында, Мәжіліс Парламентінің үкімі бойынша, заң жобасы қоғамның талдап, өз ұсыныстарын енгізуі үшін барлық ресми газеттерде жарияланды. Солайша, 2001ж. 23-ші қаңтарында «ҚР жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заңы қабылданды [9].

Сонымен тарихи түрде біздің елдің мемлекеттілігінде өзіндік басқарудың элементтері, құрылтайлар, көшпенділер жиналысы, ақсақалдар мен билер кеңесі түрінде болды, қалай дегенмен, Қазақстандағы ерекше дәстүрлі жергілікті өзіндік басқаруға бес жүз жыл боп отыр. Ортағасырлық жиналыстардың өзінде-ақ қоғамдық және мемлекеттік институттардың қызмет салаларын нақты бөлген. Әртүрлі көзқарас пен сенімдегі аналитиктер мен саясаттанушылардың Қазақстан және басқа да бұрынғы Кеңес Үкіметі елдерінің аймақтарында авторитаризм белгілерін табуға тырысуына қарамастан, Қазақстан тандаған жолдың дұрыс екендігі баяғыда-ақ айқындалды. Тек қана ұстану мен қарама-қарсылықтар бағыттан адаспай, аз ғана уақыт ішінде осындай жетістікке жетуге жол берді. Және ел басшылығы экономикада өзіне «революциялық қадам» жасауға жол бере алса, мемлекеттік реформалау мен басқару құрылымындағы өзгерістер қоғамның жаңакезндік қажеттілігінен туындады, енді міне Қазақстан елдің негізгі заңының бір мүмкіндігін іске асыруға жақын қалды – жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізу. Азаматтар үшін, бұл бірінші кезекте, жергілікті деңгейдегі мәселелерді өз бетінше шешу мүмкіндігіне байланысты үлкен жетістік. Жергілікті өзін-өзі басқаруды

енгізгеннен кейін, жергілікті қоғамды қалыптастыратын халық, жергілікті деңгейдегі әлеуметтік, экономикалық және басқа да бірқатар мәселелерді, өз мүддесіне сай, бірақ жалпы мемлекеттіліктерді де ескере отыра шешуде белгілі бір бостандыққа ие болады.

ӘДЕБИЕТ

1. Ешпанова Д.Д. «Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару тәжірибесі»// «Қазақстан ұлттық идеясының қалыптасу контекстіндегі жаңазамандық философия мен саясаттану мәселелері», (ҚР БҒМ ФЖСИ 50-жылдығына арналған ғылыми еңбектер жиынтығы) – Алматы, 2008 – 265б.
2. Сол жерде. 265-266 б.
3. Қозыбаев М.К. Ғасырлар тоғысындағы Қазақстан: толғанулар мен ізденістер. Алматы, 2000. 1-ші кітап, 43-44б..
4. Революцияға дейінгі Қазақстан. Алматы, 1992. 49-50б.
5. Экономикалық реформалау жағдайындағы мемлекеттік басқару органдарының қызметі мен ұйымдастырылуын жетілдіру туралы: Президенттің 1992ж. 7-ші ақпанында қаб. Үкім// ҚР Жоғарғы Кеңесінің ведомостары. - 1992. – 45б.
6. Қазақстан Республикасының жергілікті өкілеттілік және атқарушы органдары туралы: Қазақстан Республикасының 1993ж. 10-шы желтоқсанында қаб. Заңы (күшін жоғалтты). // Ведомостар. - 1993. – 23-24б..
7. Айтказинов Е.Б. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқарудың Конституциялық және тарихи-құқықтық негіздері, <http://www.vestnik-kafu.info/journal/3/93/>
8. Жаманбаев А. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы жаңа заңы //Саясат. - 2001. – қыркүйек, 78-81б.
9. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы: Қазақстан Республикасының заңы № 148-ІІ ЗРК 2001 ж. 23 қаңтарынан// Егемен Қазақстан. - 2001. - 30 қаңтар.

Резюме

В статье Б.А. Унербаева «Исторические предпосылки и современные условия местного самоуправления в традиционном казахском обществе» определено, что исторически в государственности нашей страны были элементы самоуправления в виде курултаев, сходов кочевников, советов биев и ақсақалов, выборных биев и старшин. Таким образом, уникальной традиции местного самоуправления в Казахстане уже пять столетий. Еще средневековые своды законов четко делили сферы деятельности общественных и государственных институтов. Сейчас Казахстан близко подошел к реализации одной из возможностей основного закона страны – к введению местного самоуправления.

Summary

In B.A.Unerbaev's article «historical preconditions and modern conditions of local government in a traditional Kazakh society» it is defined that historically in statehood of our country there were self-management elements in a kind kurultays, meetings of nomads, councils of biys and aksakals, elective biys and foremen. Thus, unique tradition of local government in Kazakhstan exists for five centuries. Medieval codes of laws accurately divided fields of activity of public and state institutes. Now Kazakhstan has close approached to realisation of one of possibilities of the main law of the country – to the local government introduction.