

ОӘЖ 342

**Абдрахманов Медет Каучерханович**

докторант, Қазақ инновациялық гуманитарлық-заң университеті, Семей қ.  
e-mail: medet-abdrahmanov@mail.ru

## ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫҢ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕСІН САЛЫСТЫРМАЛЫ ТАЛДАУ

*Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалауға байланысты жергілікті билік органдарын ұйымдастырудың шетелдік тәжірибесін пайдалануға көп көңіл бөлінеді, атап айтқанда жергілікті өзін-өзі басқарудың шетелдік модельдерін қолдану. Мақалада жергілікті өзін-өзі басқарудың орталық пен аумақтық бөлігінің әкімшілік құрылымдар арасындағы құқықтық, әлеуметтік-экономикалық өзара әрекеттестіктің негізгі қағидалары қарастырылып, қазіргі заманғы Қазақстанның жергілікті басқару тәжірибесінде шетел тәжірибесін пайдалану мүмкіндігі анықталған.*

**Түйін сөздер:** аумақтық өзін-өзі басқару, жергілікті өзін-өзі басқару, муниципалды басқару, мемлекеттік қызмет, өзін-өзі басқарудың шетелдік үлгілері.

*Республика Казахстан поэтапно реформирует систему местного самоуправления претворяя практику зарубежных стран, в частности зарубежную модель самоуправления. В статье дается понятие зарубежный опыт местного самоуправления, рассматриваются базовые принципы правовой, социально-экономического взаимодействия между центром и территориально-обособленными административными образованиями, обосновывается возможность использования зарубежного опыта в практике местного управления современной Казахстане.*

**Ключевые слова:** территориальное самоуправление, местное самоуправление, муниципальное управление, государственная служба, зарубежные модели самоуправления.

*The Republic of Kazakhstan is gradually reforming the system of local self-government, interrupting the practice of foreign countries, in particular, the foreign model of self-government. The article gives the concept of foreign experience of local self-government, examines the basic principles of legal, socio-economic interaction between the center and territorially-separated administrative entities, justifies the possibility of using foreign experience in the practice of local government of modern Kazakhstan.*

**Keywords:** territorial self-government, local government, municipal government, public service, foreign self-government models.

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту бұл мемлекеттік деңгейде талқыланатын және шешілетін маңызды әрі күрделі міндет болып табылады. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды реформалауға байланысты жергілікті билік органдарын ұйымдастырудың шетелдік тәжірибесін пайдалануға көп көңіл бөлінеді, атап айтқанда жергілікті өзін-өзі басқарудың шетелдік модельдерін қолдану. Бұл салада Қазақстанның тарихи тәжірибесі өте аз, сондықтан осы мақсатқа қол жеткізу үшін жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік билікпен өзара іс-қимылының шетелдік моделін пайдалану қажет. Шетелде осы органдардың өзара іс-қимылының өте тиімді модельдері пайдаланылып, көптеген жылдар бойы дамып, іс жүзінде нақты нәтижелерге қол жеткізіліп келеді.

Осы мәселе тұрғысында мемлекет басшысы Н.Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауында «Біз фискалдық орталықсыздандыру саясатын жалғастыруымыз керек. Өткен жылдарда орталықтан жергілікті жерлерге көптеген функциялар мен өкілеттіктер

берілді. Енді олардың жеткілікті қаржылық дербестігін бекемдей түсу қажет. Сонымен бірге, қаржы шығысы жөніндегі өкілеттіктердің облыстық деңгейде шоғырлануына жол бермеу маңызды. Оларды әрі қарай аудандық және ауылдық жерлерге беру керек. Әкімдер өңірлік және жергілікті маңызы бар мәселерді шешуге тиіс, ал Үкімет жалпымемлекеттік мәселелерге ден қоюы қажет» деген еді [1].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық моделі, 1985 жылғы 15 қазанда Еуропа Кеңесі қабылдаған еуропалық хартияға негізделген. Бұл жергілікті өзін-өзі басқарудың жалпы анықтамасын береді. Жергілікті өзін-өзі басқару шеңберінде, Жарғы жергілікті қауымдастықтардың қоғамдық істердің көп бөлігін бақылау құқығы мен қабілеттілігін түсінеді, оны өз жауапкершілігі және халықтың игілігі үшін заң шеңберінде жүзеге асырады. Ең маңыздысы ол ағымдағы әлеуметтік-экономикалық реформалардың нәтижесі халықтың өмір сүру деңгейін жақсарту болып табылады.

Еуропалық елдер жергілікті өзін-өзі басқаруды құқықтық реттеу үшін үш шартты

белгілейді. Біріншіден, қоғамның дамуының негізі болып табылатын федералды заңнама. Екіншіден, аумақтық әлеуметтік - экономикалық сипаттамаларын ескеретін жекелеген жерлердің заңнамасы. Үшіншіден, қауымдастықтардың өздерінің тұрғындарының этникалық-тұрмыстық сипаттамаларына қатысты құқықтық нормативтік актілер қабылдады.

Еуропалық елдерде жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің негізгі принциптері өзін-өзі қамтамасыз ету, аймақаралық интеграция және ынтымақтастық, әртүрлі тауарлар мен қызметтерді жан басына шаққандағы тұтынуды арттыру, биологиялық белсенді өмірді ұзарту болып табылады.

Халықтың ықшам болуы, шикізаттың шектеулі болуы және тиімді географиялық орналасуымен сипатталатын Еуропа елдері, жергілікті өзін-өзі басқарудың айтарлықтай тарихи тәжірибесін жинақтады. Олар негізінен жалпы әлемдік қоғамдастыққа қабылданған негіздерді қалыптастырды [2, 4156].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың латындық моделін қалыптастыру бастапқыда бірқатар факторлармен, соның ішінде испан колониалы заңдарының әсері. Жергілікті билік органдары бір жағынан, кең өкілеттіктер берілді, екінші жағынан олар орталық биліктің қатаң бақылауында болады. Басты мәселе - муниципалдық органдардың басшылары - басты мэрлер (немесе әкімдер) немесе корреспонденттер (кеңесшілер) - орталық органдардың қызметкерлері. Әдетте, олар жергілікті топтармен байланысты емес және олар үшін ешқандай міндеттемелері болған жоқ. Бұл халықтың әртүрлі әлеуметтік және мәдени топтарының қатысуымен, бір-біріне қарама-қайшы және кейде өзара мүдделерді ескере отырып бірыңғай қатаң саясат жүргізуге мүмкіндік берді.

Тарихи тұрғыдан алғанда Англо-саксондық өзін-өзі басқару моделі Ұлыбританияда, АҚШ-та, Канадада, Үндістанда, Австралияда, Жаңа Зеландияда және кейінгі колониалдық елдерде қолданылады. Мұндағы ерекшеліктер: а) жергілікті өзін-өзі басқарудың жоғары дәрежедегі автономиясы; б) халықтың таңдауы мен бақылауы; в) мемлекеттік өзін-өзі реттеудің жанама, экономикалық әдістерінің басымдығы. Англо-саксон үлгісінің негізгі қағидаты - орталықтан берілген өкілеттіктер шегінде - Англияның Парламенті немесе АҚШ-тағы мемлекеттік басқару органдарының іс-әрекеттерінің тәуелсіздігі. Жергілікті өзін-өзі басқарудың таңдаулы органдары дербес және өздерінің жауапкершілігіне мемлекеттің

құзыретіне жатпайтын мәселелерді шешеді және шешімдердің нәтижелері бойынша экономикалық жауапкершілікті, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі тұрақтылық пен теңдестірілген тәсілдің негізі болып табылады [3, 3616].

Континенталды Еуропа елдерінде (Франция, Италия, Испания, Бельгия) және көптеген Латын Америкасы елдерінде, Таяу Шығыс, Франктық Африка, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің құрлықтық моделі әзірленді. Ол мынадай ерекшеліктерге ие. Біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару органдарында сайланбалы және әкімшілік тағайындаулар. Екіншіден, басқару жүйесінің салыстырмалы қатаң иерархиясы, онда жергілікті өкімет мемлекетпен салыстырғанда неғұрлым төмен деңгейде болады. Үшіншіден, жергілікті өзін-өзі басқарудың әкімшілік шектеулі автономиясы. Төртіншіден, Жергілікті мемлекеттік органдарды басқаратын арнайы мемлекеттік комиссарлар институтының болуы. Бесіншіден, экономикалық тәуелсіздік, өзін-өзі басқаратын аумақтардың даму тенденцияларын орталықтандырылған бақылаумен біріктірді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қытайлық үлгісі ерекше. Мұнда ұлттық дәстүрлердің түпнұсқалық жазылмаған ережелері болды. Біріншіден, мемлекеттік органдардың қатаң қадағалауымен, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін кемсітпеу үшін әкімшілік-аумақтық мекмелерді басқаруға сотталған адамдарды ұсына алмайды. Екіншіден, әскери қызметті өткермеген ер адардарға мансаптық өсудің мүмкіншілігі өте аз, себебі қарулы күштерде қызмет ету халықтың қасиетті борышы мен міндеті. Үшіншіден, Қытайлықтан басқа, басқа азаматтығы бар адамдар әкімшілік лауазымдарға ие бола алмайды. Бұл жағдайда патриотизм мен ойдың тазалығына бастапқыда күмән туғызады. Төртіншіден, кәсіпкерлердің айтарлықтай үлесі Қытай Коммунистік Партиясының мүшелері болып табылады, демек, мемлекеттің таза Қытай идеологиялық механизмі, мемлекеттік, жергілікті және жеке серіктестік қалыптасады. Бай қытайлықтар өздерінің кішкентай отанының аумағындағы әлеуметтік-экономикалық мәселелерді, олардың туылған ауылдық қауымдастығын немесе партиялық ұйымда тіркеу орнында өз табысының бір бөлігін инвестициялайды. Бесіншіден, Қытайда тұратын ұлттық азшылықтарға елеулі әлеуметтік төлемдер, оның ішінде екінші және одан кейінгі балалар туылуына тыйым салу, мемлекеттік бюджеттен білім беру. Сонымен бірге, ұлттық азшылықтардың бейресми саясаты бейресми

дербес субъектілердің, сонымен бірге ұлттық азшылықтардың қытай әлеуметтік-экономикалық ортасына енуін ынталандырудың барлық түрлерін көрсетіп отыр.

Шетелдік тәжірибе көрсеткендей, мемлекеттік басқару жүйесінің қалыптасуы мен дамуы негізінен мемлекеттің ұлттық, тарихи және экономикалық ерекшеліктерімен анықталады. Салыстырмалы талдау көрсеткендей, жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік органдар арасындағы өзара әрекеттесу модельдері белгілі бір ұқсастықтар мен айырмашылықтарға ие.

Қорытындылай келе жергілікті өзін-өзі басқару Еуропалық Хартиясының негізінде субсидиарлық принципі жатыр. Оның басты мәні: төменгі (жергілікті) деңгейлерде шешуге болатын мәселелерді, биліктің жоғарғы деңгейлеріне жеткізбей-ақ шешу.

Халықаралық тәжірибеде жергілікті өзін-өзі басқарудың екі моделі қолданылады: англосаксондық (ағылшындық) және континентальдық (француздық). Бұл екі модельдің айырмашылықтары жергілікті органдардың өзара, сондай-ақ жоғарғы биліктермен қатынастарынан негіз табады. Англо-американдық модель бойынша жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттіктен төменгі барлық деңгейлерде орын алады. Бұл ретте мемлекет саналы түрде өзінің биліктік ықпал ету салаларын шектеп, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тиісті деңгейдегі барлық мәселелерді өздері шешуіне жол береді, мысалыға, қала, аудан, поселке деңгейлерінде [4, 196].

Екінші, континентальды модель жергілікті жерлерде тікелей мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың үйлесуінде негізделеді.

Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқарудың үшінші моделін - аралас түрін белгілейді. Бұндай жүйе Жапония, Германия сынды мемлекеттерде орын алады.

Көріп отырғанымыздай, бұл үрдіс әр елде әртүрлі өтеді, ол мемлекеттің қандай модельді таңдағанына байланысты. Бірақ, біздің ойымызша, тек бір модельдің аясында шектеліп

қалу дұрыс емес, аталған жүйе конструкциясы, нақты қоғамға тән, көптеген ерекшеліктерді ескеруі тиіс. Мысалыға, бірінші модель көбінде федеративтік құрылымды мемлекеттерде қолданылады, ал континентальды - көбінесе унитарлық елдерде. Бұның да өзіндік астары бар.

Дегенмен, жергілікті өзін-өзі басқару моделінің әртүрлілігіне қарамастан, ұлттық сипаттамалары бар, жалпы қағидаттарды және ережелерді белгілеп өзіміздің елімізге керекті жерін алуға болады.

Зерттеу барысында мынадай қорытындыға келдік, еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдіру мақсатында, белгілі бір мәселелер тобын шешу қажет. Олардың қатарына мыналарды жатқызуға болады:

Біріншіден, Әркилы еуропалық елдерде жергілікті өзін-өзі басқаруды нығайту биліктің орталықсыздандырылуы қағидаларына негізделген, бүгінгі таңда осы мәселе бойынша елімізде жұмыстар атқарылуда бірақ осыны арықарай жетілдіруіміз қажет. Орталықсыздандыру басқаруды демократияландыруға жағдай жасай отырып үкіметті халыққа жақындатады деп айтуға болады.

Екіншіден, жергілікті өзін-өзі басқарудың қытайлық үлгісін пайдалануымызға болады атап айтсақ кәсіпкерлікке қатысты төртінші бағытындағы тәжірибелерін қолдануға болады.

Үшіншіден, «Англо-саксондық өзін-өзі басқару моделінен б) халықтың таңдауы мен бақылауы» осы мәселелердің тетіктерін жетілдіру, «ашықтығы», халықтың әлеуметтік маңызды қызметтері, жергілікті органдары арасында тікелей байланыс орнату үшін заманауи техникалық құралдар мен әлеуметтік қоғамдық желілерді пайдалану.

Осылайша, Қазақстандағы мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі даму сатысында тұр. Тарихи, әлеуметтік-экономикалық, этнографиялық ерекшеліктерді ескере отырып, жергілікті өзін-өзі басқарудың барлық модельдерінің оң аспектілерін пайдалану ұсынылады.

#### Пайдаланылған әдебиеттер тізімі

1. Мемлекет басшысы Н.Назарбаевтың Қазақстан халқына жолдауы. 2017 жылғы 31 қаңтар.
2. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / М.И. Свешников- М.: Книга по требованию, 2011. - 573 с.
3. Еремян В.В. Местное управление и самоуправление в Латинской Америке. Монография. - Изд-во: РУДН, М., - 2001, 497с.
4. Белиспаев А. Проблемы формирования местного самоуправления в Республике Казахстан // Аль-Пари. - 1999. - №4-5. - С. 19-22.

**Абдрахманов Медет Каучерханович**

**Лауазымы:** PhD доктаранты, Қазақ инновациялық гуманитарлық-заң университетінің заң факультетінің мемлекеттік құқықтық пәндер кафедрасының оқытушысы

**Пошталық мекен-жайы:** 071400, Қазақстан Республикасы, Семей қ. Абай к. 14

**сот. тел:** +7 707 748 54 14

**Жергілікті өзін-өзі басқарудың шетелдік тәжірибесін салыстырмалы талдау**

**Абдрахманов Медет Каучерханович**

**Должность:** докторант PhD, преподаватель кафедры Государственных провавых дисциплин Юридический факультет Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета

**Почтовый адрес:** 071400, Республика Казахстан, г. Семей, ул. Абая 14

**сот. тел:** +7 707 748 54 14

**Сравнительный анализ зарубежного опыта местного самоуправления**

**Abdrakhmanov Medet Kautherkhanovich**

**Position:** doctoral student, lecturer of the Department of State Provisional Disciplines Law faculty of the Kazakh Humanitarian Juridical Innovative University

**Mailing address:** 071400, Republic of Kazakhstan, Semey, Abay st., 14

**Mob. ph:** 87077485414

**Comparative analysis of foreign experience of local self-government**