Дәріс 2. Шет елдердегі жергілікті басқарудың жүйесінің заманауи тәсілдері

Сұрақтар:

а) Шет мемлекеттердің мемлекет басқаруындағы ерекшеліктері: құрылымы, құқық, атқарушы және бақылаушы органдары

ә) Дамыған елдердегі мемлекеттік басқарудың жүйесінің заманауи тәсілдері

**Дәрістің мақсаты** – магистранттарға шет елдердегі жергілікті басқарудың жүйесінің заманауи тәсілдері жан-жақты жүйелі түсіндіру

Мемлекеттік және муниципалдық құрылымдағы жергілікті өзін өзі басқарудың даму тәжірибесінің әр алуандығы екі тұрақты тұжырымдамаға (концепцияға) бағытталады. Олар тек түрлі тәжірибеге, салтқа, мәдениетке ғана емес, сонымен бірге құқықтық жүйеге де негізделген. Мәселен: АҚШ-та жергілікті басқару органдары штаттардың орталық органы мен федералдық органдарға қарсы салмақта тұру ретінде туындаған. Ұлыбританияда муниципалды билік дербес ішкі басқаруға артықшылықтарды беру ретінен туындаған.

Әлеуметтік құрылымның мұндай қалыптасуының негізінде, мемлекеттің жалпы билік жолына тосқауыл ретінде билікті орталықсыздандыру мен “персоноцентризм” (жеке индивид) ғұрыптары болды. Бұл ғұрыптар үлгілі құқыққа сүйенетін сот билігі тұлғасындағы сенімді қорғаушыны иемденді. Европаның басқару моделі теріс салтта “жазылған” құқық жүйесіне сүйенетін мемлекет билігі тарапынан өзін өзі басқаруға күшті әкімшілік қорғаушы жүргізілді.

Мәселелерді шешу ізденістері коғамды мемлекетке, жеке индивидке, толық әлеуметке (социоцентризм) қарсы қоюдан емес, әлеуметтік қатынастың «төменге» тереңдетілген: гуманистикалық бейімделу немесе тұлғаның функционалды — догматикалық концепциясы тұрады. Екі концепцияда қайта ұйымдастырудың генетикалық кодына тікелей қатысты (адам, тұлға мақсат ретінде және ол үшін құқық бар: адам-құқықпен жазылатын функция құралы).

Гуманистикалық концепция келесі әлеуметтік бағытты қамтиды: адам табиғаттан өзін бөле отырып, әлеуметтік топты, қоғамды, қоршаған ортаны және өзін таниды. Ол білімін дамыта отырып өзін-өзі таниды және сол сияқты ӨӨБ мүмкіндігіне ұмтылады.

Функционалды – догматикалық концепция берілген функцияны құжаттау құқығымен негізделеді, мәселен: басшы мен бағынышты қызметтері әкімшілік қызметтік жобалардағы тізімде шектелген жекелікке негізделген.

Гуманистік және функционалды — догматикалық тұлғалық концепциялардың бір-біріне қарсы келуі қоғам мен мемлекеттің өзара белгілі қызметтерін бейнелейді.

ЖӨӨБ-дың институционалдық белгілері «Жергілікті өзін-өзі басқарудың» Европалық Хартиясында бейнеленген. Ең алдымен ЖӨӨБ органдарының құрылуы мен даму тәжірибесімен берілген құжат ӨӨБ қажеттілігін мойындау ғана емес, сонымен бірге муниципалды биліктің Конституцияда бекітілу қажеттілігін көрсетеді.

Жергілікті өзін өзі басқарудың құқықтық кепілдік өлшемі мыналар болуы тиіс:

а) жергілікті өзін өзі басқарудың ұйымдық қиғаштығы, оның органдарының мемлекеттік басқару жүйесінде көрінуі;

ә) жергілікті өзін өзі басқару органдарының өзіндік дербес экономикасы мен қаржысының болуы;

б) жергілікті өзін өзі басқару органдарының басқа да органдар мен ұйымдар арасында өзара құқықтық әрекеттестігі мен толық субъекті құқығының болуы (жеке бюджет пен меншікті басқару және оған билік ету, өзінің жеке шешім қабылдау құқығы және т.б.). Мысалы: Жапония Конституциясы жергілікті өзін өзі басқару туралы заңында (96-100) бап жергілікті қауым:

1) нормативтік актілерді қабылдайды;

2) жергілікті бюджетті нақтылайды;

3) жергілікті салықтарды, төлемдерді анықтайды;

4) шаруашылық келісімдерді жүргізеді;

5) муниципалды кәсіпорынды басқарудың принципті міндеттерін шешеді;

6) жергілікті атқарушы органдардың қызметіне тексеру жүргізеді.

в) жергілікті өзін өзі басқару формаларының алуан түрлілігі, тарихи, аймақтық мәдени ғұрыптар мен экономикалық мүмкіндіктерін ескеретін ЖӨӨБ органдарының құзыретімен өлшенеді.

Осыған орай жергілікті өзін өзі басқарудың институционалдық белгілерінің құжатталуы Қазақстан Республикасының Контситуциясымен өзін өзі басқару жөніндегі арнайы заң актілерімен және жергілікті өзін өзі басқару органдарының жарлықтарымен қамтамасыз етіледі.

Адам мен азаматтың еркіндігі мен құқығының қамтамасыз етілуі және азаматтардың жергілікті өзін өзі басқару органдарына жұмысқа тартылуы, өкілетті орган мүшелерін сайлау процесіне еркін қатысуы және өзін өзі басқарудың атқарушы органына жергілікті қауым тарапынан бақылау формасын тікелей береді. Жергілікті өзін өзі басқарудың табиғи ерекшелігі көптеген зертеушілердің көңілін өзіне аударуда. Мысалы: негізгі конституциялық және муниципалдық нормалардың сарапталуы келесі қорытындыға негізделеді, жергілікті қауым жергілікті публистикалық корпорация ретінде көрінеді, яғни азаматтар мен мемлекет арасын байланыстырушы звено болып көрінеді.

Бұл жағдай мемлекеттік билік органдарын тек азаматтардың сайлау құқығына емес, сонымен бірге Жергілікті өзін өзі басқару органдарының құрылуына жағдай жасауды да кепілдендіруге міндеттейді. Сонымен қоса муниципалды тәжірибедегі белгілі жағдай, ол мемлекеттің жекелеген өкілеттігін қажетті қаржылық және басқа да құралдармен бірге жергілікті өзін өзі басқарудың бөлініп берілумен белгілі.

Өкілеттіктердің бөлінуі екі формада жүргізілуі мүмкін:

1) бөліп беру – жергілікті өзін өзі басқару органдарының міндеттері мен өкілеттіктерін реттеу әрекеті;

2) беру – мемлекеттік органдарына қатысты қандай да бір мәселелерді шешу құқығын жергілікті өзін өзі басқару органдарына бір рет, белгілі бір мерзімге немесе мерзімсіз беруді жеткізу.

Сонымен мемлекеттік билік жергілікті қауымдағы өзін өзі басқару билігін мойындайды және муниципалды құқық көзі ретінде Жарлықты (ережені) да мойындайды.

Жергілікті өзін өзі басқару қолданыстағы заң шеңберінде еркін қызметті иемденеді. Жергілікті өзін өзі басқару органдарының дербестікке негізделуі ең алдымен қолданыстағы заң шеңберінде қалалық және селолық өзін өзі басқаруды енгізу әдісінің қызметімен айқындалады. Осы міндеттерді қарамас бұрын, белгіленген қызмет еркіндігін бөліп алайық:

- өзін өзі басқару органдарын сайлау;

- халықтың жергілікті аса маңызды мәселелерді шешудегі орындалған істің нәтижесін сұрау инициативасы;

- халықтың құқықтық шығармашылық ынтасының қозғалысы;

- муниципалды округте тұрғылықты тұратын халықтың талабын құруға және орындауға қатысуы.

Жергілікті өзін өзі басқарудың арқа сүйейтін және басшылыққа алатын заңы – конституция мен басқа да заңдар, және де сол қауымның дайындап көпшілік талқысынан өткен Жарғы байланысты, ол Жарғыны сол жердің тұрғындары тікелей қабылдайды немесе өкілдік орган – Кеңес бекітеді.

Жарғыда келесі ережелер мазмұндалып орындалады:

- жалпы ереже: қызметтің құқықтық негізі, мақсаттары мен міндеттері, жергілікті қауымның шекарасы және құрамы;

- жергілікті өзін өзі басқару ұйымының құрылымы;

- ұйымдастыру тәртібі мен қызмет формасы;

- жергілікті өзін өзі басқарудың экономикалық негізіне түсініктеме (мінездеме);

- жергілікті өзін өзі басқарудың қаржылық негізіне мінездеме;

- жергілікті маңыздылыққа жатқызылатын объектілер;

- халықтың жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге қатысу жолдары мен тәртібі (мысалы: қандай мәселелерді талқылағанда референдум өткізілу керек?);

- жергілікті өзін өзі басқару органдарының міндеттерін, сайланбалы қызмет атқаратын адамдардың тізімі және өкілеттігі, оларды тағайындау не сайлау тәртібін анықтау;

- жергілікті өзін өзі басқару органдарының өкілдік мерзімі;

- жергілікті өзін өзі басқару органдары қызметіне кепілдік;

- шекара маңындағы аймақтардағы жергілікті өзін өзі басқару органдары қызметерінің ерекше реттілігі және мемлекеттік билік органдарының әкімшілік бақылауының күшейтілу тәртібі;

- жергілікті өзін өзі басқару органдары мен лауазымда қызметкерлердің жұмыстарын мерзімінен бұрын тоқтатылатын жағдайлар, тұрғындардың сол органдар мен қызметкерлерге сенімсіздік білдіру, сайланған адамдарды қайта шақырып алу тәртібі;

- жергілікті өзін өзі басқару органдарының Жарлығына өзгерістер мен толықтыруларды енгізу тәртібі.

Жарғы міндетті түрде, мемлекеттік тіркеуден өтеді және бір сөзбен айтқанда жергілікті жердің Конституциясы іспеттес қызметті атқарады. Жергілікті өзін өзі басқару органдары – иерархиялық жүйеде емес, жергілікті халықтың билік органдары. Осы себеппен әр аймақтың өзіндік ерекшеліктері сияқты жергілікті өзін өзі басқару органдарының бөлінуі де орынды. Жергілікті өзін өзі басқару органдарының дамуын қамтамасыз ету мақсатында тек бұл органның статусына қатысты ғана емес, сонымен берге мемлекеттік меншік объектілерін муниципалды ұйымдарға беру жағдайымен муниципалды органның қызмет тәртібін де реттейді.

Халықаралық тәжірибеде жоғарғы тұрған мемлекеттік органдардың жергілікті өзін өзі басқару органдарының жұмысына әсер ету дәрежесі бойынша жергілікті өзін өзі басқарудың түрлі типтері мен формалары бар. Бұл жергілікті өзін өзі басқару органдарының мемлекеттік, сондай-ақ қоғамдық бірлестіктердің элементі ретінде болуына байланысты. Осыған сәйкес жергілікті өзін өзі басқару жүйесі мыналармен ерекшеленеді:

- азаматтардың қоғам бірлестігі мүшесі ретінде өзінің тұрғылықты жеріндегі территорияның дамуына мәселелерді өз бетінше шешу құқығының болуы;

- биліктің көлденеңнен болуымен қатар тікелей басқару жүйесінің құрылуы негізінде мемлекетті басқарудың иерархиялық принципінің болу шарты.

Халықаралық тәжірибеде жергілікті өзін өзі басқарудың үш типті моделін айрықша көрсетуге болады. Жергілікті өзін өзі басқарудың англосаксондық жүйесі (кейде жергілікті басқаруда Америкалық түрі деп те аталады). Бұндай жүйе АҚШ, Канада, Австралия, Жаңа Зеландия сияқты келімсек елдерде кең тараған. Англосаксондық жүйенің басты ерекшелігі – жергілікті сайланбалы органды бақылап, қамқоршы болып отыратын орталық үкімет өкілінің болмауы. Дегенмен мемлекеттік басқару жүйесінің жергілікті өзін өзі басқару органдарына ықпал етіп отыратын механизмі бар. Мысалы, Англиядағы қоршаған ортаны қорғау министрлігі жергілікті қауымның құзыретіне берілген мәселенің іске асырылуын толық бақылап отырады. Қысқасы мемлекет жергілікті өзін өзі басқарудың өз өкілеттігі деңгейінде жұмыс жасауын ғана қадағалайды. Ал, қажет деп тапқан жағдайда, түрлі қаржы механизмдерін пайдалана отырып (субвенция, дотация т.б.) жергілікті қауымның бағдарламаларына әсер ете алады. Бұл жүйенің екінші бір ерекшелігі жергілікті өзін өзі басқару органдары заң бойынша рұқсат етілген мәселелерді ғана жүзеге асыра алады. Муниципалитет жеке автономиялық құрылым есебінде парламенттің берген билігін ғана іске асырады. Муниципалдық басқарманың құқықтық негізін – статустарды – Парламент белгілеп береді. Орталық үкімет пен муниципалитеттің өзара қарым-қатынасы заңмен белгіленеді.

Шет елдерде мемлекеттік және муниципалдық құрылымдағы жергілікті өзін өзі басқарудың даму тәжірибесі әр алуандығы екі тұрақты концепцияға бағытталады. Олар тек түрлі тәжірибеге, салтқа, мәдениетке ғана емес, сонымен бірге құқықтық жүйеге де негізделген. Мәселен: АҚШ-та жергілікті басқару органдары штаттардың орталық органы мен федералдық органдарға қарсы салмақта тұру ретінде туындаған. Ұлыбританияда муниципалды билік дербес ішкі басқаруға артықшылықтарды беру ретінен туындаған.

Әлеуметтік құрылымның мұндай қалыптасуының негізінде, мемлекеттің жалпы билік жолына тосқауыл ретінде билікті орталықсыздандыру мен “персоноцентризм” (жеке индивид) ғұрыптары болды. Бұл ғұрыптар үлгілі құқыққа сүйенетін сот билігі тұлғасындағы сенімді қорғаушыны иемденді. Европаның басқару моделі теріс салтта “жазылған” құқық жүйесіне сүйенетін мемлекет билігі тарапынан өзін өзі басқаруға күшті әкімшілік қорғаушы жүргізілді.

Мәселелерді шешу ізденістері коғамды мемлекетке, жеке индивидке, толық әлеуметке (социоцентризм) қарсы қоюдан емес, әлеуметтік қатынастың «төменге» тереңдетілген: гуманистикалық бейімделу немесе тұлғаның функционалды — догматикалық концепциясы тұрады. Екі концепцияда қайта ұйымдастырудың генетикалық кодына тікелей қатысты (адам, тұлға мақсат ретінде және ол үшін құқық бар: адам-құқықпен жазылатын функция құралы).

Гуманистикалық концепция келесі әлеуметтік бағытты қамтиды: адам табиғаттан өзін бөле отырып, әлеуметтік топты, қоғамды, қоршаған ортаны және өзін таниды. Ол білімін дамыта отырып өзін-өзі таниды және сол сияқты ӨӨБ мүмкіндігіне ұмтылады.

Функционалды – догматикалық концепция берілген функцияны құжаттау құқығымен негізделеді, мәселен: басшы мен бағынышты қызметтері әкімшілік қызметтік жобалардағы тізімде шектелген жекелікке негізделген.

Гуманистік және функционалды — догматикалық тұлғалық концепциялардың бір-біріне қарсы келуі қоғам мен мемлекеттің өзара белгілі қызметтерін бейнелейді.

ЖӨӨБ-дың институционалдық белгілері «Жергілікті өзін-өзі басқарудың» Европалық Хартиясында бейнеленген. Ең алдымен ЖӨӨБ органдарының құрылуы мен даму тәжірибесімен берілген құжат ӨӨБ қажеттілігін мойындау ғана емес, сонымен бірге муниципалды биліктің Конституцияда бекітілу қажеттілігін көрсетеді.

Жергілікті өзін өзі басқарудың құқықтық кепілдік өлшемі мыналар болуы тиіс:

а) Жергілікті өзін өзі басқарудың ұйымдық қиғаштығы, оның органдарының мемлекеттік басқару жүйесінде көрінуі;

ә) Жергілікті өзін өзі басқару органдарының өзіндік дербес экономикасы мен қаржысының болуы;

б) Жергілікті өзін өзі басқару органдарының басқа да органдар мен ұйымдар арасында өзара құқықтық әрекеттестігі мен толық субъекті құқығының болуы (жеке бюджет пен меншікті басқару және оған билік ету, өзінің жеке шешім қабылдау құқығы және т.б.). Мысалы: Жапония Конституциясы жергілікті өзін өзі басқару туралы заңында (96-100) бап жергілікті қауым:

1) нормативтік актілерді қабылдайды;

2) жергілікті бюджетті нақтылайды;

3) жергілікті салықтарды, төлемдерді анықтайды;

4) шаруашылық келісімдерді жүргізеді;

5) муниципалды кәсіпорынды басқарудың принципті міндеттерін шешеді;

6) жергілікті атқарушы органдардың қызметіне тексеру жүргізеді.

г) жергілікті өзін өзі басқару формаларының алуан түрлілігі, тарихи, аймақтық мәдени ғұрыптар мен экономикалық мүмкіндіктерін ескеретін ЖӨӨБ органдарының құзыретімен өлшенеді.

Осыған орай жергілікті өзін өзі басқарудың институционалдық белгілерінің құжатталуы Қазақстан Республикасының Контситуциясымен өзін өзі басқару жөніндегі арнайы заң актілерімен және жергілікті өзін өзі басқару органдарының жарлықтарымен қамтамасыз етіледі.

Адам мен азаматтың еркіндігі мен құқығының қамтамасыз етілуі және азаматтардың жергілікті өзін өзі басқару органдарына жұмысқа тартылуы, өкілетті орган мүшелерін сайлау процесіне еркін қатысуы және өзін өзі басқарудың атқарушы органына жергілікті қауым тарапынан бақылау формасын тікелей береді. Жергілікті өзін өзі басқарудың табиғи ерекшелігі көптеген зертеушілердің көңілін өзіне аударуда. Мысалы: негізгі конституциялық және муниципалдық нормалардың сарапталуы келесі қорытындыға негізделеді, жергілікті қауым жергілікті публистикалық корпорация ретінде көрінеді, яғни азаматтар мен мемлекет арасын байланыстырушы звено болып көрінеді.

Бұл жағдай мемлекеттік билік органдарын тек азаматтардың сайлау құқығына емес, сонымен бірге Жергілікті өзін өзі басқару органдарының құрылуына жағдай жасауды да кепілдендіруге міндеттейді. Сонымен қоса муниципалды тәжірибедегі белгілі жағдай, ол мемлекеттің жекелеген өкілеттігін қажетті қаржылық және басқа да құралдармен бірге жергілікті өзін өзі басқарудың бөлініп берілумен белгілі.

Өкілеттіктердің бөлінуі екі формада жүргізілуі мүмкін:

1) бөліп беру – жергілікті өзін өзі басқару органдарының міндеттері мен өкілеттіктерін реттеу әрекеті;

2) беру – мемлекеттік органдарына қатысты қандай да бір мәселелерді шешу құқығын жергілікті өзін өзі басқару органдарына бір рет, белгілі бір мерзімге немесе мерзімсіз беруді жеткізу.

Сонымен мемлекеттік билік жергілікті қауымдағы өзін өзі басқару билігін мойындайды және муниципалды құқық көзі ретінде Жарлықты (ережені) да мойындайды.

Жергілікті өзін өзі басқару қолданыстағы заң шеңберінде еркін қызметті иемденеді. Жергілікті өзін өзі басқару органдарының дербестікке негізделуі ең алдымен қолданыстағы заң шеңберінде қалалық және селолық өзін өзі басқаруды енгізу әдісінің қызметімен айқындалады. Осы міндеттерді қарамас бұрын, белгіленген қызмет еркіндігін бөліп алайық:

* өзін өзі басқару органдарын сайлау;
* халықтың жергілікті аса маңызды мәселелерді шешудегі орындалған істің нәтижесін сұрау инициативасы;
* халықтың құқықтық шығармашылық ынтасының қозғалысы;
* муниципалды округте тұрғылықты тұратын халықтың талабын құруға және орындауға қатысуы.

Жергілікті өзін өзі басқарудың арқа сүйейтін және басшылыққа алатын заңы Конституция мен басқа да заңдар, және де сол қауымның дайындап көпшілік талқысынан өткен Жарғы байланысты, ол Жарғыны сол жердің тұрғындары тікелей қабылдайды немесе өкілдік орган – Кеңес бекітеді.

Жарғыда келесі ережелер мазмұндалып орындалады:

— жалпы ереже: қызметтің құқықтық негізі, мақсаттары мен міндеттері, жергілікті қауымның шекарасы және құрамы;

— жергілікті өзін өзі басқару ұйымының құрылымы;

— ұйымдастыру тәртібі мен қызмет формасы;

— жергілікті өзін өзі басқарудың экономикалық негізіне түсініктеме (мінездеме);

— жергілікті өзін өзі басқарудың қаржылық негізіне мінездеме;

— жергілікті маңыздылыққа жатқызылатын объектілер;

— халықтың жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге қатысу жолдары мен тәртібі (мысалы: қандай мәселелерді талқылағанда референдум өткізілу керек?);

— жергілікті өзін өзі басқару органдарының міндеттерін, сайланбалы қызмет атқаратын адамдардың тізімі және өкілеттігі, оларды тағайындау не сайлау тәртібін анықтау;

— жергілікті өзін өзі басқару органдарының өкілдік мерзімі;

— жергілікті өзін өзі басқару органдары қызметіне кепілдік;

— шекара маңындағы аймақтардағы жергілікті өзін өзі басқару органдары қызметерінің ерекше реттілігі және мемлекеттік билік органдарының әкімшілік бақылауының күшейтілу тәртібі;

— жергілікті өзін өзі басқару органдары мен лауазымда қызметкерлердің жұмыстарын мерзімінен бұрын тоқтатылатын жағдайлар, тұрғындардың сол органдар мен қызметкерлерге сенімсіздік білдіру, сайланған адамдарды қайта шақырып алу тәртібі;

— жергілікті өзін өзі басқару органдарының Жарлығына өзгерістер мен толықтыруларды енгізу тәртібі.

Жарғы міндетті түрде, мемлекеттік тіркеуден өтеді және бір сөзбен айтқанда жергілікті жердің Конституциясы іспеттес қызметті атқарады.

Жергілікті өзін өзі басқару органдары – иерархиялық жүйеде емес, жергілікті халықтың билік органдары. Осы себеппен әр аймақтың өзіндік ерекшеліктері сияқты жергілікті өзін өзі басқару органдарының бөлінуі де орынды. Жергілікті өзін өзі басқару органдарының дамуын қамтамасыз ету мақсатында тек бұл органның статусына қатысты ғана емес, сонымен берге мемлекеттік меншік объектілерін муниципалды ұйымдарға беру жағдайымен муиципалды органның қызмет тәртібін де реттейді.

Халықаралық тәжірибеде жоғарғы тұрған мемлекеттік органдардың жергілікті өзін өзі басқару органдарының жұмысына әсер ету дәрежесі бойынша жергілікті өзін өзі басқарудың түрлі типтері мен формалары бар. Бұл жергілікті өзін өзі басқару органдарының мемлекеттік, сондай-ақ қоғамдық бірлестіктердің элементі ретінде болуына байланысты. Осыған сәйкес жергілікті өзін өзі басқару жүйесі мыналармен ерекшеленеді:

— азаматтардың қоғам бірлестігі мүшесі ретінде өзінің тұрғылықты жеріндегі территорияның дамуына мәселелерді өз бетінше шешу құқығының болуы;

— биліктің көлденеңнен болуымен қатар тікелей басқару жүйесінің құрылуы негізінде мемлекетті басқарудың иерархиялық принципінің болу шарты.

Халықаралық тәжірибеде жергілікті өзін өзі басқарудың үш типті моделін айрықша көрсетуге болады.

1. Жергілікті өзін өзі басқарудың англосаксондық жүйесі (кейде жергілікті басқаруда Америкалық түрі деп те аталады). Бұндай жүйе АҚШ, Канада, Австралия, Жаңа Зеландия сияқты келімсек елдерде кең тараған.

Англосаксондық жүйенің басты ерекшелігі – жергілікті сайланбалы органды бақылап, қамқоршы болып отыратын орталық үкімет өкілінің болмауы. Дегенмен мемлекеттік басқару жүйесінің жергілікті өзін өзі басқару органдарына ықпал етіп отыратын механизмі бар. Мысалы, Англиядағы қоршаған ортаны қорғау министрлігі жергілікті қауымның құзыретіне берілген мәселенің іске асырылуын толық бақылап отырады. Қысқасы мемлекет жергілікті өзін өзі басқарудың өз өкілеттігі деңгейінде жұмыс жасауын ғана қадағалайды. Ал, қажет деп тапқан жағдайда, түрлі қаржы механизмдерін пайдалана отырып (субвенция, дотация т.б.) жергілікті қауымның бағдарламаларына әсер ете алады. Бұл жүйенің екінші бір ерекшелігі жергілікті өзін өзі басқару органдары заң бойынша рұқсат етілген мәселелерді ғана жүзеге асыра алады. Муниципалитет жеке автономиялық құрылым есебінде парламенттің берген билігін ғана іске асырады. Муниципалдық басқарманың құқықтық негізін – статустарды – Парламент белгілеп береді. Орталық үкімет пен муниципалитеттің өзара қарым-қатынасы заңмен белгіленеді.

Шет мемлекеттердің  жергілікті басқарудың жүйесінің қалыптастыруы мәселесіне үңілсек АҚШ, Германия, Жапония, Франция елдерінде – жас элита мамандарды мақсатты бағытталған тәрбиелеу жолымен қалыптастыратындығын аңғартады.

Болашақ шенеуніктерді дайындау, мемлекеттік аппараттың түрлі құрылымдарында олардың қызметіне баға беріле отырып үздіксіз тәжірибе алмасудан өтетіндігімен ерекшеленеді. Мәселен, Германияда үміткер іріктеу емтиханынан өткеннен соң екі жарым жыл тәжірибе алмасудан өтуі керек, содан соң екінші рет емтихан тапсырады.  Одан кейін орта деңгейдегі басшылық лауазымда  үш жылдық сынақ қызметін атқарады, егерде оның қызметіне оң баға берілсе, онда басшылық лауазымды тұрақты негізде атқаруға есепке алынады.

Францияда қызметке іріктеу жүргізу конкурс емтиханын тапсыру барысында байқалатын бір ғана критерий: жүктелген міндетті орындай алу қабілетіне сәйкестігі негізінде бағаланады. Конкурс жазбаша және ауызша  емтиханнан тұрады, нәтижесінде үміткердің мәдениеті, білімі, өз ойларын логикалық тұрғыдан жеткізе білуі сараланады. Конкурстық комиссия мүлткісіз адал құзыретті мамандардан жасақталады және әкімшіліктің ешқандай әсері болмайды.

Жапонияның мемлекеттік қызметшілерінің кадр әлеуетін пайдалану тәсілі тиімді және өзіндік ерекшелігі бөлек. Жапонияның мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігі: өмір бойы жалдау,  кадр ротациясы, жұмыс орнында оқыту, еңбек ақы, т.с.с. басты критерийлерді қолдану арқылы мемлекеттік қызметшілердің жоғары кәсіпқойлығына, икемділігіне және олардың жауаптылығына қол жеткізуінде. Мұндағы әрбір критерий бір-бірін толықтыра отырып қызмет атқарудың шарттары мен негізі болып табылады. Нәтижесінде еңбек ынталандырылуы артып, жоғары әлеуетті шенеуніктерді даярлауды қамтамасыз ететін және олардың творчестволық, интеллектуалдық қабілеттерін арттыратын орта қалыптасады.

Қазақстан үшін АҚШ-тың  мемлекеттік қызметке мамандарды іріктеу тәжірибесі актуальды және тиімдірек деп ойлаймын. Іріктеу келесі критерийлер  бойынша жүргізіледі: басшылар үшін арнайы оқу бағдарламаларынан табысты  өту, басқару тәжірибесі және кәсіби машықтарының болуы.  Барлық кандидаттар ғылыми-зерттеу орталықтарының, мемлекеттік билік органдарының және жеке компаниялардың ең тиімді қызмет атқаратынының жұмысын зерделеу негізінде, сонымен қатар персоналдарды басқару саласының мамандарынан және мемлекеттік қызметшілердің өздерінен түсетін ұсыныстар негізінде жасалынатын басқарушылық  құзыреттілігі моделіне сәйкес бағаланады. Бұл модель басқарудың барлық деңгейі үшін ортақ және әлеуетті лидерлерді анықтау, оқу бағдарламаларын жасау, басшылардың кәсіби даму жоспарын құру  үшін методикалық негіз болып  табылады.

Реформалауда озық нәтижеге қол жеткізген елдердегі мемлекеттік қызметшілерге еңбекақы төлеудің жалпы деңгейі, жеке сектордағы бірдей еңбекке сәйкес еңбекақы төлеу қағидасы болып табылады. Бұл қағидаға сүйену шенеуніктерге  абыройлы өмір сүру деңгейін қамтамасыз етіп, мемлекеттік аппаратта кәсіби мамандардың тұрақты қызмет атқаруына ықпал етеді. Мәселен, Жапонияда персонал ісі жөніндегі басқарма жыл сайын мемлекеттік қызметшілердің еңбекақысы деңгейін  өндірістік сектордағы жұмысшылардың еңбекақысымен  салыстырып, зерттеп отырады. Бұл мәліметтер баспасөз беттерінде жарық көріп, мемлекеттік қызметтегі еңбекақымен салыстырылып  отырады.

Шетелдердегі мемлекеттік қызметшілерді даярлау және біліктілігін  арттыру мәселесіне келсек – көп жағдайда оларды үздіксіз оқыту дәйекті, қатал және тиімді  жүйені сипаттайды. Оқытудың жалпы бағыты білімді беру ғана емес, әрбір шенеуніктің нақты қызмет дәрежесіне сәйкес ойлау қабілеті, машықтары, құзыреттілігі және тәртібіне байланысты болады.  Осыған сәйкес біліктілікті арттыру мерзімінің  басым көп уақыты нақты тәжірибемен танысуға,  оқытудың белсенді тәсілдеріне жұмсалады.

Шет елдердегі жергілікті басқарудың жүйесінің заманауи тәсілдері

Шет мемлекеттерінің  Конституциялық құқығының  ең жоғарғы қайнар көзі болып – Конституция болып табылады. Конституция – мемлекеттің негізгі заңы, халықтың мемлекеттік мүддесін білдіретін ең  жоғарғы түрі, мемлекеттің жоғары заң күші бар заңы. Шет мемлекеттердің конституциялық құқығының қайнар көздеріне мыналар жатады.

**— Заңдар.** Конституциядан кейін заң күші бар және Конституциялық құқықтың ең таралған қайнар көзі болып табылады. Заңдар Конституциялық, органикалық және ағымдығы болып бөлінеді.

**— Конституциялық заңдар.** Кейбір мемлекеттерде Конситуцияға өзгерістер енгізеді, Коснитуцияны толықтыратын заңдар ретінде (бұрыңғы Чехословакия), немесе жай заңдардан  жоғары тұратын, бірақ Конституцядан  төмен жоғарғы заң күші бар Конституцияның маңызды  мәселелері   бойынша қабылданатын заңдар (Италия), немесе  өтпелі жағдайларды қамтитын және Конситуциямен бірге қабылданатын заңдар.

**Органикалық заңдар –** мемлекеттік  органдардың мәртебесін айқындайтын заңдар.

**Ағымдағы заңдар –** жеке қоғамдық  қатынастарды реттейтін нормаларға  сүйенетін заңдар (мысалы, сайлау құқығы, депутат мәртебесі, азаматтық, т.б,)

—   **Атқарушы биліктің нормативтік – құқықтық актілері**. Оған мемлекет басшысының, үкіметтің, министрлердің және т.б. шығаратын заң актілері жатады;

—   **Конституциялық бақылаудың  нормативтік – құқытық актілері** Конситуцияға ресми түсіндірме береді;

—   **Соттық преценденттер** ұқсас істерді қарау кезіндегі соттарға міндетті  үлгі болып табылатын  жеке істер бойынша, яғни соттың қаулылары қаралынады;

—   **Конституциялық  құқық нормаларын мазмұндайтын жергілікті өзін-өзі басқару органдарының шешімі** (муниципалды  құрылымның  мәртебелері, жарғылары);

—   **Конституциялық салт –** ресми мәілметтерде жоқ, бірақ мемлекеттің үнсіз санкциясы бойынша  ұзақ уақыт қолданып келе жатқан тәжірибеде қолданатын ережелер;

—   **Халықаралық құқық нормалары**, халықаралық және мемлекет ішіндегі шарттар;

—   **Діни қайнар** көздері ерекше  жеке мұсылман елдерінде Конституцияның орнын Құран қолданылады;

—   **Құқықтық доктарина**– Конситуциялық – құқықтық мәселері бойынша заңгер – ғалымдардың ресми пікірлері.

Конституциялық құқық ғылымына 18 ғасырда саяси философия көп әсер етті (Ш.Монтескье, Ж.Ж.Руссо, Локктың еңбектері). Осы аталғандардың еңбектерінде көптеген қағидалар, конституциялық-құқықтық доктриналардың жасалуына мүмкіндік туғызды. Конституциялық-құқықтық доктрина жеке дара болып қана қоймай, юриспруденцияның басты, негізгі саласы болып табылады. Бұл қағидалар:

— халықтық егемендік;

— билікті бөлу;

— конституцияның жоғарылығы;

— негізгі құқықтардың ажырамайтындығы.

Конституциялық құқықтың қазіргі заманда негізгі ағымдары мен мектептері:

— радикалистік ағым (марксист ғалымдар және революциялық демократтар конституцияның құқықты топтық күрес көзқарасынан қарайды).

— либералдық ағым (бұл ағымның өкілдері Конституциясында, Конституциялық құқықты да бүтіндей пролетариат  диктатурасының құралы емес, халықтың әр түрлі топтары арасында,  басқарушы және басқарылатындардың арасындағы леуметтік келісімнің негізі және нормаларында ортақ адамгершілік  қасиеттерді негіздейтін құжат ретінде қарастырады).

— заң мектебі (ХХ ғ. 20-шы жж. Тек заң ұстаным жағынан оқу);

— политологиялық мектеп (20-ғасыр ортасында тек Конституциялық құқықтық  нормаларын емес, саяси институттар мен мемлекет институттарының шынайы қызметін зерттеу).

— теологиялық мектеп.

Неміс ғалымы, заңгер Лабандтың еңбектерінде егемендік   халықтық емес, мемлекеттік деп түсіндірілді және монархиялық билікке өз еркіне қарай өзін-өзі шектеу бостандығы берілді.

Францияда Парламенттік республика қалыптасқандықтан француз өкілі А.Эсмен еңбектерінде парламентаризмге көп көңіл  бөлінді. Олар халықтық егемендік   мемлекеттік биліктің қайнар көзі деген қағидадан бас тарта алған жоқ. Эсмен екі палаталық парламент моделін қарастырды және жалпы сайлау құқығын шектеу көзқарасын ұстанды. Англияның заң мектебінің өкілі   А.Дайсидің еңбектері де ол елде классикалық болып саналады. Оның ұстанған көзқарасы парламенттің жоғарылығы, құқықтың басымдылығы. Егемендік халықтық емес, парламенттік. Оның шығарған актілерінің мазмұны мінсіз. Ал, құқықтың басымдылығы   бостандықты қамтамасыз ету кепілі.

Пайдаланылатын әдебиеттер:

1.Қасым-Жомарт Тоқаев Әділетті мемлекет. Біртұтас ұлт. Берекелі қоғам. -Нұр-Сұлтан, 2022 ж. 1 қыркүйек

2. Қазақстан Республикасының Конститутциясы-Астана: Елорда, 2008-56 б.

3. Барциц И.Н. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. 1991-2021-М.: Дело РАНХиГС, 2021 -448 с.

4. Васильев В.П., Деханова М.Г., Холоденко Ю.А. Государственное и муниципальное управление -М.: Юрайт, 2021-307 с

5. Глазьев С.Ю. Управление развитием экономики: курс лекций - М.: Факультет государственного управления МГУ, 2019 - 759 с.

6. Кудина М.В., Воронов А.С., Леонтьева Л.С.Управление государственными реформами и корпоративными преобразованиями- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021- 255 с.

7. Липски С.А. Система государственного управления -М.: ИНФРА-М, 2020 -229 с.

8. Кошкидько В.Г., Пронкина С.В. Региональное управление: отечественный и зарубежный опыт: монография – М. АРГАМАК-МЕДИА, 2018 – 320 с

9. Мухаев Р.Т. Государственое и муниципиальное управлени-М.: ИНФРА-М, 2021-467 с.

10. Пушкарева Г.В., Соловьев А.И., Михайлова О.В. Идеи и ценности в государственном управлении - М.: Аспект-Пресс, 2018 - 272 с.

11.Сморгунова Л.В. Государственная политика и управление: уровни, технологии, зарубежный опыт-М.: Юрайт, 2020-484 с.

12.Современные подходы к изучению истории государственного управления - М.: МГУ, 2020 – 76 с.

13.Современные тенденции в государственном управлении,

экономике, политике, праве -Ростов н/Д: ЮРИУ РАНХиГС, 2021 – 426 с.

14. Воронов А.С. Кудина М.В., Леонтьева Л.С. Управление государственными реформами и корпоративными преобразованиями - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. — 255 с.

**Қосымша әдебиеттер:**

1. **1.Оксфорд экономика сөздігі = A Dictionary of Economics (Oxford Quick Reference) : сөздік -Алматы : "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 606 б.**
2. **2.Уилтон, Ник. HR-менеджментке кіріспе = An Introduction to Human Resource Management - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019. — 531 б.**
3. **3. М. Коннолли, Л. Хармс, Д. Мэйдмент Әлеуметтік жұмыс: контексі мен практикасы  – Нұр-Сұлтан: "Ұлттық аударма бюросы ҚҚ, 2020 – 382 б.**
4. **4. Стивен П. Роббинс, Тимати А. Джадж   
   Ұйымдық мінез-құлық негіздері = Essentials of Organizational Benavior [М - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 487 б.**
5. **5. Р. У. Гриффин Менеджмент = Management - Астана: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2018 - 766 б.**
6. **6. Д.Гэмбл, М.Питереф, В.Томпсон Стратегиялық менеджмент негіздері: бәсекелік артықшылыққа ұмытылу = Essentials of Strategic Management the Quest for Competitive Advantage -Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 534 б.**
7. **7. Шиллинг, Мелисса А.Технологиялық инновациялардағы стратегиялық менеджмент = Strategic Management Technological Innovation - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 378 б.**
8. **8. О’Лири, Зина. Зерттеу жобасын жүргізу: негізгі нұсқаулық : монография - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2020 - 470 б.**
9. **9. Шваб, Клаус.Төртінші индустриялық революция = The Fourth Industrial Revolution : [монография] - Астана: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2018- 198 б.**