Практикалық сабақ 3 - Шет елдердің жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудағы озық тәжірибелері -2 сағат

**Сабақтың мақсаты** –Студентергет дамыған елдердегі жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудың заманауи әдістерін жан-жақты түсіндіру және ой-пікір алмасу

**Сұрақтар:**

1. Шетелдегі жергілікті басқару және өзін-өзі басқару жағдайы

2. Дамыған елдердегі жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудың ерекшеліктері

Негізгі терминдер- гуманистік және функционалды концепция, жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудың заманауи әдістері, жергілікті өзін өзі басқарудың құқықтық кепілдік өлшемі, шетелдердегі жергілікті өзін өзі басқару жүйесінің ерекшеліктері

Мемлекеттік және муниципалдық құрылымдағы жергілікті өзін өзі басқарудың даму тәжірибесінің 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

Пайдаланылатын әдебиеттер:

1. Қасым-Жомарт Тоқаев Халық бірлігі және жүйелі реформалар – ел өркендеуінің берік негізі -Нұр-Сұлтан, 2021 ж. 1 қыркүйек

1. Қазақстан Республикасының Конститутциясы-Астана: Елорда, 2008-56 б.
2. Мемлекеттік қызмет туралы Заңы//Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 23 қарашадағы №416 -V ҚРЗ
3. 4. Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасы//ҚР Президентінің 2021 жылғы 26 ақпандағы №522 Жарлығы

5.Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасы//ҚР Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы №639 Жарлығы

6.Абылайханова Т.А. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін жетілдіру -Өскемен: Берел, 2016.-130 бет.

7.Алексеев И.А., Адамоков Б.Б., Белявский Д.С. Муниципальное управление и местное самоуправление -М.: ИНФРА-М, 2019-353 с.

8.Бабун Р.В. Организация местного самоуправления-М.: КноРус, 2019-274 с.

9.Бондарь Н.С. Местное самоуправление-М.: Юрайт, 2018-386 с.

10.Бурлаков Л.Н. Мемлекеттік және жергілікті басқару- Алматы: CyberSmith, 2019.-324 б.

11.Маркварт Э., Петухов Р.В., Иванова К. А. Институциональные основы местного самоуправления- М.: Проспект, 2019-344 с.

12.Мясникович М.В., Попков А.А. Теория и практика местного управления и самоуправления. Состояние, проблемы и предложения-М.:ЛитРес, 2021-160 с.

13.Нұртазин М.С. Қазақстандағы жергілікті мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет жүйелері -Алматы: Бастау, 2016-256 б.

14.Соколова А.И. Актуальные проблемы цифровизации местного самоуправления-Оренбург, 2020-59 с.

15.Станислав Липски: Основы государственного и муниципального управления-М.: КноРус, 2021-248 с.  
16.Чихладзе А.А., Ларичева Е.Н. - Местное самоуправление в единой системе публичной власти-- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020-343 с.

**Қосымша әдебиеттер:**

1.Мырзагелді Кемел Мемлекеттік және жергідікті басқару-Астана, 2017-150 б.

2. Қазақстан Республикасының 2025 жылғы дейінгі Стратегиялық даму жоспары//ҚР Президентінің 2021 жылғы 26 ақпандағы №531 Жарлығы

3. Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру туралы//ҚР Президентінің 2021 жылғы 27ақпандағы №527 Жарлығы

4.Мемлекеттік саяси және әкімшілік қызметшілер лауазымдарның тізілімін бекіту туралы// ҚР Президентінің 2021 жылғы 20 сәуірдегі №560 Жарлығы

5. Президенттік жастар кадр резерві туралы//ҚР Президентінің 2021 жылғы 18 мамырдағы №580 Жарлығы

6. ҚР қалалық және ауылдық билік деңгейлерінің дербестігі мен жауапкершілігін кеңейту мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы// ҚР Президентінің 2021 жылғы 30 маусымдағы №60-VIIҚРЗ