

МАЗМҰНЫ

КІРІСПЕ	4
1 МУНИЦИПАЛДЫ БАСҚАРУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ АСПЕКТТЕРІ.....	
1.1 Муниципалды басқарудың мәні, мақсаттары мен міндеттері.....	
1.2 Жергілікті өзін-өзі басқару теориялары мен модельдері.....	
2 РЕСЕЙ ФЕДЕРАЦИЯСЫНЫҢ МУНИЦИПАЛДЫ БАСҚАРУДЫҢ ҚАЛЫПТАСУ ЖӘНЕ ӘРЕКЕТ ЕТУ ТЕНДЕНЦИЯЛАРЫ.....	
2.1 Қазіргі таңда жергілікті өзін-өзі басқарудың әрекет ету ерекшеліктерін талдау.....	
2.2 Жекелеген аймақтағы жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдастырылу ерекшеліктері.....	
3 РЕСЕЙ ФЕДЕРАЦИЯСЫНЫҢ МУНИЦИПАЛДЫ БАСҚАРУЫНЫҢ ЖЕТІЛДІРУ ЖОЛДАРЫ.....	
ҚОРЫТЫНДЫ.....	
ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ.....	

КІРІСПЕ

Қазіргі уақытта муниципалды басқаруды жетілдіру демографияның, әлеуметтік-экономикалық, саяси-қоғамдық және құқықтық саласының даму тенденциясынан бөлек қарастыруға мүмкін емес. Ресей қоғамындағы муниципалды тәжірибеге әсер ететін факторлар, ол орналастыру жүйесінің қарқынды өзгерісі, орталықтандыру мен орталықсыздардыру тенденцияларының қарама-қайшылығы, Ресейдің қазіргі заманғы құқықтық жүйесінің құрылуының аяқталуы. Ресей Федерациясындағы жүргізіліп жатқан муниципалды реформасы жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық трендына қарама-қайшылықтар байқалды. Ресейдің муниципалды жүйесін әрі қарай дамуы үшін жоғарыдағы айтылған тенденциялардың өзектілігін ескеру қажет.

Қазіргі Ресейдің ұлттық, саяси және әлеуметтік саласындағы қоғамдық өмірдің қарама-қайшылықтары мен мәселелері Ресей Федерациясының дамуын тежейді және мемлекеттің тұтастығын бұзады. Ресей мемлекетін сақтап қалу мен тұрғындардың өмір сүру деңгейін көтеру үшін сыртқы тұрақтандырудың фактор ретінде тұрғындардың өзін-өзі ұйымдастыру мен өзін-өзі басқару деңгейін көтеру қажет. Өзін-өзі басқару әр индивидтің басқару процесіне қатысу формасын білдіреді. Бұл басқару арқылы территориялық құрылымдағы тұрғындардың қызығушылығын бағыттау мен іске асыруға, әлеуметтік-мәдени және әлеуметтік-тұрмыстық қажеттіліктерін қанағаттандыруға мүмкіндік береді.

Демократиялық мемлекеттің негізгі міндеті азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз ету үшін қолайлы жағдай құру. Мемлекеттік құрылым негізінде биік пен басқарудың қолайлы жағдайын жасау арқылы, қайтып ал міндетті нәтижелі ұйымдастыру арқасында жүзеге асырылады.

Орталықтандырылған құралдар мен ресурстарды қатыстыру арқылы жалпы мемлекеттік деңгейде ғана шешілетін мәселелер бар. Осындай мәселелерге мыналарды жатқызуға болады: территорияның тұтастығын сақтау, бірінші ай құқықтық базасын қалыптастыру, сыртқы экономикалық және сыртқы саяси саласындағы мемлекеттік саясатын ұйымдастыру және жүзеге асыру, әлеуметтік ірғау және т.б.

Бірақ көрсетілген міндеттерді жүзеге асыру, тұрғындардың өмір сүру деңгейін қамтамасыз ету жады мемлекетте іске аспайды. Бұл белгілі бір нақты қалыптасқан территориядағы азаматтар тұратын муниципалды құрылымдарда жүзеге асырылады. Нағосы жерде мемлекетпен кепілдендірілген құқықтар мен бостандықтарды жүзеге асырудың шарттары құралады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметтерінің сапасына, қалыптасудың жағдайларына, өкілеттіктердің ерекшеліктері мен қызметтерді жүзеге асырылуына байланысты Ресей Федерациясының азаматтарының конституционалдық құқықтарына байланысты.

Соңғы уақытта Ресей Федерациясының Президенті Путин В.В. қоғамдық басқару мәселесіне үткен назар аударып отыр. Қоғамдық басқарудың негізгі мәселесі ретінде қабылданған шешімдер өмірде нақты түрде жүзеге

асыралмауында деп қарастырды. Одан шығудың жолы ретінде, әр түрлі деңгейдегі басқарудың нақты функцияларын, олардың ерекшеліктері мен әрекет ету зоналарын, тұрғындардың өмір сапасын жоғарлатуы үшін әрекет жасау керек. Осы тұрақты шешуде бәрі маңызды: федералды басқару да, аудандық басқару да, бірақ жергілікті немесе муниципалды басқарудың орны ерекше.

Курстық жұмыстың мақсаты - Ресей Федерациясындағы муниципалды басқарудың қалыптасуы мен даму барысын талдап, жетілдіру жолдарын ұсыну.

Жоғарыда көрсетілген мақсатқа сәйкес курстық жұмысты жазу барысында мынадай міндеттерді шешу қажеттілігі туындайды:

- муниципалды басқарудың мәнін ашу;
- муниципалды басқарудың мақсаттары мен міндеттерін анықтау;
- жергілікті өзін-өзі басқару теориялары мен модельдеріне шолу жасау;
- қазіргі таңда жергілікті өзін-өзі басқарудың әрекет ету ерекшеліктерін көрсету;
- жекелеген аймақтағы жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдастырылу ерекшеліктерін талдау.

Курстық жұмыстың зерттеу объектісі болып Ресей Федерациясының муниципалды басқару органдары табылады.

Курстық жұмысты жазу барысында әдістемелік негіз ретінде Ресей Федерациясының Конституциясы, нормативтік құқықтық актілері, «Ресей Федерациясының жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың жалпы қағидалары туралы» федералды заңы, «РФ-ның жергілікті өзін-өзі басқару туралы» федералды заңы, «Мәскеу қаласының территориялды бөлінуі туралы» заң, периодикалық басылымдар қолданылды.

1 МУНИЦИПАЛДЫ БАСҚАРУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ

1.1 Муниципалды басқарудың мәні, мақсаттары мен міндеттері

Жергілікті басқаруда қоғамды басқарудың жаңа модельдерін іздестіру, жаңа ресейлік мемлекеттікті қалыптастыру үшін үлкен маңызы бар. Қажеттілікті қалыптастыру және қанағаттандыру парадигмасы принципшілдігі теріс қойылған: жергілікті қоғамдастыққа ненің және қандай көлемде қажеттігін мемлекет анықтамайды, сол тұрғындардың өзі жергілікті биілікке талаптар-импульсын өз кезегінде мемлекетке жібереді. Белгілі пәндерді жүргізу бойынша өкілеттік мәні қалыпқа ең жақын биілік деңгейінде орындалуы қажет, онда қызметтер көрсету кезеңінің салыстырмалы тұйықтылығына жетуі мүмкін. Сондықтан өзін-өзі басқару жергілікті қоғамдастықтың биілігі бола отырып, жергілікті жағдайларды білу күшіне, бірлескен күнкөріс және шаруашылық жүргізу мүдделерін сонымен бірге қалыптың оның биілік органдарының бақылауына алынғанына осы идеяларды жүзеге асыруы мүмкін. Мемлекетпен айырмашылығы, өндірімді биілік бола отырып, жергілікті өзін-өзі басқаруда өкілеттіліктің екі түрі бар: жеке меншік және мемлекетпен берілген. Сол уақытта жергілікті өзін-өзі басқару органдарының басқарушылық қызметін қамтуда қосарлы табиғаты бар. Ол муниципалды білім аумағында іс-әрекет жасайтын түрлі меншік нысандардың субъектілермен шаруашылық жүргізетін және муниципалды кәсіпорындар, мекемелер және ұйымдар үшін шаруашылық қатынастарды реттейтін жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жалпы өзара іс-қимыл мәселелерін өзіне енгізеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының басқарушылық қызметінің негізінде жергілікті қоғамдастықтың қоғамдық мүдделерін және сұраныстарын қанағаттандыру немесе жүзеге асыру жатыр. Сондықтан жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметінің негізгі түрлері азаматтардың қоғамдық мүдделерін қанағаттандыруға, муниципалды құрылым аумағында орналасқан муниципалды және түрлі меншік нысандағы кәсіпорындардың, ұйымдардың және мекемелердің қызметтеріне бағыну болып табылады. Осы шаруашылық жүргізетін субъектілер қанша бай әрі қолайлы әл-ауқатты болса жергілікті бюджетте соншалықты толық болады, бұл жерден – жергілікті қалыптың қажеттілігі толық қанағаттандырылатын болады. Бұл ретте жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мақсаты осы субъектілердің шаруашылық қызметтерін үйлестіру (регламенттеу) ғана емес сонымен бірге одан шығатындарға қолайлы жағдайлар жасау болып табылады.

Қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытумен байланысты муниципалды басқарудың ролі муниципалды құқықта құрылған басқарушылық қызмет типі ретінде және сол уақытта пәнаралық сипатты ұстайтын ғылыми тәртіпте одан сайын өсуде [1].

«Муниципалды басқару» түсінігі салыстырып айтқанда ресейлік ғылымда талу арада пайда болған және қазіргі уақытта даму сатысында тұр.

Ғылыми әдебиетте көбінесе «муниципалды басқару» синоним ретінде «муниципалды менеджмент» түсінігі қолданылады.

Ағылшынның management сөзі (басқару, меңгерушілік, ұйымдастыру) латынның «manus» қол сөз түбірінен шыққан; алғашқыда ол жануарларды басқару саласына жатқызылған және жылқыларды басқару өнерін білдірген. Кейін ол адамзат қызметінің саласына ауыстырылған болатын әрі ғылым саласын және адамдарды, ұйымдарды басқару тәжірибесін білдіретін болды [2].

Менеджмент – өнеркәсіпті басқарудың және оның тиімділігін нығайту әрі табысын көтеру мақсатында принциптер, әдістер, қаражаттар және формалары туралы теориялық және тәжірибелік білім жүйесі.

Ресейлік экономикада “менеджмент» сөзін кеңінен қолдану нарықтық қатынасқа өтумен және ресейлік кәсіпорындарды басқаруда нарықтық экономиканың принциптерімен басқару қажеттігіне байланысты пайда болған. Фирма қызметкерлерін, жұмыскерлерін басқарудағы қызметті «менеджмент» деп атау қабылданған.

Басқа ғалымдар менеджментті кәсіпорындар ұйымдарының (заңды бөлім) принциптері туралы оқуды, енгізуді, оның даму стратегиясы туралы (идеологиялық бөлім), қызметкерді таңдау (әлеуметтік бөлім) және оның жұмыстарын жандандыру тәсілдері (психологиялық бөлім) туралы өзіне енгізетін кәсіпорынды басқару тиімділігі туралы ғылым ретінде қарастыруда; менеджментте басқарудың жалпы принциптерін тәжірибеде бөлу, анықтау және қолдану болып табылады.

Авторлардың бірқатарының айтуы бойынша менеджмент – ол:

- 1) жеке меншік және ұжымдық бизнес саласында басқарушылық еңбегімен шұғылданатын адамдардың жиынтығы;
- 2) кәсіпкерлік қызметке, өмір бейнесіне және қазіргі заман қоғам саясатының саласына өсер ететін әлеуметтік және экономикалық институт;
- 3) кәсіпорынды басқаруда техникалық-ұйымдастырушылық, әлеуметтік аспектілерді зерттейтін ғылыми тәртіп.

Шет тілдер сөздігінде «менеджмент» сөзі кәсіпорынды басқару және кәсіпорынның тиімділігін нығайту және табысын көтеру мақсатында кәсіпорынды басқарудағы принциптердің, әдістердің, қаражаттардың және формалардың жиынтығы ретінде аударылады.

Басқа сөздермен менеджмент – ол міндет, кәсіпорынды басқару жөніндегі қызмет түрі; ұйымдардағы жұмысшы тобымен, жеке қызметкерлермен басқару, басқару қызметін іске асыратын адамдардың белгілі санаты.

Басқару – олардың тұтастығын қамтамсыз ететін түрлі табиғаттың (биологиялық, техникалық, әлеуметтік) ұйымдастырылған жүйесінің міндеті, яғни олардың алаңында тұрған міндеттерге жету, олардың құрылымдарын сақтау, олардың қызметтерінің тиісті режимін ұстау, ішкі жүйелік және жүйеаралық өзара іс-қимыл.

Біздің көзқарасымызша басқару менеджментке қарағанда кең тараған түсінік. Ғылыми әдебиетте менеджменттің келесі түрлері кездейсоқ ерекшелікпейді: стратегиялық, қаржылық, инновациялық, дербес, халықаралық, экологиялық, өндірістік, қамту, маркетинг, сапа. Бұл ретте Басқарушылық

қызметтің қыындығы мен түрлілігі басқарудың 80 түріне дейін көрсетуге мүмкіндік береді: мемлекеттік, муниципалдық, әлеуметтік, жедел, жағдайлық, ғылыми, эмпириялық және көптеген басқа түрлері.

Зерттеушілер М. Альберт, М. Мехооп және басқаларының аятуынша американдықтар, мәселен, менеджмент туралы айта кәсіби басқарушы ерекше маманның өкілі — тәртіп бойынша менеджерді тұспалдайды. (АҚШ 25-250 мың адам халқы бар орташа қалаларында Е.Ю. — директорлар кеңесінің бақылауындағы кәсіби менеджерлермен басқарылатын, жеке меншік корпорациялар басшылығы формаларының ұқсастығы бойынша іс-әрекет жасаушы, муниципалды басқару «кеңес-менеджер» деп қалыптасқан тарихи модельді пайдаланады). «Менеджмент» термині американдық авторлардың пікірлері бойынша ұйымдардың барлық типтеріне қолданылады, ал егер кез келген деңгейдегі (жергілікті өзін-өзі басқару ұйымының ағылшын-саксондық моделінің сипаттық бейнесі яғни жергілікті органдар Е.Ю. — мемлекеттік басқарудың негізгі бөлігін ұсынуы болып табылады) мемлекеттік органдар туралы сөз қожалса «public administration» - мемлекеттік басқару термині қолданылады (яғни аналогтық бойынша муниципалдық басқаруға қолдануға болатынын айта аламыз - «public administration»). Аталған жағдайда Ресейде де терминдер қолданылады: «мемлекеттік басқару», «салси басқару», «жергілікті басқару» және басқалары. Бұндай жағдайларда басқарумен қаралатын менеджментке қарағанда әлде бір терең ой тұспалданады.

Көптеген авторлар басқару түрлерінің негізі табиғатты және басқару субъектілерінің қосалқы стандарттық ерекшелігі деп таныды, мемлекеттік басқаруды шектейді (басқарушы ықпалдың субъектісі - мемлекет), менеджмент (басқарушы ықпалдың субъектісі — кәсіпкер, жеке меншік иесі, істер иесі), қоғамдық басқару (басқарушы ықпалдың субъектісі — қоғам және оның құрылымдары). Басқарудың өзіндік қосалқы жүйесі ретінде соншалық бірге жергілікті өзін-өзі (муниципалды басқару) басқаруды қарастырады. Қоғамдық басқарудың бөлімдері болады, онда басқарумен қатар қоғамдық бірлестіктер тарапынан қоғамдық өзін-өзі басқару көрсетіледі, оның салдарынан адамдар өздері қалыптастырып және басқарушы ықпалдарды іске асырады.

Муниципалды басқару — «ол қоғамдық мүдделерді қанағаттандыруға баяғыталған жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметі. ».

Менеджменттің субъектілері — ұйым қызметінің белгілі бір салаларында шешім қабылдау саласында өкілеттігімен үлестелген түрлі деңгейдегі менеджер-басқарушылар. Объект — ұйымның қызметкері (фирманың), ал мақсаты — қолданғыстығы заң базасы негізінде табысалу болып табылады. Муниципалды менеджмент жалпы муниципалды біліммен емес, көбінесе муниципалды кәсіптермен, мекемелермен, ұйымдармен басқару үшін сипатты.

Муниципалды басқарудың субъектілерімен жергілікті өзін-өзі басқару органы объектісі — муниципалды білім, басты мақсаты — ұжымдық мүдделерді және жергілікті қоғамдастықтың сұраныстарын қанағаттандыру болып табылады.

Сондықтан «муниципалды менеджмент» және «муниципалды басқару» түсініктерінде субъектілер мен объектілер ғана емес алайда мақсаттар да айрықша емес. Осыдан алып қарағанда «муниципалды басқару» және «муниципалды менеджмент» түсініктерін толығымен қиындатуға болмайды. Автордың пікірі бойынша «муниципалды басқару» түсінігі «муниципалды менеджмент» түсінігіне қарағанда кеңінен тараған. Ол өзіне қызметкерді, кәсіпорынды, ұйымды, мекемелерді, маркетинг, стратегиялық жоспарлауды және басқаларын басқару жөніндегі қызметтерді ғана енгізіп қоймайды. Қоғамдық – саяси табиғаттан жергілікті өзін-өзі басқаруды алып тастағанда және ескеріп, аталған феномен азаматтық қоғамның агенті бола отырып, саяси салаға кіріседі, сонымен бірге бірінші саяси институт болып табылады, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының басқарушылық қызметінің де қосарлы табиғаты бар: экономикалық (шаруашылық) жән үстемдік (саяси). Үстемдік (саяси) сипат – белгілі саясатты жүргізу құралы - муниципалды бюджетті дербес қалыптастыруда, бақылауда және орындауда көрінеді; жеке мемлекеттік өкілеттіктің жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен орындау, муниципалды білім аумағында жалпы міндетті нормативті-құқықтық актілерді, шешімдерді қабылдау; басты мақсаты – жергілікті қоғамдастықтың жалпы сұраныстарын қанағаттандыру мақсатында шаруашылық жүргізетін субъектілермен, мемлекеттік билік органдарымен, жергілікті өзін-өзі басқарудың басқа органдарымен қалықпен өзара іс-қимыл жасау. Жергілікті деңгейдегі саяси қатынас біздің көзқарасымызша қалықпен жергілікті өзін-өзі басқарудың формаларын оның құрылымдарың, қалыптасу тәртібін және қызметін сайлау процесінде сонымен бірге нақты аумақтар деңгейінде тікелей демократия формаларын қолдануда туындайды (азаматтардың муниципалды сайлаулары, жергілікті референдумы, жиылыстары (жиылыс) және басқалары).

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының басқарушылық қызметі ерекшелігінің нәтижесінен муниципалды білім деңгейіне қолданылатынынан муниципалды басқару туралы айтуға болады, ол өзіне жергілікті қоғамдастықтың ұжымдық мүдделерін және сұраныстарын қанағаттандыру мақсатында муниципалды құрылым аумағында орналасқан барлық субъектілердің аумақтың менеджментін және маркетингін, стратегиялық жоспарлауды және үйлесімділігін енгізеді.

Ғалымдар арасында сонымен бірге, яғни муниципалды менеджмент жергілікті өзін-өзі басқаруға жергілікті (муниципалды) жеке меншікті басқару формасы ретінде үстемдігі бар деген пікір тараған. Жергілікті өзін-өзі басқаруда объект және субъект болып муниципалды білімнің тұрғындары болады, ал негізгі мақсаты жергілікті деңгейдегі мәселелерді шешу жөніндегі тұрғындардың дербес қызметі болып табылады, «муниципалды менеджмент және «жергілікті өзін-өзі басқару» түсініктері оларда әртүрлі. Автордың пікірі бойынша муниципалды менеджмент және муниципалды басқару жергілікті өзін-өзі басқару құрамдық бөлігі болып табылады.

Қазіргі уақытта құрылған жергілікті өзін-өзі басқару туралы уақытынан бұрын айту қажет. Нақты әр өңірде муниципалды құрылымды жергілікті өзін-өзі басқару дамуының процесін тежейтін проблемалар бар. Көп тараған

проблемалар: федералды деңгейде осы құбылыстың біріншай даму тұжырымдамасының болмауы; РФ және муниципалитеттерде толық нормативті-құқықтық базалардың болмауы немесе оның федералды заңнамалардың формаларына сәйкес келмеуі; қаржылай-экономикалық; ұйымдастырушылық; кадрлық; ақпараттық-әдістемелік проблемала; сонымен бірге сол азаматтардың пассивтігі, олардың көбісі жергілікті өзін-өзі басқарудың не екенін және басқа проблемаларды білмейді. Сонымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару қалыптан емес өзінң ең төменгі сатыларымен басқару үшін мемлекетпен әлден көп талап етілген.

Муниципалды құрылымды басқарудың негізгі мақсаты біріншіден жергілікті өзін-өзі басқару органдарының, мемлекеттік билік органдарының, меншік капиталдың және халық арасында серіктестік қатынасты ретке келтіру; екіншіден муниципалды білім тұрғындарының әлеуметтік-экономикалық мүдделерін қорғауды ұйымдастыру; үшіншіден, муниципалды білім аумағында орналасқан түрлі субъектілердің мүдделерін келісу; олардың өмір тіршіліктері үшін жағдай жасау; төртіншіден сол азаматтарды және олардың бірлестіктерін басқаруға және аумақты дамыту бағдарламаларын қаржыландыруға қатыстыру; бесіншіден жергілікті ресурстарды тиімді пайдалану, әрі аумақты ауыс қалыптастыру және дамыту үшін жергілікті инфрақұрылымдарды қалыптастыру болып табылады. Демократия дамыған мемлекеттердің өзінде муниципалитеттер қаржыландыруды мемлекеттік бюджеттен алады.

Осыған байланысты муниципалды басқарудың негізгі міндеттері келесілер болып табылады:

- 1) кәсіпорындардың, ұйымдардың, мекемелердің, түрлі меншік нысандардың жиынтығы ретінде жергілікті шаруашылықты құру және дамыту;
- 2) ұйымдық мүдделерді және сұраныстарды толық қанағаттандыру мақсатында олардың қызметтерін үйлестіру және оларды жалпы әлеуметтік-экономикалық мүдделермен біріктіру;
- 3) жеткілікті инфрақұрылымдарды қалыптастыру үшін оның ішінде және аумақты көшпенді әлеуметтік-экономикалық дамыту үшін қолайлы жағдайлар жасау;
- 4) жалпы муниципалды білімді және оның құрамына кіретін тұрғышықты жерлерді дамытудың болжамдарын әзірлеу;
- 5) біріншай экономикалық, әлеуметтік, мәдени, ақпараттық кеңістікті құру;
- 6) шаруашылық қызметті іске асыру үшін қажетті өндірістің түрлі факторларының үйлесімдігін есепке алу;
- 7) жеткілікті кірістерді және өмір игілігіндегі адамдардың сұраныстарын қанағаттандыруда оларға тиісті деңгейді қамтамасыз ету;
- 8) муниципалды біліммен басқару процесіне, аумақты дамытудың әлеуметтік-экономикалық бағдарламаларын қаржыландыруға және басқаларына қалықты тікелей қатыстыру.

Муниципалды құрылым деңгейінде басқарушылық қызметтің ерекшелігі күн тәртібіне қазіргі заманғы кәсіби талаптарға сай жауап бере алатын, жаңа жағдайларда жұмыс істей алатын, түрлі жағдайларда оңтайлы шешім таба

алатын басқарушылардың жаңа ұрпағын дайындау туралы мәселелер қойылады.

1.2 Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың теориялары және модельдері

Жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін түсіндіретін алғашқы теориялар ХІХ орта ғасырда Бельгияда және Францияда пайда болған. Ол теория бос (табиғи) қауымдық теориясы. Оның өкілдері (Гербер, Аренс, Э. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) өз істерін меңгеруге қауымдықтың құқығы адам құқығы сияқты табиғи да және ажыратылмайтын да болып табылады, яғни қауымдық мемлекетке қатысы бойынша алғашқы болып табылады, сондықтан соңғысы қауымдық басқарудың бостандығын құрметтеуі қажет. Осыдан өзін-өзі басқару түсінігінде келесі элементтерді енгізген: қауымдық меншік істерін басқару; қауымдықтар оларға тиісті құқықтардың субъектілері болып табылады; қауымдық басқарудың лауазымды тұлғаларының мәні мемлекет емес, ал қауымдық. Осы теория шеңберінде атқарушы, заңды және соттық билік қатарында болып төртінші билік – жергілікті танылды (муниципалды, коммуналды, қауымдық).

Осы теорияны шаруашылық теория ауыстырды. Оның өкілдері Р. Моль, А. Васильевич болды. Осы теорияны жақтаушылар құқықтың дербес субъектісі ретінде өзін-өзі басқарушы қауымдықты тануға ғана емес сонымен бірге коммуналды қызметті қамтуға бағыт берді. Жергілікті өзін-өзі басқару алайда шаруашылық қызметте өзінің ерекше саласы бар саясатта қажет болып саналды.

Заңды теория деп аталу көп тарау алған. Оны Г. Елтинек, Н. Коркунов, Б. Чичерин жүргізген. Олардың пікірлері бойынша өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік органдар болып табылмайды, алайда мемлекет олардың тәуелсіздігін және дербестігін ескере отырып, оларға билік құқықтарын толық көлемде беріп отыр.

Кейде саяси теорияларды ерекшелейді. Бұл теорияны жақтаушылар патшалық шенеуніктерге – жергілікті халықтан сайланған кәсіпқойларға және бюрократтарға қарсы кріген.

Бір уақытта өзін-өзі басқарудың мемлекеттік теориясы пайда болды, негізгі қағидасы Л. Штейнмен, Р. Гнейстпен және Ресейде толық дамыған Н. Лазаревскимен, А. Бродовскимен, Б. Безобразовпен қалыптастырылған. Бұл теорияны жақтаушылар жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекеттің бөлігі ретінде қарастырған. Жариялық сипаттағы түрлі басқарулар осы тұрғымен ол мемлекеттік іс. Жергілікті қауымдықтың оқшауланбауы, керісінше мемлекеттік мүдделер және мақсаттар қызметіне жергілікті тұрғындарды қатыстыру жүруде.

Әлеуметтік қызмет көрсету теориясы (ӘЖ) муниципалды қызметтің мақсаты коммуна тұрғындарының әл-ауқатын көреіп, ол үшін муниципалды

органдар оларға қызмет көрсетуді ұсынулары қажет және оларды ұйымдастырумен шұғылданулары қажет [3].

Қазіргі заманғы саяси-құқықтық доктрина жергілікті өзін-өзі басқаруды азаматтық қоғамның іргетасы ретінде қарастырады, нұғайғусыз яғни құқықтық мемлекеттің мемлекеттік биігінің барлық пирамидасының құлдырауына қауіп төніреді. Жергілікті өзін-өзі басқару халықтық биік негізі болып көрінеді, яғни оған адамдардың дабышымен және талпынысымен, күнделікті мемлекеттің жоғары мүдделерін біріктіреді.

ЖӨБ қоғамдық теориясы – мемлекеттің басымдылығын мойындайды, алайда муниципалды қызмет мемлекеттік қызметтің жүйесіне кірмеуі қажет.

Муниципалды социализмнің теориясы – мемлекеттен жеке дербес қауымдықты, муниципалитеттерді құру көмегімен жаңа социалистік қоғамды құрады және қауымдықтың азаматтары проблемаларды өздері шешулері қажет, олар дербес болулары қажет. ЖӨБ қазіргі заманға көзқарасының мәні ЖӨБ мемлекеттік және қауымдық теорияның қарама-қарсы қойышының болмауынан тұрады.

ЖӨБ қоғамдық-мемлекеттік теориясы – мемлекеттілікпен және қоғамдастықтың арасындағы ымыралық сипат. ЖӨБ 2 бастауы бар және қоғамдық және мемлекеттік бастау арасында шекара жоқ. Мемлекеттік және муниципалдык биік органдары халықтың сұраныстарын қажаттандыру муниципалитеттердің тұрғындарының сапасын көтеру мүдделері сол қалпында бірдей [4].

Жалпы прогресс барысында және әлемде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың жалпы тенденцияларында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың түрлі жүйелері қалыптастырылып, жеке мемлекеттердің ерекшелігі, олардың діни, демографиялық, табиғи-климаттық және басқа да ерекшеліктері ескерілді. Батыс мемлекеттерде ағыпшынаксондық және француздық (немесе континентальды) жергілікті өзін-өзі басқарудың моделі көп тараған.

Ағыпшынаксондық модель (АҚШ) муниципалды өкілеттіктер тізімін нақты заңды бекітумен сипатталады. Осы өкілеттік шеңберінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары дербес іс-әрекет жасайды, мемлекет биігі бұл жерде болмайды. Алайда мәселелер тізімі бар, оларды жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік органдармен келісуі қажет және мемлекеттен бақыланады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ағыпшын моделі мемлекеттер үшін жалпы құқық жүйесімен сипатты (Ұлыбритания, АҚШ, Канада, Австралия және т.б.). Бұл модельдің ерекшелігі биіктің түрлі деңгейлері автономиясының жоғары сатысы және әр деңгей органдарының құзырын нақты анықтау болып табылады, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының лауазымды тұлғаларының қатарын сайлау; басқарудың қосарлдық әдістерін немесе сот арқылы пайдаланумен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне бақылауды іске асыру; жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілетті құқықтық басқарудың оңтайлы принциптері негізінде анықталады.

Французская модель жергілікті өзін-өзі басқару қызметінен мемлекеттік әкімшілік бақылаудың жоғары дамыған жүйесімен сипатталады. Мемлекеттерде осы модельмен жергілікті деңгейде жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен сонымен бірге мемлекеттік биліктің жергілікті органдары немесе олардың лауазымдық тұлғалары бір уақытта іс-әрекет жасайды. Мемлекеттік шенеуніктер арындарда – префекттер және комиссарлар – жергілікті өзін-өзі басқару органдарының шешімдерін бақылауға, мақұлдауға, өзгертуге, лауазымдық тұлғалардың қызметтен кетуін ынталандыруға құқығы бар.

Жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдарының федеративті мемлекеттерде үлкен ерекшелігі бар. Онда ереже бойынша жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты мемлекеттік өкілдерге федералды билік көрінбейді, керісінше провинция, штат, жер және т.б. билік көрінеді. АҚШ Конституциясында жергілікті өзін-өзі басқару туралы ескертілмеген, оның барлық құқықтық реттеу штаттар деңгейінде іске асырылады.

2 РЕСЕЙ ФЕДЕРАЦИЯСЫНЫҢ МУНИЦИПАЛДЫ БАСҚАРУДЫҢ ҚАЛЫПТАСУ ЖӘНЕ ӘРЕКЕТ ЕТУТЕНДЕНЦИЯЛАРЫ

2.1 Қазіргі таңда жергілікті өзін-өзі басқарудың әрекет ету ерекшеліктерін талдау

Жергілікті өзін-өзі басқаруға қызығушылық қайта құру уақытының 1980-ші жылдардың екінші жартысында пайда бола бастады. Жергілікті өзін-өзі басқару арқылы не демократиялық қоғамға, не экономикада нарықтық экономиканың құрылуына мүмкіндік болмас еді. 1990 жылдың сәуір айында «КСРО-ның жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті шаруашылықтың жалпы түсініктері туралы» заң қабылданды. Алғаш рет коммуналдық меншік түсінігі заңды түрде белгіленді. 1991 жылы «РФ-ның жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заң қабылданды. Бұл заң негізінде демократиялық және баламалы таңдауда, сонымен қатар көп партиялық жағдайында жергілікті өзін-өзі басқаруды жаңа қырынан қарауға мүмкіндік берді. Бірақ кеңес жүйенің кемістіктері әлі де сақталып қалды [5].

Жалпы алғанда жоғары және төменгі кеңестердің құрылымы сақталып қалды. Заң кеңес пен әкімшіліктің әр деңгейіндегі өкілеттігін регламентпен белгіленді. Әкімшіліктің басшысын кеңеспен бірлесіп отырып, мемлекет басшысымен тағайындады.

1990-шы жылдың басында экономикалық реформасы халықтың өмір сүруін тез қарқынмен төмендеуіне әкелді. Құрлықтық, экономикалық және қаржылық базасының болмауына байланысты, демократиялық сайланған кеңестер атқарушы органдармен қарама-қайшылыққа келді. Бұл мәселенің соңы 1993 жылдың қазан айында болған Жоғарғы Кеңес мен Ресей Президентінің арасындағы қарулы қарсы тұруына әкеліп соқтырды, соңында барлық деңгейдегі кеңестер таратылды [6].

1995 жылдың соңына қарай өтпелі кезеңде атқарушы органдардың үстемдік етуімен сипатталды. Тек кейбір Ресей аймақтарында уақытша жергілікті кеңес сайланды, олардың өкілеттіктері шектеулі болды. Ресейдегі жергілікті өзін-өзі басқарудың жандандыруы 1995 жылғы қабылданған «РФ-ның жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың жалпы қағидалары туралы» федералды заң негізінде болды [7].

2003 жылының қазан айында қалыптасқан жүйеге өзгертулер енгізу негізінде бұл заңға жаңа редакция қабылданған болатын. Бұл заң негізінде барлық муниципалды органдар бірнеше түрлерге бөлінді: қалалық, ауылдық, муниципалды аймақтар және муниципалды аудандар. Муниципалды органдардың әр түріне өкілеттіктердің мен кірістердің мәлемі бекітілді. Реформа негізінде жаңа ауылдық жерлердің пайда болуымен байланысты муниципалды органдардың жалпы саны екі есе өсті. Заң бар күшіне енгенде ғана 2009 жылдың қаңтар айының соңына дейін жергілікті өзін-өзі басқарудың реформасы жүрді.

Жергілікті өзін-өзі қалыптастыруды кейбір қыыншылықтар болды. Олардың негізгі аргументтері мыналар болды:

- Тұрғылықты жағықтың өзінің жауапкершілігіне негізделген дербес қызметке дайын болмауы;

- Мемлекеттің қирағуын қауіп-қатер және т.б. мәселелер қарастырылды.

Мемлекеттік билік органдарының жетекшілері қазіргі уақытқа дейін биліктің бөлісуіне, тұрғындардың және сайланған муниципалды органдардың жетекшілері меншікті таңдау құқықтарын әлі де көне алмай тұр [8].

РФ-ның Конституциясына сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдастырудың әр түрлі формаларындағы тұрғындармен жүзеге асырылады.

Олардың жиынтығы негізінде жергілікті маңызды сұрақтарды шешетін жергілікті өзін-өзі басқарудың біртұтас жүйесін қалыптастырады.



Сурет 1. Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырудың формалары

Жергілікті өзін-өзі басқару әр түрлі формадағы жүйені қалыптастырады.

Біріншісі бұл жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі жүзеге асырылатын тікелей демократияның формалары. Тұрғындардың немесе жекеден топтардың тікелей ерік бiлдiруiмен жүзеге асырылады.

Олардың негізгі мақсаты – жергілікті өзін-өзі басқарудың және олардың органдарының маңызды буындарының қалыптасуы мен қызмет асқарылуын тұрғындардың жиналысы арқылы, референдум және сайлау арқылы жүзеге асырылу.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды тікелей демократияның формалары жергілікті басқару жүйесінің құрамдас бөлігі болып табылады [9].

Тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқару қатысудың келесі формасы территориялық қоғамдық өзін-өзі басқару (ТҚӨ). Территориялық қоғамдық

өзін-өзі басқару түрініңің мәні азаматтардың тұрғылықты орындарда өзін-өзі ұйымдастырылуымен түсіндіріледі. Тұрғындардың және олардың территориялды қоғамдық өзін-өзі басқару органдары негізінде өзінің жауапкершілігіне жергілікті маңызды мәселелерді шешу.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің құраушысы ретінде территориялды қоғамдық өзін-өзі басқару тікелей демократия формаларын, яғни тұрғындардың конференциялары мен жиналыстары жатады, сонымен қатар муниципалды органдардың құрамына жатпайтын шағын аудандардың кеңестері мен комитеттері, тұрғын-үй кешендері, кеңгтер, кварталдар мен көшелер. Территориялды қоғамдық өзін-өзі басқару жүйесіне әр түрлі деңгейіндегі территориялды қоғамдық өзін-өзі басқарудың ассоциациялары мен одақтары жатады.

Территориялды қоғамдық өзін-өзі басқару тұрғылықты тұрғынға қатысты нақты сұрақтарын орындауға азаматтарды біріктіреді. Жүзеге асырылатын шаралар болып мыналар табылады: азаматтардың қоғамдық сұраныстарына қызмет ету, мәдениетті-тұрмыстықтар және басқа сұрауларын қанағат ету, олардың қызығушылықтары мен құқықтарын сақтау.

Муниципалды құрылымдардың жарғысына сәйкес, жергілікті өзін-өзі басқару органдары территориялды қоғамдық өзін-өзі басқару органдарына өкілеттіктерін жүзеге асырылуында көмек беруге тиісті болып табылады.

Территориялды қоғамдық өзін-өзі басқару органдары муниципалды басқаруды жүзеге асырмайды, себебі муниципалды меншіктің болмауы, өзінің бюджетін қалыптастыралмауы, өзінің құрамында муниципалды қызметкерлерінің болмауы.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру формасының жеке топты ретінде жергілікті өзін-өзі басқарудың таңдаулы және басқа да органдары құрайды. Бұл органға муниципалды басқарудың күнделікті жұмыстарын жүзеге асырады.

РФ Азаматтық Кодексіңде жергілікті өзін-өзі басқару органдары заңды тұлға табылады және өз атынан дербес қызметті жүзеге асырылады деп айтылған «Муниципалды құрылымдар атынан мүлкікті жүзеге асырылу, сатып алу құқығы мен міндеттері жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жүктеледі. Тұрғындар үшін мынадай құқықтар мен міндеттер не РФ-ның Конституциясында, не РФ АҚ қарастырылмаған» [10].

Жергілікті өзін-өзі басқару орган – бұл өзінің өкілеттілігін жүзеге асыруда жауапкершілікті алатын жергілікті өзін-өзі басқарудың территориялды бірлестіктер.

Мемлекет пен қоғамды демократиялық басқаруда жергілікті өзін-өзі басқарудың органдары ерекше орын алып отыр. Өзін-өзі басқару органдарының арқасында басқару жүйесін децентрализациялайды, сонымен қатар бұл басқарудың түрін тұрғындардың дәстүрі мен тарихына, қызығушылықтарына сай етіп жасайды.

Жергілікті өзін-өзі басқару орган – бұл басқаруды децентрализациялау ғана емес, сонымен қатар азаматтардың тұрғылықты өмірдің маңызды сұрақтарын ұйымдастыру мен шешу болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік биік органы болып табылмаса да, өзінің қызметін биік сипатында жүзеге асырып, халық биігін жүзеге асырудың формасы болып табылады.

РФ Конституциясы бойынша жергілікті өзін-өзі басқару өзінің өкілеттілігі негізінде дербес болып табылады. Бірақ бұл мемлекеттік биік органдарының актілері мен мемлекеттегі жүзеге асырылып жатқан заңдарға тәуелсіз жарғыс істемеуі тиіс. Бұл актілер оларға міндетті болып табылады[8].

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары дербес болғанымен мемлекеттік органдармен тығыз байланысты болып табылады. Өкілеттіктері негізінде мемлекет тарапынан қызметті жүзеге асырып отыратын материалдық және қаржылық құралдарына ие болуы мүмкін. Мындай сипатта бұл органдар мемлекеттік-биік органы негізінде қызмет атқарып, мемлекеттің бақылауында болады.

Заң бойынша жергілікті өзін-өзі басқару органдарына келесілер жатады:

- жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары;
- жергілікті жарғысымен бекітілген басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың әр түрлі формалардың арасындағы жүргізулер мен өкілеттіктерінің шектелуімен жүйенің бірлігі көрінеді. Сонымен қатар ұйымдастыру формасының жүйелері өзара байланысты және өзара тәуелді болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастыру формаларының арасында ұйымдастырушылық-құқықтық байланыс бар.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастыру формаларының көпгүрлілігі жергілікті биіктің үш негізгі элементтеріне негізделеді: өкілетті, атқарушы органдар және бас лауазымды тұлға.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастыру формалары келесі үйлесулермен анықталады:

а) Бас лауазымды тұлғаға қызметке тұру әдістері:

- бүкіл тұрғындардың таңдаулардың нәтижесінде;
- өкілетті органдардың депутаттарының таңдаулардың нәтижесінде;
- өкілетті органдардың жалдау шартының нәтижесінде ұсыну.

б) Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының арасындағы өкілеттіктерін бөлу (атқарушы, өкілетті, басқарушы, бақылау және т.б.);

в) Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өзара әрекеттесудің жүзеге асыру әдістері (құзыреттердің үлестірілуі, тікелей басқару, нормативтік реттеуі және т.б.).

Жергілікті басқарудың негізгі формалары халықаралық және ресмилік тәжірибесі негізінде келесі сипаттарға байланысты бөлуге болады.

Кесте 2

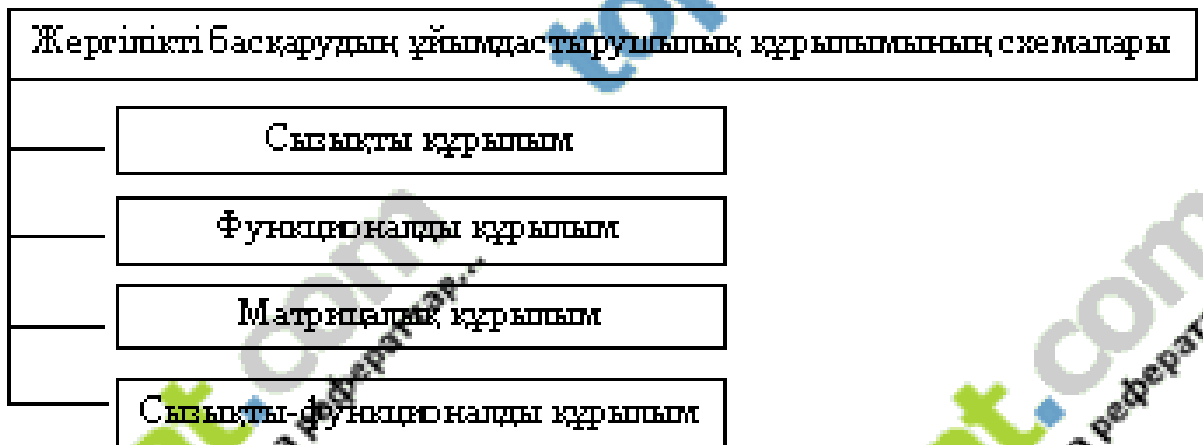
Жергілікті басқарудың формалары

Жергілікті басқарудың формалары				
«Кеңес – мэр»	«Кеңес – «әлсіз» мэр»	«Кеңес – «әлді» мэр»	«Кеңес – басқарушы»	«Кеңес»

1 кестенің жалғасы

<p>Бұл форма жергілікті билікті атқарушы және өкілетті билікке бөлуді қарастырады.</p>	<p>Бұл формада мэр кеңес мүшелерінің арасынан сайланып, кеңестің тікелей бақылауында болады. Бұл форманың түрі 1917 жылға тән, ал қалалық басқаруда 1991-1994 ж. аралығында қолданылды.</p>	<p>Мэр ортақ сайтауда сайланып, вето құқығына ие болады. Бұл форма қазіргі губерниялық қалаларға тән.</p>	<p>Әкімшілікті басқару үшін кеңес шарт негізінде басқарушыны жалдау.</p>	<p>Бір орында өкілетті және атқарушы органдарының бірігуі қарастырылады. Жергілікті қызметті депутат басқарады. Бұл форма кеңес одағында қолданылған. Атқарушы комитетет мүшесі болған депутаттар екіне барлығына өсер етті.</p>
<p>Ескерту – кесте автормен құрылған</p>				

Жергілікті басқарудың ұйымдастырушылық құрылымы – бұл жергілікті басқару функциясына ие ұйымдастырушылық бірліктердің жиынтықтардың бағыныштылығы және өзара байланыстылығы.



Сурет 2. Жергілікті басқарудың ұйымдастырушылық құрылымының схемалары

Дәстүрлі түрде басқару құрылымының үш негізгі схемасы ажыратылады: сызықты, функционалды, матрицалық және де аралас – сызықты-функционалды.

Сызықты (иерархиялық) құрылым – элементтердің арасындағы өзара байланыстылығы бар көп деңгейлі схема. Бұл құрылымда әр қызметтер тек қана бір басқарушыға ғана. Бұл әскер мен шіркеуге тән.

Функционалды құрылым сызықты құрылымға қарағанда көш пайда болды. Бұл құрылымның өзгешелігі басқару қызметінің әр деңгейіне арнайы бөлімшелер құралады. Оқу орындарына тән құрылым.

Сызықты пен функционалды құрылымның кемшіліктерін шешу мақсатында басқарудың сызықты-функционалды құрылымы пайда болды.

Мындай құрылым басқару процестерін сызықтық схемасында (мәр – департамент директоры), ал функционалды құрылым сызықтық басқарушыларға ақпараттарды әзірлейді, басқарудың әр түрлілігінің мәселелерін шешеді, яғни методикалық көмек көрсетеді. Бұл схема бойынша үлкен қалалардың құрылымы қалыптасады.

Сызықты-функционалды құрылымды жандандыру матрицалық ұйымдастырылушылық құрылымға әкелді. Бұл құрылым басқарудың бағдарламалық және сызықтық құрылымды біріктіреді. Бұл схемада атқарушы тұлға екі немесе одан да көп жетекшіге ие болады.

2.2 Жекелеген аймақтағы жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдастырылу ерекшеліктері

Жекелеген аймақтағы жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдастырылу ерекшеліктері «РФ-ның жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың жалпы қағидалары туралы» федералды заңның 79-82 баптарында қарастырылған. Жекелеген аймақтарға жататындар: федералды маңызы бар қалалар, жабық әкімшілік-аумақтық құрылымдар, ғылыми қалалар және шекаржа шектес аумақтар[7].

Жоғарыда көрсетілген аймақтағы жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырылу ерекшеліктері жергілікті маңызды сұрақтарды шешілудің өзгертілуі, жергілікті өзін-өзі басқару органдарында конституциялық құқықтың, жергілікті бюджеттің кіріс көздерін, жергілікті меншіктің иелену тәртібін жүзеге асырылуын талап ету.

Федералды маңызы бар қалалардағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру.

Мәскеу және Санкт-Петербург қалалар аумақтарындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың заңдық бақылауы өз ерекшеліктеріне ие.

Федералды маңызы бар Мәскеу және Санкт-Петербург қалаларындағы жергілікті өзін-өзі басқару қалаішілік аумақтағы жергілікті өзін-өзі басқару органдары жүзеге асырылады.

Бұл қалалардағы қалаішілік жергілікті өзін-өзі басқару федералды маңызы бар қалалардың заңдарына сай етіп әзірленеді.

Қала шаруашылығының бірлігін сақтау мақсатында қалаишілік жергілікті бюджеттердің кіріс көздері федералды маңызды бар Мәскеу және Санкт-Петербург қалаларының заңдарымен анықталады.

Ресей Федерациясының субъектісі ретінде федералды маңызды бар Мәскеу қаласының ерекшеліктеріне орай «Мәскеу қаласындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру туралы» Мәскеу қаласының заңы бар. Бұл заңның құрылу мақсаты Мәскеу қаласының қиын әкімшілік бөлінуіне, сонымен қатар әлеуметтік және транспорттық инфрақұрылымға орталықтандырылған қызмет көрсету үшін әзірленді.

Мәскеу қаласының территориялық бірлігі тоғыз әкімшілік округқа кіретін аудандардан тұрады. Мәскеу қаласының әкімшілік округтағы атқарушы биіктігі – префектуралар, ал аудандарда – жергілікті өзін-өзі басқару органдары. Мәскеу қаласының құқықтық актілермен бекітілген аудандар мен әкімшілік округтер өзінің аумағы мен шекаралары белгіленген.

Мәскеу қаласының бір ауданда бірнеше муниципалды құрылымдар болуы мүмкін. Қазіргі уақытта Мәскеу қаласында 125 аудан және 125 муниципалды құрылымдар бар [11].

Жергілікті округ – бұл Мәскеу қаласында 1991-1992 жылдары құрылған жергілікті өзін-өзі басқарудың территориялық бірліктері. Алғаш муниципалды округтер «Брагеево» және «Крылатское» қалыптасты. Жоғарғы Кеңес төрағасының «Мәскеу кеңесінің эксперименттік муниципалды округтарды құру ұсынысы бойынша» 1991 жылдың 25 наурыздағы қаулыға сай құрылған.

Кейінірек 1991 жылдың 12 қыркүйек айында Мәскеу қаласының мэрі «Мәскеудегі муниципалды округтердің уақытша шекаралары туралы» бұйрыққа қол қойды. Бұл бұйрыққа сәйкес Мәскеудің территориясы әкімшілік округтерге бөлінген, ал округтер өз ішінде 125 муниципалды округтерге бөлінген. Бірақ орталық әкімшілік округте муниципалды округтер құрылмаған, бұл округтерде қалалық басқарудың территориялық-салалық органдар құрылды.

1992 жылдың 24 сәуірінде мэрінің бұйрығымен Мәскеу қаласының муниципалды округтері бойынша ереже бекітілді. Бұл ережеде муниципалды округты Мәскеу қаласының алғашқы әкімшілік-территориялық бірлік терінде қарастырылады. Сонымен қатар ережеде муниципалды аудандардың шекаралары әкімшілік округтың ұсынуы бойынша мэрімен бекітілді. Муниципалды округте атқарушы биіктігі муниципалды округтың басшысы супрефектпен жүзеге асырылды.

1995 жылдың 5 шілдесінде «Мәскеу қаласының территориялық бөлінуі туралы» заң қабылданды. Бұл заңда муниципалды округтер аудандармен алмастырылды. Заңда қарастырылғандай Мәскеу 10 әкімшілік округтерге бөлінді, оның ішіндегіне 128 аудандар кірді (сонымен қатар аудан құқығына ие кенттер – Внуково, Восточный және Северный) және де ерекше статусқа ие территориялық бірліктер.

Аудандардағы атқарушы биіктігі аудандардың басқарма органдары атқарды.

Аудандық басқарулар жергілікті мәселелерге қатысты заңдағымен бекітілген жергілікті өзін-өзі басқару органдармен бекітілген қызметтерін жүзеге асырады. Бұл орган аудандық жиналыстан, әкімшілік басқарулардан және аудандық жиналысты және әкімшілік басқаруларды басқаратын басқару органдарының басшысынан құралады.

2002 жылдан 2012 жылға дейін барлық муниципалды органдар бірдей өкілеттіліктерге ие болды. 2012 жылда Мәскеу қаласының территориялды үлкейтуіне байланысты жаңа муниципалды құрулар құрыла бастады. Мәскеу облысында муниципалды құрулардың өкілеттіктері ажыратылатын 3 түр пайда болды:

Муниципалды округтер – «ескі» Мәскеудің аудан шекараларында құрылған муниципалды құрылымдар болып табылады. Мәскеу қаласында 2012 жылға дейін тіркелген 125 муниципалды құрулар муниципалды округ мәртебесіне ие болады.

Қалалық округтер – Мәскеу облысының құрамында 2012 жылдың 1 шілдесінде қалалық округ мәртебесіне ие муниципалды құрулар. Бұл мәртебегі Троицк қалалық округі және Шербинка қалалық округі алады.

Қоныс (поселенне) - Мәскеу облысының құрамында 2012 жылдың 1 шілдесінде «қалалық қоныс» немесе «ауылдық қоныс» мәртебесіне ие муниципалды құрулар. 19 муниципалды құрулар қоныс мәртебесіне ие болады.

Сөйтіп, Мәскеу қаласының заңнамасында 2012 жылы «муниципалды округ» термині қайта пайда болды. Бірақ әкімшілік-территориялды бірлік ретінде емес, муниципалды құрылымдардың бір түрі ретінде қалыптасқан.

Муниципалды округтердің муниципалды жиналыстардың депутаттары мынадай құқықтарға ие:

- жыл сайын аудан басшыларының, Баяндамаларын, Мәскеу қаласының ауданның икеменерлік қызметінің бастығының, мемлекеттік қызметті жүзеге асыратын көп функционалды орталық басшысының, муниципалды округтың тұрғындарға әлеуметтік қызмет көрсету орталығының, басшысының баяндамаларын тыңдауға құқығы;

- район басшысына сенімсіздікті білдіру;

- жыл сайынға аудан территориясындағы сәлеттендіруге бағытталған жұмыстарды, көп пәтерлі үйлерді жөндеуден өткізу туралы үйлестірулерге қатысу, сонымен қатар бұл жұмыстарды бақылауға құқығы;

- гараждарды орналастыруға арналған жер телімдерді таңдауын мақұлдау.

Мәскеу қаласындағы муниципалды құрулардың жергілікті өзін-өзі басқарудың органдары мыналар болып табылады:

Муниципалды жиналыс – жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары. 2012 жылдан бастап муниципалды округтердің – қалалық округтердің - қоныстардың депутаттардың кеңесі деп аталынды.

Муниципалитет - атқарушы-басқарушы орган. 2012 жылдан бастап муниципалды округтердің – қалалық округтердің - қоныстардың әкімшілігі.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құрылымы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының атауы, лауазымды тұлғаларды сайлау тәртібі,

құзыреттері, өкілеттіліктің мерзімі, есеп берушілігі және қызметі «Мәскеу қаласының жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру туралы» заңымен, муниципалды құрылымдардың Жарғысымен және Мәскеу қаласының Жарғысымен анықталынады [12].

Мәскеу қаласында 2011 жылдың басындағы жағдайы бойынша әкімшілік аудандармен сәй келетін 125 муниципалды құрылымдар бар.

Мәскеу қаласының 2012 жылғы территориялды кеңейтумен байланысты қала құрамына 146 муниципалды құрылымдар кіретін болды.

Муниципалды құрылымдардың шекаралары жергілікті дәстүр мен тарихына, қала құрылыс ерекшеліктеріне, территорияның әлеуметтік-экономикалық жағдайының сипатына, инженерлік инфрақұрылымның бар болуына байланысты құрылады.

Сонымен қатар, Мәскеу қаласының құрамына қаламен шектесетін Ресей Федерациясының басқа субъектілерінің, Мәскеу облысының территориясы кіреді. Мысалы, Мәскеу сақиналы автомобиль жолының территориясы және де шекаралас жолақтармен шектесетін территориялар Мәскеу қаласының белгілі бір әкімшілік округіне тиесілі.

Санкт-Петербург қаласындағы жергілікті өзін-өзі басқару оның барлық территориясында: қалалық территориясында, кенттердің және муниципалды округтерінде жүзеге асырылады. Санкт-Петербургтың әкімшілік-территориалды бірлестік аудандар болып табылады. Аудандардың құрамына қалалық муниципалды құрылымдар, яғни муниципалды округтер, қалалар мен кенттер жағады.

Санкт-Петербургтың 18 аудандарында мемлекеттік биліктің атқарушы органды – Санкт-Петербург қаласының аудандардың әкімшілігі жүзеге асырылады. Қала тұрғындары жергілікті өзін-өзі басқаруға өз құқығын аудан шекарасында орналасқан муниципалды құрылымдарда жүзеге асырады. Жалпы Санкт-Петербург территориясында 111 муниципалды құрылымдар құрылған.

Санкт-Петербург қаласындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын органдар:

- сайланып алынған депутаттардан құралатын жергілікті тұрғындармен муниципалды кеңес;
- муниципалды құрылымдардың басшысы (муниципалды округтердің - қалалық округтердің - комитеттердің);
- жергілікті әкімшілік;
- бақылау органы.

Халық қарауашылығының бірлігін сақтау мақсатында жергілікті мәселелерді қарастыру Санкт-Петербург заңдарымен қарастырылады, ал жергілікті салық пен жинақтар федерацияның арнайы заңдарымен қарастырылған.

Заң бойынша жергілікті бюджет кірістерін көздерін федералды маңызы бар Мәскеу және Санкт-Петербург қалаларының бюджеттеріне аударылуы мүмкін.

Федералды маңызы бар қалалардың мемлекеттік басқару органдары жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жергілікті мәселелерді шешуге қатысты мұлықті дербес түрде беруге құқығы.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдардағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдар қалалық округтер болып табылады. Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдардағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру ерекшеліктері федералды заңмен бекітілген.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдардағы муниципалды құрылымдар тек қалалық округтік мәртебесінде ғана жүзеге асырылуы мүмкін. Осындай заңның талабының бекітілу себебі, жабық әкімшілік-территориалды құрылымдар Ресей Федерациясының Президентінің шешімімен ұйымдастырылады. Тұрғындарды қажетті әлеуметтік қызметпен қамтамасыз ету және басқаруды тәртібі Ресей Федерациясының әкімшілік-территориалды құрылым туралы арнайы заңдармен реттеледі.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдарда жаппай ұтысу қаруларды утилизациялайтын, өндейтін, жасайтын және сақтайтын өнеркәсіптік кәсіпорындар, радиоактивті және басқа материалдарды өңдеу, әскери және басқа да объектілер өңдеу қарастырылады. Мындай территорияларда қауіпсіздік жасауды ерекше тәртібі, мемлекеттік құпияның қорғаулары, сонымен қатар азаматтардың арнайы тұру шарттары жасалынуы тиіс.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымда жергілікті өзін-өзі басқару органдары ұйымдастыру мен құру территорияның құпиялығына байланысты.

Жоғарыда көрсетілген ерекшеліктерге орай жабық әкімшілік-территориалды құрылымда жергілікті өзін-өзі басқару органдары іркімше өкілеттіктер талсырылады. Мысалы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына өкілеттіктері тек қана жергілікті маңызды сұрақтарды шешуге ғана қатыспай, сонымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару органдарына кәсіпорындар мен объектілердің қызметінің үйлестіруін, төтенше жағдайлар қалыптасқан кезде муниципалдың, азаматтық қорғаныстың бөлімшелері ретінде міндеттерге не болды.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымда жергілікті өзін-өзі басқару органдары мынадай іркімше өкілеттіктерге не:

- жабық әкімшілік-территориалды құрылымда қызметтің түрлері бойынша кәсіпорындар мен объектілердің жетекшілерінің үйлесуімен бірге жұмыс істей, жабық әкімшілік-территориалды құрылымда қауіпсіздікті анықтау негізінде өткізу тәртібі жұмыс істейді;
- жабық әкімшілік-территориалды құрылымға кіру тек федералды қауіпсіздік қызметінің органдарының келісімімен ғана жүргізіледі, кіру құқығына территория ішіндегі бақылауда тұрған кәсіпорындар немесе объектілер;
- жабық әкімшілік-территориалды құрылымның санитарно-эпидемиологиялық, радиациялық және экологиялық жағдайын бақылау. Территория ішіндегі бақылауда тұрған кәсіпорындар немесе объектілерді мемлекеттік бақылау және қадағалау органдары жүзеге асырылады. Мындай тексерістердің нәтижесін жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ақпараттандыру қажет;

- әскери және мемлекеттік басқару органдарына ерекше тәртіп (режим) орындалуына инспекциялық бақылау жүргізу, жабық әкімшілік-территориалды құрылымның тұрғындарын радиоактивті және жоғары қауіпсіздікті көрсететін басқа да материалдардан қорғауды қамтамасыз ету.

Қазіргі уақытта Ресей Федерациясында 43 жабық әкімшілік-территориалды құрылымдар құрылған.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдардағы муниципалды органның жетекшісі қосымша өкілеттіліктерге ие болады. Мысалы, жабық әкімшілік-территориалды құрылымның территориясында кәсіпорында белгілі бір апаттық жағдай болған уақытта тұрғындардың өмірі мен денсаулығына қауіп төндіретін жағдай болса, жергілікті әкімшіліктің басшысы кәсіпорын жетекшісімен бірге тұрғындардың өмірі мен денсаулығын сақтау бойынша шаралар жүргізілуі тиіс.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымдардағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құқықтық актілері шектеулі түрде жұмыс істейді, себебі жабық әкімшілік-территориалды құрылымдағы мемлекеттік құпияның қауіпсіздігін қамтамасыз ету атқарушы биліктің федералды органдарына жүктелген.

Жабық әкімшілік-территориалды құрылымда жерді қолданудың ерекше тәртібі бекітілген.

Бұл құрылымда бюджетті құрастыру нақтылы ерекшеліктерге ие. Жабық әкімшілік-территориалды құрылымның бюджеттік дефициті федералды бюджеттен ерекше ретте берілген субсидия, субвенция және дотациялар жабады.

Ресей Федерациясының ғылыми қалаларындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру

Муниципалды құрылымдардың ерекше түрі қалалық округ мәртебесіне ие Ресей Федерациясының ғылыми қалалар болып табылады. Муниципалды құрылымға ғылыми қала атағына ие болу үшін арнайы федералды заңның критерийлері қарастырылған. Бұл муниципалды құрылым міндетті түрде қала құрастырушы ғылыми-өндірістік кешен болуы тиіс, яғни ғылыми, ғылыми-техникалық, инновациялық қызметпен, эксперименталді өңдеулермен айналысатын ұйымдардың жиынтығы.

Муниципалды құрылымға ғылыми қала мәртебесін Ресей Федерациясының Үкіметінің ұсынуы бойынша Ресей Федерациясының Президентімен 25 жылға бекітіледі. Қазіргі уақытта Ресей Федерациясында 7 ғылыми қалалар құрылған: Калуж облысындағы Обнинск қаласы, Мәскеу облысындағы Королёв қаласы, Мәскеу облысындағы Дубна қаласы, Новосибирской облысындағы Кольцово жұмысшы кентінде, Тамбовской облысындағы Мичуринск қаласы, Мәскеу облысындағы Фрязино және Реутово қалалары.

Ресей Федерациясының ғылыми қаласы мәртебесіне үміткер ретінде муниципалды құрылымдар мына критерийлерге ие болуы тиіс:

- қала құрастырушы ғылыми-өндірістік кешен бір муниципалды құрылымның территориясында болуы тиіс;

- муниципалды құрылымның жарғысында немесе басқа да нормативтік актіде муниципалды құрылымның әкімшіліктің міндеттері қарастырылуы қажет. Олар: ғылыми-өндірістік кешенді, ғылыми, ғылыми-техникалық, инновациялық іскерлікті дамытуға қолдау жасау, муниципалды құрылымдағы ғылыми-техникалық кеңесті құрастыру және т.б.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары муниципалды құрылымға берілген ғылыми қала мәртебесін мерзімінен бұрын мәртебесінің тоқтатылуы туралы етінішті беруге құқылы.

Ресей Федерациясының ғылыми қалаларын қаржыландыру ерекшеліктеріне. Мысалы, ғылыми, ғылыми-техникалық, инновациялық іскерлікті, эксперименттік өндірулерді қаржыландыру ғылым мен техниканың дамуына байланысты мемлекеттік басымдықтарға негізделген федералды бюджет қаражатынан қаржыландыруы керек.

Шекараға шектес территорияларда жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру арнайы заңдармен қарастырылуы қажет. Қазіргі таңда «Ресей Федерациясының мемлекеттік шекарасы туралы» федералды заң қарастырылған.

Бұл мынадай шартқа негізделген, Ресей Федерациясының мемлекеттік шекарасын қорғау мемлекеттік биліктің федералды органдармен, Ресей Федерациясының мемлекеттік билік органдарының субъектілермен және жергілікті өзін-өзі басқару органдармен бірге үйлесімді қызметке негізделген.

Жерді, ормандарды, жер қойнауын, суды шаруашылық, кәсіптік және басқа да іскерлікте қолдану тек федералды заңдармен ғана қарастырылмайды, сонымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару органдарының нормативтік-құқықтық актілермен реттелуі мүмкін.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттік шекараны қорғау мақсатында жер участкілерін беруге құқылы және жерді пайдаланылуын бақылау, сонымен қатар берілген участкілерде табиғи ортаны қорғау туралы Ресей Федерациясының заңның орындалуын қадағалау. Олар шекаралық органдарға, әуе қорғанышының әскерлеріне, әскери-теңіз флотына, мемлекеттік шекараға бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдарға көмек беруге міндетті. Осы органдардың заңды ұйғарымдарын орындау, олардың қызметіне қажетті ақпаратты ұғыну, сонымен қатар мемлекеттік шекараны қорғауға ерікті түрде барған азаматтарға жағдайын жасау.

Шекаралық территориядағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру ерекшелігі шекаралас зоналардағы шекаралас тәртіптің болуы.

Шекаралық зоналар Ресей Федерациясының құрылықты жерінде теңіз жағалауында, шекаралық өзендердің мен көлдердің жағалауында мемлекеттік шекарасына тиесілі әкімшілік аудандарда, қалаларда орналастырылады.

Шекаралық зоналарға мына территориялар қосылуы мүмкін: тұрғылықты пункттердің, санаторийлердің, демалыс үйлердің территориялары, сауықтыру және мәдени мекемелер, сонымен қатар тұрғындардың дәстүрлі жаппай демалу орындары жатады.

Шекаралас территориядағы жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен олардың лауазымды тұлғалары:

- Ресей Федерацияның шекаралық қызметіне, шекара қорғанысындағы әскерлеріне, әскери-теңіз флотына, мемлекеттік шекараға бақылауды жүзеге асыратын мемлекеттік органдарға көмек көрсету, олардың қызметіне керекті ақпаратпен қамтамасыз ету және заңды ұйғарымдарын орындауға құқылы;

- Шекаралас аумақтағы азаматтардың Ресей Федерациясының мемлекеттік шекарасын қорғауға ерікті бастауларға қатысуға жағдай жасау.

Шекаралас территориядағы толығымен немесе жартылай орналасқан жергілікті өзін-өзі басқарудың лауазымды тұлғалары шекаралық мәселелерді ескерілуі мүмкін.

3 РЕСЕЙ ФЕДЕРАЦИЯСЫНЫҢ МУНИЦИПАЛДЫ БАСҚАРУЫНЫҢ ЖЕТІЛДІРУ ЖОЛДАРЫ

Қазіргі уақытта ресей ғалымдары мынадай көз қарасты ұстанады, яғни олардың ойынша муниципалды басқару жергілікті өзін-өзі басқаруға қарағанда кең түсінікке ие болады. Ол мына шарттарға ие:

- жергілікті деңгейдегі мемлекеттік басқару, яғни өскірдегі мемлекеттік саясатты жүзеге асыратын мемлекеттік биліктің федералды және аймақтық органдар жүзеге асырады;
- халық билігінің бір формасы ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды тану;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы әріптестік қатынастарды нығайту жүйесі ретінде муниципалды менеджментті қарастыру.

XXI ғасырда муниципалды басқарудың мәселелері мен сапасын көзқарасы күрт өзгеріпті. Оған түрткі болатын күштер:

- технологиялық күш – муниципалды қызметтің алдыңғы елдерден қалуы, интеллектуалды потенциалдың жоғалуы, қызметтің тәуекелді іскерлікке және инновациялық өзгеріске дайын болуы;
- демографиялық күш – муниципалды қызметке кірудің теңсіздігіне байланысты мына мәселелер туындады, әлеуметтік және экономикалық саласындағы кадрлардың дефициті, адами ресурстардың жоғалуы;
- экологиялық күш - ұлттың денсаулығының нашарлауы, экологияға қатысты шығындардың өсуі. Осы мәселенің жауабы ретінде экологиялық тәрбиелеу мен білім беру, денсаулықты сақтайтын жаңа технологияларды үйрену және қолдану;
- ақпараттық күш – ақпараттық теңсіздік, Ресейдің ақпараттық саласында экономикалық артта қалуы, өмірдің сапасын мен мақсаттың табысты көпшілігін жақсарту үшін ақпараттық технологиялық білімді жылжыту. Осы мәселенің жауабы ретінде, муниципалды басқарудың мәселесін табу, жаңа ақпараттық басқаруды жылжыту мақсатында халықаралық және ұлттық ғылыми және оқу орталықтарының, жетекші университеттерінің назарын аудару.
- динамикалық күш – экономиканың, ғылымның, мәдениет пен білім берудің дағдарысы, әлемдік өзгеру динамикасынан артта қалуы. Жауабы ретінде, әлемдегі болып жатқан өзгерістермен бірге өмір сүруді үйрену, муниципалды қызметтің жаңары орындарға кіруді жеңілдету, муниципалды басқаруда инновациялық климатты қалыптастыру, орталық үкімет пен аймақтық әкімшілік арасында мемлекеттік және муниципалды қызметтің бірлігін сақтауына көмек жеткізу;
- дүние тану (мировоззренческий) күш – қоғам дамуындағы дағдарыстық әсерлердің көбеюі, жаңа ғылыми дүние танымдылығының қажеттілігі;
- адамгершілік (нравственный) күш - қоғамның моральдық азғындауы, рухани игілігін жоғалту, қыпшыстылық, сыбайлас жемқорлықтың күшеюі қоғамның рухани дамуына кедергі жасап отыр.

«Ресей Федерациясының жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың жалпы қағидалары туралы» федералды заңында жергілікті өзін-өзі басқаруға

мынадай анықтама берген: «халық биігінің формасы, яғни тұрғындардың қызығушылығына негізделген жергілікті маңызды сұрақтарды шешу жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жауапкершіліктеріне жүктелген». Бұл анықтамادا жергілікті өзін-өзі басқару әлеуметтік арналуға негізделген – азаматтық ұғамдың, демократияның және азаматтардың өзін-өзі басқарудың дамуы.

Заңда тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысудың формалары белгіленген. Оларды екі топқа бөлуге болады:

- 1) жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғындармен жүзеге асыру формасында, азаматтар заңды күші бар шешімді қабылдайды (жергілікті референдум, муниципалды сайлаулар, депутаттарға дауыс бер және т.б.).
- 2) тұрғындардың заңды күші жоқ шешім қабылдауға қатысу формасы (ашық тыңдаулар, сұраулар, азаматтардың конференциялары және т.б.)

Қазіргі таңда тұрғындардың қатысуымен жергілікті өзін-өзі басқарудың шынайы жағдайы қандай? Қазіргі Ресейдегі муниципалды басқарудың тәжірибесі көрсеткендей муниципалды құрылымдағы тұрғындардың көп бөлігі муниципалды басқарудың шешім қабылдау процесіне қатыспайтындығын айқындалды. 2009 жылғы «Башқортан Республикасындағы муниципалды құрылымдардың кеңес» ассоциацияның жүргізілген муниципалды құрылымдардың жетекшілерінің сұрауы бойынша халықтың 70%-ы жергілікті өзін-өзі басқарудың өзінің білмейді және оны белсендіруге ниет білдірмейді.

Халықтың жергілікті өзін-өзі басқаруға әлеуметтік басқарушылық белсенділіктің аздығына байланысты, қоғамда бұл жүйені басқару потенциалының төмендеуіне әкеледі. Қазіргі таңда жергілікті өзін-өзі басқару халық биігі формасында емес, тұрғындарға арналған (кейбір жағдайда халықтың қызығушылығын есепке алмайды) «жергілікті басқару» ретінде қалыптасқан. Бұл муниципалды басқару шешімдердің сапасының төмендеуіне, сонымен қатар жергілікті тұрғындардың жауапкершілігіне, дербестігіне, талаптылықтар мен азаматтық сезім деңгейінің төмендеуіне әкеледі.

Муниципалды басқару органдарының қызметінде де басқару жүйесінің жатсыныптығы байқалуда. Мысалы, муниципалды қызметкерлердің көпшілігі муниципалды басқарудың шешім қабылдау процесіне қатыстырылмаған. Себебі мындай шешімдер «жоғарыдан-төмен» иерархиялық схема бойынша қабылданады.

Жергілікті биік органдарындағы басқару шешімдері қабылдау механизмдері, мемлекеттік басқару жүйесіндегі шешім қабылдауымен бірдей. Заманға сай басқарудың демократиялық технологияның тәжірибесін пайдаланбауынан мындай жағдайға тіреліп тұрмыз.

Жергілікті өзін-өзі басқару осындай жағдай немен түсіндіріледі:

Әлеуметтік сұрауының нәтижелері бойынша, тұрғындардың әлеуметтік-басқарушылық жатсынулардың негізгі себептері мыналар: жергілікті өзін-өзі басқарудың ұзақ уақыт бойы мемлекеттендірілуі, оның салдарынан Ресей халқының көп бөлігі (50,6%) пассивті - арқа сүйенушілік психологиясына ие болған; жергілікті маңызды сұрақтарды шешуде азаматтардың құзыреттерінің төменгі деңгейі (61,2%), тұрғындардың жергілікті биікке сенімсіздік (31,8%),

жергілікті биік органдарының тұрғындарды жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға жұмыстардың нәтижесіздігі мен мотивацияның төмен болуы (23,5%).

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде тұрғындардың әлеуметтік басқарушылық, Жатсынудың алдын алудың қандай шараларын жүзеге асырылуы тиіс.

Біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметтің стратегиясын қайта бағдарлау қажет.

Екіншіден, муниципалды құрылымдардағы кәсіпкерлік ортаны дамыту үшін бизнес-инкубатор торабын бірігіп қалыптастыру қажет, сонымен қатар муниципалды құрылымдарда лидерлік потенциалды және азаматтық әрекеттерді дамыту үшін, муниципалды басқаруда шешімдерді қабылдау технологиясын үйрету үшін «әлеуметтік инкубаторларды» әзірлеу.

Үшіншіден, муниципалды басқару органдарына азаматтық әрекеттерді дамыту үшін жергілікті өзін-өзі басқарудағы қазіргі заманғы формаларды қолдану [13].

Қазіргі таңдағы маңызды және өзекті мәселенің бірі жергілікті өзін-өзі басқару туралы тұрғындардың білімділік деңгейін жоғарлату.

Сонымен, жергілікті өзін-өзі басқаруда қалықтың әлеуметтік басқарушылық, белсенділікті дамыту бір жағынан, муниципалды реформаны нәтижелі жүзеге асыру үшін, екінші жағынан, қалықтың басқаруды жатсынданудың алдын алуын муниципалды басқару органдарының стратегиялық қызметтің міндеті болуы керек.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық дамуы мен мәселелері, муниципалды тәжірибені жетілдіруге бағытталған жүйелік жұмысты қажет етеді. Жетілдіруге бағытталған шаралар нәтижелі болу үшін, қабылданатын шешімдер өзара келіскен, концептуалды түрде тексерілген, өмірде іске асыру үшін мақсаттары мен әдістері топтастырылған болуы тиіс.

Ресейдің жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың шарттары бірнеше негізгі бағыттарға шоғырландырылуы тиіс:

1. Муниципалды жүйенің бейімделуі – бұл муниципалды басқарудың заң жүзінде бейімделуі ғана емес, сонымен қатар Ресейдің ділімен экономикасымен және саясатпен бейімделуін қарастырылады. Оған мына іс шаралар жағады:

- жергілікті өзін-өзі басқарудың аудандық деңгейіне көшу;
- қалалық агломерация аумағындағы муниципалды құрылымдардың өзара ынтымақтастықты заңды формада бекітілуі;
- жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың вариативтілігін күшейту (әкілеттіктер мен қаржылық қамтамасыз етуге шектеулер бойынша сұрақтарға бағытталған);
- жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы мемлекеттік бақылаудағы іс шараларды заңды негізде регламентациялау.

2. Муниципалитеттердің автономиясын күшейтуі – мемлекеттік органдар жүйесінің қызметтерінің бірлестігі негізінде олардың дербестігін, ашық (публичный) басқарудың нәтижелігін қамтамасыз ету. Муниципалитеттер

аудандық билік органдарының қысымы мен жергілікті деңгейдегі басқару шешімдерінің сапасы мәселелердің іске асырылуына мән беру.

Осы бөлімдегі іс-шараларды бағытталуы:

- федералды деңгейдегі муниципалитеттерді өкілеттіктерін қолдауда саяси құралдарды нығайту;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерін нақты анықтау, олардың қызметіне шектен тыс араласуын тоқтату;
- муниципалды құрылымдардың қызығушылығын құқықтық қорғауын күшейту.

3. Территория дамуын ынталандыру. Бұл бағыт муниципалды органдардың дербестігін жоғарлатуына бағытталған. Оларды шешуге мына шараларды жүзеге асыру қажет:

- құқықтық бақылаудың илгіштігін жоғарлату арқылы озық муниципалды тәжірибелерді қолдануға мүмкіндік жасау;
- жергілікті бюджетте қосымша кіріс көздерін бекіту арқылы муниципалитеттердің өздерінің салық салу базасында жұмысты ынталандыру;
- «муниципалды класстардың» өкілеттіктердің өз кәсіби қызметіндегі жоғары жетістіктері үшін марапаттау механизмдерін құру.

ҚОРЫТЫНДЫ

Қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытумен байланысты муниципалды басқарудың ролі муниципалды құрылымда құрылған басқарушылық қызмет типі ретінде және сол уақытта пәнаралық сипатты ұстайтын ғылыми тәртіпте одан сайын өсуде.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметінің негізгі түрлері азаматтардың қызамдық мүдделерін қанағаттандыруға, муниципалды құрылым аумағында орналасқан муниципалды және түрлі меншік нысандағы кәсіпорындардың, ұйымдардың және мекемелердің қызметтеріне бағыну болып табылады. Осы шаруашылық жүргізетін субъектілер қанша бай әрі қолайлы әл-ауқатты болса жергілікті бюджетте соншалықты толық болады, бұл жерден – жергілікті қалықтың қажеттілігі толық қанағаттандырылатын болады. Бұл ретте жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мақсаты осы субъектілердің шаруашылық қызметтерін үйлестіру (регламенттеу) ғана емес сонымен бірге одан шығатындарға қолайлы жағдайлар жасау болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары дербес болғанымен мемлекеттік органдармен тығыз байланысты болып табылады. Әкілеттіктері негізінде мемлекет тарапынан қызметті жүзеге асырылуға материалдық және қаржылық құралдарына не болуы мүмкін. Мындай сипатта бұл органдар мемлекеттік-биік органы негізінде қызмет атқарып, мемлекеттің бақылауында болады.

Мемлекет пен қоғамды демократиялық басқаруда жергілікті өзін-өзі басқарудың органдары ерекше орын алып отыр. Өзін-өзі басқару органдарының арқасында басқару жүйесін децентрализациялайды, сонымен қатар бұл басқарудың түрін тұрғындардың дәстүрі мен тарихына, қызығушылықтарына сай етіп жасайды.

Жергілікті өзін-өзі басқару орган – бұл басқаруды децентрализациялау ғана емес, сонымен қатар азаматтардың тұрғылықты өмірдің маңызды сұрақтарын ұйымдастыру мен шешу болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі қалыптастыруды кейбір қиыншылықтар болды. Олардың негізгі аргументтері мыналар болды:

- Тұрғылықты қалықтың өзінің жауапкершілігіне негізделген дербес қызметке дайын болмауы;
- Мемлекеттіктің қиратуын қауіп-қатер және т.б. мәселелер қарастырылды.

Мемлекеттік биік органдарының жетекшілері қазіргі уақытқа дейін биіктің бөлісуіне, тұрғындардың және сайланған муниципалды органдардың жетекшілері меншікті таңдау құқықтарын әлі де көне алмай тұр.

Қазіргі уақытта ресей ғалымдары мынадай көз қарасты ұстанады, яғни олардың ойында муниципалды басқару жергілікті өзін-өзі басқаруға қарағанда кең түсінікке не болады. Ол мына шарттарға не:

- жергілікті деңгейдегі мемлекеттік басқару, яғни өкірдегі мемлекеттік саясатты жүзеге асыратын мемлекеттік биіктің федералды және аймақтық органдар жүзеге асырады;
- қалық биіктінің бір формасы ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды тану;

- жергілікті өзін-өзі басқару органдары арасындағы әріптестік қатынастарды нығайту жүйесі ретінде муниципалды менеджментті қарастыру.

Халықтың жергілікті өзін-өзі басқаруға әлеуметтік-басқарушылық белсенділіктің аздығына байланысты, қоғамда бұл жүйені басқару потенциалының төмендеуіне әкеледі. Қазіргі таңда жергілікті өзін-өзі басқару халық биілігі формасында емес, тұрғындарға арналған (кейбір жағдайда халықтың қызығушылығын есепке алмайды) «жергілікті басқару» ретінде қалыптасқан. Бұл муниципалды басқару шешімдердің сапасының төмендеуіне, сонымен қатар жергілікті тұрғындардың жауапкершілігіне, дербестігіне, талаптылықтар мен азаматтық сезім деңгейінің төмендеуіне әкеледі.

Муниципалды басқару органдарының қызметінде де басқару жүйесінің жатсыншығуы байқалуда. Мысалы, муниципалды қызметкерлердің көпшілігі муниципалды басқарудың шешім қабылдау процессіне қатыстырылмаған. Себебі мындай шешімдер «жоғарыдан-төмен» иерархиялық схема бойынша қабылданады.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде тұрғындардың әлеуметтік-басқарушылық жатсынудың салдын алудың қандай шараларын жүзеге асырылуы тиіс.

Біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметтің стратегиясын қайта бағдарлау қажет.

Екіншіден, муниципалды құрылымдардағы кәсіпкерлік ортаны дамыту үшін бизнес-инкубатор торабын бірігіп қалыптастыру қажет, сонымен қатар муниципалды құрылымдарда лидерлік потенциалды және азаматтық әрекеттерді дамыту үшін, муниципалды басқаруда шешімдерді қабылдау технологиясын үйрету үшін «әлеуметтік инкубаторларды» әзірлеу.

Үшіншіден, муниципалды басқару органдарына азаматтық әрекеттерді дамыту үшін жергілікті өзін-өзі басқарудағы қазіргі заманғы формаларды қолдану.

Қазіргі таңдағы маңызды және өзекті мәселенің бірі жергілікті өзін-өзі басқару туралы тұрғындардың білімділік деңгейін жоғарлату.

Ресейдің жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың шарттары бірнеше негізгі бағыттарға шоғырландырылуы тиіс:

- жергілікті өзін-өзі басқарудың аудандық деңгейіне көшу;
- қалалық агломерация аумағындағы муниципалды құрылымдардың өзара ынтымақтастықты заңды формада бекітілуі;
- жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың вариативтілігін күшейту (өкілеттіктер мен қаржылық қамтамасыз етуге шектеулер бойынша сұрақтарға бағытталған);
- жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы мемлекеттік бақылаудағы іс шараларды заңды негізде регламентациялау;
- федералды деңгейдегі муниципалитеттерді өкілеттіктерін қолдауда саяси құралдарды нығайту;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктерін нақты анықтау, олардың қызметіне шектен тыс араласуын тоқтату;
- муниципалды құрылымдардың қызығушылығын құқықтық қорғауын

күшейту.

- құқықтық бақылаудың илгіштігін жоғарлату арқылы озық муниципалды тәжірбиелерді қолдануға мүмкіндік жасау;
- жергілікті бюджетте қосымша кіріс көздерін бекіту арқылы муниципалитеттердің өздерінің салық салу базасында жұмысты дағаландыру;
- «муниципалды класстардың» өкілеттіктердің өз кәсіби қызметіндегі жоғары жетістіктері үшін марапаттау механизмдерін құру.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық дамуы мен мәселелері муниципалды тәжірбиені жетілдіруге бағытталған жүйелік жұмысты қажет етеді. Жетілдіруге бағытталған шаралар нәтижелі болу үшін, қабылданатын шешімдер өзара келіскен, концептуалды түрде тексерілген, өмірде іске асыру үшін мақсаттары мен әдістері топтастырылған болуы тиіс.

ПАЙДАЛАНЫЛГАН ӘДБИЕТТЕР ТІЗІМІ

- 1 Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации М., 1997.
- 2 Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления / Муниципальная власть, 2008, №4. С. 52
- 3 Бабун Р.В. Хозяйственная деятельность муниципалитетов и состав муниципального имущества // Муниципальная экономика, 2009. - №3. - С. 46-52.
- 4 Местное самоуправление в России. — М.: «Грамота»,
- 5 Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», принятый 9 апреля 1990 года и Закон РСФСР от 6 июля 1991 года «О местном самоуправлении в РСФСР».
- 6 Козлов Ю.М. Исполнительная власть: муниципальный уровень/ Вестник МГУ, серия "Право", № 2, 1993
- 7 Итоги реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. М., Министерство регионального развития Российской Федерации, 2007. С.23-25.
- 8 Стародубровская И., Слагородская М., Миронова Н. Муниципальная реформа в 2003 году. М., 2008.Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998
- 9 Конституция Российской Федерации. — М.: Новая школа, 1995
- 10 Гражданский кодекс Российской Федерации. — М.: Юридж. лит., 1996
- 11 Закон «О территориальном делении города Москвы»
- 12 Устав города Москвы // Вестник мэрии Москвы, август 1995
- 13 Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации / Доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Рук. авт. коллектива С.Д. Валенгей, Т.Я. Хабриева. М., 2008. С.100.