

БАЙЖАНОВА КУЛЗИРА ТУЛЕПБЕРГЕНОВНА

«ҚАЗАҚСТАНДА ҚАЛАЛАР МӘРТЕБЕСІНІҢ ДАМУЫ: ТЕОРИЯЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ ЗЕРТТЕУ»

**«6D030100 – Құқықтану» мамандығы бойынша философия докторы
(PhD) дәрежесін алу үшін дайындалған диссертацияның
АННОТАЦИЯСЫ**

Тақырыптың өзектілігі. Тәуелсіз Қазақстандағы әлеуметтік-экономикалық реформалардың маңызды бағыттарының бірі қалаларға қолдау көрсету және дамыту болып табылады. Еліміздің бағдарламалық құжаттарында орталық және жергілікті атқарушы органдар арасында өкілеттіктердің нақты бөлінуі, орталық пен өңірлер, мемлекет пен жеке сектор арасында орталықсыздандыру қағидаты оңтайлы әрекет ететін, тиімді, кәсіби, «еститін» мемлекет құру мәселелеріне назар аударылады. Қазіргі кезеңде аумақтық құрылымдар тұрғысынан әр түрлі субъектілердің құқықтық мәртебесіне қатысты мәселелер күн тәртібінде айқын тұр және қаланың мемлекеттік-құқықтық шындыққа сәйкес келетін құқықтық жағдайын қарастыруға ерекше назар аударуды қажет етеді. Оның себебі экономикалық қайта құрулар туралы нақты тұжырымдаманың болмауында ғана емес, сонымен бірге мемлекеттің аумақтық ұйымын заңнамалық реттеудің жеткіліксіздігінде жатыр. Бұл міндеттерді шешу жолдарын іздеу мемлекет және құқық теориясы ғылымы үшін өте маңызды және елдегі қоғамдық қатынастарды демократияландыру тәжірибесі үшін құнды.

Қазақстанда қалалар формальді-заңдық тұрғыдан алғанда әкімшілік-аумақтық бірлік мәртебесіне ие, дегенмен оның құқықтық мәртебесін анықтайтын біртұтас заңдық құжат жоқ. Бұл теориялық тұрғыдан да, тәжірибелік жағынан да қаланың әлеуметтік-экономикалық процестердің дамуын басқарудың күрделі механизміндегі рөлін төмендетуге әкеліп соғады. Қаланың құқықтық мәртебесін теориялық және тәжірибелік тұрғыдан зерттеу, оны дамытуға қажетті ұсынымдарды әзірлеудің өткір қажеттілігі туындап отырғандығын көрсетеді.

Заманауи қалалардың бүгінгісі мен болашағына жан-жақты талдау жасау үшін қалалардың қалыптасуы мен әрекет етуінің өркениеттік-құқықтық негіздерін қарастыру өзекті болып табылады. Бұл тұрғыдан алғанда, адамзаттың басынан кешірген қалалық қоныстану тәжірибесін шығыстық және батыстық өркениет тұрғысынан, әрі адамзат дамуының тарихи кезеңдерін ескере отырып қарастыру, соның ішінде отандық тәжірибеге сүйену орынды көрінеді.

«Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» Қазақстан Республикасының 1993 жылғы 8 желтоқсанда қабылданған №2572-ХІІ Заңының (соңғы өзгерістер мен толықтырулар 2024 жылдың 5 шілдесінде енгізілген) 3-ші бабының нормаларына сай, қалалар үш санатқа бөлінеді. Қазір әкімшілік-аумақтық бөліністің бірінші деңгейінде 3 қала,

екіншіде 40 қала, үшінші деңгейде 47 қала тұр. Дегенмен, аталған қалалардың құрылу және әрекет ету барысында шешімін табуды күтіп тұрған өзекті мәселелер жеткілікті. Оның үстіне Қазақстан Республикасы мен Ресей Федерациясының екі жақты келісімі негізінде уақытша жалға берілген аумақтардағы қалалардың (Байқоңыр, Приозерск) құқықтық мәртебесі де зерделеуді талап етеді. Соңғы жылдары қазақстандық қалалардың өмірінде орын алған түбегейлі өзгерістердің сан қырлылығы жаңа шындықтарды, қалалардың даму келешегін ғылыми тұрғыдан зерттеудің өзектілігін айқындайды.

Жұмыстың мақсаты қалалар мәртебесін, оның теориялық және тәжірибелік мәселелерін анықтау бойынша кешенді және жүйелі зерттеу жүргізу.

Зерттеудің міндеттері. Аталған мақсат диссертациялық зерттеудің келесі міндеттерін айқындайды:

- тарихи-құқықтық және теориялық талдау негізінде адамзаттың әлеуметтік және саяси-құқықтық тарихындағы қалалардың табиғатын, мазмұны мен маңызын ашу;
- қаланың белгілерін ғылыми жан-жақты талдау негізінде қаланың авторлық анықтамасын әзірлеу;
- шет елдік және отандық тәжірибені зерделеу негізінде қазақстандық қоғам мен мемлекет үшін қолайлы жергілікті қалалық басқару мен өзін-өзі басқарудың оңтайлы қалыптасуы мен даму келешегін анықтау;
- ұлттық заңнамада көрсетілген қалалардың түрлеріне талдау және саралау жүргізу, олардың даму бағыттарын негіздеу;
- қаланың қызмет етуінің саяси-экономикалық, әлеуметтік-мәдени бағыттары мәселелерін қарастыру;
- осы саладағы заңнама мен тәжірибені жетілдіру бойынша ұсынымдар әзірлеу.

Зерттеу объектісі. Диссертациялық зерттеу еңбегінің объектісі қаланың құқықтық мәртебесін анықтайтын экономикалық, саяси-әлеуметтік саладағы қызметіне байланысты туындайтын қоғамдық қатынастар болып табылады.

Зерттеудің пәнін қалалардың құқықтық жағдайын бекітетін заңнама және оны қолдану практикасы, сондай-ақ қала мәртебесінің теориялық және тәжірибелік мәселелері құрайды.

Зерттеу әдістері. Зерттеу мақсатын толықтай іске асыру үшін ғылыми танымның негізгі әдістері қатарын құрайтын диалектикалық әдіс қолданылды. Сонымен бірге, теориялық зерттеудің талдау, синтез, жалпылау, салыстыру, абстракциялау, аналогия, модельдеу әдістері зерттеу пәнін ашуға қажетті көлемде пайдаланылды.

Қойылған міндеттерді шешу кезінде нақты-әлеуметтік зерттеу, салыстырмалы-құқықтық талдау әдістері де қолданылды. Зерттеу барысында, біріншіден, жүйелік-құрылымдық әдіске ерекше назар аударылды, оның көмегімен Қазақстан қалаларының мәртебесі ұлттық заңнама нормалары негізінде өзара әрекеттесетін элементтердің тұтас жүйесі түрінде зерттелді. Сондай-ақ, шетелдік тәжірибені елеп-екшей отырып, озық үлгілерін ұлттық

заңнамаға енгізу мүмкіндігін қарастыруға негіз болатын салыстырмалы-құқықтық әдіс кеңінен қолданылды.

Қорғауға шығарылатын негізгі ережелер (дәлелденген ғылыми болжамдар және жаңа білім болып табылатын басқа да қорытындылар). Зерттеу нәтижелері бойынша қорғауға келесідей негізгі ережелер шығарылады:

1) Еліміздің әкімшілік-аумақтық құрылымы жүйесіндегі қала санаты толығырақ құқықтық ресімдеуді қажет етеді. Бүгінгі таңда қазіргі құқық теориясында оның анықтамасының қалыптасқан ғылыми тұжырымы жоқ. «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» ҚР заңы да қала анықтамасын бекітпейді. Заңшығармашылықтың теориялық базасын жетілдіру мақсатында қаланың нақты анықтамасын заңнамалық тұрғыдан бекіту орынды. Теориялық-құқықтық талдау негізінде қаланың әкімшілік-аумақтық бірлік және құқық субъектісі ретіндегі авторлық анықтамасы ұсынылады. Қала – тұрғындардың саны, шаруашылығының сипаты, атқаратын қызметінің маңыздылығына қарай арнаулы мәртебеге ие, мемлекеттік билік және өзін-өзі басқару органдары тиісті аумақта жергілікті қауымдастық мүддесіне сай әрекет ететін елді мекен (әкімшілік-аумақтық бірлік).

2) Қазақстандық қалалардағы жергілікті өзін-өзі басқару мәселелерін талдау барысында қалалық аумақтық ұжымдар мен ұйымдардың құқықтық мәртебесі толық заңдастырылмағаны анықталды. Қала аумағында азаматтардың мемлекет пен қоғам істерін басқаруға тиімді атсалысуы жергілікті маңызды мәселелердің тікелей азаматтармен шешілуі туралы рәсімдік нормалардың, әдістемелердің және ұсынымдардың болмауына байланысты жеткіліксіздігі айқын көрінеді. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» арнаулы заң қабылдап, онда өзге мәселелермен қатар, өз аумағының туындаған мәселелерін жергілікті тұрғындардың тікелей қатысуымен дербес шешу, қаржылық дербестік алғышарттарын бекіту ұсынылады. Сонымен бірге, қазіргі кезеңде мемлекеттік қызметшілер тапшылығы, әсіресе орталықтан қашық аймақтарда байқалады. Жергілікті өзін-өзі басқаруға халық арасынан шыққан білімді, ұйымдастырушылық және саяси сауаттылығы жоғары тұлғаларды тарту арқылы дайындап, оларды мемлекеттік биліктегі кадр тапшылығын шешудің қайнар көзі ретінде ұтымды пайдалану ұсынылады. Сондай-ақ, «Халық қатысатын бюджет» жобасын еліміздің қалаларында кеңінен қолдану, қалалықтардың белсенділігін арттыруға, өз аумағының дамуына жауапкершілігін көтеруге негіз болады.

3) Республикалық маңызы бар қалалар мен астананың құқықтық мәртебесін нақтыландыру үшін қазіргі кезеңдегі әрекеттегі заңнаманы қайта қарау қажет. Қазіргі кезеңде «Қазақстан Республикасы астанасының мәртебесі туралы» және «Алматы қаласының ерекше мәртебесі туралы» Қазақстан Республикасының арнаулы заңдары бар. Соңғы уақытта елімізде ерекше мемлекеттік маңызы бар немесе халқының саны бір миллион адамнан асатын елді мекендер қатары толығып Шымкент қаласының қосылуына және

келешекте республикалық маңызы бар қала мәртебесіне үміткер болып отырған қалалардың (Ақтөбе, Қарағанды) болуына байланысты, олардың құқықтық жағдайын анықтайтын ортақ құқықтық акт «Республикалық маңызы бар қалалар туралы» Қазақстан Республикасының заңын әзірлеу және қабылдау ұсынылады. Онда республикалық маңызы бар қалалардың құқықтық мәртебесін айшықтайтын негізгі белгілері қаланың тиісінше заңдастырылған аумағының болуы, жергілікті өкілді, атқарушы және сот билігі органдары жүйесінің болуы, қаланың өзіндік ерекше өкілеттіліктерінің болуы, қала рәміздерінің елтаңбасы, туының болуы, аумағында жергілікті өзін-өзі басқарудың іске асырылуы және т.б. нормалар бекітілуі шарт.

4) Қазақстан Республикасында облыстық маңызы бар қала, Ресей Федерациясының федералдық маңызы бар қала мәртебесіне ие Байқоңыр қаласы аумағында Ресей заңнамасы қолданылатындығын, ондағы басқару жүйесінің шектеулігін анықтадық. Дегенмен, жергілікті тұрғындардың – Қазақстан Республикасы азаматтарының әлеуметтік құқықтары мемлекет тарапынан қорғалуы және сақталуы керек. Осы тұрғыдан, «Байқоңыр» кешенін жалға алу кезеңінде қалада қордаланып қалған әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешу үшін Қазақстан Республикасы Президентінің «Байқоңыр» кешеніндегі арнаулы өкілі институтын жандандыру, ұсынылды. «Қазақстан Республикасы Президентінің өкілі»

мәтіндегі толықтыру енгізуді ұсынамыз: 2-1) «облыстық маңызы бар қалалар санатына, 50 мың адамнан аз халқы бар қалалар маңызды өндірістік, әлеуметтік-мәдени, ғылыми және тарихи мәні ескеріле отырып, әрі экономикалық және әлеуметтік даму, тұрғындар саны өсу мүмкіншіліктері айқын болған жағдайда жатқызылады».

6) Ұлттық заңнамаға сәйкес, аудандық маңызы бар қалалар аумағында өнеркәсіптік орындар, коммуналдық шаруашылық, мемлекеттік тұрғын үй қоры, білім беру және денсаулық сақтау ұйымдарының, мәдени-ағарту және сауда объектілерінің дамыған желісі бар, халқының саны кемінде 10 мың адам болатын елді мекендер. Қазақстанда тұрғындар саны он мыңнан аз, яғни халық саны бойынша қала мәртебесіне сәйкес келмейтін қалалар жалпы қазақстандық қалалардың 14 пайыздан астамын құрайтындығы анықталды. Олардың қалалық мәртебесі бір жағынан тарихи факторлармен байланысты болса (кеңестік дәуірде стратегиялық маңыздылығына байланысты шағын елді мекендер де қала ретінде танылған), екінші жағынан, қала мәртебесіне ие болғаннан кейінгі уақытта объективті себептермен қала халқының санының кемуімен түсіндіріледі. Қала мәртебесі берілетін елді мекендер тұрғындары санының төменгі шекарасын нақтылау мақсатында «Қазақстан Республикасы әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» ҚР заңының 3-ші бабы үшінші тармақшасына мынадай мәтіндегі өзгеріс енгізуді ұсынамыз: «аудандық маңызы бар қалалар, аумағында өнеркәсіптік орындар, коммуналдық шаруашылық, мемлекеттік тұрғын үй қоры, білім беру және денсаулық сақтау ұйымдарының, мәдени-ағарту және сауда объектілерінің дамыған желісі бар, халқының саны кемінде 5 мың адам болатын елді мекендер». Қалалардың экономикалық, әлеуметтік-мәдени саладағы өзекті мәселелерін қарастыру нәтижесінде қазіргі кезеңде қала құраушы ірі өндірістік орындардың құлдырауына байланысты халық саны азайып қалған және әлеуметтік инфрақұрылымдары жеткіліксіз деңгейде дамыған, ұсынылған заңнама талаптарына жауап бере алмайтын қалаларды қалалық мәртебесінен айыру ұсынылады. Бұл өз алдына жергілікті халықтың ауыл тұрғыны ретінде алатын қосымша жеңілдіктерді пайдалануына ұтымды жағдай жасайды.

Зерттеудің негізгі нәтижелерінің сипаттамасы. Диссертациялық зерттеудің міндеттері толық көлемде шешілді: диссертант тарихи-құқықтық және теориялық талдау негізінде адамзаттың әлеуметтік және саяси-құқықтық тарихындағы қалалардың табиғатын, мазмұны мен маңызын ашып көрсетті; қаланың авторлық анықтамасы әзірленді; шетелдік және отандық тәжірибені зерделеу негізінде қазақстандық қоғам мен мемлекет үшін қолайлы жергілікті қалалық басқару мен өзін-өзі басқарудың оңтайлы қалыптасуы мен даму келешегіне авторлық көзқарас айқындалды; зерттеу нәтижелері негізінде диссертант «Республикалық маңызы бар қалалар туралы» Қазақстан Республикасының Заңын, олардың құқықтық жағдайын айқындайтын жалпы құқықтық актіні әзірлеп, қабылдауды ұсынды; Байқоңыр қаласы тұрғындарының әлеуметтік-экономикалық мәселелерін шешу үшін «Қазақстан Республикасы Президентінің «Байқоңыр»

кешеніндегі арнаулы өкілі туралы ережеге» авторлық толықтыру ұсынылды; зерттеу нәтижелері негізінде диссертант облыстық және аудандық маңызы бар қалалардың мәртебесін айқындаудағы мемлекеттік тәжірибе заңнама нормаларының талаптарына сәйкес келмейтіндігін анықтады, қарама-қайшылықтарды шешу үшін диссертант «Қазақстан Республикасы әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» ҚР Заңына бірқатар өзгерістер мен толықтырулар енгізуді ұсынды; осы саладағы заңнама мен тәжірибені жетілдіру бойынша авторлық ұсыныстар әзірледі.

Диссертация Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды университетінің Мемлекет және құқық теориясы мен тарихы кафедрасының кеңейтілген отырысында талқыланды.

Диссертацияның нәтижелері, негізгі ережелері, қорытындылары апробациядан өтті және Scopus деректер базасына кіретін журналда, Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігінің Ғылым және жоғары білім саласындағы сапаны қамтамасыз ету Комитеті ұсынған басылымдарда, РҒБИ кіретін халықаралық журналда, сондай-ақ халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференциялар материалдарында жарияланды. Диссертациялық зерттеудің негізгі мазмұны диссертанттың жарияланған ғылыми еңбектерінде көрсетілген.

Алынған нәтижелердің жаңашылдығы мен маңыздылығының негіздемесі. Диссертацияның ғылыми жаңашылдығы - отандық заң ғылымында қалалардың мәртебесі, Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық бірліктер жүйесіндегі қалалардың орны мен рөлі мәселелері бойынша диссертациялық зерттеу деңгейінде жүргізілген алғашқы жұмыстардың бірі болып табылады. Диссертациялық зерттеудің барлық негізгі ережелері ғылыми жаңашылдығымен сипатталынады. Ерте кезеңдегі және қазіргі отандық және шетелдік түп нұсқаларға сүйене отырып, «қала» түсінігі мен оның түрлеріне деген автордың көзқарасы айқындалады. Қалалардың зерттелетін санатының мәртебесін жалпы және арнайы құқықтық реттеу көздері талданады; республикалық маңызы бар қалалар қатарының көбеюіне байланысты және келешегін болжай отырып, олардың құқықтық мәртебесін жетілдіру жолдары ұсынылады; облыстық және аудандық маңызы бар қалалардың құқықтық мәртебесінің ерекшеліктерімен қатар олардың өзекті мәселелері ашылады. Қалалардың экономикалық, әлеуметтік-мәдени, әкімшілік-саяси салалардағы әрекетінің негізгі бағыттарын талдау ерекше орын алады. Аталған жағдаяттар заң жобасы сипатындағы кейбір ұсыныстар енгізуге мүмкіндік береді. Соның ішінде, «Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» заңға толықтырулар мен өзгерістер енгізу, «Қазақстан Республикасы Президентінің «Байқоңыр» кешеніндегі арнаулы өкілі туралы ережеге» толықтыру енгізу, «Республикалық маңызы бар қалалар туралы» Қазақстан Республикасының заңын қабылдау туралы ұсыныстар бар. Диссертация мазмұны, зерттеу нәтижесінде жасалған қорытындылар мен ұсыныстар Қазақстан Республикасындағы қалалар мәртебесінің құқықтық негізін дамытуға бағытталған.

Алынған нәтижелерді апробациялау. Диссертациялық зерттеу барысында алынған нәтижелер келесі ғылыми конференцияларда баяндалды және талқыланды: Халықаралық ғылыми-практикалық конференция «Ұлы қазақ ойшылы Қазыбек бидің қызметі мен шығармашылық мұрасы – қоғамдық сананы жаңғыртудың маңызды факторы» (Қарағанды, 2017), Халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция «Интеграциялық үрдістер ауқымында ұлттық заңнаманы үйлестірі» (Қарағанды, 2017), Халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция «Ұлттық құқықтық сананы жаңғырту жағдайындағы Қазақстанның құқықтық жүйесі» (Қарағанды, 2018), Халықаралық ғылыми-тәжірибелік интернет-конференция «Отыз үшінші экономикалық-құқықтық пікірталас (заңдық бағыт)» (Львов, 2018), Халықаралық ғылыми-практикалық онлайн конференция «Қазақстан Республикасының құқықтық жүйесі мен заң білімін жетілдірудің қазіргі заманғы бағыттары» (Қарағанды, 2022), Он үшінші халықаралық ғылыми-тәжірибелік заң ғылымдарының докторы, профессор Төлеубекова Бақытжан Хасенқызының 75 жылдығына арналған конференция «Қазіргі кезеңдегі құқық, тарих және білім берудің өзекті мәселелері: теория және тәжірибе» (Алматы, 2025).

Ғылымның даму бағыттарына немесе мемлекеттік бағдарламаларға сәйкестігі.

Диссертациялық жұмыс Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасы, «Қазақстан-2050» Стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты, Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі Тұжырымдамасы және т.б. мемлекеттік бағдарламалардың негізгі бағыттарына сәйкес орындалды.

Диссертация урбандалу мен қалалық жайлы ортаны дамыту деңгейі жалпы еліміздің даму деңгейін анықтайтыны және одан әрі әлеуметтік-экономикалық даму үшін маңызды фактор болатындығы, сондықтан қалаларды өңірлік тартылыс орталығы ретінде дамыту қажеттілігі қарастырылған ҚР Президентінің 2024 жылғы 30 шілдедегі №611 Жарлығымен бекітілген «Қазақстан Республикасының 2029 жылға дейінгі ұлттық даму жоспарына» сәйкес дайындалды.

Диссертацияның негізгі ережелері Біріккен Ұлттар ұйымымен Тұрақты даму мақсаттары ретінде анықталған 11-ші мақсатқа үндес келеді, яғни онда «Қалалар мен елді мекендердің инклюзивті, қауіпсіз, өміршең және экологиялық тұрақты болуын қамтамасыз етудің» отандық көрінісі қарастырылады.

Жарияланымдар. Диссертация тақырыбы бойынша 11 (он бір) ғылыми мақала, оның ішінде 1-еуі Scopus деректер базасы арқылы индекстелген импакт-факторлары нөлдік емес ғылыми журналда, 3-еуі ҚР ҒЖБССҚК ұсынған басылымдарда, 1-еуі РФБИ кіретін халықаралық журналда, 6-уы халықаралық конференция материалдарында жарияланды.

Докторанттың әрбір жарияланымды дайындауға қосқан үлесі. Диссертацияда ұсынылған зерттеу нәтижелеріне автор өз бетінше қол

жеткізді. Диссертациялық жұмыс Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды университетінің Мемлекет және құқық теориясы мен тарихы кафедрасында орындалды. Зерттеу нәтижелері ғылыми-теориялық семинарда және кафедра отырыстарында баяндалды, ғылыми басылымдарда жарияланды. Алынған нәтижелерді талдау және жұмыстың қорытындылары ғылыми кеңесшілермен бірлесіп орындалды.

Диссертацияның құрылымы мен көлемі. Диссертация Қазақстан Республикасы ҒЖБССҚК бекіткен талаптарға сәйкес дайындалған. Диссертациялық жұмыстың құрылымы қойылған міндеттермен анықталады және белгілеулер мен қысқартулардан, кіріспеден, үш бөлімнен, қорытындыдан, пайдаланылған дереккөздер тізімінен және қосымшалардан тұрады. Диссертация көлемі қойылатын талаптарға сәйкес келеді.