

УДК 352.075.410

Е. А. Жұмашов,
Л. Н. Гумилев атындағы ЕҰУ
Саясаттану кафедрасының PhD докторанты

АНГЛИЯНЫҢ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІ: АЗАМАТТЫҚ ПАРИШ

Аңдатпа

Азаматтық париш – Англиядағы жергілікті басқарудың ең төменгі сатысы болып есептеледі. Бастапқыда шіркеу төңірегіне топтасқан ауылқауымын билеуші институт ретінде қалыптасқан париш жүйесі дінмен тығыз байланыста дамыды. XIX ғасырда жүргізілген модернистік реформалар нәтижесінде діни сипатынан айырылып, шағын елдімекенді (ауыл немесе қаланың шағын ауданы) билеуші институт ретінде қайта құрылымданған паришке «азаматтық» тіркесі жалғанды. Мақалада осы азаматтық париш институтының XIX ғасырдан бергі дамуы, бұл жүйеге енгізілген өзгерістер мен жасалынған реформалар және заманауи жағдайы қарастырылатын болады.

Тірек сөздер: жергілікті басқару; париш; азаматтық париш; париш кеңесі; жергілікті өзін-өзі басқарудың англосаксон үлгісі; ауылды басқару.

JEL-код: H 190, H 700, R 220, R 230, R 580, R 590.

Аннотация

Гражданский париш – самый низший уровень местного управления в Англии. Вначале париши (приход, община) был церковным институтом управления сельской общиной и тесно был связан с религией. После юридических изменений в XIX веке париши потеряли религиозный облик, и стали гражданским институтом управления населенными пунктами (село и микрорайон в городе). В этой статье рассматриваются развитие института гражданского париша с XIX века, реформы, проведенные с того периода и современное состояние.

Ключевые слова: местное управление; париш; гражданский париш; совет париша; англосаксонская модель местного самоуправления; сельское управление.

Abstract

Civil parish is the lowest tier of local government in England. In the medieval period, parish was a church institution of administration rural community and until the 19th century had develop in that form. Parish has become civil institute of administration of small population places (village and small districts in the city) after the modernization reforms in the 19th century. In this article will review the civil parishes development since 19th century, reforms made since that period and current position.

Key words: local government; parish; civil parish; parish council; Anglo-Saxon model of local government; rural government.

Азаматтық париш (civil parish), қауымдық (community) және кенттік (town) кеңестер Англиядағы (Ұлыбританияның құрамындағы елдердің жергілікті басқару жүйесінде кейбір айырмашылықтар болғандықтан мақалада тек Англия қарастырылады) ең төменгі сатыдағы басқарушы органдар саналады. Аталған институттардың заңдық мәртебесі мен жұмыс істеу тәртібінде үлкен айырмашылық жоқ. Кенттік кеңестер шағын қалалық (кент) елдімекенде, сол жердің тұрғындарына қызмет көрсету мақсатында құрылады. Қауымдық кеңестер – қаланың, кенттің, ірі ауылдық елдімекеннің бір топ тұрғындарының өзара мәмілеге келе отырып, сол аумақтағы ортақ мәселелерді шешу мақсатында құратын ұйымы. Бұл кеңестер Англияның жергілікті билік сатысындағы халыққа ең жақын институттар болып табылады. Бұлардың барлығын біріктіріп кейде «жергілікті кеңестер» деп атайды.

Бұл жергілікті кеңестердің ішіндегі ең тарихы тереңде жатқаны азаматтық париштер. Азаматтық париш ауылдық елдімекендегі немесе қаланың шағын ауданындағы халыққа қызмет көрсететін жергілікті басқару органы. Алдыңғы екі институт осы азаматтық париштің құрылу және жұмыс істеу тәртібін үлгіге ала отырып пайда болған. Сондықтан азаматтық паришті қарастыра отырып қауымдық және кенттік кеңестердің де жұмыс істеу тәртібімен танысуға болады.

Азаматтық париштің тарихы. Париш – орта ғасырларда ауылдық қауымды басқарушы шіркеулік институт ретінде қалыптасты. Өйткені ол кезеңдегі Англияда айналасындағы халықты топтастырушы, біріктіруші қызметін атқарған шіркеу – сол аумақтағы тұрғындардың ортақ мәселелерін талқылайтын, бірігіп шешетін мекен рөлін атқарды. Сондықтан шіркеу мен

оның қызметкерлері өз аумағындағы халықтың пікірін білдіретін, мүддесін қорғайтын және тиісті органдарға жеткізетін ұйым қызметін орындады. Ал, шіркеу қызметкерлері өздеріне қарасты ауыл халқын басқару, елдімекенінің ортақ мәселелерін тұрғындармен талқылау, оны шешу мақсатында арнайы париш институтын құрды. Шіркеудің жанындағы ұйым болғандықтан париш діни институт саналып, оның мүшелері негізінен дін қызметкерлерінен тұрды. Сол себепті көптеген ауылдардың билігі негізінен жергілікті шіркеу мен пасторлардың қолында болды. Дін қызметкерлері мұндай ықпалды Орта ғасырларда феодалдардың құдіреті төмендегеннен кейін иеленді.

Орта ғасырдағы аграрлы шаруашылыққа негізделген Англияда қоғамның орнында ауылдың, сәйкесінше оны билеуші орган париштің рөлі үлкен болды. Ол кезеңдегі Англияның жергілікті басқару сатысының ең жоғарысында «county» (облыс) институтын шамамен бес жүз жылдан бері Justice of the Peace (Әділдік соттары, қазылары) басқарып келді. Қазыларды заңға сәйкес монарх тағайындаса да, де факто ірі феодалдардың ұсынуымен Әділет министірлігі белгіледі [1,38]. Қазылар аумағындағы өкілеттілікті атқаруда өзінен төменгі сатыдағы басқарушы институттардың көмегіне жүгінді. Бұл ретте әсіресе халықтың көбі мекендейтін ауылдың, тиісінше оны басқарушы орган париштің рөлі үлкен болды. Өйткені, Әділдік соттары негізгі функцияларын ең төменгі басқару сатысы саналатын париштер арқылы іске асырды. Сол себепті париш маңызды қоғамдық қызметтерді атқарушы елдегі мәртебелі басқару институты саналды. Бірнеше ғасыр өзгеріссіз келген бұл жүйе ғылым мен техника дамып, гуманистік және зайырлы ойлар мен буржуазияның күш алуы нәтижесінде дворяндар мен шіркеудің рөлі кішірейе бастаған дәуірде қоғамдық қатынастардың талап етуімен өзгерді.

Ғылыми-техниканың дамуы мен буржуазияның күшеюі және орталық үкіметтің реформалары бұдан кейінгі Англияның жергілікті басқару жүйесіне айтарлықтай өзгерістер әкелді. Орта ғасырлар аяқталып, Жаңа заманмен бірге басталған Англиядағы ақсүйектер мен шіркеудің құзыретін шектеп, азаматтық қоғам құруға бағытталған реформалардың нәтижесінде париштің де форматы өзгерді.

Англияның жергілікті басқару жүйесі XIX ғасырда ірі өзгерістерге ұшырап, мемлекеттік құрылым модернизм талаптарына сәйкес реформаланды. Соның нәтижесінде бірқатар мемлекеттік институттар діни сипатынан айырылып, азаматтық мәртебе алды. Азаматтық сипат алған институттардың қатарында париш те болды. Мемлекет қабылдаған заңдар мен жүргізген реформалардан кейін діни сипатынан айырылған паришке «азаматтық» деп аталатын тіркес қосылды.

Алғашқыда азаматтық париш ұғымы шіркеу аумағынан тыс жерлердегі шағын елдімекендерді басқару мақсатында құрылған париштерге қатысты бейресми мағынада қолданылатын. Феодалдық және шіркеулік бірліктерге қарамайтын жерлердегі тұрғындар өздерінің ортақ мәселелерін көтеру және шешу үшін арнайы ұйымды қажетсініп, олар да париш институтын құрды. Шіркеумен және дін қызметкерлерімен байланысы жоқ болғандықтан бұл институт «азаматтық париш» немесе «жаңа париш» деп аталды. Мұндай шіркеуге бағынбайтын аумақтарда құрылған париштердің саны біртіндеп артып, олардың әлеуеті кеңейе берді. Бұл ұйымдардың дамуы мен көбеюіне әр жылдары шыққан кедейлер туралы заңдар көп септігін тигізді, өйткені ол заңдардың арқасында әлеуметтік жағдайы төмен адамдар шіркеу билігінен құтылды.

Ал, 1894 жылы «Жергілікті басқару туралы» Акт қабылданғаннан кейін азаматтық париштер ауылдық елдімекендердің құқықтық тұрғыдан өкілеттілік берілген әкімшілік органына айналды. Бұл құқықтық құжат барлық елдімекендерді қалалық және ауылдық деп екіге бөлді. 1894 жылғы заң «париш жиналысы және париш кеңесі деп аталатын органдарды қалыптастырды. Тұрғындар саны 300-ден жоғары барлық ауылдық париште арнайы кеңестің болуы міндеттелді; ал, 100–300 арасында халық тұратын елдімекендер арнайы париш кеңесін тұрғындар талап еткен жағдайда құрды; тұрғындар саны 100 адамнан аз ауылдар париш кеңесін облыстық кеңестің рұқсатымен құруға рұқсат етілді. Париш кеңесі жоқ елдімекендерде оның қызметін париш жиналысы атқарды» [2, 118]. Осы азаматтық париш кеңесі сол уақыттан бері Англияда ауылды (шағын елдімекенді) басқарушы институт қызметін атқарып келеді. Жергілікті басқару деп аталғанымен негізінен париш жұмысын реттеуге бағытталғандықтан 1894 жылғы Акт бейресми түрде «париш кеңесінің заңы» аталып кетті. Бұл құжат ауыл тұрғындарына өзін-өзі басқару мүмкіндігін берді. Өйткені ауылды басқарушы

париш кеңесінің мүшелері дауыс беруге құқылы тұрғындар тарапынан тікелей сайланды. Осыдан кейінгі кезеңде барлық сатыдағы жергілікті басқару бірліктеріне жоғарғы органдар алдында дербестік беріп, өз аумағында кең өкілеттілік беру үдерісі басталды. Нәтижесінде, өзіне қарасты аумақта кең құзіретке ие, өз бюджеті бар, жоғары органдарға дербес жергілікті басқарудың англосаксондық үлгісі қалыптасты.

XIX ғасырдың аяғында құқықтық және саяси мәртебесі анықталған азаматтық париш институтына ірі реформалар мен құқықтық өзгерістер көпке дейін жасалынбады. Өйткені урбандалу мен индустрияландыру үдерісіне байланысты ауылдық елдімекендердің маңызы төмендеп, олардың мәселелері қоғамның назарынан біршама тыс қалды. Сондықтан париштің атқаратын қызметі де, билік сатысындағы орны да әлсіреді. Париштің қоғам өміріндегі маңызының төмендеуі, одан жоғары билік сатыларының құзыретінің кеңеюімен сипатталды. Бұл кезеңде паришті өзінің тарихи міндетін орындаған, биліктің маңызсыз сатысы ретінде қарастыру да байқалды [2, 121]. Сол себепті 1933 жылы «Жергілікті басқару туралы» Акт қабылданғанымен, ол париш жүйесіне айтарлықтай өзгерістер алып келмеді. Есесіне жергілікті басқарудың одан жоғары сатыларының жұмысын реттейтін бірқатар жаңалықтар енгізді. Ал, париштің қоғамдағы орнын төмендесе де, бұрынғы заң бойынша қалыптасқан тәртіппен дамуы жалғасты.

XX ғасырдағы қоғамдық-саяси үрдістердің дамуы париш жүйесіне елеулі өзгерістер жүргізуді талап етті. Урбанизация үдерісінің әсерінен қала халқының саны ұлғайды, елдімекендердің демографиясында өзгерістер болды: бұрын шағын қала немесе қалашық болып келген кей елдімекендердің халық саны артты, кейбір қалалар тұрғындарының көбеюінен шекарасы кеңейіп, аумағы ұлғайғандықтан іргелес жатқан елдімекендермен бірігіп кетті, елдің әкімшілік-аумақтықтарының экономикасында өзгерістер орын алды. Осындай толып жатқан себептерге байланысты жергілікті басқару саласында жаңа заң қабылданды. 1974 жылдың 1 сәуірінен бастап күшіне енген 1972 жылы қабылданған «Жергілікті басқару туралы» Акт бойынша ірі қалалық елдімекендердегі париштер жойылды. Ендігі жерде ірі қалалардың құқықтық мәртебесіне сәйкес, ондағы париштер таратылып, қаланың ауданы «паришсіз ауданға» айналуы немесе шағын бірнеше париштерге (бір ғана азаматтық париш құруға ірі елдімекендер) бөлінуі тиіс болды. Бұл Актіден кейін азаматтық париш тек қана ауылдық елдімекенді, яғни ауыл мен шағын қаланы (кент) басқарушы саяси институтқа айналды.

Араға жиырма жылдан аса уақыт салып 1997 жылы қабылданған «Жергілікті басқару және жалға беру туралы» Акт бойынша париш құру оңайлатылды. Бұл құжат бойынша бір ауылдың, шағын қалашықтың немесе ауданның ішінде бірнеше париштің болуына рұқсат берілді. Ол жердің тұрғындары өзара келісе отырып жеке қауым ретінде өздеріне париш талап ете алатын. Аталған Акт алып келген тағы бір өзгеріс ірі қалалардың ішіндегі шағын аудан мен жоғарыда пайда болған паришсіз аудан тұрғындарына да азаматтық париш құруға рұқсат етуі болды. Акт бойынша тек Үлкен Лондонға қарасты аумақта париш құруға рұқсат берілмеді. Лондон қаласының аумағында азаматтық париштер 1963 жылғы «Лондон үкіметінің» Акты қабылданғаннан кейін (орталық аудандар кіретін Үлкен Лондонда тіпті 1935 жылдан бастап) жойылған болатын.

Үлкен Лондон аумағында азаматтық париш құруға 2007 жылғы «Жергілікті басқару және қоғамның денсаулық сақтауға қатысуы туралы» Акт рұқсат берді. Жаңа Актіге сәйкес Үлкен Лондон аумақтық-әкімшілігіне қарасты шеткі аудандарда азаматтық париш құруға рұқсат етілді.

Соңғы қабылданған екі Акт Англиядағы азаматтық париштер санының көбеюіне жол ашты. 1997 жылдан бері 150-ге жуық жаңа париш және кент кеңестерінің құрылуы оның айқын дәлелі[3].

Англия мен Уэлстегі париштердің айтарлықтай басым бөлігі Жергілікті кеңестердің ұлттық қауымдастығы ұйымына біріккен. Париштердің басын қосқан, олардың ортақ мәселелерін көтеретін, талқылайтын Жергілікті кеңестердің ұлттық қауымдастығында азаматтық париш кеңесінің өкілдері бас қосады. Жергілікті кеңестердің ұлттық қауымдастығының басты мақсаты орталық үкімет пен парламентте париштердің құқығын қорғау, сол мақсатта лоббилік қызмет көрсету болып табылады.

Жергілікті кеңестердің ұлттық қауымдастығының мәліметі бойынша «қазіргі таңда Англияда 10 000-ға жуық париш бар, оның 8 900-інде кеңес жұмыс істейді, ол кеңестерде 70 000-ға

жуық кеңес мүшесі (консул) бар. Бұл кеңестердің қызмет көрсету аумағында ел халқының 35%, яғни 15 миллионнан аса адам тұрады» [3].

Париштен жоғары сатыдағы ағылшынша «borough» (аудан) деп аталатын билік сатысына шағын ауылдан ірі қалаға дейінгі аралықтағы елдімекендер кіреді. Бұл кеңестің географиясы ауқымдырақ және атқаратын қызметі мен қаржылық мүмкіндігі тұрғысынан да паришпен салыстырғанда әлдеқайда кең құзыретке ие. Биліктің жергілікті иерархиялық сатысының одан да жоғары дәрежесі «county» (облыс) деп аталады. Алайда Англиядағы биліктің бұл сатыларының барлығы вертикальді емес, горизонталды бағытта қызмет көрсетеді. Яғни, аталған жоғары органдардың паришке үстемдігі әлсіз, оның жұмысына араласпайды. Тек қана оған қатысты түрлі ұсыныстар бере алады. Ол ұсынысты қабылдау/қабылдамау азаматтық париштің еркінде. Тіпті орталық үкімет органдарының өзі париштің жұмысына араласып, оған қандай да бір өзгеріс енгізуі үшін Парламенттен арнайы заңмен рұқсат алуы қажет.

Париштің органдары. Азаматтық париштің негізгі үш органы бар: париш жиналысы, париш кеңесі және париш шенеунігі.

Париш жиналысы – париштегі ең жоғары өкілетті орган барлық сайлаушылардың жиналысы болып есептеледі. Азаматтық париш тұрғындарының басы париш жиналысында бірігеді және осы саяси институт елдімекеннің дамуын анықтайтын орган саналады. Бұл жиналыс жылына бір рет өткізіледі [4]. Кейде бұл жиналыс париштің ішкі тәртібіне сәйкес жылына бірнеше рет өткізілуі де мүмкін. Париш жиналысына сол аумақта тұратын сайлаушылардың барлығы қатысуға құқылы, олардың барлығына шақырту жіберілуі керек. Париш жиналысы тұрғындардың талап етуімен немесе париш кеңесінің ұйымдастыруымен жиналады.

Париш кеңесі – жиналыстың қызметін тұрақты атқаруш орган. Сайлаушы саны 200-ден жоғары париштердің барлығында дерлік париш кеңесі бар. Ал, сайлау құқығы бар халық саны аталған саннан төмен париштерде халықты жинау оңай болғандықтан париш жиналысына кеңестің міндетін атқаруға рұқсат етілген.

Париш кеңесінің мүшелері төрт жылға сайланады және олар ешқандай еңбекақы алмайды. Бұл кеңестің мүшелерін «консул» деп атайды. Париш кеңесіне сайлау көбіне париш кіретін аумақтағы аудан, облыс немесе Лондонның аудандық кеңесіне сайлаумен бірге өткізіледі. Париш кеңесінің атқаратын екі маңызды рөлі бар: қауымның атынан өкілдік ету және жергілікті басқару. Париштің жергілікті қауымды біріктірудегі рөліне де мән беріледі тиісті құжаттарда. Діни, ұлттық және мәдени жағынан әртүрлі қауымдардан құралған халықтарды біріктіруде, ортақ идентификация беруде париштердің қызметі зор деп сипатталады [5, 19–22]. Париштің тағы бір маңыздылығы жергілікті халықтың билікке қатысуына мүмкіндік беруі болып табылады. Яғни, азаматтық паришке мүшелер сайлау арқылы жергілікті халық өздеріне қызмет көрсететін шенеуніктерді таңдап, олардың жұмысын бақылай алады. Сонымен бірге жоғары органдарда өздерінің атынан өкілдік етуші орган болғандықтан париш кеңесі арқылы үстіңгі сатыдағы мемлекеттік институттарға талап-тілектерін жеткізуге де мүмкіндігі бар.

Париш кеңесі мүшелерінің белгіленген саны жоқ, ол елдімекеннің тұрғындар санына қарай өзгеріп отырады. Бірақ ең кемі бес мүшесі болуы керек. Егер үміткерлердің саны кеңестегі орын санымен тең немесе аз болса, онда сайлау өткізілмейді; барлық үміткер кеңеске автоматты түрде мүше болады [6]. Ортақ кеңеске біріккен бірнеше париштің әрбірінің немесе паришке қарасты шағын аула округтерінің кеңесте кемінде бір мүшесі болуы тиіс. Қауымдастық және жергілікті басқару департаменті жүргізген зерттеулердің нәтижесі бойынша негізінен: «500 тұрғыннан аз халқы бар париштердің кеңесінде 5–8 арасында, 501–2500 тұрғыны бар жерлерде 6–12 арасында, 2501–10 000 халыққа ие 9–16 арасында консулдың бар екендігі анықталды. Ал, 10 001–20 000 арасында халық тұратын елдімекендердегі париш кеңесінде орташа 13–27 арасында, 20 000-нан аса халыққа өкілдік ететін кеңестерде болса 13–31 арасында консулдар бар» [5, 43]. Бұдан байқалатыны париш кеңесіндегі консулдың саны аумақ тұрғындарының әлеуметтік құрамымен, саяси белсенділігімен, географиясымен және демографиясымен тығыз байланысты.

Париш кеңесін басқарушы басшы бар. Ол кеңестің жұмысын үйлестіріп, консулдар мен париш шенеунігін байланыстырушы болып табылады.

Ал, кеңес шығарған шешімдерді іске асырушы лауазымды атқаратын «париш шенеунігіне» ақы төленеді. Париш шенеунігі – жергілікті кеңес тарапынан атқарылуы тиіс

қызметтерді заңға сәйкес орындау үшін басқарушы қызметкер ретінде жалданған шенеунік. Бұл шенеуніктің басты міндеті париш кеңесі қабылдаған шешімдерді іске асыру және нұсқауларын орындау. Париш шенеунігі паришті жұмыс істетуші «мотор» [7, 10]. Өйткені азаматтық паришке жүктелген барлық міндеттерді орындайтын, бекітілген шаруаларды жүргізетін, атқарылуы тиіс қызметтерді іске асыратын лауазым.

Сондай-ақ кеңестің шешімімен маңызды бір қызметтерді уақытша не тұрақты атқару үшін ақы төленетін қосымша лауазымдар ашылуы мүмкін. Алайда көптеген париштерде тұрақты лауазым тек париш шенеунігі болып табылады. Ірі париштерде болса бірнеше қосымша тұрақты лауазымдар бар.

Париш кеңесі елдімекеннің мәртебесін кент ретінде өзгертуге рұқсат етілген, ондай жағдайда ол кент кеңесіне айналады; тек басшысы «мэр» деп аталғаны болмаса, қалған құқықтары мен міндеттерінің барлығы өзгеріссіз қалады. Одан бөлек өз мәртебесін «ауыл кеңесі», «өңірлік кеңес» немесе «қауымдық кеңес» деп анықтауға да 2007 жылғы «Жергілікті басқару және қоғамның денсаулық сақтауға қатысуы туралы» Акт бойынша рұқсаты бар. Алайда париштер өздеріне бұл мәртебенің қайсысын алса да негізгі міндеттері мен құзыреті өзгеріссіз қалады.

Париш пен кент кеңестері сол жерде тұратын және сайлаушылардың кітапшасына тіркелген барлық электораттың қатысу құқығы бар демократиялық жолмен сайланатын институттар болып табылады.

Сайлау құқығы бар тұрғын саны 200-ден кем елдімекендерде париш жиналысы кеңес қызметін атқаратыны жоғарыда айтылды. Олар алғашқы жиналыста өздерінің атынан тұрақты жұмыс істейтін төрағаны сайлайды және паришке жүктелген міндеттерді орындаушы арнайы шенеунік белгілейді. Кей жағдайларда шағын париштер көрші париш кеңесінің қызметіне жүгінеді, олар «біріккен» немесе «қосылған париш кеңесі» деп аталады. Яғни, бір кеңес бірнеше париш атынан қызмет көрсетеді. Осыған байланысты Англиядағы азаматтық париш саны париш кеңесінің санынан едәуір көбірек.

Париш өз ішінде аулалық сайлау округтеріне (ward) бөлінуі мүмкін. Бұл аулалық сайлау округтері париш кеңесіне консул сайлау мақсатында құрылады, сондықтан олар көбіне сайлау мерзімінде ғана маңызға ие. Өйткені әр аулалық округ кеңеске бір консул сайлай алады. Бұл аулалық сайлау округтері сол өңірдің тұрғындарының тілегімен құрылады. Тиісті аулалық округке кіргісі келмегендер өз алдына жеке аулалық округ құрып алуына немесе ондай бірліксіз-ақ париш жұмысына араласа беруіне рұқсат етіледі. Аулалық округтерді құрудың бастапқы мақсаты ауылдық елдімекендердің шеткі аумағындағы тұрғындарының париш жұмысынан тыс қалмауын қамтамасыз ету болатын. Қазіргі таңда оның басты мақсаты париш кеңесінде халықтың әртүрлі әлеуметтік тобының барлығының өкілдерінің болуына мүмкіндік беру. Париштегі аулалық сайлау округтерінің тек париш кеңесіне ғана сайлауда маңызға ие, ал басқа саяси институттарға сайлау мүлдем өзгеше аумақтық сайлау округтері арқылы өткізіледі.

Азаматтық париштің функциялары мен қызметі. Париштердің басты міндеті өздерінің аумағындағы жергілікті мәселелерді шешу, оларды өзінен жоғары құзыретті органдардың назарына іліктіру болып табылады. Париштердің құзіретіне кіретін қызметтерді төмендегідей топтастыруға болады:

- қарамағындағы аумақтағы жасыл алаңдарды, қоғамдық орындарды және жайылымды қалпында ұстау және абаттандыру;

- ескерткіш мемориалдарды қалпында ұстау және қорғау;

- түрлі мақсаттарда жер бөлу;

- жаяу жүргінші жолдарын, автобус аялдамалары, парктер, көлік қоятын орындар, балалар алаңы, көпшілік жиналатын орын, қоғамдық орындықтар мен сағаттар орнатып, оны сақтау;

- көшені жарықтандыру, ауылдық клубтар және басқа да демалу мен тынығу орындарын салуға атсалысып, оның дұрыс қызмет көрсетуін қадағалау;

- елдімекенді шағын автобуспен қамтамасыз ету мен аялдамалар салу, қылмыстың алдын алуға мүмкіндік беретін құрылғылар (бейнекамералар) орнатуға және жол ережесі белгілерін орнатуға қаржы бөлу;

- париштер жергілікті тұрғындардың пікірін білдіруші ұйым ретінде, өзінен жоғары жергілікті мемлекеттік басқару органдарының паришке қатысты кез келген жоспарына кеңес беруге құқылы;

– жергілікті жердегі ерікті ұйымдарға гранттар береді, қоғамдық шараларға демеуші болады[8].

Париш қаржысының кірісі және шығысы. Шағын аумақтың басқарушы бірлігі болғандықтан азаматтық париштердің бюджеті де шағын. Азаматтық париш бюджетінің негізгі үш кіріскөзі бар: тұрғындардан жиналған салық, халықтан алынатын түрлі ерікті төлемдер мен айыппұлдар, өзіне тиесілі мүліктерден келетін табыстар. Париштердің бюджеттерінде үлкен айырмашылық бар. Шағын париштердің кіріс көзі шектеулі болса, ірілері ауқымды шаралар атқаратын кіріске ие.

Париштердің басты кіріс көзі сол аумақта тұратын халықтың «жергілікті үкіметке» төлейтін салығы болып табылады. Париш кеңесі өз аумағынан салық жинауға жауапты органнан париш тұрғындарынан салық жинап беруді сұрайды. Бұл салық әр үйден (түтін салығы деуге де болады) париш үшін жиналады. Салық мөлшерін, оны өсіруді немесе азайтуды париш кеңесінің өзі белгілейді, сондықтан оның мөлшері әр азаматтық париште әртүрлі болып келеді. Ал салық жинаушы органның міндеті, париш кеңесі белгілеп берген салықты тұрғындардан париштің атынан жинап, оны париш кеңесінің есебіне аудару.

Статистикалық мәліметтерге жүгінсек: «2013–2014 жылда Англияның жергілікті басқару бірліктері тарапынан жиналған жалпы салық көлемі 23,4 миллиард фунт-стерлинг болса, оның 367 млн. фунт-стерлинг париштер үшін жиналған, бұл жергілікті жерден жиналған барлық салықтың 1,6%. Азаматтық париш кеңестерінің 34% салықтан 5000 фунт-стерлингтен кем қаржы алса, 90% болса 100 000 фунт-стерлинг кем сомаға иелік еткен. Ал, париштердің 1%-ның салықтан келген табысы 500 000 фунт-стерлингтен асса, екі кеңестің аумағынан жиналған салық 1,9 млн шамасында болып, кейбір аудандық кеңестердің бюджет мөлшерімен шамалас кіріс алған» [9, 1–6]. Бұдан байқалатыны әр париштегі тұрғын саны әртүрлі болғандықтан олардың салықтан түсетін табыстарында да үлкен айырмашылық бар, шағын париштер бірнеше мың фунт-стерлинг қана салық жината алса, өте ірілерінің бюджетіне салықтан бірнеше жүз мың фунт-стерлинг көлемінде кіріс келеді.

Париш кеңесінің алдағы жылға жоспарлаған жұмыстарына орай бұл салықтың мөлшері де өзгереді. Оның көлемін өздері анықтайтын болғандықтан, көптеген париш кеңестері салықтың мөлшерін өткен жылмен салыстырғанда бірнеше пайызға өсіріп отырады. Мысалы: 2013–14 жылында алдыңғы жылмен салыстырғанда 8 805 париш кеңесі өз аумағынан жиналатын салық мөлшерін өсірген. Ағымдағы жылғы париш салығының орташа мөлшері 50,19 фунт-стерлинг болған, бұл салық мөлшерінің 2012–13 жылмен салыстырғанда 2,45 фунт-стерлингке немесе 5,1%-ға көбейгендігін көрсетеді [9, 1]. Алайда бұл мөлшердің әр париште әртүрлі екендігі айтылып өтті. Қосымша кіріс көздері мол азаматтық париштерде салықтың мөлшері төмендеу. Ағымдағы жылы ең жоғары салық мөлшері 318,83 фунт-стерлинг болса, ең төменгі көрсеткіш 21 поунт болған [10, 6].

Париш үшін жиналатын салықтан бөлек париштердің қосымша кірістері: әртүрлі ойын-сауық пен көңіл көтеру шараларына кіріс билеттерінен, лотореялар мен мерзімді баспасөз сатудан, демеушілерден немесе қайырымдылық әрекеттерінен де түседі.

Париштердің тағы бір кіріс көзіне «қарыз алу» жатады. Қайтарымы бар маңызды жобалар үшін париш кеңесіне несие немесе басқа жолдармен берілетін қарыз түрлерінен қаржы алуға рұқсат етілген. Тек, қарыз қаржысының қайтарымы ағымдағы бюджеттен асатындай мерзімде болса, онда үкіметтің келісімін алу керек. Үкімет келісімін берген жағдайда, париш кеңесі өзі қалаған қаржылық операциялар жүргізетін институттан қарызға ақша алады.

Париштің негізгі шығыстары жоғарыда аталып кеткен құзыретіне кіретін міндеттерді орындау үшін кетеді. Көп жағдайда париш шенеунігі қаржының қалай жұмсалытынын өзі анықтайды. Алайда ол жоспарлаған шығындардың толық көлемі париш кеңесінің барлық мүшесі тарапынан мақұлдануы қажет. Париш бюджетінің заңға сәйкес жұмсалғандығын кеңес мүшелері және арнайы ревизор тексереді. Алайда «заңдарға сәйкес табысы 6,5 млн. фунт-стерлингтен аз кеңестерді қаржылық аудит жүргізуге бірқатар шектеулер қойылған. Париштердің барлығының дерлік бюджетінің көрсетілген сомадан асуы қиын болғандықтан» [10, 5] арнайы үкіметтік қаржылық аудит өрескел бір заң бұзушылық болып, шағым түспесе тексеріс жасай бермейтіндігін айтады сарапшылар.

Париштердің шығысынан қалған артық қаржысы осы мақсатта арнайы құрылған банктегі есепшотқа аударылып отырады. Бұл қордан қаржы бюджетте теріс сальдо болған жылдары немесе күтпеген шығындар үшін және париште ірі қаржыны талап ететін ауқымды шараны іске асыру мақсатында кей жылдары алынады. Қалған уақытта ол қор банкте депозит

ретінде сақталып, оның өсім пайызы консулдардың ұйғаруына қарай не бюджетке қосылады, болмаса басқа мақсатта жұмсалады. Бұл қор париштің несие алуына, инвесторларды тартуына көп септігін тигізеді. Өйткені есепшотында қаржысы бар париштер сенімді саналады. Әрине париштің әлеуеті мығым болған сайын, оның есепшотындағы қаражаттың да мөлшері көбейеді.

Жалпы, париштердің әлеуеті бойынша араларында орасан зор айырмашылық бар. Қауымдастық және жергілікті басқару департаментінің мәліметі [5, 10–18] бойынша саны өте аз электораттан бастап (тұрғын саны 100-ден аз кішігірім ауылдық елдімекендер), электорат саны 40 000-нан асатын париштер бар. Сәйкесінше кейбір ірі париштердің бюджеті, аумағы мен тұрғын саны және соған орай атқаратын қызметі бойынша әлеуеті кейбір аудандардан кем түспейді. Дегенмен париштердің айтарлықтай басым бөлігі шағын: 80%-ның тұрғындарының саны 2500-ден кем.

Азаматтық париштің құрылуы мен таратылуы. Жаңа париш құру немесе бар паришті тарату үшін сол аумаққа жауапты жоғарғы кеңеске тұрғындар петиция өткізуі керек. Петиция заң бойынша орындалуы тиіс талаптардың барлығына жауап беруі қажет. Петициядан талап етілетін алғашқы шарт қажетті мөлшердегі сайлаушылардың қолының болуы. Сайлаушылардың тізімі соңғы өткізілген сайлаудың тіркеу кітапшасына сәйкес есептеледі. Париштің көлеміне қарай қажетті қолдың саны да өзгереді:

Жергілікті сайлаушы саны 500-ден кем өңір үшін, петицияда солардың ең кемі 50%-ның қолы болуы керек;

Жергілікті сайлаушы саны 500–2500 арасындағы өңірлерден болса, петицияға ең кемі 250 адамның қолы тұруы шарт;

Ал 2500-ден көп сайлаушы тұратын өңірлерде тіркелген тұрғындардың ең кемі 10%-ы петицияны қолдауы керек [5, 17].

Париш жүйесінің кемшіліктері. Демократиялық талаптарға сай жұмыс істейтін институт болғанына қарамастан париш жүйесінің бірқатар кемшіліктері бар. Ең біріншігі кемшілігі Англиядағы париштердің және олардың тұрғындарының әлеуметтік-экономикалық айырмашылығы. Осыған байланысты ресурсқа бай өңірлердегі париштердің қуаты жақсы болса, ондай ресурсы жоқ өңірдегілер әлсіз болып келеді.

Екінші басты кемшілігі париштердің жергілікті басқару саласындағы функциясының әлсіздігі, алайда Англия сияқты жоғары урбанизацияланған ел үшін бұл аса түйіткілді мәселе емес. Ал, Қазақстан сияқты халқының жартысына жуығы ауылдық елдімекендерде тұратын мемлекет үшін бұл үлкен кемшілік болады.

Париш жүйесіндегі келесі бір кемшілік (мүмкін артықшылық), париш шенеунігіне тым тәуелділігі, яғни париште менеджер қызметін атқаратын париш шенеунігі іскер болса, онда париште біршама жақсы шаруа атқара алады. Егер париш кеңесі ондай шенеунікке қол жеткізе алмаса, онда париштің қызметінде кемшіліктер болады. Тиісінше ресурсы жоғары париштер жақсы шенеунікке қол жеткізу мүмкіндігі мол, ал әлсіз париштерде бұл қиындау. Мұны бәлкім жетістікке де жатқызуға болар, өйткені париштің жұмысы сол өңірдің тұрғындарының өздеріне қандай кеңес таңдағанына, ол кеңестің қалай жұмыс істейтініне тікелей байланысты. Бұл жағдайда күнделікті көріп, көзі жеткен халық одан да жоғары органдарға білікті кадрлар сайлауға тырысады.

Жалпы, азаматтық париш жергілікті (өзін-өзі) басқарудың англосаксондық үлгісінің тарихи негізі болып табылады. Британ аралдарынан басқа елдерге таралған бұл үлгі жергілікті басқару институттарына кең өкілеттілік беруімен ерекшеленеді. Қазіргі уақытта британдық жергілікті өзін-өзі басқару мына белгілермен сипатталады:

- жергілікті басқару органдарының заңды тұлғалар мәртебесі болуы;
- тиісті аумақтарда әкімшілік өкілеттіктер иемдену;
- белгілі бір дәрежедегі қаржылық дербестігі болуы, соның ішіндегі жергілікті салықтарды белгілеу құқығын иемдену;
- жергілікті орган басшыларының сайланбалығы [11, 42].

Енді Қазақстанның ең төменгі сатыдағы жергілікті басқару жүйесін жетілдіруде пайдалы болуы мүмкін азаматтық париш институтының тәжірибелеріне тоқталсақ. Елімізде 2013 жылы алғаш рет ауыл әкімдерін сайлау өткен болатын. Бұл жергілікті басқару саласында демократияға аттаған нық адым болғанымен, оны әлі де ілгерілету қажет екені көрініп тұр. Азаматтық париштегідей ауылды басқару институттарын тұрғындар тікелей

сайлау арқылы сайлануына қол жеткізу керек. Ауыл әкімінің жоғары билік органдарына тәуелділігін азайтып, керісінше париш кеңесі сияқты ауыл тұрғындарынан сайланған «кеңес» алдындағы жауапкершілігін арттыру қажет. Сонда ғана жергілікті демократияны дамытуға қол жеткізуге болады, әрі ауылдық деңгейдегі жергілікті өзін-өзі басқару институтын құру мәселесі шешіледі.

Қазақстанда облыстық және аудандық деңгейде мәслихаттар өкілді орган ретінде жергілікті өзін-өзі басқару институтының кейбір қызметін атқарып отыр. Алайда бұл мәселе ауылдық округ деңгейінде анықталмаған. Ауыл әкімі жергілікті мемлекеттік басқару институты, бірақ ауылдық деңгейде жергілікті өзін-өзі басқару органының функциясын атқаратын мәртебесі заңмен белгіленген институт әлі жоқ. Сондықтан азаматтық париштегідей ауылдық басқару институттарын тікелей тұрғындарға сайлатып, жоғары мемлекеттік органдарға бағыныштылығын азайту арқылы ең төменгі сатыда жергілікті мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару қызметін қатар атқаратын бір ғана орган құруға болады.

Азаматтық париштерге орталықтан қаржы бөлінбейді, тек жергілікті халықтан өздері анықтаған мөлшерде жинаған салықтан қаржы ғана аударылады. Ыңғайлы географияда орналасқан немесе шаруаға «бейім» шенеунігі бар париштердің кірісі жоғары болғандықтан халыққа жақсы қызмет ұсына алады. Ал, қосымша кіріс көзі төмен, кедей ауданда орналасқан париштердің бюджеті де төмен болып келеді. Сондықтан Англияның париштерінің бюджеттерінде үлкен айырмашылық бар; кейбір зерттеушілер облыстық және аудандық институттармен тығыз байланыс орнатқан кеңестер өз аумағында жақсы қызмет көрсетуде, ал ондай қатынас орната алмағандардың көрсетіп отырған қызметі мардымсыз деп айтуда [12, 9]. Бұған қарап Қазақстандағы ауыл әкімдеріне бюджет бергенде осы мәселені ескеру керектігі білінеді, яғни салыстырмалы түрде тиімді географияда (өндіріс, кен, табиғи байлық т.б.) орналасқан ауылдардың бюджеті жоғары болады, ал табиғи байлығы төмен аймақтардың ауылдарының кіріс көзі аз болғандықтан қызмет көрсету сапасы төмендейді. Бұның соңы ауылдық елдімекендердің арасында теңсіздіктің пайда болуына алып келу ықтималы бар.

Париш институтынан Қазақстан үлгі алуы тиіс тағы бір мысал, қалалық шағын аудандарда да бұл жүйені қалыптастыру болып табылады. Халқының жартысына жуығы ауылдық елдімекенде тұратын Қазақстанды алдағы уақытта урбанизация үдерісі күтіп тұр. Тиісті органдардың мәліметінше алдағы кезеңде Қазақстан халқының 70% қалалық елдімекенде тұрады деп күтілуде [13, 3]. Демек қала халқының саны артып, шағын аудандар көбейетін болады. Қаладағы шағын аудан тұрғындарының ұсақ-түйек мәселелерін көтеретін, шешетін не мемлекеттік не өзін-өзі басқару органы әлі қалыптасқан жоқ. Сондықтан париш сияқты институт құру арқылы бұл мәселенің шешімін табуға болады.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТ

- 1 Güler B. *Yerel Yönetimler: Liberal açıklamalara eleştirel yaklaşım*. – Ankara, – 1998. 295 s.
- 2 Herman F. *English local government*. – L., 1950. – 562 p.
- 3 *The National Association of Local Councils (NALC)*. // www.nalc.gov.uk (28.03.2014)
- 4 Bevan M. *New parish and town councils in urban areas*. // Joseph Rowntree Foundation. www.jrf.org.uk (28.03.2014)
- 5 *Guidance on Community Governance Reviews*. // Department for Communities and Local Government publication. – L., 2010.
- 6 *Parish Council Elections: A Guide to Election Procedures*. // South Norfolk Council, 2007. web.archive.org/ (29.03.2014)
- 7 *Governance Toolkit for Parish & Town Councils*. – April 2009 (version three).
- 8 *Powers and Duties of Local Councils*. www.cdalc.info(04.07.2014)
- 9 *Parishes and other local precepting authorities: 2013–14 England (Parish Precepts Statistical Release)*. // Department for Communities and Local Government publication. 14 October 2013. www.gov.uk (06.07.2014)
- 10 Stanford M. *Parish and town councils: recent issues*. // Parliament and Constitution Centre. – 14 February 2014.
- 11 Баймағамбетов С.З. *Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару: Оқу құралы*. – Астана, 2013. – 193 б.
- 12 Bevan M. *New parish and town councils in urban areas*. // Joseph Rowntree Foundation. www.jrf.org.uk (28.03.2014)
- 13 Елмұратов Н. *Өңірлерді өрісті істер күтеді*. // Егемен Қазақстан, 21 қаңтар 2014.