

## **"Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы" Қазақстан Республикасының Президенті Жарлығының жобасы туралы**

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2012 жылғы 11 қазандағы № 1287 Қаулысы.

Қазақстан Республикасының Үкіметі **ҚАУЛЫ ЕТЕДІ:**

"Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы" Қазақстан Республикасының Президенті Жарлығының жобасы Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына енгізілсін.

Қазақстан Республикасының

Премьер-Министрі

С. Ахметов

## **Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасын бекіту туралы**

"Мемлекет басшысының 2012 жылғы 27 қаңтардағы "Әлеуметтік-экономикалық жаңғырту – Қазақстан дамуының басты бағыты" атты Қазақстан халқына Жолдауын іске асыру жөніндегі шаралар туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 жылғы 30 қаңтардағы № 261 Жарлығын іске асыру мақсатында **ҚАУЛЫ ЕТЕМІН:**

1. Қоса беріліп отырған Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы бекітілсін.

2. Осы Жарлықтың орындалуын бақылау Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігіне жүктелсін.

3. Осы Жарлық қол қойылған күнінен бастап қолданысқа енгізіледі.

Қазақстан Республикасының

Президенті

Н. Назарбаев

Қазақстан Республикасы

Президентінің

2012 жылғы " "

№ Жарлығымен

БЕКІТІЛГЕН

## **Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы**

### **Мазмұны**

1. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың пайымы.

2. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың негізгі қағидаттары мен жалпы тәсілдері.

3. Тұжырымдаманы іске асыру болжанатын нормативтік құқықтық актілердің тізбесі.

## **Кіріспе**

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы (бұдан әрі – Тұжырымдама) "Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың, жергілікті дамудың барлық мәселелерін шешуге азаматтардың қатысуын кеңейтудің маңызы зор" екендігі аталып өткен "Әлеуметтік-экономикалық жаңғырту – Қазақстан дамуының басты бағыты" атты Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 жылғы 27 қаңтардағы Қазақстан халқына Жолдауына сәйкес әзірленді.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамыту экономикалық өркендеудің, әлеуметтік әл-ауқаттың және азаматтық қоғамды қалыптастырудың міндетті шарттарының бірі болып табылады.

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы – бұл азаматтық қоғамның қалыптасуымен және дамуымен, елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының жалпы деңгейімен, жергілікті халықтың өміріне тікелей әсер ететін басқа да факторлармен және шарттармен байланысты көп кезеңді және серпінді процесс. Алайда қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен жүзеге асыруда бірқатар мәселелер орын алып отыр. Әлемнің дамыған елдерінде жергілікті өзін-өзі басқару бірнеше кезеңде құрылғаны және бұл процесс бірнеше онжылдықтарға созылғаны белгілі. Қазақстанда да белгілі бір уақыт ішінде жергілікті өзін-өзі басқару мәселесі зерттелуде және талқылануда, бұл мәселе біздің еліміздің жағдайы мен болмысына сәйкес келетін жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін таңдауға келіп тіреледі. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қалыптасуы мен даму процесі жақында басталды және әлі жалғасуда. Заңнама базасын, қолдану практикасын қайта қарауда, ең қиыны – халықтың ділін қайта бағдарлауда үлкен жұмыстар атқару қажет болып отыр.

## **1. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың пайымы**

### **1. Ағымдағы жағдайды талдау**

Заманауи әлемде мемлекеттің әл-ауқаты азаматтардың мүмкіндігін тиімді пайдаланумен айқындалады. Сондықтан көптеген дамыған елдер жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін жетілдіруге ұмтылады. Биліктің осы деңгейі халыққа барынша жақын, солар қалыптастырады, оның бақылауында және халықтың негізгі өмірлік қажеттілігін қамтамасыз ету мәселесін шешеді. Жергілікті өзін-өзі басқару орынды құрылса, тек

жергілікті ресурстардың шығыны оңтайланып қана қоймай, сонымен қатар халықтың билікке деген сенімі елеулі түрде артады.

Дамудың бүгінгі кезеңінде мұндай мәселе Қазақстанның алдында да тұр. Басқару жүйесінің тиімділігі мен бәсекеге қабілеттілігін арттыру әкімшілік-аумақтық бірлік халқының тіршілік әрекетін тікелей қамтамасыз ететін функцияларды жергілікті өзін-өзі басқаруды реттеу саласына беру қажеттілігін негіздейді.

Алайда бұл объективті тұрғыдан қажетті процесті көптеген мәселелердің шешілмегендігі мен заңнамалық реттеудің әлсіздігі тежейді. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізудің және тиісті заң жобаларын әзірлеу әрекетінің негізгі кемшілігі олардың алдын ала тұтас жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалыптастырмай, үзінді ретінде жүзеге асырылғаны болып табылады.

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару мәселесін регламенттейтін актілер Қазақстан Республикасының Конституциясы мен "Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы" 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заң болып табылады.

2007 жылы Конституцияға жергілікті өзін-өзі басқаруды халық тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асыратындығы айқындалған толықтырулар енгізілді. Заңнамада әкім мемлекеттік басқару функцияларымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын да жүзеге асыратыны, ал жергілікті деңгейдегі мәселені талқылау үшін жергілікті бірлестіктердің тікелей ерікті жиналыстарын (жиындарын) өткізуге болатыны белгіленген.

Бүгінгі күні заңды тұлғаның ұйымдық-құқықтық нысандағы ауыл (село), кент, аудандық маңызы бар қалалар, сондай-ақ қалалардағы аудандар әкімдерінің аппараттары қалыптастырылды. Бұл ретте олардың дербес бюджеті жоқ, бірақ бюджеттік бағдарламалардың әкімшісі болып табылады. Аталмыш шығыстар аудан (облыстық маңызы бар қала) бюджетінің құрамында қарастырылып, оларды тиісті мәслихаттар бекітеді. Бұл шығыстар мектепке дейінгі тәрбиелеу мен білім беруді жүзеге асыруға, мұқтаж азаматтарға үйде әлеуметтік көмек көрсетуге, елді мекендерді абаттандыру мен көгалдандыруға, шаруашылық есепке алуға және т.б. бағытталған.

Ауыл (село), ауылдық (селолық) округ, кент әкімдеріне бірқатар міндеттер жүктелген, бірақ олар қаржымен қалдық қағидаты бойынша қамтамасыз етіледі. Нәтижесінде бұл әкімдер жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде қабілетсіз болып қалады, осылайша халық тарапынан объективті наразылық туады.

Бұл мәселені шешу үшін бастапқы кезеңде 2012 жылдан бері "Өңірлерді дамыту" бағдарламасы шеңберінде жергілікті маңызы бар өзекті мәселелерді шешу үшін өңірлерді қаржылық қолдау тетігі іске асырылуда. Осы тетіктің маңызды факторы іс-шараларды іріктеу мен алынған қаражатты бөлу кезінде халықтың қатысуы болып табылады.

Қазіргі уақытта төменгі деңгейлердегі дербес бюджеттерді құру аудандық бюджеттердің көбі субвенциялы болғандықтан тоқтатылады. Төменгі басқару деңгейіндегі бюджет құрылған жағдайда, ол да субвенциялы болады (мысалы: Ақмола облысының барлық 17 ауданы облыстық бюджеттен субвенция алады, Қарағанды облысындағы 9 ауданның 8 ауданы субвенциялы) деп күтуге болады.

Сондықтан бұл деңгейлерге салықтық және салықтық емес түсімдерді бекіту олардың қаржылық өзін-өзі қамтамасыз етуіне мүмкіндік бермейді.

Сонымен қатар, қазіргі уақытта Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруда бірқатар шешілмеген мәселелер бар.

Қолданыстағы заңнамада жиналыстардың (жиындардың) жүргізілу тәртібі мен шешімдерін қабылдауды облыстық, республикалық маңызы бар қала және астана мәслихаттары анықтайтыны және бұл ретте әрқайсысы жиындарды жүргізудің өз тәртібін қабылдауы керектігі көзделген.

Алайда заңнамада қарастырылған жиналыстарда (жиындарда) жергілікті маңызы бар мәселелерді талқылауға азаматтардың қатысуы жөніндегі нормалар бүгінгі іс жүзінде орындалмай отыр. Заңнамада жиналыстардың (жиындардың) қалыптастырылу, өткізілу тәртібі мен өкілеттігі регламенттелмеген.

Меншікті қаржы қаражатын, мүлікті және басқа да ресурстық мүмкіндіктерді иелену және пайдалану құқығының шектелуі ауылдық деңгейдегі әкімдер жүктелген функцияларды жүзеге асырған кезде олардың дербестігінің жетіспеуіндегі негізгі проблемалық сәттердің бірі екені байқалады. Ауылдық әкімдердің өкілеттіктерін қолда бар жергілікті ресурстарды – жер, мүлікті қалай тиімді пайдалануға болатындығы, шағын және орта бизнеске нақты ықпал ету мәселелерін шешуде шаруашылық және экономикалық салалардағы шешімдерді қабылдау кезінде кезең-кезеңімен кеңейту қажет.

Басқарудың төменгі деңгейінде елді мекенді кешенді әлеуметтік-экономикалық орнықты дамытуды қамтамасыз ету үшін ауданды (облыстық маңызы бар қаланы) дамытудың қолданыстағы бағдарламаларына осы аумақтағы тұрғындардың бірінші кезектегі қажеттіліктері мен мұқтаждықтары өз көрінісін табатын, елді мекеннің тіршілігін қамтамасыз етуге бағытталған бюджеттік бағдарламаларды қалыптастыру үшін негіз болып табылатын кіші бөлім енгізілетін болады.

Жергілікті өзін-өзі басқару тиімділігі көбінесе өзін-өзі басқарудың құқықтық, ұйымдастырушылық және экономикалық дербестігін қамтамасыз ететін қажетті заңдардың бүкіл кешенінің болуына ғана емес, сондай-ақ тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудағы өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуіне, жергілікті өзін-өзі басқаруға арналған құқықтарды іске асырудың шынайы қабілетіне де тәуелді болатынын атап өту қажет.

Көбінесе ауылдағы тұрғындардың жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудағы өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуге қатысты құқықтық сауаттылық деңгейінің

жеткіліксіздігін ескере отырып, халық арасында қоғам мен мемлекеттегі өзін-өзі басқарудың рөлі мен орны мәселесін түсіндіруге қатысты ақпараттық-түсіндіру ісін жандандыру қажет.

Жергілікті өзін-өзі басқару тұрғындары ықшамдалып тұратын төменгі деңгейдегі әкімшілік-аумақтық бірлікте тиімді жұмыс істейтінін әлемдік тәжірибе айғақтайды. Қазақстанда бұл ауыл, село, ауылдық (селолық) округ, кент, аудандық маңызы бар қала, қаладағы аудан.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарына өкілеттіктерді аз-аздан кезең-кезеңімен беру қажет. Әйтпесе, өзін-өзі басқару органдары өздерінің алдарына қойылған міндеттерді орындай алмайды да, ортақ мақсатқа да қатер төнбек. Мемлекеттік мекемелер тарапынан болсын, халық тарапынан болсын жергілікті өзін-өзі басқару органдарына деген сенім олардың жұмыс процесінде ғана пайда болады.

2. Тұжырымдаманы іске асыру мақсаттары, міндеттері, іске асыру кезеңі және күтілетін нәтижелері

Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарында жалпы саяси жүйені одан әрі жаңғыртудың, оның ішінде Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың басымдылығы анықталған. Саяси жүйені жаңғырту процестері жалғасатын болады. 2020 жылға қарай Қазақстанда өкілдік биліктің маңызы арта түседі, үздік халықаралық стандарттарға сәйкес келетін жергілікті өзін-өзі басқару және азаматтық қоғамның тиімді институттары құрылады.

Қазақстанның 2020 жылға дейінгі Даму стратегиясының ережелерін негізге ала отырып, тұжырымдаманың мақсаты – Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін одан әрі дамытудың негізгі тұжырымдамалық бағыттарын айқындау.

Көрсетілген мақсатқа қол жеткізу үшін жоғарыда аталған түйінді проблемаларды ескере отырып, мынадай мәселелерді шешу көзделеді:

1) ауылдар (селолар), кенттер, аудандық маңызы бар қалалар деңгейлерінде басқару шешімдерін қабылдау кезінде халықтың қатысуын, мүдделілігін және жауапкершілігін ынталандыру жолымен жергілікті қоғамдастық жиналысы (жиыны) арқылы жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін біртіндеп арттыру;

2) қалалар деңгейінде жергілікті халықты толғандыратын ең маңызды проблемаларды шешу үшін басқару шешімдерін қабылдау процесіне халықтың белсенді бөлігін тарту тетігін енгізу;

3) ауылдың, кенттің, аудандық маңызы бар қаланың әкімдерін тағайындау немесе сайлау кезінде мәслихаттардың рөлін кезең-кезеңімен күшейту;

4) жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде басқарудың ауылдық деңгейлерінің қаржылық және экономикалық дербестігін кеңейту.

Іске асыру кезеңі:

бірінші кезең (2012 – 2016 жылдар) – қолданыстағы басқару схемасын, бәрінен бұрын биліктің төменгі деңгейлеріндегі әлеуетті кеңейту;

екінші кезең (2017 – 2020 жылдар) – басқарудың төменгі деңгейлерінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қалыптастыру.

Күтілетін нәтижелер:

1) жиналыс (жиын) арқылы халықтың еркін білдіру бөлігінде жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға азаматтардың конституциялық құқығын іске асыруды қамтамасыз ету;

2) халықтың рөлін, оның елді мекендерді абаттандыру мәселелерін сапалы шешуге қатысуын арттыру, басқару шешімдерін қабылдауға қатысу арқылы сапалы тұрғын үй-коммуналдық қызметтерді алуға, санитарлық жағдайды, қоғамдық тәртіпті жақсартуға халықтың мүдделілігін арттыру;

3) құрамында аудандары бар қалаларды қоспағанда, қала халқын жергілікті проблемаларды шешуге белсенді тарту тетігін әзірлеу;

4) жергілікті маңызы бар проблемаларды шешуге бөлінген бюджет қаражатының мониторингіне жергілікті халықтың қатысу тәртібін айқындау;

5) жергілікті маңызы бар өзекті мәселелерді шешуде төменгі деңгейдегі әкімдердің дербестігін кезең-кезеңімен және дәйекті нығайту;

6) халық арасында жүргізілген ақпараттық-түсіндіру жұмыстары арқылы қазақстандықтардың тыныс-тіршілігінің маңызды проблемаларын шешуде азаматтық және саяси белсенділігін арттыру.

Қазақстанда белгілі бір экономикалық және қаржылық дербестікке ие, экономикалық қайта құруларды жүргізуде мемлекетке көмек көрсетуге және өздеріне жүктелген әлеуметтік функцияларды орындауға қабілетті жергілікті өзін-өзі басқару органдарының тиімді жүйесі құрылатын болады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары жергілікті маңызы бар әртүрлі мәселелерді, оның ішінде халық мүдделерін қорғау мәселелерін шешуге қабілетті болады.

Қазіргі уақытта мемлекеттік өкілеттікті жүзеге асыруда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қатысуы қажет. Бұл көптеген мәселелерді жергілікті жерлерде шешудің барынша орындылығымен түсіндіріледі. Өз кезегінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік билік органдары арасындағы осындай өзара қатынастар басқаруды орталықсыздандыруға әкеледі және бұл органдардың өңірлік міндеттерді шешуге бірлесе қатысуын қамтамасыз етеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мәнін айқындаудың маңызды көрсеткіші олардың қызметіне халықтың тікелей қатысуы факторы болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың дербестігі мен халықтың тыныс-тіршілігін тиімді қамтамасыз ету үшін жергілікті өзін-өзі басқару органдарына біртіндеп материалдық-қаржылық ресурстарға құқық берілетін болады.

Бұл елдің әлеуметтік-экономикалық дамуына және толыққанды азаматтық қоғам қалыптастыруға жаңа серпін береді.

Тұжырымдама жобасын қабылдау конституциялық нормаларды іске асыруға, жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың және оның қызметінің заңнамалық негізін құруға, билікті орталықсыздандыру және демократияландыру салаларында нақты реформалар жүргізуге, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін арттыруға, аумақтарды басқаруға халықтың тікелей қатысуы үшін жағдай жасауға, төрешілдік пен сыбайлас жемқорлықтың теріс көріністерінің деңгейін төмендетуге мүмкіндік береді.

Ұсынылып отырған шаралардың нәтижесі түпкілікті негізде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту саясатын іске асыру болып табылады, ол өз кезегінде халықтың, жергілікті өзін-өзі басқарудың және мемлекеттік биліктің өзара іс-қимыл жүйесін құруға әкелетін, оның тиімді жұмыс істеуі:

1) Халықтың рөлін, олардың елді мекендердің мәселелерін сапалы шешуге қатысуын арттыруды.

2) Әрбір елді мекендегі халықтың тыныс-тіршілігі жағдайын жақсартуды.

3) Өңірде және мемлекетте жалпы саяси тұрақтылықты арттыруды қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

3. Әлемдік практиканың оң тәжірибесіне шолу

Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясы бекіткен 1985 жылғы 15 қазандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды конституциялық-құқықтық реттеу үшін теориялық база муниципалдық демократия мен муниципалдық басқарудың көпшілік мойындаған құндылығы болып табылады және мыналарды белгілейді:

1) жергілікті өзін-өзі басқару кез келген демократиялық қатар негіздерінің бірін құрайды;

2) мемлекеттік басқаруға қатысуға азаматтардың құқығы тікелей жергілікті деңгейде ғана жүзеге асырылады;

3) нақты билік берілген жергілікті өзін-өзі басқару органдарының болуы тиімді және сонымен қатар азаматқа мейлінше жақын басқаруды қамтамасыз етеді;

4) демократиялық жолмен құрылатын жергілікті өзін-өзі басқару органдары өзінің құзыретіне, оны жүзеге асыру тәртібіне және осыған қажетті құралдарға қатысты кең автономияға ие болуы тиіс.

Өзін-өзі басқару жүйесі тиісті экономикалық жағдайлардың, мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару арасында жүргізу мәнінің ара-жігін ажырататын анық құқықтық базаның, адамдардың бұқаралық санасының, құқықтық мәдениеті мен мінез-құлқының болуын болжайды.

Қазіргі уақытта ғылыми әдебиетте жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен орталық билік органдары арасындағы қатынастар негізі болып табылатын ұйымдастырудың әлемдік практикасында танымал модельдерін сыныптау барынша жиі кездеседі.

Осы тәсілге сәйкес жергілікті өзін-өзі басқарудың төрт базалық моделін бөліп көрсетуге болады: англосаксондық, континентальдық, аралас және кеңестік.

Англосаксондық (классикалық) модель негізінен атауы бірдей құқықтық жүйесі бар елдерде: Ұлыбритания, АҚШ, Канада, Үндістан, Австралия, Жаңа Зеландия және т.б. таратылды.

Бұл модельдің негізі сипаты формальды автономия және жергілікті өзін-өзі басқарудың дербестігі, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қамқоршылық ететін жергілікті жерлерде уәкілетті орталық үкіметтің болмауы болып табылады.

Жергілікті жерлерде билікті ұйымдастырудың континентальдық моделі англосаксондық модельден ерекшеленеді, ол континентальды Еуропа (Франция, Италия, Испания, Бельгия) елдерінде ғана емес, сондай-ақ Латын Америкасының, Таяу Шығыс елдерінің көпшілігінде таралған.

Бұл модельдің ерекше сипаты мыналар: жергілікті жерлерде жергілікті өзін-өзі басқарудың және мемлекеттік басқарудың үйлестірілу, сайлау және тағайындау, жергілікті өзін-өзі басқарудың белгілі иерархиясы, төмен тұрған буынның жоғары тұрғанға бағынуы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне мемлекеттік бақылауды жүзеге асыруға өкілетті жергілікті деңгейде арнайы орталық билік өкілінің болуы.

Қаралған модельдермен қатар жергілікті жерлерде билікті ұйымдастырудың, қандай да бір дәрежеде олардың әрқайсысының сипатын иеленген және өзінің ерекше белгілері бар нұсқалары бар. Бұл модельдер аралас деген атауға ие болды. Мұндай модельдерге Германиядағы, Австриядағы, Жапониядағы және кейбір социалистік дәуірден кейінгі және дамушы елдердегі жергілікті өзін-өзі басқаруды жатқызуға болады.

Төменгі аумақтық деңгейдегі мейлінше дербес жергілікті өзін-өзі басқарудың неғұрлым жоғары деңгейден мемлекеттік басқарумен үйлесуін аралас модельге тән белгі деп есептеуге болады.

Жергілікті жерлерде билікті ұйымдастырудың кеңестік моделі жоғарыда қарастырылған модельдерден мүлдем өзгеше. Бұл модель "социализмнің әлемдік жүйесі" елдерінде, сондай-ақ социалистік үлгіде дамушы мемлекеттердің бірқатарына жақында ғана кең таралған еді. Қазір ол социалистік бағдарды сақтап қалған кейбір елдерде (Қытай, Куба, СКДР), сондай-ақ бұрынғы Кеңес Одағы республикаларынан құрылған кейбіреуінде (Беларусь, Өзбекстан) ғана орын алған.

Бұл модельдің негізгі белгілері мыналар болып табылады: төменнен жоғарыға дейін өкілетті органдардың бірыңғай билігі, өкілетті және атқарушы органдар жүйесінің қатаң орталықтандырылуы, оның барлық буындарының иерархиялық бағыныштылығы, муниципалды меншіктің, жергілікті бюджеттердің болмауы.

Орталық және Шығыс Еуропа елдерінде мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қалыптастыру тәжірибесі



Қазақстан үшін барынша жақын болып табылады, себебі бұл елдерге де социалистік дәуірден кейінгі кеңістіктегі барлық елдерде жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі болған жергілікті кеңестердің бұрынғы жүйесін реформалауға тура келді.

Байырғы тарихы мен қалыптасқан дәстүрі бар аумақтық басқарудың Польша тәжірибесі бұл мәселеде Қазақстан үшін көрнекі болып табылады.

Қазіргі уақытта Польшаның аумақтық бөлінісінде үш деңгейдегі басқару қолданылады: гмина (кенттер/ауылдар), повят (аудан), дуан (облыс). Мұндай аумақтық бөлініс белгілі бір дәрежеде Қазақстанның қолданыстағы әкімшілік-аумақтық құрылымына ұқсас.

Дуан – Польшаның ең ірі аумақтық бірлігі; повят – аумақтық бірліктің екінші сатысы; оның құрамына бірнеше гминалар кіреді; гмина – негізгі аумақтық бірлік.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың экономикалық негізіне келетін болсақ, Польшада тиісті жергілікті және өңірлік өзін-өзі басқару органдарының кіріс көздерінің құрылымын анықтайтын аумақтық өзін-өзі басқару органдарының кірістері туралы Заң қолданылады.

Өзін-өзі басқарудың әрбір деңгейі жалпы дотация (субвенция) немесе нысаналы дотация түрінде мемлекеттік бюджеттен қаржы қаражатын тікелей алады.

Аталған табыс көздерінен басқа жергілікті өзін-өзі басқару органдары заңды жеке меншік көздерден, мысалы, өздері иелік ететін активтерден кіріс алады. Негізінен бұл жер және тұрғын үй ресурстарымен жақсы қамтамасыз етілген гминаларға қатысты. Олардың аумақтарында, әдетте, белсенді коммерциялық қызмет жүргізіледі.

Жалпы сарапшылардың бағалауы бойынша Польшаның барлық билік деңгейлерінде әкімшілік реформаның нәтижелері оң бағаланады. Дуандар санын 49-дан 16-ға дейін қысқарту ірі өңірлерді құруға мүмкіндік берді, олардың көпшілігі өзін-өзі жеткілікті түрде қамтамасыз етуге жақын. Аумақтарды әлеуметтік-экономикалық, мәдени және ғылыми әлеуеті жағынан теңестіруге ұмтылыс жасалып, оларға барынша біркелкі дербес дамуға мүмкіндік берілді. Бұл басқарушылықты арттырды, шенеуніктердің саны мен бизнесті дамыту жолындағы кедергілерді қысқартты. Дуандар өңірлік саясатты жүргізуде, халықаралық байланыстарды жолға қоюда үлкен дербестікке ие болды.

Жалпы, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың Қазақстанда қолдануға келетін шетелдік оң тәжірибеден мынадай тұжырымдар жасауға болады:

1. Польшада гмина деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың жетістігі Орталық және Шығыс Еуропаның басқа елдерімен салыстырғанда жергілікті өзін-өзі басқарудың базалық деңгейі қалыптастырылған әкімшілік-аумақтық бірліктер мөлшерінің үлкендігіне негізделген.

Бұл Польшада осы деңгейде дербес бюджеті бар толыққанды өзін-өзі басқаруды құру үшін қажетті әлеуетті қамтамасыз етуге мүмкіндік берді.

Осыны ескере отырып, Қазақстанда басқарудың төменгі деңгейлерінде толыққанды жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін әлеуетті ұлғайту мақсатында ауылдық округтер деңгейінде әкімшілік-аумақтық бірліктерді ірілендіру мәселесін шешу қажет.

2. Елді мекендердің маңыздылығы мен саны бойынша әртүрлі ерекшелігін негізге ала отырып, жергілікті өзін-өзі басқарудың ұтымды құрылымы қамтамасыз етілген.

Польшаның астанасы ретінде Варшава ерекше құқықтық мәртебеге ие (мәртебесі мен орындайтын функциялары арнайы заңмен айқындалған). Варшава өз кезегінде 18 дзельнице (ауданға) бөлінетін 1 гминадан тұратын повят болып табылады. Бүгінде Варшава – бұл ең ірі Мазовецкий дуанының орталығы.

Қалалардағы аудандар, кварталдар мен шағын аудандар деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары жоқ, бірақ гминаға онда заңды тұлға мен дербес бюджетін құрмаған көмекші құрылымдар құру құқығы заңнамалық тұрғыдан бекітілген.

Ауылдық-қалалық үлгідегі гминаларда қосалқы құрылымдар гмина аумағында орналасқан қалаларда құрылуы мүмкін.

Гмина құрамына кіретін ауылдарда да өзін-өзі басқару органдары жоқ, бірақ, онда да қосалқы бірліктер бар (заңды тұлға мен дербес бюджетті құрмаған).

Қазақстанда ірі қалаларда Польшаға ұқсас басқару құрылымы қалыптастырылған: Астана, Алматы, Қарағанды, Шымкент қалаларында аудандар, басқа облыстық маңызы бар қалаларда – орталықтандырылған басқару құрылған. Польша тәжірибесін ескере отырып, қалалардағы аудандар деңгейінде дербес бюджеті бар басқару органдарын құру орынсыз.

Сонымен бірге, ірі қалаларда қала әкімінің халықпен тұрғын үй-коммуналдық сала, санитарлық жағдай, қоғамдық тәртіпті қорғау және т. б. мәселелер бойынша өзара іс-қимыл жасауы үшін қоғамдық құрылымдар құру құқығын қалалардың мәслихаттарына бекітуге болады.

Польшада елді үш деңгейлі аумақтық бөлу қажеттілігі және повяттарды таратып және гминаларды күшейте отырып, екі деңгейлі құрылымға өту мүмкіндігі туралы пікірталас жалғасып жатқандығын атап өткен жөн.

Жалпы, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің жұмыс істеуінің шетелдік тәжірибесі осы саланы тиімді дамытудың өте көрнекі мысалдарына толы. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін одан әрі жетілдіруге қатысты Қазақстанның алдында тұрған міндеттер тұрғысынан осы тәжірибені шығармашылық түрде пайдалану маңызды. Қандай да бір мемлекеттің жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің көшірмесін жасап қана қоймай, шетелдік тәжірибеге кешенді талдау жүргізу және Қазақстан үшін барынша қолайлы, келешекте еліміздің ұлттық, аумақтық және саяси ерекшеліктерін ескере отырып, отандық жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне енгізілетін құрамдауыштарды таңдау маңызды.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың осы кезеңінде тиімді жұмыс істейтін, Қазақстан үшін барынша қолайлы жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметін ұйымдастырушылық, қаржылық, кадрлық қамтамасыз ету жүйелерін, сондай-ақ мемлекеттік билік органдарымен өзара іс-қимыл жасау тетігін қалыптастыру қажет. Шетелдік зерделенген оң тәжірибені ескере отырып, елдің мемлекеттік құрылымын, өңірлік ерекшеліктерін (үлкен аумақ, халық тығыздығының төмен болуы, халықтың жинақы тұратын топтары арасында елеулі арақашықтық), рулық және ауылдық өзін-өзі басқару саласында жинақталған құнды отандық тарихтың өткен тәжірибесі, жергілікті дәстүрлер мен мәдениетті, экономикалық және басқа да жағдайларды ескере отырып, Қазақстанның өзін-өзі басқаруын жетілдіру саясаты әзірленетін болады.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалау және дамыту төменгі деңгейлерден – селолық округтен, ауылдан (селодан) және қаладағы аудандардан басталатын болады.

## **2. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың негізгі қағидаттары мен жалпы тәсілдері**

1. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың негізгі қағидаттары

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырушылық, құқықтық және экономикалық негіздерін айқындау мақсатында осы Тұжырымдамада Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың негізгі қағидаттары мен қызметін белгілеп алу қажет.

Мыналар Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі қағидаттарына айналуға тиіс:

- 1) жергілікті маңызы бар мәселелерді халықтың дербес шешуі;
- 2) жергілікті халықтың барлық тұрғындары құқықтарының теңдігі мен заңды мүдделерінің ескерілуі;
- 3) тиісті аумақтардағы тұратын халық мүддесін тікелей қозғайтын мәселелерді шешу кезінде халық пікірінің жариялылығы және есепке алынуы;
- 4) жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамытудың кешенділігі, кезеңділігі;
- 5) жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекет тарапынан жүйелі қолдау;
- 6) жергілікті өзін-өзі басқару қызметінің ашықтығы, олардың халықтың бақылауында болуы және оған есеп беруі тиіс.

2. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тәсілдері

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту саясатын іске асыру процесі кешенділігімен де, қойылған міндеттерді шешудің белгілі бір кезеңділігімен, іске асырудың тиісті кезеңінде саясаттың басым бағыттарын айқындау қажеттілігімен сипатталады.

Осыған байланысты, Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі дамыту екі кезеңде болжанады.

Бірінші кезең (2012–2016 жылдар) – қолданыстағы басқару схемасын, ең алдымен биліктің ең төменгі деңгейлердегі әлеуетті кеңейту.

1. Ауылдар (селолар), кенттер, аудандық маңызы бар қалалар деңгейлерінде жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары (жиындары) арқылы жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін арттыру.

Мыналарды көздейтін нормаларды заңнамалық тұрғыдан бекіту ұсынылады:

1) жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырушылық құрылымдарының өкілеттігін және олардың жауапкершілігін айқындау;

2) жергілікті маңызы бар іс-шараларды қаржыландыру мәселелерін жиналыстарда (жиындарда) талқылау міндеттілігі (басқарудың төменгі деңгейі әкімдерінің дербес бюджеті болмайды, бірақ аудан бюджетінің құрамында бюджеттік бағдарламалардың әкімшілері болып табылады);

3) жиналыстарды (жиындарды) қалыптастыру, өткізу және өкілеттігі мен олардың шешімдерін ресімдеудің тәртібін нақты регламенттеу.

Қазіргі уақытта қолданыстағы заңнамаға сәйкес мемлекеттік органдардың шешімдері ғана міндетті сипатқа ие. Басқа органдардың (консультативтік-кенестік, жиналыстардың) шешімдері, әдетте ұсыныс сипатында болады.

Әкімдердің заңға қарсы шешімдерді орындауына жол бермеу және халықтың жекелеген топтарының мүдделелерін қорғауды болдырмау мақсатында әкімнің жиналыстардың (жиындардың) шешімдерін қарау міндеттілігі және халыққа заңдылықты сақтай отырып, олар қабылдаған (немесе қабылдамаған) шешімдері туралы ақпарат беру туралы ереже бекітілетін болады. Ережеде қабылданатын шешімдердің тиімділігі мен нәтижелілігін бағалау мен оларды іске асыруды қоғамдық бақылау тетігі де көзделетін болады.

Ірі қалалардағы жалпықалалық шаруашылықты басқару ерекшелігін ескере отырып, жоғарыда аталған шараларды басқарудың төменгі деңгейіне жататын Астана, Алматы, Қарағанды, Шымкент қалаларының аудандарына қолданбау ұсынылады.

Бұдан басқа:

1) ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) қолданыстағы даму бағдарламаларына ауылдың (селоның), ауылдық (селолық) округтің, кенттің, аудандық маңызы бар қаланың деңгейінде жергілікті қоғамдастық жиналыстарда (жиындарда) қабылданған халықтың бірінші кезектегі қажеттіліктері көрініс табатын кіші бөлім қосу ;

2) жергілікті халыққа жергілікті маңызы бар проблемаларды шешуге бөлінген бюджет қаражатының мониторингісіне қатысу құқығын беру нормаларын енгізу ұсынылады.

Жоғарыда аталған шаралар жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін арттыруға, шешімдерді қабылдаған кезде азаматтардың қатысуын, мүдделілігін және жауапкершілігін ынталандыруға, мемлекеттік органдарға сенімін нығайтуға мүмкіндік береді.

2. Облыстық маңызы бар қалалардың халқын (құрамында аудандары бар қалаларды қоспағанда) басқару шешімдерін қабылдау процесіне белсенді тарту тетігін құру. Қалалардың мәслихаттарына қала әкімінің халықпен өзара іс-қимыл жасауы үшін қоғамдық құрылымдар құру құқығы бекітілетін болады.

Құрылған қоғамдық құрылымдар қала әкімдеріне елді мекендердегі тұрғын үй-коммуналдық қызметтердің тиісті жұмыс істеуін, санитарлық жағдайды, қоғамдық тәртіп пен азаматтардың қауіпсіздігін қорғауды қамтамасыз етуге жәрдемдеседі. Өздері тұратын аумақтың тыныс-тіршілігі жағдайын және жалпы елді мекеннің толыққанды әлеуметтік-экономикалық дамуын жақсартуда жергілікті халықтың мүдделілігі қоғамдық және азаматтық белсенділігі артатын болады.

3. Басқарудың төменгі деңгейлерінің қаржылық дербестігін кеңейту.

Ауылдардың (селолардың), кенттердің, аудандық маңызы бар қалалардың әкімдеріне:

1) жеке кіріс көздерін (ақылы қызмет көрсетуден, ерікті және нысаналы алымдар, қайырымдылық қорлар мен демеушілердің жарналары, арнайы белгілінген орындарда сауда үшін алымдар, абаттандыру қағидаларын бұзғаны, инфрақұрылым объектілері мен жасыл желектерге зақым келтіргені, белгіленбеген орындарда сауда жасағандары үшін айыппұлдар және заңнамаға қайшы келмейтін өзге көздер есебінен кірістер) қалыптастыру құқығын беру;

2) қазынашылық органдарда жергілікті өзін-өзі басқарудың функцияларын іске асыруға бағытталған кірістер мен шығыстар көрсетілетін арнаулы шоттар ашу құқығын беру;

3) аудандық коммуналдық меншіктің бір бөлігін оларды тиімді пайдалану, жергілікті халықтың мүддесін қанағаттандыру және қосымша кірістер алу мақсатында төмен деңгейдегі әкімдерге (клубтар, кітапханалар, балабақшалар және т.б.) беру;

4) ауылдық округтің жер ресурстарын беру, нысаналы тағайындалуы бойынша пайдалану мәселелерін халық жиындарына талқылауға шығару мақсатында ауылдық деңгейдің әкімдерін өңірлік жер комиссиясының құрамына қосу ұсынылады.

Жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде толыққанды мүмкіндіктер беру мақсатында, облыстық және аудандық деңгейдегі атқарушы органдардың іске асыру және рұқсат беру функцияларын оңтайландыру есебінен ауылдық басқару деңгейінің өкілеттігі кезең-кезеңімен кеңейтілетін болады. Қазіргі уақытта "республика (орталық) – облыс – аудан – қалалық және ауылдық елді мекендер" сатылай билік өкілеттерін

қайта бөлу арқылы мемлекеттік басқару жүйесін оңтайландыру бөлігінде мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттердің аражігін ажырату жұмысы жүргізіп жатқанын атап өтеміз.

Жүргізілген жұмыстардың нәтижелері бойынша стратегиялық, бақылау, қадағалау және іске асыру функцияларын орындау шеңберінде орталық мемлекеттік және жергілікті атқарушы органдардың өзара іс-қимылының тиімді схемасы әзірленетін болады.

Осы схеманың басым бағыты қала, аудандық маңызы бар қала, кент, ауыл (село), ауылдық (селолық) округ деңгейінде тиімді мемлекеттік басқаруды және өзін-өзі басқаруды, бәрінен бұрын оның институционалдық және функционалдық нығаюын ұйымдастыру болады.

4. Өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудағы өз құқықтары мен мүмкіндіктерін іске асыру мәселелері бойынша халықтың құқықтық сауаттылығын арттыру жөнінде іс-шараларды ұйымдастыру және өткізу, оның ішінде:

1) жергілікті өзін-өзі басқару органдары үшін кадрлар даярлау, қайта даярлау және біліктілігін арттыру;

2) өзін-өзі басқару органдарына консультация, жергілікті өзін-өзі басқарудың өзекті мәселелері бойынша конференциялар, семинарлар ұйымдастыру және өткізу, практикалық тәжірибе алмасу және басқаларды қамтитын жергілікті өзін-өзі басқару қызметін ұйымдастырушылық-әдістемелік қолдау;

3) жергілікті өзін-өзі басқаруды ақпараттық қолдау, оның ішінде жергілікті өзін-өзі басқарудың идеяларын, қағидаттары мен міндеттерін халық арасында кеңінен тарату, реформалардың барысы мен проблемалары туралы, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне қоғамдық бақылау жүйесін құруда халықтың рөлі туралы ақпараттандыру, сауалнамалар мен әлеуметтік зерттеулер жүргізу.

Жоғарыда аталған шаралар төменгі деңгейдегі әкімдердің шаруашылық және экономика салаларындағы шешімдерді қабылдау өкілеттігін кеңейтуге мүмкіндік береді, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейінің қаржылық дербестігін қамтамасыз етеді.

Екінші кезең (2017–2020 жылдар) – басқарудың төменгі деңгейлерінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қалыптастыру. Басқару және қаржыландыру тетіктерін 2012-2016 жылдар ішінде практикалық пысықтау жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қалыптастыру үшін базалық алғышарт болады.

Осы кезеңде жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару функцияларының аражігін ажырату, өкілдік органдарды, қоғамдық кеңестерді, бюджетті, меншікті қалыптастыру мәселелері шешілетін болады.

Толыққанды жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін әлеуетті ұлғайту мақсатында ауылдық округтер деңгейінде әкімшілік-аумақтық бірліктерді ірілендіру мәселелері пысықталатын болады.

Жоғарыда баяндалғанды ескере отырып, 2017 жылдан бастап ауылдардың (селолардың), кенттердің, аудандық маңызы бар қалалардың әкімдерін сайлауды аудандық мәслихаттардың немесе халықтың өткізуі ұсынылады.

Бұл ретте, әлемдік тәжірибені ескере отырып, ірі қалалардағы аудандардың әкімдерін сайлауды енгізу мәселесі қосымша зерделенетін болады.

### 3. Тұжырымдаманы іске асыру құралдары

"Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспары туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 1 ақпандағы № 922 Жарлығында, сондай-ақ осы Тұжырымдаманың ережелерінде айқындалатын міндеттер мен индикаторларды жергілікті өзін-өзі басқарудың жұмыс істеу саласын реттейтін заңнамалық және заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру жолымен іске асыру көзделген.

Осы Тұжырымдаманың ережелері жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері бойынша заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру арқылы іске асырылатын болады.

### **3. Тұжырымдаманы іске асыру болжанатын нормативтік-құқықтық және құқықтық актілердің тізбесі**

Осы Тұжырымдаманы іске асыру мынадай нормативтік-құқықтық актілер арқылы болжанады:

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы (1995 жылы 30 тамызда республикалық референдумда қабылданды).

2. 2008 жылғы 4 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Бюджет кодексі.

3. 1994 жылғы 27 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі (Жалпы бөлім).

4. 1999 жылғы 1 шілдедегі Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі (Ерекше бөлім).

5. 2001 жылғы 30 қаңтардағы "Әкімшілік құқық бұзушылық туралы" Қазақстан Республикасының кодексі.

6. 2003 жылғы 20 маусымдағы Қазақстан Республикасының Жер кодексі.

7. "Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңы.

8. "Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 18 маусымдағы № 827 Жарлығы.

9. "Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесінің одан әрі жұмыс істеуінің кейбір мәселелері туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 4 наурыздағы № 931 Жарлығы.

10. "Облыстық аудандық маңызы бар қалалар мен облыстар аудандарының, облыстық маңызы бар қалалардағы аудандардың, республикалық маңызы бар қала мен астанадағы аудандардың, кенттердің, ауылдардың (селолардың), ауылдық (селолық) округтердің әкімдерін қызметке тағайындау, олардың өкілеттігін тоқтату және қызметтен босату тәртібі туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 19 мамырдағы № 86 Жарлығы.

11. "Өңірлерді дамыту" бағдарламасын бекіту туралы" Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2011 жылғы 26 шілдедегі № 862 қаулысы.