



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

Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 жылғы 28 қарашадағы № 438 Жарлығы.

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 Республикасындағы 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 28 қарашадағы  
№ 438 Жарлығымен  
бекітілген

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

Астана, 2012 жыл

### **Мазмұны**

Кіріспе

1. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың пайымы
2. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың және қызметінің негізгі қағидаттары
3. Тұжырымдаманы іске асыру көзделетін 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 Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы – бұл мемлекет институттары мен азаматтық қоғамның дамуымен, елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының жалпы деңгейімен, жергілікті халықтың өміріне тікелей әсер ететін басқа да факторлармен және жағдайлармен байланысты көп кезеңді және серпінді процесс.

Қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен жүзеге асыруда бірқатар проблемалы мәселелер орын алып отыр. Әлемнің дамыған елдерінде жергілікті өзін-өзі басқару бірнеше кезеңде қалыптасқаны және бұл процесс тарихи ұзақтығымен сипатталатыны белгілі. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару проблемаларын шешу тәсілдері де пысықталуда және негізгі мәселе біздің еліміздің жағдайы мен болмысына сәйкес келетін жергілікті өзін-өзі басқару моделі параметрлерін айқындауға келіп тіреледі. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қалыптасуы мен дамуы процесі салыстырмалы түрде жақында басталды. Заңнама базасын, қолдану практикасын қайта қарауда, басқару жүйесін түзетуде және халықтың таным-түсінігін өзгертуде үлкен жұмыс күтіп тұр.

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

**Ескерту. 3-бөлімге өзгеріс енгізілді - ҚР Президентінің 10.09.2019 № 151 Жарлығымен.**

### **1. Ағымдағы жағдайды талдау**

Заманауи әлемде мемлекеттің әл-ауқаты жалпы ұлт әлеуетін және жекелей алғанда азаматтардың мүмкіндіктерін тиімді пайдаланумен айқындалады. Сондықтан көптеген дамыған елдер жергілікті өзін-өзі басқару үлгісін жетілдіруге ұмтылады.

Биліктің осы деңгейі халыққа барынша жақын, негізінен оны халық қалыптастырады, оның бақылауында болады және халықтың негізгі өмірлік қажеттілігін қамтамасыз ету мәселесін шешеді. Жергілікті өзін-өзі басқару ұтымды құрылса, тек жергілікті ресурстардың жұмсауы оңтайланып қана қоймай, сонымен қатар, халықтың билікке деген сенімі едәуір артады.

Мемлекет дамуының бүгінгі кезеңінде мұндай мәселе Қазақстанның алдында тұр. Мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігі мен бәсекеге қабілеттілігін арттыру

жергілікті қоғамдастықтың тыныс-тіршілігін тікелей қамтамасыз ететін бірқатар функцияларды жергілікті өзін-өзі басқаруды реттеу саласына беруді талап етеді.

Алайда бұл процесс көптеген мәселелердің шешілмегендігімен және заңнамалық реттеудің жеткіліксіздігімен тежелуде. Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізуге ұмтылудағы негізгі кемшілік жергілікті өзін-өзі басқарудың тұтас моделін алдын ала әзірлемей, олардың үзінді ретінде жүзеге асырылғаны болып табылады.

Қазіргі уақытта Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізі 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 әкімнің мемлекеттік басқару функцияларымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын да жүзеге асыратыны, ал жергілікті деңгейдегі мәселелерді талқылау үшін жергілікті қоғамдастықтың тікелей еркін білдіру арқылы жиналыстарын (жиындарын) өткізуге болатыны белгіленген.

Бүгінгі күні мемлекеттік мекеме ұйымдық-құқықтық нысанында ауыл (село), кент, аудандық маңызы бар қалалар, сондай-ақ қалалардағы аудандар әкімдерінің аппараттары қалыптасқан. 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 тиімді шешуде қабілетсіз, осылайша халық тарапынан объективті наразылық туады.

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

Қазіргі уақытта жергілікті басқарудың ең төменгі деңгейінде дербес бюджеттерді қалыптастыру аудандық бюджеттердің көбі субвенциялы болғандықтан тежелуде. Төменгі басқару деңгейіндегі бюджет қалыптасқан жағдайда, ол да субвенциялы болуы

мүмкін (мысалы: Ақмола облысының барлық 17 ауданы облыстық бюджеттен субвенция алады, Қарағанды облысындағы 9 ауданның 8 ауданы субвенциялы) деп күтуге болады.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды тікелей жүзеге асыруда бірқатар шешілмеген мәселелер де бар.

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

Алайда заңнамада көзделген 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.

Ауылдық деңгейдегі әкімдердің жүктелген функцияларды жүзеге асыруы кезінде олардың жеткіліксіз дербестігін айқындайтын негізгі проблемалық сәттердің бірі дербес қаржы қаражатын, мүлікті және басқа да ресурстық мүмкіндіктерді иелену және оларға билік ету құқығының шектелуі болып табылады.

Ауыл әкімдерінің шаруашылық және әлеуметтік салаларда шешімдер қабылдаудағы қолда бар жергілікті ресурстарды – жер, мүлікті қалай пайдалануға болатындығы, шағын және орта бизнестің өсуіне нақты жәрдемдесу мәселелерін шешуде өкілеттіктерін 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 көрініс табатын, жергілікті қоғамдастықтың тіршілігін қамтамасыз етуге бағытталған бюджеттік бағдарламаларды қалыптастыру үшін негіз болып табылатын кіші бөлім енгізу қажет.

Жергілікті өзін-өзі басқару тиімділігі көбінесе өзін-өзі басқарудың құқықтық, ұйымдастырушылық және экономикалық негізін қамтамасыз ететін қажетті заңдардың барлық кешенінің болуына ғана емес, сондай-ақ халықтың жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінде өзінің құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуіне, жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудың нақты қабілетіне де байланысты болады.

Ауыл тұрғындарының көпшілігінің жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырудағы өз құқықтары мен мүмкіндіктерін түсінуге қатысты құқықтық сауаттылығының ағымдағы деңгейін ескере отырып, халыққа қоғам мен мемлекеттегі өзін-өзі басқарудың рөлі мен орнын түсіндіруде ақпараттық-насихаттау ісін жандандыру қажет.

Тұрғындары жинақы тұратын төменгі деңгейдегі әкімшілік-аумақтық бірлікте жергілікті өзін-өзі басқару 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 кезең-кезеңімен беру қажет, әйтпесе өзін-өзі басқару органдары өздерінің алдарына қойылған міндеттерді орындай алмауы мүмкін. Мемлекеттік институттар тарапынан болсын, азаматтар 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 жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың басымдығы анықталған. Қазақстанда 2020 жылға қарай өкілді биліктің маңызы арта түсетіндігі, үздік халықаралық стандарттарға сәйкес келетін жергілікті өзін-өзі басқару және азаматтық қоғамның тиімді институттары құрылады деп күтіледі.

Қазақстанның 2020 жылға дейінгі Даму стратегиясының ережелерін негізге ала отырып, Тұжырымдаманың мақсаты – біздің елімізде 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) аудандық маңызы бар қалаларда, ауылдық (селолық) округтерде, ауылдық (селолық) округтердің құрамына кірмейтін ауылдарда (селоларда) әкімдерді тағайындау немесе сайлау кезінде мәслихаттардың рөлін арттыру;

4) жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде басқарудың төменгі деңгейінің қаржылық және экономикалық дербестігін кеңейту.

Іске асыру кезеңі:

бірінші кезең (2013–2014 жылдар) – басқарудың төменгі деңгейлеріндегі қолданыстағы жүйенің әлеуетін кеңейту;

екінші кезең (2015–2020 жылдар) – жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі дамыту.

Күтілетін нәтижелер:

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

2) 2013 жылдың соңына дейін аудандар (қалалар) мәслихаттарының сайлау арқылы аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдық (селолық) округтердің, ауылдық (селолық) округтердің құрамына кірмейтін ауылдардың (селолардың) әкімдерін сайлауды енгізу;

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

4) қала халқын жергілікті проблемаларды шешуге белсенді тарту;

5) жергілікті маңызы бар проблемаларды шешуге бөлінген бюджет қаражатын пайдаланудың мониторингіне жергілікті халықтың қатысуы;

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

7) ақпараттық-түсіндіру жұмыстарын жүргізу арқылы қазақстандықтардың қоғамның тыныс-тіршілігінің маңызды проблемаларын шешуде азаматтық белсенділігін арттыру.

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

Қазіргі уақытта мемлекеттік функцияларды жүзеге асыруда жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қатысуын қамтамасыз ету қажет. Бұл мемлекеттік басқарудың бірқатар мәселелерін жергілікті жерде шешудің барынша орындылығымен түсіндіріледі. Өз кезегінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік билік органдары арасындағы осындай өзара қатынастар схемасы басқарудың деңгейлері арасында өкілеттіктерді қайта бөлуге әкеледі, бұл ретте біздің еліміздің біртұтас құрылымын сақтай отырып бұл органдардың өңірлік міндеттерді шешуге бірлесе қатысуын қамтамасыз етеді.

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

Жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімді жұмыс істеуін және халықтың тыныс-тіршілігін қамтамасыз ету үшін жергілікті өзін-өзі басқарудың жергілікті органдарына материалдық-қаржылық ресурстардың тиісті көлемі біртіндеп берілетін болады.

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

Тұжырымдаманы қабылдау конституциялық нормаларды іске асыруға, жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың және оның қызметінің заңнамалық негізін құруға, билікті демократияландыру саласында нақты реформалар жүргізуге, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін арттыруға, мемлекетті басқаруға халықтың

тікелей қатысуы үшін жағдай жасауға, төрешілдік пен сыбайлас жемқорлық көріністерінің деңгейін төмендетуге мүмкіндік береді.

Ұсынылып отырған шаралардың түпкілікті нәтижесі 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 әкеледі, оның тиімді жұмыс істеуі:

1) жергілікті мәні бар мәселелерді сапалы шешуде халықтың рөлін, оның қатысуын арттыруды;

2) әрбір елді мекендегі халықтың өмір сүру деңгейін арттыруды;

3) өңірде және тұтас алғанда мемлекетте саяси тұрақтылықты арттыруды қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

3. Әлемдік практиканың оң тәжірибесіне шолу

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

1) жергілікті өзін-өзі басқару демократиялық құрылыстың негіздерінің бірін құрайды;

2) азаматтардың мемлекетті басқаруға қатысу құқығы атап айтқанда жергілікті деңгейде тікелей жүзеге асырылуы мүмкін;

3) нақты өкілеттіктер берілген жергілікті өзін-өзі басқару органдарының болуы тиімді де азаматтарға мейлінше жақын басқаруды қамтамасыз етеді;

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

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қағидаттары әлемнің көптеген елдерінің муниципалдық заңнамасы үшін құқықтық негіз болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық Хартиясы жергілікті өзін-өзі басқару онсыз жүзеге асырылуы мүмкін емес төрт негізгі белгісін бөліп көрсетеді:

заңмен белгіленген шекте жұмыс істейтін билік;

жергілікті өзін-өзі басқаруға ресурстарды дербес басқару құқығын беру;

мемлекетте айқын белгіленген функциялары бар билік;

жергілікті өзін-өзі басқарудың сайлау органдарының болуы.

Өзін-өзі басқару жүйесі тиісті экономикалық жағдайлардың, мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару арасында қызмет мәнінің аражігін ажырататын айқын құқықтық базаның, адамдардың бұқаралық санасының, құқықтық мәдениеті мен мінез-құлқының өзгеше деңгейінің болуын көздейді.

Қазіргі уақытта ғылыми-теориялық тұрғыда жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен орталық билік органдары арасындағы базалық қатынастар негізі болып табылатын жергілікті биліктің ұйымдастыру модельдерін сыныптау жалпыға танылған.

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

Англосаксондық модель негізінен атауы бірдей құқықтық жүйесі бар елдерде: Ұлыбританияда, АҚШ-та, Канадада, Үндістанда, Австралияда, Жаңа Зеландияда және т.б. таралған.

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 континенттік моделі англосаксондық модельден ерекшеленеді, ол континенттік 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 басқаруды үйлестіру, 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 орталық биліктің арнайы өкілінің болуы.

Қаралған модельдермен қатар жергілікті жерде 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 осыдан аз ғана уақыт бұрын барынша таралған еді. Қазір ол социалистік бағдарды сақтап қалған кейбір елдерде (Қытай, Куба, СКДР), сондай-ақ бұрынғы Кеңес Одағы республикаларынан құқықтық мұрагері болып табылатын кейбір мемлекеттерде (Беларусь, Өзбекстан) ғана орын алған.

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



Орталық және Шығыс Еуропа елдерінде мемлекеттік басқаруды жетілдіру 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 басқарудағы Польшаның тәжірибесі бұл мәселеде Қазақстан үшін барынша көрнекі болып табылады.

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

Воеводство – 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.

Жалпы, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың Қазақстанда қолдануға келетін шетелдік оң тәжірибесін 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 қалыптасқан 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 оңтайландыру мәселесін шешу қажет.

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

Варшава Польшаның астанасы ретінде ерекше құқықтық мәртебеге ие (мәртебесі мен орындайтын функциялары арнайы заңмен айқындалған). Бүгінде Варшава – бұл ең ірі Мазовецкий воеводствосының 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.

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

Қазақстанда жалпы ірі қалаларда Польшаға ұқсас басқару құрылымы қалыптасқан: Нұр-Сұлтанда, Алматыда, Шымкентте, Қарағандыда аудандар, басқа облыстық маңызы бар қалаларда – орталықтандырылған басқару құрылған. Польша тәжірибесін ескере отырып, қаладағы аудан деңгейінде дербес бюджеті бар басқару органдарын құру орынсыз.

Сонымен бірге, ірі қалаларда әкімнің халықпен өзара іс-қимыл жасауы үшін заңмен белгіленген тәртіпте азаматтардың қауіпсіздігі мен қоғамдық тәртіпті қорғау, елді мекендерде тұрғын үй-коммуналдық қызметтердің тиісінше жұмыс істеуін, санитарлық жағдай және т. б. мәселелер бойынша қоғамдық құрылымдар құру құқығын қалалардың мәслихаттарына бекітуге болады.

Жалпы, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің жұмыс істеуінің шетелдік тәжірибесі осы институтты тиімді дамытудың өте көрнекі мысалдарына толы. Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұлттық жүйесін одан әрі жетілдіруге қатысты Қазақстанның алдында тұрған міндеттер тұрғысынан осы тәжірибені оңтайлы түрде пайдалану маңызды.

Біздің елімізде 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 органдармен өзара іс-қимыл жасау тетігін қалыптастыру қажет. Шетелдік оң тәжірибені ескере отырып елдің мемлекеттік құрылымын, өңірлік ерекшеліктерін (үлкен аумақ, халық тығыздығының төмен болуы, халықтың жинақы тұратын топтары арасында елеулі арақашықтық), ауылдың өзін-өзі басқару саласында жинақталған пайдасы көп отандық тарихымыздың өткен тәжірибесін, жергілікті дәстүрлері мен мәдениетін, экономикалық және басқа да ерекшеліктерді ескере отырып, Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдірудің кешенді шаралары әзірленетін болады.

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

## **2. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың және қызметінің негізгі қағидаттары**

**Ескерту. 2-бөлімге өзгеріс енгізілді - ҚР Президентінің 10.09.2019 № 151 Жарлығымен.**

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

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ұйымдастырушылық, құқықтық және экономикалық негіздерін айқындау мақсатында осы Тұжырымдамада:

- 1) жергілікті маңызы бар мәселелерді халықтың дербес шешуі;
- 2) елді мекендердің барлық тұрғындары құқықтарының заңдылығын, теңдігі мен заңды мүдделерінің ескерілуі;
- 3) тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктерде тұратын халық мүддесін тікелей қозғайтын мәселелерді шешу кезінде азаматтар пікірінің жариялылығы және есепке алынуы;
- 4) жергілікті мәселелерді шешу барысында жалпымемлекеттік мүдделерді сақтау;
- 5) мемлекеттік маңызды мәселелерді шешуге қатысуы;
- 6) төменгі тұрған орган Конституцияға, заңдарға, Мемлекет басшысының және Үкіметтің актілеріне қайшы келетін іс-әрекетке жол берген, тиімді басқаруға өзінің қабілетсіздігін танытқан жағдайларда ғана жоғары тұрған басқару органының оның іс-қимылына араласуы және мұндай араласу заңды және орынды болып есептелген жағдайда, белгілі бір шарттардың болуы кезінде жол берілетіні негізделген біртұтастық қағидаты;
- 7) жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамытудың кешенділігі, кезеңділігі;
- 8) жергілікті өзін-өзі басқаруды мемлекет тарапынан қолдау;
- 9) жергілікті өзін-өзі басқару органдар қызметінің ашықтығы, олардың халықтың бақылауында болуы және оған есеп беруі болуы тиіс Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың және қызметінің негізгі қағидаттарын айқындау қажет.

## 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, сондай-ақ 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 (2013–2014 жылдар) – басқарудың төменгі деңгейлеріндегі қолданыстағы жүйенің әлеуетін кеңейту;

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

Мыналарды көздейтін нормаларды заңнамалық тұрғыдан бекіту ұсынылады:

1) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкілеттіктері мен олардың жауапкершілігін айқындау;

2) жиналыстар мен жиындарды қалыптастыру, өткізу және өкілеттігі, олардың шешімдерін ресімдеудің тәртібін регламенттеу;

3) жергілікті маңызы бар іс-шараларды қаржыландыру мәселелерін жиналыстарда немесе жиындарда талқылау міндеттілігі (басқарудың төменгі деңгейі әкімдерінің дербес бюджеті болмайды, бірақ аудан бюджетінің құрамындағы он бес бюджеттік бағдарламаның әкімшілері болып табылады).

Жергілікті қоғамдастықтың жиындары жалпыға ортақ талқылауды талап ететін ең маңызды мәселелер бойынша өткізілетін болады (әкімнің есебі, жиналыстарға қатысушылар құрамын айқындау және т. б.).

Жергілікті қоғамдастықтың жиналысы жергілікті қоғамдастықтың ағымдағы мәселелерін талқылау үшін өтетін болады: бюджеттік бағдармалар, жеке кіріс көздерін қалыптастыру және қолдану және басқа мәселелер.

Жергілікті қоғамдастық жиналысына қатысушылар жиын өкілеттік берген, халықтың жекелеген топтарының мүддесін білдіретін: ардагерлер, отбасы мен әйел істері бойынша, жастар істері бойынша, ақсақалдар, үйлер, көшелер мен квартал комитеттері және тағы басқа өкілдерден құралатын болады.

Жергілікті қоғамдастық жиындарының өкілдері заңнамамен айқындалған кезеңге жіберіледі және өз қызметін тұрақты негізде атқарады.

Төменгі деңгейдегі әкімдердің жергілікті маңызы бар мәселелер жөніндегі шешімдерін жиналыстар өкілдері келіседі және мақұлдайды. Тиісті мәселелердің шешімдерінде ымыраға келмеген жағдайда, олар жоғары тұрған органның құзыретіне өтетін болады.

Әкімдердің заңға қарсы шешімдерді орындауына жол бермеу және халықтың жекелеген топтары мен жіктерінің мүдделерін қорғауды болдырмау мақсатында әкімнің жиналыстар мен жиындар шешімдерін қарау міндеттілігі және заңдылықты сақтай отырып, ол қабылдаған (немесе қабылдамаған) шешімі туралы халыққа ақпарат беру туралы ереже бекітілетін болады.

Ірі қалалардағы жалпықалалық шаруашылықты басқару ерекшелігін ескере отырып, жоғарыда аталған шараларды басқарудың төменгі деңгейіне жататын Нұр-Сұлтан, Алматы, Шымкент, Қарағанды қалаларындағы аудандарға қолданбау ұсынылады;

4) жергілікті халыққа жергілікті маңызы бар проблемаларды шешуге бөлінген бюджет қаражатының мониторингіне қатысу құқығын беру жөніндегі норманы енгізу.

5) ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) қолданыстағы даму бағдарламаларына ауылдың (селоның), ауылдық (селолық) округтің, кенттің, аудандық маңызы бар қаланың деңгейінде жергілікті қоғамдастықтың жиналыстарында және жиындарында қабылданған, халықтың бірінші кезектегі қажеттіліктері көрініс табатын кіші бөлім қосу.

Жоғарыда аталған шаралар жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде халықтың рөлін арттыруға, шешімдерді қабылдаған кезде азаматтардың қатысуын, мүдделілігін

және жауапкершілігін ынталандыруға, мемлекеттік органдарға деген сенімін нығайтуға мүмкіндік береді.

2. Қала халқын басқару шешімдерін қабылдау процесіне белсенді тарту тетіктерін құру және дамыту.

Қалалардың мәслихаттарына қала (қаладағы аудандар) әкімінің халықпен өзара іс-қимыл жасауы үшін қоғамдық құрылымдар құру құқығы бекітілетін болады, олардың қызметін қаржыландыруды жергілікті бюджеттің есебінен мемлекеттік тапсырыс бойынша жүзеге асыру ұсынылады.

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

3. Аудандық маңызы бар қалаларда, ауылдық (селолық) округтерде, ауылдық (селолық) округтердің құрамына кірмейтін ауылдарда (селоларда) әкімдерді сайлауды енгізу.

Ауылдың (селоның), кенттің, ауылдық (селолық) округтің, аудандық маңызы бар қаланың әкімі лауазымына кандидаттарды тиісті мәслихаттың қарауына енгізуді ауданның (қаланың) әкімдері балама негізде жүзеге асыратын болады.

Төменгі деңгейдегі әкімдерді лауазымынан босату тек аудан (қала) әкімінің ұсынысы бойынша жүзеге асырылуы тиіс.

Сайлау енгізілген кезде әкімдер ауылда (селода) және аудандық маңызы бар қалада жергілікті өзін-өзі басқарудың жеке өкілді органын құрмай, атқарушы органның да, өкілді органның да функцияларын бірге атқаратын болады.

Бұл ретте қазіргі кезде демократиялық тәртіппен, яғни тиісті мәслихат депутаттарының алдын ала келісімімен жүзеге асырылатын облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың, аудандардың әкімдерін тағайындаудың қолданыстағы тәртібін сақтау орынды.

Әлемдік тәжірибені және жалпықалалық шаруашылықты басқару ерекшелігін ескере отырып, ірі қалаларда аудандар әкімдерінің сайлауын енгізу орынсыз.

4. 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 белгіленген орындардағы сауда үшін алымдар, абаттандыру қағидаларын бұзғаны, инфрақұрылым

объектілері мен жасыл желектерге зақым келтіргені, белгіленбеген орындарда сауда жасағаны үшін айыппұлдар және заңнамаға қайшы келмейтін өзге көздер есебінен кірістер) қалыптастыру құқығы беріледі;

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

3) аудандық коммуналдық меншіктің бір бөлігі (клубтар, кітапханалар, балабақшалар және т.б.) оларды тиімді пайдалану, жергілікті халықтың сұраныстары мен мұқтаждықтарын қанағаттандыру және қосымша кірістер алу мақсатында берілетін болады.

Бұл ретте жеке кіріс көздерін қалыптастыру және пайдалану, сондай-ақ коммуналдық меншікті пайдалану процестеріне мемлекеттік қаржылық бақылауды және қоғамдық бақылауды жүзеге асыру ұсынылады.

Жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде толыққанды мүмкіндіктер беру мақсатында, облыстық және аудандық деңгейдегі атқарушы органдардың іске асыру және рұқсат беру функцияларын оңтайландыру есебінен төменгі басқару деңгейіндегі әкімдердің өкілеттігі кезең-кезеңімен кеңейтілетін болады. Қазіргі уақытта "республика (орталық) – облыс – аудан – қалалық және ауылдық елді мекендер" сатылай билік өкілеттіктерін қайта бөлу арқылы мемлекеттік басқару жүйесін оңтайландыру бөлігінде мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктердің аражігін ажырату жұмысы жүргізілуде.

Жүргізілген жұмыстың 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 ұйымдастыру, ең алдымен оны институционалдық және функционалдық нығайту болады.

5. 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 органдарының лауазымды адамдары мен қызметкерлеріне консультация беруді, жергілікті өзін-өзі басқарудың өзекті мәселелері бойынша конференциялар, семинарлар ұйымдастыруды және өткізуді, практикалық тәжірибе алмасуды және басқаларды қамтитын жергілікті өзін-өзі басқару қызметін ұйымдастырушылық-әдістемелік қолдау;

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

Жоғарыда аталған шаралар төменгі деңгейдегі әкімдердің шаруашылық және әлеуметтік-экономикалық салаларда шешімдер қабылдау өкілеттіктерін кеңейтуге мүмкіндік береді, жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуде мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейінің қаржылық дербестігі мен жауапкершілігін қамтамасыз етеді.

Екінші кезең (2015–2020 жылдар) – жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі дамыту.

2013-2014 жылдар ішінде басқару және қаржыландыру тетіктерін практикалық пысықтау жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі дамыту органдарын қалыптастыру үшін базалық алғышарт болады.

2014 жылдан кейін жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару функцияларының аражігін одан әрі ажырату (функцияларды беру) мәселелері қаралып, өзін-өзі басқару органдарының бюджетін және меншігін қалыптастыру мәселелері, сондай-ақ ауылдық округтер деңгейінде әкімшілік-аумақтық бірліктерді онтайландыру мәселелері пысықталатын болады (толыққанды жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін әлеуетті ұлғайту мақсатында).

### 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 арқылы 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 көзделетін нормативтік-құқықтық актілердің тізбесі**

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

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" 2001 жылғы 23 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңы.
8. "Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік бақылау және қадағалау туралы" 2011 жылғы 6 қаңтардағы Қазақстан Республикасының Заңы.
9. "Мемлекеттік мүлік туралы" 2011 жылғы 1 наурыздағы Қазақстан Республикасының Заңы.
10. "Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 18 маусымдағы № 827 Жарлығы.
11. "Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесінің одан әрі жұмыс істеуінің кейбір мәселелері туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 4 наурыздағы № 931 Жарлығы.
12. "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.
13. "Өңірлерді дамыту" бағдарламасын бекіту туралы" Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2011 жылғы 26 шілдедегі № 862 қаулысы.