

Жергілікті өзін-өзі басқару туралы Заң жобасы

Қазақстандағы «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» қағидаты қоғамның жергілікті өзін-өзі басқару институттарын дамыту қажеттілігіне байланысты өзгерістердің қажеттілігін көрсетеді. Азаматтық қоғамды кезең-кезеңімен жандандыру елдің жергілікті қоғамдастығының Конституциялық құқықтардың іске асырылуын дербес бақылау мүмкіндіктеріне ұмтылысын көрсетеді. Бұл өз кезегінде жергілікті өзін-өзі басқаруға Мемлекеттік басқару институттарының ұстанымдары мен халықтың мүдделерін жақындастыруға қамқорлық жасау үшін ресми өкілеттіктер алуға мүмкіндік береді. Сондықтан «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заң жобасын (бұдан әрі – заң жобасы) қараудың өзектілігі мен уақтылығына күмән келтірмейді.

Өз кезегінде Парламентаризм институты оның мазмұнын қарастыра отырып, келесі ескертулер мен ұсыныстарды айтқан жөн деп санайды.

1. Бірінші кезекте, заң жобасының жекелеген нормаларының Қазақстан Республикасы Конституциясының ережелеріне сәйкес келмеуі сияқты тұжырымдамалық сипаттағы ескертулерге тоқталу қажет.

Қазақстан Республикасының Конституциясындағы жергілікті өзін-өзі басқару мәселелеріне 89-баптың нормалары, сондай-ақ 61-баптың 3-тармағының 3) тармақшасы арналады, онда Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, «мемлекеттік органдар мен **жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметінің**, мемлекеттік және әскери қызметтің **негіздеріне**» қатысты негіз қалаушы қағидаттар мен нормаларды белгілейтін **заңдар** шығаруға құқылы деп көзделген.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабының 3-тармағына сәйкес «Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен олардың қызметі заңмен реттеледі».

Заң жобасы осы нормаларға толық сәйкес келмейді деп есептейміз.

1) Мәселен, заң жобасында басқа нормативтік құқықтық актілерге сілтеме жасалатын сілтеме нормалары бар (мысалы, 8-баптың 4) тармақшасы мен 15-тармақшасының, 8-баптың 4-тармағының 4) тармақшасы және т.б.). Конституцияның жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері тек заңдармен реттелетіні туралы көрсетілген ережесін ескере отырып, жергілікті өзін-өзі басқаруды реттеу бөлігінде өзге де нормативтік құқықтық актілерге, оның ішінде уәкілетті орган бекітетін үлгілік регламенттерге сілтемелерді алып тастай отырып, заң жобасын ҚР Конституциясының нормаларына сәйкес келтірген жөн және т.б.

2) Заң жобасының 11-бабының 3-тармағында «сот әрекетке қабілетсіз, әрекет қабілеті шектеулі деп таныған, сот үкімі бойынша бас бостандығынан айыру орындарында ұсталатын, сондай-ақ мемлекеттік лауазымды атқаратын адамдарды қоспағанда, он сегіз жасқа толған Қазақстан Республикасының азаматы кеңес мүшесі болып сайлана алады» деп көзделеді.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасы Конституциясының 33-бабының 2 және 3-тармақтарына сәйкес Республика азаматтарының мемлекеттік органдар мен *жергілікті өзін-өзі басқару органдарын* сайлауға және оларға сайлануға, сондай-ақ республикалық референдумға қатысуға құқығы бар. Сот *іс-әрекетке қабілетсіз* деп таныған, сондай-ақ *сот үкімі бойынша бас бостандығынан айыру орындарында* отырған азаматтардың сайлауға және сайлануға, республикалық референдумға қатысуға құқығы жоқ. Осындай ереже «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 28 қыркүйектегі № 2464 Конституциялық заңының 4-бабының 3-тармағында бекітілген.

Бұдан басқа, аталған Конституциялық заңның 4-бабының 4-тармағында «Қазақстан Республикасының Президенттігіне, Қазақстан Республикасы Парламентінің, мәслихаттардың депутаттығына, әкімге кандидат, *сондай-ақ өзге де жергілікті өзін-өзі басқару органының мүшелігіне кандидат бола алмайды:*

1) заңда белгіленген тәртіппен өтелмеген немесе алынбаған *соттылығы бар адам;*

2) Сыбайлас жемқорлық қылмыс және *сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылық жасауда кінәсі* заңда белгіленген тәртіппен сот *мойындаған адамды».*

Жоғарыда айтылғандарға байланысты жергілікті өзін-өзі басқару органдарына сайлау туралы заң жобасының нормалары Конституция мен Конституциялық заңның ережелеріне сәйкес келтірілуі керек.

3) Тиісті өзгерістер заң жобасының кіріспесіне, сондай-ақ заң жобасының 2-бабына енгізілуі тиіс.

4) Заң жобасының 4-бабының 1-тармағына сәйкес жергілікті қоғамдастық мүшелерінің «жергілікті өзін-өзі басқаруды тікелей, оның ішінде *шығу тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүлктік жағдайына, жынысына, нәсіліне, ұлтына, тіліне, дінге көзқарасына, нанымына, саяси партиялар мен қоғамдық бірлестіктерге қатыстылығына қарамастан тікелей, оның ішінде* мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға» құқығы бар.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасы Конституциясының 14-бабының 2-тармағына сәйкес «тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүлктік жағдайына, жынысына, нәсіліне, ұлтына, тіліне, дінге көзқарасына, нанымына, *тұрғылықты жеріне* байланысты **немесе кез келген өзге жағдаяттар бойынша** ешкімді ешқандай кемсітуге болмайды.».

Заң жобасының нормасын Конституцияға сәйкес келтіру қажет деп санаймыз.

5) Заң жобасының 1-бабының 5) тармақшасында «жергілікті өзін-өзі басқару-халықтың тікелей, **оның ішінде** мәслихаттар мен өзге де жергілікті өзін-өзі басқару органдары осы Заңда Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілеріне белгіленген тәртіппен халық топтары жинақы тұратын аумақтарға жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің

жауапкершілігімен және жергілікті қоғамдастықтың мүдделеріне орай шешуге қатысу нысаны» деп көзделеді.

Сонымен қатар, Конституцияның 89-бабының 2-тармағында жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғын халық тікелей жүзеге асырады, **сондай-ақ** ол мәслихаттар және халық топтары жинақы тұратын аумақтарды қамтитын жергілікті қоғамдастықтардағы басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылады деп көзделген.

Заң жобасының 1-бабы 5) тармақшасының нормасын Конституцияға сәйкес келтіру қажет деп санаймыз.

6) Заң жобасының 1-бабының 6) тармақшасында жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері жөніндегі уәкілетті органның басшылықты жүзеге асыруы көзделеді. Алайда, уәкілетті орган кім немесе не басқарады деген сұрақ туындайды. Егер заң жобасының 7-бабының 2-тармағына сүйене отырып, уәкілетті орган жергілікті өзін-өзі басқару органдарына **басшылықты** жүзеге асыратын болады, бұл Конституцияның 89-бабының 2-тармағына қайшы келеді, онда жергілікті өзін-өзі басқаруды халық мемлекеттік органдар тарапынан қандай да бір қатысусыз тікелей жүзеге асырады.

2. Басқаларды да айту қажет деп санаймыз тұжырымдамалық ескерту, атап айтқанда, жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы нақты айырмашылықтың болмауы, бұл бірқатар қақтығыстар мен әдіснамалық мәселелерді тудырады.

1) Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің құрылымы бірқатар сұрақтар туғызады. Заң жобасында бекітілген оны құру қағидаты толық анық емес. Бір жағынан, әкімшілік-аумақтық бөліну қағидаты, екінші жағынан, *халық топтары жинақы тұратын* аумақтар қолданылады. Сонымен қатар, Кеңес пен түрлі деңгейдегі жиындарды қалыптастыру кезінде ауылдарға, кенттерге, ауылдық округтерге, сондай-ақ **көшелерге, көппәтерлі тұрғын үйлерге** бір мезгілде бөлінудің қисыны түсініксіз (10-баптың 3-тармағы, 17-баптың 1-тармағы).

2) заң жобасында «тұрғын» және «азамат» сияқты ұғымдар қолданылады, алайда теория мен практикада бұл терминдер мағынасы жағынан бір-бірінен ерекшеленеді. Алайда, оларды қолдану барысында заң жобасында олардың арасындағы сәйкестік туралы әсер пайда болады. Сонымен, жобаның 1-бабы 2) тармақшасында жергілікті қоғамдастықтың тұрғындардан тұратындығы көрсетілген, алайда 3-баптың 1-тармағында жергілікті қоғамдастықтың мүшесі азамат, шетелдік азамат, азаматтығы жоқ адам болып табылады. Осыған байланысты «тұрғын» термині және оның жоғарыда аталған ұғымдармен байланысы туралы сұрақ туындайды, осыны ескере отырып, «тұрғын» ұғымының анықтамасын ұсынуды немесе терминологияны біркелкілікке келтіруді ұсынамыз. Осындай ескертуді «халық» және «жергілікті қоғамдастық» сияқты ұғымдарға қатысты жасауға болады, мысалы, заң жобасының 13-бабының 4-тармағы заң жобасына «халық» ұғымының анықтамасын енгізу қажеттілігін талап етеді.

3) Заң жобасының 10 және 17-баптары Республикалық маңызы бар қаланың, астананың, облыстық және аудандық маңызы бар қаланың, ауылдың, кенттің, ауылдық округтің жергілікті қоғамдастық жиынын ұйымдастыруды, сондай-ақ қалалық өзін-өзі басқарудың кеңесін қалыптастыруды регламенттейді. Сонымен қатар, осы жағдайды талдау және модельдеу бұл норманың іс жүзінде орындалмайтындығын көрсетеді. Бұл норманы іске асыруда көптеген адамдар, өткізу орны (ұйымдастырушылық-техникалық қамтамасыз ету), ұйымдастырылмау/стихиялылық, сондай-ақ жергілікті қоғамдастық мүшелерінің уәждемесінің болмауы елеулі кедергілер бола алады. Сонымен қатар, заң жобасының 10-бабында төраға және хатшы сияқты лауазымды тұлғалардың кейбір әрекеттері реттеледі, бірақ олардың мәртебесі мен қызметі заң жобасында тиісті түрде анықталмаған. Осыған байланысты жиынды өткізу және кеңес қалыптастыру тәсілін қайта қарау ұсынылады.

4) Заң жобасының 8-бабы 4-тармағы 3) тармақшасына сәйкес аудандық маңызы бар қала, ауыл, кент, ауылдық округ әкімінің аппараты кеңес қызметін қамтамасыз етеді, тиісінше, осы жергілікті өзін-өзі басқару органы іс жүзінде тиісті деңгейдегі әкімдік жанындағы кезекті *консультативтік-кеңесші органға* айналады. Бұл ереже жергілікті өзін-өзі басқарудың мәні мен тұжырымдамасына қайшы келеді деп санаймыз. Бұл ереже жергілікті өзін-өзі басқарудың мәні мен тұжырымдамасына қайшы келеді деп санаймыз.

5) Заң жобасының 16-бабына сәйкес «Қазақстан Республикасының «Құқықтық актілер туралы» Заңына сәйкес кеңес өз құзыретіндегі мәселелер бойынша кеңес шешімі нысанында нормативтік құқықтық актіні, сондай-ақ нормативтік емес құқықтық актілерді қабылдайды». «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес нормативтік құқықтық акт-республикалық референдумда немесе уәкілетті орган қабылдаған, құқық нормаларын белгілейтін, олардың қолданылуын өзгертетін, толықтыратын, тоқтататын немесе тоқтата тұратын белгіленген нысандағы жазбаша ресми құжат.

6) 10-баптың 1-тармағына сәйкес жергілікті қоғамдастық жиынын кеңес өз бетінше немесе әкімнің бастамасы бойынша немесе осы аумақта тұратын және оны шақыру қажеттілігі туралы өтінішке қол қойған **жергілікті қоғамдастық мүшелерінің кемінде он пайызы** тегін, атын, әкесінің атын (болған кезде) және тұрғылықты жерін көрсете отырып шақыра алады. Әрі қарай осы баптың 3-тармағында жергілікті қоғамдастық жиыны осы аумақта тұратын және оған қатысуға құқығы бар әрбір учаскеден жергілікті қоғамдастық мүшелерінің немесе олардың өкілдерінің кемінде он пайызы қатысқан кезде өтті деп есептеледі.

Жергілікті қоғамдастық мүшелерінің 10%-ы бүкіл жергілікті қоғамдастықтың мүдделерін білдіре алмайды деп санаймыз, осыған байланысты жиынға қатысатын жергілікті қоғамдастық мүшелерінің жиналымның ең төменгі көлемін ұлғайту орынды.

7) заң жобасының кейбір нормалары түсініксіз мағынаға ие және оларды біржақты түсіндіру мүмкін емес. Мысал ретінде 6-баптың 1-тармағын көрсетуге болады, онда «жұмыс істеу» және «жергілікті маңызы бар жолдар»

сияқты терминдер қолданылады. Іс жүзінде бұл терминдер елеулі қиындықтар тудыруы мүмкін, өйткені жергілікті өзін-өзі басқару органдары жұмыс істеуді қамтамасыз ету үшін қандай жұмыс түрлерін жүзеге асыратыны белгісіз. «жергілікті маңызы бар жол» ұғымына ұқсас қолданыстағы заңнамада мұндай термин жоқ. Бұдан әрі осы баптың 4 және 5-тармақтары жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыретіне бос уақытты ұйымдастыру үшін жағдай жасау және коммуналдық қалдықтарды бөлек жинауды ұйымдастыру кіретінін көрсетеді. Сонымен қатар, осы мәселелер аясында нақты жұмыстардың қандай түрлері және қандай түрлері орындалатыны түсініксіз. Сондай-ақ, бұл құзыреттер бюджеттен айтарлықтай қаржылық шығындарды қажет ететіні анық. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының осы бағыттарға қатысу тетіктерін пысықтау ұсынылады.

3. Заң жобасының жекелеген ережелерінде Мемлекет басшысының жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту саясатына қайшы келетін **қосымша бюрократиялық кедергілер** бар.

1) Мемлекет басшысы өзінің Қасым-Жомарт Тоқаевтың 2022 жылғы 16 наурыздағы «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» (бұдан әрі - Жолдау) Қазақстан халқына Жолдауында *«саяси жаңғыру аясында мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі буынына айналуға тиіс. Бүгінде олар жергілікті мемлекеттік басқару әрі жергілікті өзін-өзі басқару институты ретінде гибриді сипатқа ие болып отыр. Сондықтан мәслихаттардың өкілеттігін нақты белгілеу қажет.»* деп көрсетті.

Сонымен қатар, заң жобасында бұл міндет орындалмады.

2) Ұлттық заңнаманы интеграциялаудағы жұмсақ құқықтың (soft law) ерекше рөлін назарға ала отырып, Мемлекет Басшысы Жолдауының ережелеріне сәйкес келтіру ұсынылады.

3) Заң жобасында жергілікті өзін-өзі басқару органдарының нақты жіктемесі жоқ, мысалы, кеңес, қалалық өзін-өзі басқару кеңесі, қалалық өзін-өзі басқарудың округтік кеңесі (заң жобасының 17-бабы) бар. Осыған байланысты заң жобасына «жергілікті өзін-өзі басқару органдарының түрлері» деген жеке бапты енгізу ұсынылады.

4) Заң жобасын талдау Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 18 тамыздағы № 639 Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасын толық іске асыруды айқындауға мүмкіндік бермейді (бұдан әрі - Концепция). Сонымен, келесі сәйкессіздіктерді атап өткен жөн. Мәселен, заң жобасында кеңестерге Тұжырымдамада көрсетілген өкілеттіктерді бекіту жоқ, бұл заң жобасына сәйкес әкім аппаратының қарамағындағы қабірлерге арналған жер учаскелерін есепке алу мен тіркеуге, электрондық қызметтер көрсетуге қатысты.

5) Жолдауда Президент Қазақстанның жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясын (бұдан әрі - Хартия) ратификациялау туралы мәселені пысықтау туралы көрсетті. Осыған байланысты осы заң жобасын Хартияның негізгі ережелерін қолданыстағы заңнамаға енгізу тұрғысынан қайта қарау,

сондай-ақ осы құжатты заң жобасына модель ретінде пайдалану орынды болып көрінеді.

б) Жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын және тиісті аумақта орналасқан мемлекеттік мекемелер мен ұйымдардың басшыларын тағайындау жөнінде ұсыныстар енгізу туралы заң жобасының 12-бабының 7-тармағы белгілеу кезінде артық бюрократиялық кедергі болып табылады. Бұл ереже Мемлекет басшысының мемлекеттік басқару аппаратын бюрократиядан шығаруға бағытталған жалпы саясатына қайшы келеді. Жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу жөніндегі уақытша мониторингтік комиссияның теріс қорытындысының нәтижелері бойынша мемлекеттік мекемелер мен ұйымдардың басшыларын тағайындау емес лауазымдардан алу бөлігінде осы ережені қайта қарауды ұсынамыз.

4. Жалпы, тұжырымдамалық ескертулермен қатар, заң жобасының жекелеген нормалары бойынша ескертулер мен ұсыныстар беру қажет деп пайымдаймыз.

1) Заң жобасының 1-бабының 1) тармақшасында «Мемлекеттік мүлік туралы» Заңда ашылатын ұғымға ұқсас «аудандық маңызы бар қаланың, ауылдың, кенттің, ауылдық округтің коммуналдық мүлкі» ұғымының анықтамасы қамтылады. Қайталануды болдырмау мақсатында заң жобасының осы нормасын алып тастау ұсынылады.

2) Заң жобасының 1-бабының 2-тармақшасына сәйкес «жергілікті қоғамдастық – шекараларында жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын, оның органдары құрылатын және жұмыс істейтін тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің аумағында тұратын тұрғындардың (жергілікті қоғамдастық мүшелерінің) жиынтығы». Сонымен қатар, «жиынтық» сөзі негізінен жансыз заттардың тіркесімін (жалпы саны/қосындысы) білдіру үшін пайдаланылады. Адамдарға қатысты, әдетте, әлеуметтік лингвистикалық мақсаттарда қолданылады және адамдар тобына қатысты ақпарат жинау кезінде қолданылады. Осыны ескере отырып, «жиынтық» сөзін «бірлестік» деп ауыстырған жөн немесе «жергілікті қоғамдастық - бұл тұрғындар..»

3) Заң жобасының 1-бабының 4) тармақшасымен «жергілікті қоғамдастықты дамыту бағдарламалары «ұғымы енгізіледі. Бұл ретте, сол баптың 2) тармақшасымен «жергілікті қоғамдастық» деп «тұрғындардың жиынтығы» түсініледі. Осылайша, жергілікті қоғамдастықты дамыту бағдарламасы «тұрғындар жиынтығын дамыту бағдарламасы» деп түсінілуі керек, бұл қисынсыз болып көрінеді.

Қолданыстағы заңнамада аумақтарды дамытудың әртүрлі жоспарлары мен бағдарламаларын бекіту қарастырылғанын атап өткен жөн. Мысалы, Конституцияның 86-бабының 4-тармағына сәйкес мәслихаттардың қарауына «аумақты дамытудың жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың орындалуы туралы есептерді бекіту» және т. б. жатады.

Ауданның даму бағдарламалары, мысалы, «ауданның жергілікті қоғамдастығының» бағдарламалық дамуымен қалай байланысты болатыны

белгісіз. Сонымен қатар, осы «бағдарламаның» анықтамасынан көрініп тұрғандай, ол «аудандық маңызы бар қаланы, ауылды, кентті, ауылдық округті дамытудың басым бағыттарын», яғни жергілікті қоғамдастықты емес, *аумақтарды* дамытуды айқындайтын болады.

Жалпы, бұл тәсіл өзін-өзі басқарудың бюрократиясына әкеледі деп санаймыз.

4) заң жобасының 3-бабының нормалары, тұтастай алғанда, жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы қолданыстағы заңнаманың нормаларын қайталайды. Сонымен бірге, тиісті қатынастарды реттеуге көзқарасты өзгерту орынды деп санаймыз.

Мәселен, осы баптың нормаларынан тұрғылықты жері бойынша тұрақты тіркелу азаматтар мен шетелдіктерді жергілікті қоғамдастық мүшелері ретінде тануға «негіз» болып табылатындығы туындайды. Бұл тәсіл осындай «танудың» белгілі бір рәсімінің болуын көздейді. Алайда, мұндай рәсім заң жобасымен реттелмеген. Заң жобасында тиісті аумақта тұрғылықты жері бойынша тұрақты тіркелген азаматтар жергілікті қоғамдастықтың «мүшелері» болып табылатындығын көрсету орынды деп пайымдаймыз.

5) Заң жобасының 4-бабының 3) тармақшасында көзделген азаматтардың «жеке өзі жүгіну, сондай-ақ мемлекеттік органдарға және өзге де ұйымдарға жеке және ұжымдық өтініштер жіберу» құқығы дәл осы заң жобасын реттеу мәніне жатпайды, осыған байланысты аталған норманы алып тастау ұсынылады.

6) Заң жобасының 10, 11-баптарында әрекет қабілеттілігі шектелген адамдардың сайлау құқықтары, сондай-ақ олардың жергілікті қоғамдастық жиындарына қатысу құқығы шектеледі. Мұндай шектеу Конституция мен сайлау туралы заңнаманың нормаларынан туындап қана қоймайды, сонымен қатар әрекет қабілеттілігін шектеудің мағынасына қайшы келеді.

Азаматтық кодекстің 27-бабына сәйкес әрекет қабілеттілігін шектеу азаматтың кірістер алу және өз мүлкіне билік ету (мәмілелер жасау) құқығын шектеуге әкеп соғады, бірақ оның басқа да құқықтарын, оның ішінде саяси құқықтарын шектемейді.

7) Заң жобасының 4-бабының соңғы абзацындағы «заң актілерімен» деген сөздер «заңдармен» деген сөзбен ауыстырылуы тиіс, өйткені Қазақстан Республикасы Конституциясының 39-бабының 1-тармағына сәйкес адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтары тек заңдармен шектелуі мүмкін.