

## **КРАТКИЙ ОБЗОР ВЫПОЛНЕНИЯ КАЗАХСТАНОМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Настоящий обзор подготовлен **Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдения законности**, Общественным фондом «Хартия за права человека», **Алматинским Хельсинским комитетом**, Международным фондом защиты свободы слова «Адил соз», Экологическим обществом «Зеленое спасение», **Центром исследования правовой политики и Центром анализа общественных проблем** в рамках проекта Freedom House по мониторингу выполнения обязательств ОБСЕ Республикой Казахстан в свете предстоящего председательства Казахстана в этой организации в 2010 году. Проект выполняется при финансовой поддержке Посольства Великобритании в Республике Казахстан. Мнения и взгляды, содержащиеся в обзоре, могут не совпадать с позицией Посольства Великобритании в Казахстане.

### **Описание ситуации**

Действующая Конституция, принятая в августе 1995 года, к органам местного государственного управления отнесла местные представительные и исполнительные органы, но в то же время признала возможность создания местного самоуправления. В течение двух лет после принятия Конституции все законодательство следовало привести в соответствие с ней, что предполагало принятие закона о местном самоуправлении. С тех пор предпринимались несколько безуспешных попыток разработать законодательную основу для реализации конституционного права граждан на создание и развитие местного самоуправления (МСУ). Внесенные несколько раз в Парламент законопроекты Правительство было вынуждено отозвать.

Последняя попытка предпринималась в 2006 году, когда Законопроект «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» был подготовлен Рабочей группой Государственной комиссией по разработке и конкретизации программы демократических реформ под руководством заместителя председателя партии «Нур Отан» Б.Жумагулова и передан Правительству. Законопроект был внесен в Парламент в июне 2006 г. Рабочая группа Мажилиса Парламента обсуждала законопроект и высказывала критические замечания. Правительство было вынуждено отозвать законопроект в марте 2007 г.

Главным недостатком законопроекта было то, что местное самоуправление предполагалось создать не как орган публичной власти, ответственный за решение вопросов местного значения, со своими исполнительными и представительными органами, с собственным бюджетом и собственностью, а как волонтерское движение или общественную организацию.

Такой же подход – МСУ со статусом НПО – был предложен и в 2000 г. при подготовке Министерства юстиции первого варианта законопроекта. Парламентом этот законопроект был также возвращен Правительству на доработку.

Одновременно с официальным законопроектом в Мажилисе Парламента в 2006 г. рассматривался альтернативный законопроект, инициированный депутатом Мажилиса Парламента С.Абдрахмановым. За основу его законопроекта были взяты идеи законопроекта, подготовленного экспертами Центра анализа общественных проблем в 2004 г. Однако, после отзыва официального законопроекта, второй законопроект тоже был снят с рассмотрения.

Внесение в 2007 года изменений в ст. 89 Конституции: «Местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения», вновь поставило на повестку дня вопрос законодательного обеспечения реализации конституционного права граждан на создание местного самоуправления.

Необходимо отметить, что, наконец, идея о том, что маслихаты должны быть органами местного самоуправления, нашла отражение в Конституции. Но при этом ряд противоречий, которые ограничивают реализацию полноценного местного самоуправления, в Конституции сохраняется. Несмотря на то, что маслихаты признаются органами местного самоуправления, статья 86 Конституции, которая закрепляет их как органы местного государственного управления, не претерпела изменений. Таким образом, Конституция Республики Казахстан полной ясности в вопросе о местном самоуправлении не обеспечивает. По-существу для дальнейшего развития самоуправления в Казахстане необходимо внесение изменений и дополнений в Основной закон Казахстана.

Анализ действий Правительства по выполнению обязательств ОБСЕ после Мадридского заседания Совета министров иностранных дел ОБСЕ (СМИД ОБСЕ) и оценка уровня взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в рамках их выполнения.

«В контексте будущего председательства Казахстана в ОБСЕ усилия государства по совершенствованию системы местного самоуправления будут продолжены», – заявил Марат Тажин, Министр иностранных дел РК, в Мадриде. Само обещание выглядит несколько неопределенным: местного самоуправления на сегодняшний день нет, как нет и закона, регулирующего его создание. Как можно совершенствовать то, чего нет?

За последний год подходы к местному самоуправлению несколько раз менялись. В декабре 2007 г., на конференции в Сенате Парламента РК З. Балиева, Министр юстиции Республики Казахстан, представила законопроект, который представлял собой объединенный законопроект из действующего закона «О местном государственном управлении» и законопроекта «О местном самоуправлении», отозванного Правительством из Парламента в марте 2008 года. Так, законопроект предлагал сохранить существующую систему местного государственного управления и создать параллельно еще органы МСУ, состоящие из кенеса – представительного органа МСУ, тор-ага – исполнительного органа МСУ, и аппарата тор-ага. Как неоднократно подчеркивалось независимыми экспертами, подобное дублирование властных структур нецелесообразно ни с позиции эффективности управления, ни с финансовой стороны.

Позднее, в мае 2008 года, Правительство решило не принимать отдельный законопроект, а только внести изменения и дополнения в действующее законодательство, был даже подготовлен соответствующий проект закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам местного государственного управления и самоуправления». Однако через некоторое время подход опять изменился и в июле-августе 2008 года Рабочей группой Министерства юстиции, деятельность которой была закрыта от общественности, был подготовлен проект закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», который в ближайшее время Правительство собирается представить Парламенту. Практически из 68 статей закона, две последние относятся к переходным положениям, а 50 статей переписывают действующий закон о местном государственном управлении.

В законопроекте идет смешение государственных функций с функциями местного самоуправления. Решение всех местных вопросов по-прежнему сосредотачивается у органов государственного управления. На самом низовом, сельском уровне управления планируется создание кенесов – органов местного самоуправления, избираемых местным сообществом. Полномочия кенеса сводятся только к согласованию ряда общих вопросов. Планируется, что функции исполнительного органа будут выполнять акимы, которые относятся к местному государственному управлению.

Очередной законопроект избегает слова бюджет и использует термин «финансовый план» (ст. 59 законопроекта). Тем самым возвращает нас к законопроектам 2006 и 2000 годов. Важным препятствием для внедрения института местного самоуправления в 2006 году, как и в 2000 году, являлось отсутствие каких-либо реальных финансовых основ для его функционирования, предусмотренных в проекте закона.

Что нам предлагает новый законопроект? «Доходную часть финансового плана составляют: доходы, полученные от оказания услуг на возмездной основе; средства, поступившие в результате уплаты добровольных сборов членами местного сообщества; доходы, поступившие в результате использования коммунального имущества в соответствии с законодательством». Сомнительно, что органы местного самоуправления могут зарабо-

тывать на возмездных услугах при крайне низкой платежеспособности населения. Возможность добровольных сборов граждан не выдерживает никакой критики, поскольку в селах и поселках проживают наименее обеспеченные слои населения. Доходы сельчан остаются на низком уровне из-за ограниченных возможностей для работы и, следовательно, стабильных источников дохода. Коммунальной собственности на этом уровне вообще нет, и разработчикам законопроекта это известно. На уровне сел и поселков не имеется собственного местного бюджета. В этой связи хотелось бы отметить, что Премьер-министр 15 августа 2008 года заявил, что «без сельских бюджетов местное самоуправление невозможно» и дал поручение руководству Министерства финансов подготовиться к рассмотрению проекта Бюджетного кодекса в Парламенте. Но мы помним, что в 2004 году об этом же говорил Президент, но и тогда это не было учтено в Бюджетном кодексе.

Внесение данного законопроекта, подготовленного Правительством, в Парламент считаем нецелесообразным, так как он не подразумевает создание органов местного самоуправления, подотчетных гражданам. Ожидаемое председательство Республики Казахстан в ОБСЕ в 2010 г. создает предпосылки для принятия закона «О местном самоуправлении», который бы соответствовал принципам Европейской Хартии. Но разработанный законопроект явно не соответствует этим принципам.

Внимательно отслеживая все попытки Правительства продвинуться вперед с разработкой законопроекта по местному самоуправлению в 2006 году Центр анализа общественных проблем предлагал свою экспертную помощь Рабочей группе Министерства юстиции. Спустя два месяца после отправки письма в Министерство юстиции Центр получил отписку из Министерства юстиции о том, что законопроект готов и необходимости привлекать экспертов к работе нет. В данном случае государственный орган не проявил интерес к сотрудничеству для совершенствования законопроекта.

В настоящее время практически одновременно с разработкой законопроекта в Министерстве юстиции, Министерство культуры предоставило заказ Институту парламентаризма партии Нур-Отан на разработку Концепции к проекту закона о местном самоуправлении. В целом, ознакомившись с этой Концепцией можно заключить, что она несколько шире рассматривает подходы к созданию местного самоуправления, выделяя городское и местное самоуправление, но грешит логическими неувязками. Более того, следует отметить, что практически в рамках одной партии Нур-Отан разработан, с одной стороны, проект закона (Министр юстиции является членом партии Нур-Отан), а с другой стороны, - Концепция, которые не соответствуют друг другу. Думается, что в целях эффективного использования бюджетных средств, следовало бы координировать такие процессы.

### **Аргументы в пользу необходимости проведения системных изменений. Концептуальные предложения и базовые принципы их реализации.**

Необходимость законодательного обеспечения создания местного самоуправления сегодня более чем очевидна. В настоящее время вся власть в регионах сосредоточена на областном уровне. На районном уровне властных полномочий гораздо меньше, а на сельском уровне их почти нет. Таким образом, вся пирамида власти на местном уровне может быть представлена в виде перевернутой пирамиды, что не делает систему устойчивой. Тогда как в странах с полноценной системой местного самоуправления больше всего полномочий имеет самый нижний уровень управления (например, в Польше это *гмина*), несколько меньше – средний уровень управления (если продолжать польский пример, то это *повят*), и меньше всего полномочий на верхнем уровне управления (соответственно, в воеводстве).

Государственную власть на сельском уровне управления представляет аким с небольшим штатом из нескольких сотрудников, создание представительных органов – маслихатов, на этом уровне не предусмотрено. На уровне сельских округов нет бюджета, предусмотрена только смета в составе районного бюджета на содержание штата. Вакуум власти на сельском уровне приводит к тому, что годами не решаются вопросы социально-экономического развития, множество из которых возникли в результате реформ, проводившихся в 90-е годы. Учитывая, что 44% населения страны живет в сельской местности, решение этих проблем имеет огромное значение для дальнейшего развития страны.

В последние 10 лет растут масштабы внутренней миграции: идет отток сельского населения в города, но при этом эти люди не становятся горожанами, они становятся маргиналами. Вокруг городов возникают поселения, создаются своеобразные «пояса», где оседают вчерашние сельчане. Эти поселения не имеют инфраструктуры: школ, больниц, дорог; люди не имеют никаких прав и приемлемых условий жизни. Это создает определенную социальную напряженность в обществе.

На наш взгляд, именно создание реального местного самоуправления, когда все проблемы социально-экономического развития на сельском уровне могли бы решаться органами местного самоуправления, способствовало бы снятию этой социальной напряженности.

Кроме того, создание МСУ способствовало бы развитию демократических традиций и культуры (участие в местных выборах, в принятии решений). В конечном счете, это способствовало бы развитию демократического государства.

И еще немаловажное замечание касается именно создания и развития местного самоуправления, так как это могло бы в современных условиях стать школой для обучения нового поколения политических лидеров.

Необходим такой закон, который позволит создать реальное местное самоуправление, отвечающее нуждам не только местных сообществ, но и всей страны. Существующий высокий уровень централизации и концентрации власти, отчуждение народа от власти, недоверие населения к назначаемым акимам, ограничивают перспективы дальнейшего экономического роста.

Казахстан должен выбрать наиболее рациональный путь реформирования местного управления, который бы дал почувствовать гражданам, что качество работы власти будет зависеть от их мнения. Реформа местных органов власти может дать новый импульс экономическому развитию регионов.

Создание и развитие местного самоуправления в Казахстане должно быть частью административной реформы, т.е. осуществляться в рамках совершенствования всей системы управления. Премьер-Министр возглавляет Комиссию по административной реформе, однако, представляя идеи административной реформы, он не упоминает создание и развитие местного самоуправления. Мы считаем, что создание местного самоуправления должно быть обязательно связано с реформированием местного государственного управления. В этой связи, представленный Правительством законопроект необходимо разделить на два самостоятельных законопроекта и принять их в одном пакете:

1) о местном государственном управлении (так как потребуются изменения в действующий закон);

2) о местном самоуправлении.

Необходима Государственная программа создания и развития местного самоуправления в Казахстане, которая дает цельную и выверенную концепцию развития местного самоуправления. Создание органов местного самоуправления на различных уровнях власти целесообразно разделить по этапам, и это должно быть закреплено в соответствующей государственной программе.

При создании местного самоуправления необходимо определиться с размерами единиц МСУ. Органы местного самоуправления нужно выстраивать на тех же уровнях, где существует местное государственное управление, осуществляя его реформирование. Есть сельский округ, в зависимости от региона, около 5000 жителей. На уровне 5000 жителей будет правомерно создание местных органов самоуправления, и предоставление бюджета, и обеспечение собственностью. Как будем определяться с собственностью? Это, конечно отдельный, большой вопрос. Власть можно создавать на том уровне, где она реально может управляться. Если в ауле 1000 жителей, то создавать органы местного самоуправления, как это предлагает законопроект, не имеет смысла.

При определении компетенции МСУ важно, чтобы круг задач был реалистичен и адекватен финансовым ресурсам. К сожалению, этот законопроект опять-таки избегает использования слов «бюджет органов местного самоуправления». Закономерно возникает вопрос, планируется ли, что органы местного самоуправления будут иметь бюджет, и будет ли казначейское исполнение бюджета? Необходимо совершенно четко определить, что бюджеты органов местного самоуправления должны быть частью бюджетной системы. Взаимоотношения бюджетов должны законодательно регулироваться Бюджетным

кодексом, финансирование органов местного самоуправления должно предполагать местные налоги, процедуры выравнивания, заимствования и другие вопросы.

Чтобы органы местного самоуправления могли решать вопросы «местного значения», следует обеспечить их соответствующим бюджетом. Для этого следует внести в Бюджетный кодекс изменения, определяющие место бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе. В Бюджетном кодексе следует закрепить и виды платежей, которые будут поступать в бюджеты местного самоуправления. Скорее всего, учитывая незначительный налоговый потенциал на сельском уровне, налогов и платежей будет недостаточно. Чтобы обеспечить минимальный уровень бюджетной обеспеченности, из вышестоящего бюджета должны выделяться выравнивающие трансферты для того, чтобы финансировать такие расходы, как содержание школы, фельдшерско-акушерского пункта или больницы. Выплату заработной платы учителям и врачам можно оставить за районными бюджетами.

Таким образом, при создании местного самоуправления необходимо перераспределить полномочия и, соответственно, доходы и расходы между уровнями государственного и местного самоуправления. Каждый гражданин, независимо от того, где он проживает, платит налоги один раз (в этом и заключается принцип справедливости налогообложения). Для него не имеет значения, в какой бюджет поступают эти средства, взамен он хочет получать необходимые ему услуги и блага.

Чтобы создать на деле жизнеспособное местное самоуправление, необходимо реформировать существующее местное государственное управление, с реальной передачей функций и бюджетов органам местного самоуправления. Разумеется, это потребует принятия изменений в действующее законодательство, включая Конституцию, Закон «О местном государственном управлении», Бюджетный кодекс, Закон «О выборах» и др.