

## Предложения по законопроекту «О местном самоуправлении в РК»

Принцип «Слышащего государства» в Казахстане указывает на необходимость перемен, связанных с потребностью общества в развитии институтов местного самоуправления. Поэтапная активизация гражданского общества показывает стремление местного сообщества страны к возможностям самостоятельного контролирования реализации конституциональных прав. Это в свою очередь дает возможность местному самоуправлению получить официальные полномочия заботиться о сближении позиций институтов государственного управления и интересов населения. Поэтому не вызывает сомнения актуальность и своевременность рассмотрения законопроекта «О местном самоуправлении» (далее - законопроект).

В свою очередь Институт парламентаризма, рассмотрев его содержание, считает целесообразным высказать следующие замечания и предложения.

1. В первую очередь, необходимо остановиться на замечаниях концептуального характера, таких, как **несоответствие отдельных норм законопроекта положениям Конституции Республики Казахстан**.

Вопросам местного самоуправления в Конституции Республики Казахстан посвящены нормы статьи 89, а также подпункта 3) пункта 3 статьи 61, которым предусмотрено, что Парламент вправе издавать **законы**, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся **«основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы»**.

В соответствии с пунктом 3 статьи 89 Конституции Республики Казахстан «организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются **законом**».

Полагаем, что законопроект не в полной мере соответствует этим нормам.

1) Так, в законопроекте встречаются отсылочные нормы, в которых отсылка осуществляется к иным нормативным правовым актам (например, п. 15 ст. 6 пп.4) п. 4 ст.8 и др.). Учитывая указанное положение Конституции о том, что вопросы местного самоуправления регулируются исключительно законами, то целесообразно привести законопроект в соответствие с нормами Конституции РК, исключив отсылки в части регулирования местного самоуправления иными нормативными правовыми актами, в том числе типовыми регламентами, утверждаемыми уполномоченным органом, и т.д.

2) Пунктом 3 статьи 11 законопроекта предусматривается, что «членом кенеса может быть избран гражданин Республики Казахстан, достигший восемнадцати лет, за исключением лиц, признанных судом недееспособными, ограниченно дееспособными, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, а также занимающих государственную должность».

Между тем, в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 33 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и *органы местного самоуправления*, а также участвовать в республиканском референдуме. Не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом *недееспособными*, а также *содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда*. Такое же положение закреплено в пункте 3 статьи 4 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан».

Кроме того, пункт 4 статьи 4 указанного Конституционного закона предусматривает, что «не может быть кандидатом в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Парламента Республики Казахстан, маслихатов, в акимы, а также *кандидатом в члены иного органа местного самоуправления*:

1) *лицо, имеющее судимость*, которая не погашена или не снята в установленном законом порядке;

2) *лицо, вина которого в совершении коррупционного преступления и коррупционного правонарушения в установленном законом порядке признана судом*».

В связи с изложенным, нормы законопроекта о выборах в органы местного самоуправления следует привести в соответствие с положениями Конституции и Конституционного закона.

3) Соответствующие изменения необходимо внести и в преамбулу законопроекта, а также в статью 2 законопроекта.

4) В соответствии с пунктом 1 статьи 4 законопроекта члены местного сообщества имеют право «на осуществление местного самоуправления непосредственно, в том числе через маслихаты и другие органы местного самоуправления *независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и общественным объединениям*».

Между тем, в соответствии с пунктом 2 статьи 14 Конституции Республики Казахстан, «никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, *места жительства или по любым иным обстоятельствам*».

Полагаем, что норму законопроекта необходимо привести в соответствие с Конституцией.

5) в подпункте 5) статьи 1 законопроекта предусматривается, что местное самоуправления – это «форма участия населения непосредственно, **в том числе** через маслихаты и другие органы местного самоуправления».

Между тем, пунктом 2 статьи 89 Конституции предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, **а также** через маслихаты и другие органы местного самоуправления.

Полагаем необходимым привести норму подпункта 5) статьи 1 законопроекта в соответствие с Конституцией.

6) Подпунктом 6) статьи 1 законопроекта предусматривается, что уполномоченный орган по вопросам местного самоуправления осуществляет **руководство**. Однако, возникает вопрос, кем или чем будет «руководить» уполномоченный орган. Если исходить из п. 2 ст. 7 законопроекта, уполномоченный орган будет осуществлять руководство местными органами самоуправления, что противоречит пункту 2 статьи 89 Конституции, где указывается что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно без какого-либо участия со стороны государственных органов.

2. Считаю необходимым высказать и другие концептуальные замечания, в частности, об отсутствии четкого разграничения между местным государственным управлением и местным самоуправлением, что вызывает ряд коллизий и методологических вопросов.

1) Вызывает ряд вопросов структура системы органов местного самоуправления. Не совсем ясен принцип ее построения, закрепленный в законопроекте. С одной стороны, используется принцип административно-территориального деления, с другой - территории, на которых *компактно проживают группы населения*. Кроме того, не понятна логика одновременного разделения на села, поселки, сельские округа, а также **улицы, многоквартирные жилые дома** при формировании Кенесов и сходов различных уровней (п.3 ст.10, п.1 ст.17).

2) В законопроекте используются такие понятия, как «житель» и «гражданин», однако в теории и на практике данные термины по смыслу отличаются друг от друга. Однако, в ходе их использования в законопроекте создается впечатление идентичности между ними. Так в пп.2) ст.1 проекта указывается, что местное сообщество состоит из жителей, однако п.1 ст.3 устанавливает, что членом местного сообщества является гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства. В связи с этим, возникает вопрос о термине «житель» и его соотношении с вышеуказанными понятиями, учитывая это, рекомендуем представить определение понятия «житель» или привести терминологию в единообразии. Аналогичное замечание можно сделать в отношении таких понятий как «население» и «местное сообщество», например, п. 4 ст. 13 законопроекта требует необходимость включения в законопроект определения понятия «население».

3) Статьи 10 и 17 законопроекта регламентируют организацию схода местного сообщества города республиканского значения, столицы, города областного и районного значения, села, поселка, сельского округа, а также формирование кенеса городского самоуправления. Между тем, анализ и моделирование данной ситуации показывает практически не реализуемость данной нормы. Серьезными барьерами к реализации данной нормы, может служить большое количество людей, место проведения (организационно-техническое обеспечение), неорганизованность/стихийность, а также

отсутствие мотивации членов местного сообщества. Кроме того, в ст. 10 законопроекта также регламентируются некоторые действия должностных лиц таких как председатель и секретарь, однако их статус и деятельность законопроектом должным образом не определены. В связи с этим рекомендуется пересмотреть подходы к проведению схода и формированию кенеса.

4) Согласно пп. 3. п. 4 ст. 8 законопроекта аппарат акима города районного значения, села, поселка, сельского округа обеспечивает деятельность кенеса, соответственно этому на практике и по сути данный орган местного самоуправления трансформируется в очередной *консультативно-совещательный орган* при акимате соответствующего уровня. Полагаем, что данное положение противоречит сути и концепции местного самоуправления.

5) Согласно ст. 16 законопроекта «в соответствии с Законом Республики Казахстан «О правовых актах» кенес по вопросам своей компетенции принимает нормативный правовой акт в форме решения кенеса, а также ненормативные правовые акты». Согласно закону Республики Казахстан «О правовых актах» нормативный правовой акт – письменный официальный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие. В связи с этим наделение кенесов подобным правомочием вызовет кризис и перегрузку в действующей правовой системе, поскольку члены кенеса необязательно являются юристами, что повлечет низкое качество нормотворчества, а также многочисленные противоречия с вышестоящими актами. Учитывая это рекомендуем оставить за кенесами издание правовых актов в пределах их компетенции.

6) В соответствии с п. 1 ст. 10 сход местного сообщества может созываться кенесом самостоятельно или по инициативе акима, либо не менее десяти процентов членов местного сообщества, проживающих на данной территории и подписавших заявление о необходимости его созыва с указанием фамилии, имени, отчества (при его наличии) и места жительства. Далее в п. 3 этой же статьи указывается, что сход местного сообщества считается состоявшимся при участии **не менее десяти процентов членов местного сообщества** либо их представителей от каждого участка, проживающих на данной территории и имеющих право в нем участвовать.

Полагаем, что 10% членов местного сообщества не может представлять интересы всего местного сообщества, в связи с чем целесообразно увеличить минимальный объем кворума участвующих в сходе членов местного сообщества.

7) Некоторые нормы законопроекта имеют неясный смысл и не могут быть однозначно истолкованы. В качестве примера можно указать п. 1 ст. 6 в котором употребляются такие термины как «функционирование» и «дороги местного значения». На практике, данные термины могут вызвать серьезные затруднения, поскольку непонятно, какие виды работ будет осуществлять

местные органы самоуправления для обеспечения функционирования. Аналогично с понятием «дорога местного значения», такой термин в действующем законодательстве отсутствует. Далее пункты 4 и 5 этой же статьи указывает, что к компетенции органов местного самоуправления относят создание условий для организации досуга и организация раздельного сбора коммунальных отходов. Между тем непонятно каким образом и какие виды конкретных работ будут выполняться в рамках этих вопросов. Также данные компетенции, очевидно, потребуют серьезных финансовых затрат из бюджета. Рекомендуются проработать механизмы участия органов местного самоуправления в данных направлениях.

3. Отдельные положения законопроекта содержат **дополнительные бюрократические барьеры**, что противоречат политике Главы государства о развитии местного самоуправления.

1) В своем Послании «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» от 16 марта 2022 года (далее - Послание) Глава государства указал на то, что *«маслихаты должны стать ключевым звеном местного самоуправления. Сегодня они имеют гибридную природу, являясь одновременно институтом местного государственного управления и местного самоуправления. Поэтому необходимо четко обозначить полномочия маслихатов»*. Между тем в законопроекте данная задача не выполнена.

2) Принимая во внимание особую роль мягкого права (soft law) в интеграции национального законодательства рекомендуется привести в соответствие с положениями Послания Главы государства.

3) В законопроекте отсутствует четкая классификация органов местного самоуправления, так, например, в нем имеются кенес, кенес городского самоуправления, окружной кенес городского самоуправления (ст.17 законопроекта). В связи с чем рекомендуется включить в законопроект отдельную статью «виды органов местного самоуправления».

4) Анализ законопроекта не позволяет констатировать полную реализацию Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 года» от 18 августа 2021 года № 639 (далее - Концепция). Так следует отметить, следующие несоответствия. В законопроекте отсутствует закрепление за кенесами полномочий, указанных в Концепции, так это касается оказания электронных услуг, учет и регистрации земельных участков, предназначенных под могилы, которые согласно законопроекту находятся в ведении аппарата акима.

5) В Послании Президентом было указано о проработки вопроса о ратификации Казахстаном Европейской хартии местного самоуправления (далее - Хартия). В этой связи представляется целесообразным пересмотреть данный законопроект на предмет имплементации основных положений Хартии в действующее законодательство, а также желательно использовать данный документ в качестве модели к законопроекту.

б) П.7 ст.12 законопроекта о внесении предложений по назначению руководителей государственных учреждений и организаций, финансируемых из местного бюджета и расположенных на соответствующей территории, является излишним бюрократическим барьером при назначении. Данное положение противоречит общей политике Главы государства, направленной на дебиюрократизацию аппарата государственного управления. Рекомендуем пересмотреть данное положение в части не назначения, а снятия с должностей руководителей государственных учреждений и организаций по результатам отрицательного заключения временной мониторинговой комиссии по решению вопросов местного значения.

4. Наряду с общими, концептуальными замечаниями, полагаем необходимым высказать замечания и предложения по отдельным нормам законопроекта.

1) Подпункт 1) статьи 1 законопроекта содержит определение понятия «коммунальное имущество города районного значения, села, поселка, сельского округа», идентичное понятию, раскрываемому в Законе «О государственном имуществе». В целях избежания дублирования данную норму законопроекта предлагается исключить.

2) Согласно подпункта 2 статьи 1 законопроекта «местное сообщество – совокупность жителей (членов местного сообщества), проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление, формируются и функционируют его органы». Между тем слово «совокупность» используется преимущественно для обозначения сочетания (общего количества/суммы) неодушевленных предметов. В отношении людей используется, как правило, в социолингвистических целях и применяется при сборе информации в отношении групп людей. Учитывая это, целесообразно заменить слово «совокупность» на «объединение», либо указать, что «местное сообщество – это жители, проживающие...»

3) Подпунктом 4) статьи 1 законопроекта вводится понятие «программы развития местного сообщества». При этом, подпунктом 2) той же статьи под «местным сообществом» понимается «совокупность жителей». Таким образом, программа развития местного сообщества должна пониматься как «программа развития совокупности жителей», что представляется нелогичным.

Следует отметить, что действующим законодательством предусматривается утверждение разного рода планов и программ развития территорий. Например, в соответствии с пунктом 4 статьи 86 Конституции, к ведению маслихатов относится «утверждение планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении» и т.д. Неясно, как программа развития, например, района, будет соотноситься с программой развития «местного сообщества района». К тому же, как следует из определения данной «программы», она будет определять «приоритетные направления развития города районного значения,

села, поселка, сельского округа», то есть развития *территорий*, а не местного сообщества.

В целом, считаем, что такой подход ведет к бюрократизации самоуправления.

4) Нормы статьи 3 законопроекта повторяют, в целом, нормы действующего законодательства о местном государственном управлении и самоуправлении. Вместе с тем, полагаем целесообразным изменить подход к регулированию соответствующих отношений.

Так, из норм этой статьи вытекает, что постоянная регистрация по месту жительства является «основанием для признания» граждан и иностранцев членами местного сообщества. Такой подход предполагает наличие некоей процедуры такого «признания». Однако, такая процедура законопроектом не регламентирована. Полагаем целесообразным отразить в законопроекте, что граждане, постоянно зарегистрированные по месту жительства на соответствующей территории, «являются» членами местного сообщества.

5) Предусмотренное подпунктом 3) статьи 4 законопроекта право граждан «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и иные организации» не относится к предмету регулирования именно этого законопроекта, в связи с чем указанную норму предлагается исключить.

6) В статьях 10, 11 законопроекта ограничиваются избирательные права лиц, ограниченных в дееспособности, а также их право на участие в сходах местного сообщества. Такое ограничение не только не вытекает из норм Конституции и законодательства о выборах, но и противоречит самому смыслу ограничения дееспособности. В соответствии со статьей 27 Гражданского кодекса, ограничение дееспособности влечет ограничение гражданина в праве получения доходов и распоряжения своим имуществом (совершении сделок), но не ограничивает его другие права, в том числе политические.

7) В последнем абзаце статьи 4 законопроекта слова «законодательными актами» следует заменить словом «законами», поскольку в соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами.