

## **КРАТКИЙ АНАЛИЗ СООТВЕТСТВИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН «О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН»<sup>1</sup> ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ**

### **I. ПОНЯТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Понятие местного самоуправления (МСУ) вошло в политический лексикон постсоветского пространства лишь в 1990 г., когда был принят союзный Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». И хотя сейчас словосочетание «местное самоуправление» уже более или менее привычно, для подавляющего большинства населения привычным оно еще не стало.

Если говорить о сути МСУ, можно отметить, что его наличие подразумевает, что в стране, наряду с интересами личности и интересами государства, признаются и гарантируются еще и местные интересы – те, которые связаны с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

При этом местные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а в качестве равноправных им.

Таким образом, МСУ является формой народовластия, обеспечивающей защиту совместных интересов граждан, проистекающих из проживания на определенной локальной территории, из необходимости и неизбежности соседского взаимодействия жителей этой территории.

Историческими корнями МСУ можно считать существовавший практически у всех народов обычай решать вопросы, затрагивающие коллективные соседские интересы, «всем миром» (на курултае, джирге, сходе, вече, круге, и т. п.).

Например, взгляд на землю как на неотчуждаемую общинную собственность и сегодня разделяют многие наши сограждане. При этом необходимо подчеркнуть: именно общинную, а не коллективную, то есть принадлежащую всему населению, а не коллективу с поименно перечисленными членами.

Для анализа содержания понятия МСУ целесообразно рассмотреть некоторые положения Европейской хартии местного самоуправления – документа, наиболее полно излагающего понятие и принципы МСУ, базирующегося на практике весьма эффективного европейского опыта, имеющего многовековую историю.

Первоисточниками Хартии являются аутентичные тексты на французском и английском языках. Особую сложность проблеме перевода текстов, касающихся местного самоуправления, придает новизна местной (муниципальной) проблематики в республиках бывшего Советского Союза.

Английский и французский тексты Европейской хартии МСУ базируются на терминологии, в течение десятилетий и даже столетий используемой в соответствующих языках.

Однако пользоваться традиционными вариантами перевода на русский или на казахский языки терминов, относящихся к местному самоуправлению следует с большой осторожностью<sup>2</sup>.

Перевод, считавшийся адекватным еще пять-шесть лет тому назад, сегодня нельзя воспроизводить безоглядно из-за серьезных изменений в содержании понятия МСУ.

Кроме того, новизна местной проблематики проявляется и в отсутствии у многих специалистов по МСУ единых взглядов на многие термины. Таким образом, переводчик оказывается в ситуации, когда ему необходимо перевести на русский язык термины, по поводу содержания которых еще нет единой позиции.

---

<sup>1</sup> Внесен на рассмотрение Мажилиса Парламента РК постановлением Правительства РК от 29 июня 2006 года № 594

<sup>2</sup> В данном анализе речь идет о переводе терминов на русский язык.

Исходя из наименования Хартии, «местное самоуправление» является переводом английского «local self-government» и французского «l'autonomie locale». Слова в процитированном определении, переведенные на русский как «органы местного самоуправления», во французской версии звучат как «collectivites locales», а в английской – «local authorities».

Наряду с приведенными версиями перевода в данном конкретном случае их допустимо перевести также как «местные власти», «местное начальство», «власть на локальной территории». Для большей четкости перевода следует отметить, что английское «authorities» – это множественное число слова, возможными русскими синонимами которого являются «власть», «авторитет», «полномочие», а французское «collectivites locales» формально есть не что иное, как множественное число выражения, которое можно было бы перевести «коллектив соседей», «общность местных жителей», «община». Причем во французском языке термин «collectivites locales» может использоваться также в качестве обозначения коммун и департаментов – административно-территориальных единиц Франции.

В Казахстане, если следовать терминологии проекта Закона о местном самоуправлении (далее – проект Закона об МСУ) под органом МСУ в принципе понимается учреждение, осуществляющее соответствующие властные полномочия.

Обозначение официальных учреждений как властных структур в контексте Хартии следует из абзаца девятого преамбулы. В официальной русской версии в названном абзаце говорится о необходимости существования «органов местного самоуправления, которые наделены демократическими созданными органами».

Данный текст вызывает у исследователей, как минимум, вполне очевидное недоумение. Если обратиться к первоисточникам, то из английской версии следует, что речь идет о существовании «local authorities», которые реализуют свои полномочия через «decision-making bodies», во французской версии – соответственно, о «collectivites locales» и «organes de decision».

Таким образом, в текстах-первоисточниках Хартии термины, переведенные в официальной русской версии словосочетанием «органы местного самоуправления» (как субъекты муниципальной формы публичной власти) и «органы местного самоуправления» (как учреждения по реализации полномочий местного самоуправления), являются различными самостоятельными терминами.

При этом необходимо отметить, что термины, обозначающие учреждения («decision-making bodies» и «organes de decision»), нигде, кроме как в преамбуле, в дальнейшем в тексте Хартии не используются. Во всех случаях, когда в официальной русской версии используется термин «органы местного самоуправления» или «местные органы власти», в текстах-первоисточниках речь идет о «local authorities» и «collectivites locales».

Эти нюансы очень важны для анализа соответствия законодательных предложений по местному самоуправлению принятым в мире концепциям и их интерпретации.

## II. СРАВНЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА РК О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РК С ЕВРОПЕЙСКОЙ ХАРТИЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Для удобства сравнения выделим ряд ключевых элементов МСУ:

1. Соблюдение принципа субсидиарности
2. Разграничение полномочий между центром и местными властями.
2. Административно-территориальное деление.
3. Экономическое и финансовое обеспечение МСУ.

Соответствия (или несоответствия) по другим ключевым позициям, отмеченным в ст.12 Европейской Хартии (а именно, что каждая Страна обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части I Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих пунктов: статья 2; статья 3, пункты 1 и 2; статья 4,

пункты 1, 2 и 4; статья 5; статья 7, пункт 1; статья 8, пункт 2; статья 9, пункты 1, 2 и 3; статья 10, пункт 1; статья 11) сведены в таблицу 1.

### **Соблюдение принципа субсидиарности.**

Следует отметить, что принцип субсидиарности, предписываемый ст.4 Европейской Хартии МСУ, заключается в данном случае в передаче функций по решению вопросов местного значения наиболее низкому уровню управления, т.е. органам МСУ.

Проект Закона об МСУ предусматривает 23-24 вопроса местного значения, относящиеся к полномочиям МСУ, хотя этот перечень не является исчерпывающим и согласно п.25 ст. 14 проекта Закона об МСУ органы МСУ осуществляют иные полномочия, установленные уставом местного сообщества и не противоречащие законодательным актам Республики Казахстан.

Тем не менее согласно п.1 ст.3 проекта Закона об МСУ к вопросам местного значения относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения аула (села), поселка, района в городе, города районного, областного, республиканского значения и столицы, отнесенные к таковым в соответствии с настоящим Законом, не входящие в компетенцию органов местного государственного управления.

То есть проблемами обеспечения жизнедеятельности населения, не вошедшими в число этих 23-24 вопросов, занимаются органы государственного управления.

При этом полномочия органов МСУ достаточно ограничены, причем среди ограничиваемых полномочий содержатся важнейшие: бюджет и налоги; распоряжение муниципальной собственностью и др.

Это вытекает из положений п.2 ст.3 проекта Закона об МСУ, согласно которому *«имущество местного сообщества это имущество, находящееся во владении, пользовании и распоряжении органов местного самоуправления, служащее источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворению социально-экономических интересов местного сообщества»* и п.1 ст.18 проекта Закона об МСУ, согласно которому *«финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления составляют: 1) средства, переданные из государственного бюджета; 2) средства, поступившие в результате уплаты добровольных сборов членами местного сообщества; 3) доходы, полученные от оказания услуг на возмездной основе; 4) имущество местного сообщества»*.

Отсюда следует, что органы МСУ не контролируют ни бюджет, ни налоги, а рассчитывают лишь на средства, переданные им из государственного бюджета. Они также не распоряжаются муниципальной собственностью, поскольку в проекте не указаны способы формирования имущества органов МСУ и можно только предполагать, что это могут быть отдельные объекты, находящиеся на данной территории и переданные органами государственного управления органам МСУ в собственность.

### **Разграничение полномочий между центром и местными властями.**

Основное требование Европейской Хартии (ст.4) – это полнота и исключительность полномочий органов МСУ, самостоятельность и невмешательство органов государственной власти в деятельность органов МСУ.

Самостоятельность и независимость органов МСУ продекларированы в п.п. 1 и 2 ст.1 проекта Закона об МСУ, где сказано, что местное самоуправление обеспечивает **самостоятельное** решение населением вопросов местного значения и что *«под местным самоуправлением понимается система **самостоятельной организации** деятельности населения административно-территориальной единицы, осуществляемая в границах местного сообщества и **решающая вопросы местного значения под свою ответственность**»*. Кроме того, согласно п.4 ст.3 проекта Закона об МСУ *«органы местного самоуправления - не входящие в систему государственных органов выборные и иные органы, образуемые в порядке, установленном настоящим Законом и уставом*

*местного сообщества и наделенные полномочиями по самостоятельному решению вопросов местного значения». Согласно п. 9 ст.7 проекта Закона об МСУ «Решения, принятые на собрании местного сообщества, не нуждаются в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления и обязательны к исполнению органами местного самоуправления и/или членами местного сообщества».*

Наконец, ст.16 проекта Закона об МСУ устанавливает «1. Государственные органы создают необходимые правовые, организационные и иные условия для становления и развития местного самоуправления, оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами, включая методическое и информационное обеспечение органов местного самоуправления.

2. Государство гарантирует самостоятельность органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных настоящим Законом и уставом местного сообщества, и предусматривает в соответствии с законодательными актами передачу функций органам местного самоуправления с соответствующим финансовым обеспечением.

3. Государственные органы не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления, за исключением случаев, установленных настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Казахстан».

В свою очередь ст.17 проекта Закона об МСУ устанавливает компетенцию органов государственного управления по отношению к органам МСУ, а именно:

«Акимат области (города республиканского значения, столицы);

1) осуществляет мероприятия по созданию организационных условий для становления и развития органов местного самоуправления;

2) взаимодействует с органами местного самоуправления через акимов районов (городов областного значения, района в городе республиканского значения, района в столице);

3) разъясняет членам местного сообщества их права и обязанности;

4) проводит изучение и анализ деятельности созданных на территории области (города республиканского значения, столицы) органов местного самоуправления;

5) вносит предложения по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в области местного самоуправления».

Тем не менее, по существу данные статьи проекта Закона об МСУ не устанавливают четких критериев разграничения компетенции органов государственного управления и органов МСУ, не определяют принципы, механизмы и процедуры их взаимодействия.

Это ставит под сомнение возможность обеспечения на практике независимости, самостоятельности и достаточных ресурсов (материальных, финансовых, кадровых), чтобы решать вопросы местного значения.

В проекте Закона об МСУ в этой части не решены вопросы о том, будет ли передан в собственность МСУ местный жилищный фонд и нежилые помещений. Сходная ситуация и с полномочиями органов МСУ в области образования и здравоохранения. В международной практике вопросы народного образования и здравоохранения относятся к ведению органов МСУ, однако, проект Закона об МСУ не предусматривает передачи объектов образования (средние школы, профтехучилища) и здравоохранения (поликлиники, больницы) в управление органам МСУ.

Таким образом, народное образование и здравоохранение - важнейшие функции МСУ, согласно проекту Закона об МСУ будут продолжать управляться органами государственной власти.

Основной вывод из вышесказанного: хотя проект Закона об МСУ и декларирует самостоятельность и наличие ряда полномочий органов МСУ, проект Закона содержит

достаточно возможностей лишения или резкого ограничения как сферы деятельности органов МСУ, так и их самостоятельности, что никак не соответствует Европейской Хартии о местном самоуправлении.

#### **Административно-территориальное деление.**

Европейская Хартия МСУ (ст.5) при любом изменении местных границ предлагает учитывать мнение местного населения, причем, где возможно, путем референдума.

Проект Закона об МСУ, к сожалению, не содержит никаких положений, касающихся этого вопроса. Лишь в п.6 ст.9 проекта Закона об МСУ говорится о том, что *«в случае реорганизации (присоединения, слияния, преобразования, выделения или разделения) административно-территориальной единицы члены Кенеса сохраняют свои полномочия»*. Однако, участие местного сообщества в самом решении вопроса о слиянии, разделении, преобразовании и ином изменении местных границ в проекте Закона об МСУ никак не определено.

#### **Экономическое и финансовое обеспечение МСУ.**

В ст.9 Европейской Хартии МСУ говорится о финансовом обеспечении деятельности органов МСУ: они должны иметь в своем распоряжении средства, достаточные для исполнения своих полномочий, причем часть этих средств должна поступать за счет местных налогов и сборов, ставки которых органы МСУ вправе устанавливать самостоятельно.

В проекте Закона об МСУ об этом нет ни слова, кроме упоминания средств, поступивших в результате уплаты добровольных сборов членами местного сообщества, что, конечно, никакого отношения к местным налогам и сборам не имеет.

Таким образом, органы МСУ к местным бюджетам, в доходную часть которых входят местные налоги и сборы, никакого отношения не имеют. А **передача** средств из государственного бюджета, очевидно означает не передачу местного бюджета и права устанавливать ставки местных налогов и сборов, а **выделение** части местного государственного бюджета для финансирования деятельности органов МСУ. И также очевидно, что это решение будет принимать тот орган, в ведении которого находится местный государственный бюджет, а именно орган государственного управления.

Из этого следует, что данные положения проекта Закона об МСУ не соответствуют положениям ст.9 Европейской Хартии МСУ

См. также Приложение 1. Таблица 1. Соответствие Закона РК о местном самоуправлении в РК Европейской Хартии МСУ

Подводя общий итог, можно сказать, по ряду основных параметров, определяющих подлинную самостоятельность и независимость органов МСУ, проект Закона об МСУ не в полной мере соответствует Европейской Хартии МСУ.

Органы МСУ, не имея достаточной самостоятельности и независимости, опыта и достаточных средств объективно не будут способны решать вопросы местного значения, т.е. исполнять свое основное предназначение.

#### Использованная литература:

1. А.Замотаев «К вопросу о местном самоуправлении». 2004 г.
2. М.Горный. «Федеральное законодательство о местном самоуправлении: сравнение с Европейской Хартией местного самоуправления», 2004 г.
3. М.Горный. «Петербургское законодательство о местном самоуправлении: сравнение с Европейской Хартией местного самоуправления», 2004 г.
4. Комментарий к Федеральному Закону Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»