



**Organization for Security and Co-operation in Europe
Secretariat**

RC.NGO/68/10
4 October 2010

RUSSIAN only

Conference Services

**2010 OSCE REVIEW CONFERENCE
30 September – 8 October 2010
Warsaw**

WORKING SESSION 2

Fundamental freedoms I, including:
Freedom of thought, conscience, religion or belief,
Presentation of activities of the ODIHR
and the other OSCE institutions and field operations
to implement priorities and tasks contained in the OSCE decisions and other documents

Contributions by the Public Foundation Local Self Government Development Centre in
Kazakhstan, Mr. Oleg Chernyshov

Демократический потенциал развития местного самоуправления в Республике Казахстан

Чернышов Олег

ОФ «Центр развития местного самоуправления»

Большинство реформ в Республике Казахстан, включая пенсионную, налоговую, бюджетную, осуществлялись и осуществляются достаточно быстрыми темпами, т.к. этого требуют условия нашей страны. Исключение составляет реформа местного самоуправления, в которой государство проявляет постепенность. Очевидно, это связано с особым, системным характером института местного самоуправления как парадигмы управления публичными делами.

В 2009 г. в законодательстве Республики Казахстан об организации публичной власти произошли существенные изменения. Регулирование вопросов местного самоуправления стало осуществляться и за пределами сферы регулирования Конституции РК после того, как в ряд законодательных актов РК были внесены соответствующие поправки и дополнения по вопросам местного самоуправления. Эти изменения значительно повысили демократический потенциал, как местных органов власти, так и в целом государственного управления. Они затронули следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года N 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»;
2. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»;

Данные поправки, исполняющие соответствующие положения Конституции, делают местное самоуправление практическим инструментом, вводя ряд реальных механизмов местного самоуправления, включая собрания местных сообществ, собственную компетенцию органов местного самоуправления и т.д.

В Республике Казахстан под местным самоуправлением понимается право граждан Республики на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Конституция РК, принятая на всенародном референдуме в 1995 г., впервые наделила граждан РК правом на местное самоуправление

В 2007 г. Законом РК от 21 мая 2007 г. №154 в Конституцию РК были внесены существенные поправки, в том числе по вопросам местного самоуправления, которые в значительной мере расширили возможности развития местного самоуправления в РК.

Во-первых, Конституция РК с поправками от 21 мая 2007 г. прямо указала, что основными органами местного самоуправления являются маслихаты всех уровней. Так, в п.2 ст. 89 записано, что «...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». Также в п.2 ст.89 отмечается, что наряду с маслихатами могут быть созданы и иные органы местного самоуправления.

Во-вторых, был продлён срок полномочий депутатов маслихатов с четырёх до пяти лет в соответствии с п.2 ст.86. Также был понижен минимальный порог голосов для инициации выражения вотума недоверия акиму депутатами маслихата с двух третей до одной пятой голосов от общего числа голосов депутатов.

В-третьих, Конституция РК предоставляет возможность делегирования государственных функций органам местного самоуправления.

Наконец, в-четвёртых, Конституция в новой редакции прямо требует принятия закона о местном самоуправлении, так как в п.3 ст. 89 отмечается, что «...Организация и деятельность местного самоуправления в Казахстане регулируются законом».

Таким образом, поправки, внесенные в Конституцию РК 21 мая 2007 г., существенно расширили регулирование вопросов местного самоуправления в Конституции и наделили маслихаты как основные органы местного самоуправления большими возможностями для осуществления этих полномочий.

Дополнительные правовые гарантии были закреплены Законом РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам местного государственного управления и самоуправления» от 9 февраля 2009г.

Внесение поправок в ряд законопроектов по вопросам местного самоуправления открыло новые возможности гражданам Казахстана для участия в процессе принятия решений на местном уровне. Так, в Закон о государственном управлении и местном самоуправлении добавлена глава 3-1 «Участие граждан в местном самоуправлении». Данные поправки увеличивают потенциал развития гражданских инициатив и придают стимул формированию института народовластия как одной из основ демократии.

В ст. 39-1 определяется статус члена местного сообщества, который основывается на гражданстве Республики Казахстан и факте регистрации данного гражданина по месту жительства на территории определённой административно-территориальной единицы, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Также в данной статье закона отмечается, что иностранцы и лица без гражданства могут участвовать в управлении территории, на которой проживают, в пределах установленных законом.

Кроме того, законодательство РК не запрещает использовать и другие формы участия граждан в местном самоуправлении, такие как территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, коллективные обращения граждан и др.

Ярким примером инициативности местной власти и населения может служить город Усть-Каменогорск.

В 2009 г. в г. Усть-Каменогорск начал реализацию проект по развитию системы советов самоуправления города. Инициатором проекта выступил Общественный Фонд «Центр Развития Местного Самоуправления». Инициативу поддержали секретарь маслихата и аким города Усть-Каменогорск. Основной целью данного проекта является развитие территориального общественного самоуправления (ТОС) в форме советов самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление – это форма самоорганизации населения по месту их жительства для самостоятельного осуществления собственных инициатив в решении вопросов местного значения.

С 1996 г. в г. Усть-Каменогорск действует система комитетов местного самоуправления (КМС). Данные учреждения были созданы по решению маслихата г. Усть-Каменогорск и финансировались из местного бюджета. КМС выполняли функции периферийных звеньев городской администрации, выстраивая работу с населением. В 2005 г. в связи с правовыми проблемами КМС были перерегистрированы в филиалы управления делами акима г. Усть-Каменогорск и стали представительскими акима в 10 округах города. Данная структура стала опорой для построения системы ТОС в г. Усть-Каменогорск.

В каждом из 10 округов города при филиалах управления делами акима города были созданы территориальные советы самоуправления. Инициативные группы граждан и общественников в каждом из округов при поддержке представителя акима провели учредительные конференции, в которых принимали участие граждане. На данных конференциях были избраны члены территориальных советов и их председатели. Вторым этапом системы ТОС в г. Усть-Каменогорск стал городской совет самоуправления, куда вошли представители 10 территориальных советов, маслихата города и общественных организаций. Низовым уровнем системы ТОС являются домовые и уличные комитеты.

ТОС г. Усть-Каменогорска выполняет следующие функции:

- обеспечение участия граждан в процессе принятия решений;
- осуществление общественного контроля;
- общественная экспертиза государственных программ;
- обеспечение коммуникации между гражданами и властью;
- непосредственное участие в выявлении и решении проблем территорий.

Каждый из уровней в системе ТОС обладает своей особой компетенцией. Городской совет координирует деятельность территориальных советов самоуправления, вырабатывает общую стратегию самоуправления и взаимодействует с органами государственной власти. Территориальные советы отвечают за реализацию стратегии по самоуправлению, работа с населением, решение текущих проблем территорий. Первичные территориальные организации обеспечивают коммуникацию с жителями и «обратную связь».

Благодаря высокой заинтересованности местных властей (акимат, маслихат) в развитии ТОС, советы самоуправления принимали активное участие в реализации программы «Дорожная карта». На каждом объекте ремонта и строительства были созданы силами советов посты общественного контроля. Объекты программы «Дорожная карта» не принимались властями без соответствующих отметок в журнале общественного контроля. Благодаря работе советов, были выявлены все недоработки подрядных строительных организаций, которые были учтены акиматом. Данный первый опыт реальной работы советов свидетельствует о жизнеспособности данной системы и её перспективах как инструмента развития местного самоуправления.

Таким образом, можно говорить о том, что реформа местного самоуправления в Казахстане имеет чёткие перспективы развития и дальнейшего институционального закрепления демократических принципов на местном уровне.

К числу главных сильных сторон следует отнести благоприятные законодательные условия. Конституция РК наделяет граждан РК правом на местное самоуправление, указывая, что основными инструментами реализации права являются маслихаты всех уровней и прямое участие граждан в управлении. Также в Казахстане действует Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК», который наделяет органы местного самоуправления конкретными полномочиями и определяет определённые каналы прямого гражданского участия в управлении.

Ход реформы местного государственного управления позволяет проявлять инициативы в области местного самоуправления в пределах существующего законодательства. К их числу можно отнести гражданское участие, развития ревизионного контроля, усиления взаимодействия депутатов маслихатов и граждан.

Опыт г. Усть-Каменогорск даёт ориентир для развития местного самоуправления, который можно учесть для аналогичных проектов в других регионах. В частности ТОС может быть одной из тех форм, которые необходимо развивать в Казахстане. Анализ опыт г. Усть-Каменогорск показывает большой потенциал гражданского общества в дальнейшем развитии системы местного самоуправления.

В целом, давая оценку проведенной реформе можно сказать о том, что как прописано в Концепции правовой политики РК на период с 2010 по 2020гг. «Благодаря курсу на всестороннее развитие институтов гражданского общества, гармонизацию отношений государства и общества «...» модернизирована система местного самоуправления, сегодня полностью отвечающая внутренним условиям и потребностям нашей страны». В то же время, система местного самоуправления РК может эффективно развиваться в единой связи с государством в целом и стремиться к совершенствованию демократических институтов, благодаря созданным условиям.

Гражданство и политические права RUSSIAN only

Чернышов Олег.

Член Общественной палаты при Мажилисе Парламента РК.

Директор ОФ Центр развития МСУ.

В 2010 году Казахстан первым из постсоветских государств стал председателем Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе, что, по словам Н.А. Назарбаева, является «важнейшим показателем широкого международного авторитета нашего государства». Бесспорно, что в связи с председательством в ОБСЕ, Казахстану был предоставлен ряд преференций, особенно в сфере человеческого измерения. Международные стандарты под «человеческим измерением» подразумевают соблюдение и защиту прав и свобод человека, которые определяет гражданство той или иной страны.

Закон «О гражданстве Республики Казахстан» был принят 20 декабря 1991 года, т.е. через 4 дня после обретения страной независимости. Гражданство в РК приобретается и прекращается в соответствии с данным законом, согласно которому, «гражданин Республики Казахстан ни при каких условиях не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана».

РК гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

Гражданами Республики Казахстан являются лица, которые:

- 1) постоянно проживают в Республике Казахстан на день вступления в силу вышеуказанного Закона;
- 2) родились на территории Республики Казахстан и не состоят в гражданстве иностранного государства;
- 3) приобрели гражданство Республики Казахстан в соответствии с Законом;
- 4) За гражданином Республики Казахстан не признается гражданство другого государства.

Республика Казахстан создает условия для возвращения на ее территорию лиц, вынужденно покинувших территорию республики в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации, в результате иных антигуманных политических акций, и их потомков, а также для казахов, проживающих на территории других государств. Согласно Обзору ОБСЕ «Положение оралманов в Казахстане», С 1991 года Казахстан стал домом для более 400 тысяч оралманов, т.е. репатриантов казахской национальности. К примеру, в Восточно-Казахстанской области на данный момент проживает более 22 тысяч таких переселенцев.

Иностранцы, не являющиеся репатриантами, могут получить гражданство, прожив на территории страны более пяти лет либо состоя в браке с гражданами РК не менее трех лет. Такие условия не требуются от

несовершеннолетних, недееспособных лиц, людей, которые имеют заслуги перед РК и членов их семей. Также независимо от срока проживания, гражданство могут получить люди из бывших союзных республик, имеющие одного из близких родственников - граждан Республики Казахстан.

Для получения гражданства необязательно иметь собственное жилье в месте своего проживания, а также доказывать свой достаточный для содержания себя и своих родственников уровень материального благосостояния, имея на счету определенное количество денежных средств, как, например, это принято в Германии.

За годы существования суверенного государства казахстанское гражданство получили около 700 тысяч человек.

Гражданство РК является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Оно определяет политико-правовую связь человека и государства и обуславливает возможность гражданина участвовать в общественной и политической жизни страны, наделяя его политическими правами, которые гарантированы Конституцией и другими законодательными актами Казахстана. К политическим правам относятся: свобода слова; право на свободу объединений; право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований; право на участие в управлении делами государства; право на равный доступ к государственной службе; право на обращения в государственные органы.

Права граждан участвовать в управлении делами государства

Со времени первоначального принятия Закона о выборах от 28 сентября 1995 года в целях его совершенствования и приведения его в соответствие с нормами международного избирательного права в него девять раз вносились изменения и дополнения.

Основные нововведения 2004 года: исключены безальтернативные выборы, предварительное голосование; введен принцип формирования избирательных комиссий маслихатами по представлению политических партий; отменены ограничения к кандидатам, согласно которым не могли быть зарегистрированы в качестве кандидатов на выборные должности лица: 1) привлекавшиеся в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения; 2) на которые в течение года перед регистрацией налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение; кандидаты, ранее баллотировавшиеся на первоначальных выборах, получили право участвовать и в повторных. Запрещено проведение ненадлежащей предвыборной агитации, а также перечислены ее основные признаки (предоставление избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, ценных бумаг, а также проведение лотерей, благотворительных акций, выплата денег либо обещание предоставления таковых); предусмотрена

возможность использования автоматизированной информационной системы при проведении выборов. Значительно расширены права наблюдателей.

Изменения 2005 года привели к урегулированию тех пробелов в избирательном законодательстве, которые выявила избирательная кампания 2004 года: гражданам предоставлена возможность голосования по открепительным удостоверениям; приняты меры по повышению ответственности кандидатов на выборные должности, количество доверенных лиц кандидатов было ограничено количеством, не превышающим трех человек на каждый избирательный участок в соответствующем избирательном округе; уточнены и детализированы положения, касающиеся финансирования избирательной кампании, более подробно регламентированы вопросы финансовой отчетности и осуществления финансовых операций в период выборов.

В июне 2007 года в связи с внесенными в мае 2007 года в Конституцию изменениями в Закон о выборах внесены существенные изменения. Определен новый порядок формирования Мажилиса Парламента по партийным спискам; расширены возможности политических партий участвовать в работе избирательных комиссий. Уточнены статус и полномочия местных наблюдателей и наблюдателей иностранных государств, международных организаций, а также полномочия доверенных лиц.

В январе 2009 года был принят закон «О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан», который предусматривает правовой механизм, позволяющий формировать Парламент с участием не менее двух партий, даже если вторая партия не пройдет 7-процентный барьер.

Из пункта 2 части четвертой статьи 20-2 Закона исключена норма о том, что в качестве наблюдателей международных организаций и иностранных государств не аккредитуются лица, не имеющие практики наблюдения за выборами. Таким образом, расширяются возможности для участия в международном наблюдении за выборами.

В целом, следует отметить, что процесс совершенствования выборного законодательства на этом не ограничивается и ведется постоянно. Реформирование избирательного законодательства нацелено на обеспечение равного веса голоса каждого избирателя - гражданина Республики Казахстан, использование субъектами избирательного процесса методов политической и предвыборной борьбы на демократической основе, обеспечение демократического судебного и общественного контроля за организацией, подготовкой и проведением выборов, своевременным определением результатов голосования, подведением итогов выборов и их опубликованием, и, самое главное, на обеспечение реализации установленного и гарантированного Конституцией Республики Казахстан права каждого гражданина Республики избирать и быть избранными в государственные

органы и органы местного самоуправления, а также участвовать в республиканском референдуме.

Принимаемые меры позволяют обеспечивать проведение на должном уровне свободных, справедливых, транспарентных, по-настоящему состязательных выборов, в соответствии с общепризнанными стандартами, принятыми в государствах, провозгласивших себя демократическими.

Право на равный доступ к государственной службе

В соответствии с Конституцией и Законом РК «О государственной службе» граждане Республики имеют право на равный доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

В соответствии с п.1 ст.12 Закона РК «О государственной службе», право занятия административной государственной должности имеют граждане Республики Казахстан. Занятие административной государственной должности осуществляется на конкурсной основе. Равный доступ к государственной службе обеспечивается посредством конкурсного отбора.

В Казахстанском законодательстве о государственной службе, в отличие от многих стран постсоветского пространства (например, Азербайджана и Украины) отсутствует обязательное требование к знанию государственного языка при поступлении на госслужбу. При этом следует отметить, что в квалификационных требованиях к государственным служащим был пункт об обязательном «знании государственного языка в объеме, необходимом для исполнения функциональных обязанностей», который был исключен в феврале 2008 года.

В соответствии с нормой статьи 12 Закона при поступлении на государственную службу не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от пола, расы, национальной принадлежности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и по любым иным обстоятельствам.

Право на свободу слова

Конституцией Республики Казахстан гарантирована свобода слова запрещена цензура, закреплено право каждого получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом.

Вместе с тем, существуют и ограничения, принятые в международной практике: пунктом 3 ст. 20 Конституции РК не допускается пропаганда или агитация насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия.

Одним из важнейших инструментов реализации прав и свобод граждан на информацию являются масс-медиа. В Казахстане произошло разгосударствление сектора СМИ, результатом чего стало то, что на сегодня более 80% СМИ являются негосударственными.

Либерализация и рыночные реформы привели к количественному и качественному росту СМИ. Казахстан сегодня по темпам развития СМИ опережает большинство стран Центральной Азии и Закавказья. На сегодняшний день количество действующих СМИ в Казахстане превысило 3000. Для сравнения: по имеющимся данным, в Кыргызстане действуют более 1200, Таджикистане - 370, Узбекистане – около 1000 средств массовой информации. О лидерстве Казахстана по развитию медийной инфраструктуры говорит факт проведения в стране ежегодного Евразийского медиа-форума.

В стране налажены механизмы взаимодействия между медийным сообществом, государственными структурами и институтами гражданского общества.

«Третий сектор» является неотъемлемой составляющей частью строящегося гражданского общества в Казахстане. Уже к настоящему времени неправительственные организации вносят значительный вклад в решение острых социальных проблем общества. Государство оказывает эффективное содействие неправительственным организациям посредством активного сотрудничества с НПО, вовлечения их в решение социально значимых проблем, оказание различных форм поддержки неправительственным организациям.

Оформились устойчивые группы НПО по различным направлениям: экологические, детские и молодежные, женские, медицинские, в области культуры, искусства, науки, образования, правозащитные, по социальной защите, по поддержке общественных инициатив, многопрофильные, общества инвалидов, по реабилитации детей-инвалидов.

По уровню развития неправительственного сектора Казахстан занимает лидирующие позиции в Центральноазиатском регионе.

Право на свободу мирных собраний

В соответствии со ст. 32 Конституции Республики Казахстан граждане Казахстана вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Согласно статьи 1 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Закона от 17 марта 1995 года № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» под формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, именуемых в законодательстве собраниями, митингами, шествиями и демонстрациями, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование.

Пользование гражданами страны правом на свободу мирных собраний и ассоциаций может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

Законодательство и правоприменительная практика Республики Казахстан, касающиеся права на мирное собрание, в некоторой степени не соответствует международным стандартам, в том числе обязательствам по Международному пакту о гражданских и политических правах, других международных договоров по правам человека, а также обязательств в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности Руководящих принципов ОБСЕ свободы мирных собраний.

Основные проблемы законодательства заключаются в следующем:

1. Закон устанавливает строго разрешительный, а не уведомительный порядок. Разрешение на проведение любого собрания выдают местные исполнительные органы. Заявление должно быть подано за 10 дней до даты проведения собрания, а несоблюдение этого правила является административным правонарушением.

2. Закон не дает четких определений видов мирных собраний, что нарушает принцип юридической неопределенности и непредсказуемости. Любое скопление людей в такой ситуации потенциально может быть признано собранием в смысле Закона, и соответственно, - незаконным, если на него нет разрешения исполнительного органа власти.

3. Закон не предусматривает подачи заявления на проведение собрания от индивидуального лица. Это прямо противоречит статье 21

Международного Пакта о Гражданских и Политических правах, которая предоставляет свободу собраний не только группам, но и индивиду.

4. Закон в совокупности с решениями местных представительных органов ограничивает места проведения собраний гражданами и общественными объединениями. В ряде городов устанавливаются строго отведенные места, как правило, находящиеся на окраине города. Высшие должностные лица и местные власти, а также некоторые политические организации для проведения собраний имеют ничем не обоснованное исключительное право на использование площадей в центре города по сравнению с гражданами и их объединениями, что является дискриминационным. Кроме элемента дискриминации здесь присутствует нарушение существа свободы собраний. В действительности не может быть никаких разумных обоснований, с точки зрения международных стандартов, чтобы привязать реализацию свободы собраний к одному месту. Более того, не все типы собраний можно провести в таких условиях, так как пикет, демонстрация или шествие, в сущности, не могут быть привязаны к одному единственному месту в городе.

5. Законодательство не устанавливает ту грань, которая четко может разделить административную и уголовную ответственность. В соответствии с пунктом 2 статьи 373 Кодекса об Административных Правонарушениях административной ответственности подлежат третьи лица, оказавшие содействие несанкционированному властями собранию. Такого рода ограничения не являются необходимыми в демократическом государстве и не оправданы с точки зрения наличия насущной общественной и социальной необходимости, а, следовательно, непропорциональны.

6. Закон содержит большое количество запретов на проведение собрания. Эти запреты настолько широки в своем изложении, что оставляют возможность для злоупотреблений со стороны исполнительных органов. В них нет ясности в вопросе: чьи нарушения и в каком объеме могут повлиять на запрет проведения собрания, отсутствует обязанность органов власти учитывать конкретные обстоятельства.

7. Гражданский процессуальный кодекс не обеспечивает эффективных средств правовой защиты в случае обжалования отказа властей в проведении собрания. В нем установлен месячный срок для рассмотрения исков граждан. Таким образом, даже если запрет властей будет признан незаконным, проведение собрания может стать неактуальным.

Исходя из всего вышеизложенного, Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009-2012гг. содержит ряд мероприятий, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области обеспечения конституционного права граждан на свободу мирных собраний.

Основными мероприятиями являются:

- разработка проекта нового закона о свободе мирных собраний и проекта закона о внесении изменений и дополнений в иные законодательные акты по вопросам свободы мирного собрания на основе проектов законов, подготовленных группой неправительственных организаций и одобренных Экспертным советом Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан
- разработка и принятие ведомственных инструктивных материалов, определяющих порядок рассмотрения уведомлений о проведении мирных собраний местными исполнительными органами, в том числе в отношении взаимодействия с организаторами мирных собраний.

Право обращения граждан в государственные органы

Право обращения граждан Казахстана в государственные органы и органы местного самоуправления закреплено в п.1 ст.33 Конституции Республики Казахстан. Это право граждан может быть реализовано индивидуально или коллективно. Исходя из этого конституционного положения, а также в соответствии с нормами других законодательных актов Казахстана (Указ Президента РК, имеющий силу закона, «О порядке рассмотрения обращений граждан», Указ Президента РК, имеющий силу закона, «О правовом положении иностранных граждан», Закон РК «Об административных процедурах» и др.) граждане РК, иностранные граждане, лица без гражданства вправе обращаться в государственные органы за защитой своих прав.

В случае нарушения должностными лицами государственных органов порядка рассмотрения обращений граждан, гарантированного Указом Президента РК, имеющим силу закона, «О порядке рассмотрения обращений граждан», они могут обратиться в Комиссию по правам человека при Главе государства, при непосредственной помощи которой права этих граждан будут восстановлены. Незаконные действия государственных органов и должностных лиц могут обжаловаться и в судебном порядке.

Таким образом, политические права казахстанцев, в целом, соблюдаются. Казахстан признает определенные несоответствия международным стандартам в этой сфере, проводит активную работу по их устранению и открыт для сотрудничества с другими странами в данном направлении.

Невозможно за несколько лет повторить многовековой путь развития демократии европейских государств, особенно учитывая ситуацию, оставшуюся в наследство Казахстану после распада Советского Союза.

В условиях отсутствия демократических традиций, чтобы достичь фундаментальных результатов, к развитию подлинной демократии нужно подходить планомерно и размеренно.

Демократия на национальном, региональном и
местном уровне

Чернышов Олег.

Член Общественной палаты при Мажилисе Парламента РК.

Директор ОФ Центр развития МСУ.

Демократия, как политическая система, подразумевает, что единственным легитимным источником власти в государстве является народ, который осуществляет принятие решений, воздействие на процесс и его исход непосредственно или же через своих представителей путем делегирования им части своих прав. Проще говоря, «демократия» – это право всех граждан любого государства высказывать свою точку зрения по поводу системы управления.

Является ли Казахстан демократическим государством?

Объективная реальность показывает, что – да. Демократизация Казахстана – это динамический процесс, который не останавливается. И если кто-то из западных политологов заметит, что наше государство не обладает зрелой демократией, мы согласимся с ним. Но никто не может отрицать тот факт, что Казахстан идет по пути демократического развития. Прямым подтверждением этому являются многочисленные общественные движения, неправительственные организации, которые совместно с органами местного самоуправления и государственного управления и государственными организациями различного уровня ведут открытую дискуссию о стратегии, методах и формах государственного развития, развития демократии в стране.

Однако построение демократического государства не может являться самоцелью, и политические реформы должны сверяться с интересами страны, задачами сохранения политической стабильности в обществе, учитывать мнение народа, так как эти ценности отражены в Конституции Республики Казахстан, которая является основополагающим демократическим документом в нашем государстве.

Именно в Конституции прописано, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим государством, что единственным источником власти является народ, который осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам. Конституция Республики Казахстан является основным законом государства, его высшим нормативно-правовым актом.

Недостаточно только провозгласить государство демократическим, главное – обеспечить его устройство и деятельность соответствующими правовыми институтами, реальными гарантами демократизма.

Важнейшими признаками демократии, на наш взгляд, являются: обеспечение прав и свобод человека и гражданина и реальная представительная демократия.

Именно в обеспечении прав и свобод гражданина проявляется тесная связь формально демократических институтов с политическим режимом. Только в условиях демократического режима права и свободы становятся реальными, устанавливается законность и исключается произвол силовых структур государства. Никакие возвышенные цели и демократические декларации не способны придать государству подлинно демократический характер, если не обеспечиваются общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Конституция Республики Казахстан закрепила все известные мировой практике права и свободы.

Не менее важной является представительная демократия, которая как раз и отражает в полной мере право участия гражданина в управлении государством. Представительные органы (в Республике Казахстан это Парламент республики, Маслихаты всех уровней, органы местного самоуправления) наделены правом решения наиболее важных вопросов народа (в том числе: функциями законодательной власти и принятия бюджета). Представительные органы в Республике Казахстан не призваны напрямую контролировать исполнительную власть, как это принято в государствах с парламентской формой правления, но все же наделены отдельными конституционными полномочиями в этой области.

В Республике Казахстан представительная демократия обеспечивается на всех уровнях (национальном, региональном и местном) через выборность Мажилиса Парламента, Маслихатов всех уровней и акимов сельских округов (пока еще в порядке эксперимента). На каждом уровне представленные органы обладают определенными полномочиями, которые исключают возможность вмешательства со стороны кого бы то ни было.

На общенациональном уровне таким демократическим представителем народа является Мажилис Парламента. В целях большей демократизации представительной власти часть полномочий Президента перераспределена в пользу Парламента, который получил больше возможностей участвовать в формировании Правительства, Конституционного совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета и контролировать их работу. Усиливаются роль и статус Сената, который наделен полномочиями Парламента республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса. Основные положения конституционной реформы относительно Парламента заключаются в следующем:

1. Формируется более эффективная и сбалансированная система сдержек и противовесов в виде властных полномочий и ответственности между ветвями власти при повышении роли Парламента.
2. Уточнены полномочия Президента в отношении Парламента, Правительства, Верховного суда, Центральной избирательной комиссии, Национального банка и акимов – глав местных исполнительных органов.
3. Мажилис Парламента получил большее влияние на работу исполнительной власти. Главная роль в утверждении Премьер-Министра, а значит, и всего Правительства, отводится Мажилису.
4. Важное конституционное новшество, расширившее законодательные полномочия Мажилиса, – предоставление права принимать к рассмотрению проекты конституционных законов.

Однако, не только представительная власть является основой демократии в государстве. В любом по-настоящему демократическом государстве все ветви власти должны способствовать признанию и поддержанию ее социальных основ: особого значения правопорядка, признания прав и свобод. В государствах же социализированных к этому добавляется создание достойных условий жизни для всех граждан страны. И именно претворением в жизнь указанных принципов демократии занимается исполнительная власть. И именно ее грамотными действиями обеспечивается стабильность Республики Казахстан по сравнению с остальными странами Центрально-Азиатского региона (Киргизия, Туркменистан, Таджикистан, Узбекистан). Несмотря на то, что наши страны имеют много общего в культуре, истории – именно в Казахстане сложилась наиболее благополучная для населения социо-экономическая и общественно-политическая ситуация. Для обеспечения регионов достаточным количеством объектов социальной инфраструктуры государством была претворена в жизнь президентская программа «100 школ, 100 больниц», которая позволила не только ввести в эксплуатацию столь важные учреждения, но и создала дополнительные рабочие места в период Мирового экономического кризиса. Снижению уровня безработицы также способствовала программа «Дорожная карта», благодаря которой также были созданы и отремонтированы за счет республиканского и местных бюджетов объекты коммуникаций, созданы условия для устойчивого пост-кризисного развития сфер обеспечения жизнедеятельности регионов.

Формированию действительно демократического Казахстана способствует и тот факт, что исполнительная власть всеми силами поддерживает межнациональное согласие и партнерство. Одним из органов, способствующих стремлению представителям разных народов, проживающих в Казахстане, сохранить мир в обществе является

Ассамблея народа Казахстана, целями и задачами которой являются равенство прав и свобод граждан республики, независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам; всестороннее развитие национальных культур, языков и традиций народов Казахстана; расширения интеграционных связей с международными организациями; формирование казахстанской идентичности путём консолидации этносов Казахстана; формирование и распространение идей духовного единства, укрепление и сохранение дружбы народов и межнационального согласия.

Проводимые социологические исследования показывают, что деятельность как представительной, так и исполнительной ветвей власти оценивается довольно высоко и находит поддержку.

Следующие данные приводятся на основе мониторинга общественно-политической ситуации в Восточном Казахстане, проведенном в июле текущего года.

Деятельность Президента РК Н.А.Назарбаева полностью поддерживают 42,4% опрошенного населения, 37,6% скорее поддерживают, скорее не поддерживают ее 4,2%. Негативно к деятельности Главы государства относятся 0,9% респондентов.

Отношение к деятельности Правительства РК у населения традиционно несколько ниже, чем к деятельности Президента. Эта особенность связана с высоким уровнем персонификации власти: опрошенные видят основным и высшим представителем власти Президента и, соответственно, «перекладывают» на него все основные государственные функции. Это выражается в том, что затруднились выразить свое отношение к деятельности кабинета министров 23,2%. Полностью поддерживают деятельность Правительства 26,3% респондентов. Скорее поддерживают – 43,5%, а скорее не поддерживают 5,9% опрошенных восточноказахстанцев. Совсем не поддерживают его деятельность 1,2%.

Деятельности Парламента РК выразили свою полную поддержку 25,5% участников исследования, а скорее ее поддерживают 37,1%. Скорее не поддерживают и абсолютно не поддерживают 8,2% и 1,2% соответственно.

На региональном уровне деятельность общенационального Парламента плотно пересекается с деятельностью областных Маслихатов, являющихся представителями интересов народа на данном уровне. За прошедшие годы эта ветвь государственной власти состоялась институционально, зарекомендовала себя как демократичный «проводник» интересов избирателей и подтвердила свою приверженность курсу на дальнейшую демократизацию. Областной Маслихат является местным представительным органом, избираемым населением области и

выражающим волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан определяющим меры, необходимые для ее реализации, и контролирующим их осуществление.

Одним из основных требований к деятельности Маслихатов является обеспечение соблюдения прав и законных интересов граждан. Вместе с тем, как орган местного государственного управления, областной Маслихат следит за тем, чтобы при обеспечении прав и свобод населения, проведении в жизнь интересов жителей области, соблюдались интересы Республики Казахстан в целом, а также, чтобы поддерживались общегосударственные стандарты, установленные в общественно значимых сферах деятельности, что, в свою очередь, также отражает интересы граждан.

К компетенции областных Маслихатов относится: утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении; утверждение программ по охране окружающей среды и природопользованию на соответствующих территориях и расходов по охране, оздоровлению окружающей среды; контроль за исполнением планов, экономических и социальных программ развития соответствующей административно-территориальной единицы, местного бюджета; утверждение программ содействия занятости населения и снижения бедности и многое другое.

На примере Восточно-Казахстанской области нами будет рассмотрен процесс демократизации общества и его взаимодействия с представителями исполнительной власти.

В целях повышения продуктивности и прозрачности (как одной из черт демократии) своей работы, региональная исполнительная власть заказывает социологические исследования. Примером такого сотрудничества является многолетний мониторинг общественно-политической ситуации в Восточном Казахстане, который по заказу Восточно-Казахстанского областного Акимата проводит «Институт анализа и прогнозирования ВКО». Обратная связь от населения позволяет руководству области установить верные приоритеты при разработке тех или иных проектов и программ, общей стратегии развития Восточного Казахстана. Именно учет региональной властью множества нюансов социально-политической жизни на местах позволяет поддерживать во всем регионе стабильность. Помимо этого подобные, по-настоящему «демократические», действия государственных органов создают у населения региона уверенность, что их мнение будет услышано и учтено, что повышает уровень доверия к тем, кто является представителями демократически избранного Главы государства, являющегося гарантом Конституции – основного Закона страны, гарантирующего права и свободы граждан.

Такое стремление региональной исполнительной власти к налаживанию обратной связи с населением области с целью решения наиболее острых и актуальных проблем региона способствует тому, что жители понимают необходимость высказывания своей точки зрения в отношении сложившейся ситуации, и что власть прислушается к ней и будет способствовать ее улучшению. А это, в свою очередь, увеличивает ответственность представителей власти за принимаемые решения и приводит к росту доверия и поддержки власти со стороны населения. Именно активная деятельность главы Восточно-Казахстанской области Б.М. Сапарбаева по решению конкретных общественно-политических и экономических проблем региона, озвученных населением, повлияло на то, что отношение к деятельности акима области более положительное, чем к таким институтам, как Правительство и Парламент: 31,6% опрошенного населения ВКО полностью поддерживает деятельность Б.М. Сапарбаева, а 42,4% скорее поддерживают, что в сумме составляет 74,0%. Число респондентов, скорее не поддерживающих деятельность областного акима составило 4,4%, а респондентов, абсолютно не довольных его деятельностью, – 1,5%.

В Восточном Казахстане также действует Совет общественности, который был создан по инициативе наиболее активных участников различных общественных объединений, с целью консолидации демократических сил в развитии и демократизации гражданского общества путем широкого участия институтов гражданского общества в обсуждении важнейших социально-экономических, правовых, общественно-политических вопросов, согласования имеющихся по ним мнений, взглядов, позиций и принятия решений. Совет является консультативно-рекомендательным органом. В состав Совета входят представители общественно-политических движений, общественных объединений, ассоциаций, объединений юридических лиц, неправительственных организаций, советов ветеранов и аксакалов, политических партий, профсоюзов, религиозных объединений.

Приоритетными направлениями деятельности Совета Общественности являются: поиск политических компромиссов; обратная связь с местным (региональным) сообществом; формирование общественного мнения; коллегиальное принятие решений, отображающих общественные проблемы; содействие демократическим преобразованиям в Казахстане, общественная экспертиза.

За время своей деятельности Советом общественности рассматривались наиболее актуальные проблемы для региона, такие как медицина, экология, проблемы жилищных отношений и др. По итогам проведенных мероприятий были выработаны рекомендации, которые в дальнейшем были направлены в региональные исполнительные государственные органы и принесли положительный результат. Так, после

принятия резолюции членами Совета общественности о повышении ставок за эмиссии в окружающую среду, увеличилось поступление в областной бюджет за счет сборов за эмиссии. Средства, пришедшие в областной бюджет, были направлены на обеспечение социальной помощи жителям региона.

Таким образом, взаимодействие исполнительной власти с организованными институтами гражданского общества на региональном уровне позволяет нашему государству учитывать мнение местного сообщества, выраженное через представителей более полно, что ведет к пониманию самими сообществами важности и необходимости участия граждан в демократическом управлении государством.

Так же, как и на национальном уровне, в каждом регионе существуют Ассамблеи народа Казахстана, имеющие те же функции, что и общереспубликанская. Однако их деятельность более локальна, а соответственно более точно отвечает интересам региона и местных сообществ.

Малая Ассамблея народа Восточного Казахстана свою работу в сфере межэтнических отношений осуществляет в неразрывной связи с задачами, обозначенными Главой государства Н.А.Назарбаевым на сессиях Ассамблеи народа Казахстана, направленных на демократизацию Республики Казахстан.

В соответствии с основными задачами Стратегии Ассамблеи народа Казахстана в области разработан региональный План мероприятий малой Ассамблеи. Ежеквартально проводятся заседания научно-консультативного совета малой Ассамблеи, на которых анализируется работа ее актива, Домов дружбы, национально-культурных объединений по выполнению намеченных мероприятий.

В целях реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений, Министерством культуры и информации Республики Казахстан разработана Программа совершенствования казахстанской модели этнического и межконфессионального согласия, основной задачей которой является разработка и реализация комплексных мероприятий, обеспечивающих совершенствование казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия, формирования и внедрение норм толерантного сознания и поведения в казахстанском обществе, особенно среди молодежи. В этой связи молодежное крыло малой Ассамблеи народа Восточного Казахстана (детские школьные, студенческие малые Ассамблеи) разработали свои программы, где красной чертой проходит изучение как родного, так и государственного языка.

Такая практическая деятельность Ассамблеи направлена на развитие права граждан на национальное самоопределение, развитие национальных языков и культур, которые прописаны в Конституции РК.

По сравнению с крупными административными единицами, небольшие единицы более однородны по составу и предоставляют лучшие возможности для непосредственного участия в политической жизни. В компактных сообществах, то есть на местах, возможно организовать эффективные дискуссии и предоставить широкие возможности для граждан оказывать влияние на проводимую политику. Поэтому меньшим по размеру структурам проще удовлетворить критериям демократии. В то же время с уменьшением размера понижается реальный объём власти и возможностей для решения проблем.

Вопросы децентрализации государственной власти и формирования института местного самоуправления — важная компонента демократических реформ в Казахстане. Поэтому более подробно хотелось бы остановиться на ней.

Местное самоуправление — это форма народовластия, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Таким образом, местное самоуправление — это система общественных отношений, обеспечивающих реализацию права граждан по самостоятельному (под свою ответственность) решению вопросов местного значения, управлению муниципальной собственностью, исходя из интересов всех субъектов, действующих и проживающих на данной территории. Таким образом именно низовые формы местного самоуправления являются наиболее приближенными к прямой демократии.

На примере г. Усть-Каменогорск нами будет рассмотрено, как на местном уровне в Казахстане применяется одна из форм прямой демократии.

В феврале 2009 года Президент Республики Казахстан Назарбаев Н.А. подписал Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». В соответствии с данным Законом «местное самоуправление осуществляется членами местного сообщества непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления».

9 февраля того же года в г. Усть-Каменогорск были созданы Территориальные Советы самоуправления. Целью Советов самоуправления является:

1. Активное привлечение граждан к участию в управлении территорией;
2. Внедрение форм самоорганизации и самоуправления в решении местных проблем;
3. Обеспечение поступления от населения информации о проблемах территорий.

Территориальное общественное самоуправление — это демократическая форма самоорганизации населения по месту их

жительства для самостоятельного осуществления собственных инициатив в решении вопросов местного значения. На первый взгляд может показаться, что ТОС совпадает с местным самоуправлением, однако в действительности оно существенно отличается рядом признаков. Во-первых, ТОС не является формой публичной власти в отличие от местного самоуправления, так как создаётся гражданами для удовлетворения собственных потребностей собственными силами. Во-вторых, ТОС создаётся не на базе территориальной целостности, а базе части территории местного сообщества в пределах непосредственного проживания граждан (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях). В-третьих, ТОС носит сугубо инициативный характер своего появления, то есть оно возникает только по инициативе граждан, а местное самоуправление, как правило, является конституционным механизмом распределения власти, следовательно, обязательным. В-четвёртых, ТОС носит общественный характер и жёстко не регулируется законом, а круг решаемых вопросов, порядок организации и деятельности территориального общественного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данные особенности существенно отличают ТОС от местного самоуправления. Однако, несмотря на существенные отличия, ТОС всё же является неотъемлемым элементом системы местного самоуправления, так как это институциональная подструктура местного самоуправления, позволяющая интегрировать в процесс принятия решений членов местного сообщества. ТОС, с одной стороны является формой участия населения в процессе принятия решений, а, с другой – формой взаимодействия и работы местных органов власти с местным сообществом. ТОС позволяет обеспечить ряд важных для местного самоуправления функций: участие граждан в управлении, коммуникацию между местной властью и местным сообществом, возможность автономного решения своих проблем для населения, а также способ контроля за деятельностью местных органов власти.

В Республике Казахстан нет законодательных основ для системы ТОС. В г. Усть-Каменогорск данный опыт был возможен, благодаря уникальным в масштабе республики условиям, энергичному подходу инициаторов проекта и поддержки населения.

С 1996 г. в г. Усть-Каменогорск действует система комитетов местного самоуправления (КМС). Данные учреждения были созданы по решению маслихата г. Усть-Каменогорск и финансировались из местного бюджета. КМС выполняли функции периферийных звеньев городской администрации, выстраивая работу с населением. В 2005 г. в связи с правовыми проблемами КМС были перерегистрированы в филиалы управления делами акима г. Усть-Каменогорск и стали

представительствами акима в 10 округах города. Данная структура стала опорой для построения системы ТОС в г. Усть-Каменогорск.

В каждом из 10 округов города при филиалах управления делами акима города были созданы территориальные советы самоуправления. Инициативные группы граждан и общественников в каждом из округов при поддержке представителя акима провели учредительные конференции, в которых принимали участие граждане. На данных конференциях были избраны члены территориальных советов и их председатели. Вторым этажом системы ТОС в г. Усть-Каменогорск стал городской совет самоуправления, куда вошли представители 10 территориальных советов, маслихата города и общественных организаций. Низовым уровнем системы ТОС являются домовые и уличные комитеты.

В то же время система ТОС г. Усть-Каменогорск в своём развитии сталкивается с рядом препятствий. Во-первых, абсолютно неформальный статус делает её заложником симпатизирующего отношения властей. Никто не может дать гарантий, что система не будет разрушена при смене руководства. Во-вторых, отсутствие правового статуса снижает привлекательность данной системы в глазах граждан, которые и так пассивны и неохотно участвуют в каких-либо общественных процессах. В-третьих, ТОС не имеет финансовой поддержки со стороны городского бюджета, так как не имеет правового статуса. В-четвёртых, граждане имеют очень мало возможностей для участия в процессе принятия решений, что отражается и на советах, так как последние также обладают минимальными возможностями для оказания влияния на местные органы власти.

На современном этапе формирование органов местного самоуправления необходимо рассматривать в контексте с общей стратегией совершенствования системы государственного управления. Становление местного самоуправления требует безусловного учета местных условий и возможностей, оценки местных ресурсов, новых приемов и методов управления, развития широких демократических отношений, общественных связей и культуры самоуправления.

Население Казахстана на настоящем этапе, может быть, нельзя назвать окончательно готовым к принятию полноценного участия во многих демократических процессах. Казахстан в первую очередь провел экономическую модернизацию, чтобы дать народу возможность жить лучше, чтобы население меньше было озабочено вопросами выживания и более активно могло принимать участие в управлении своей страной на любом, доступном ему уровне; и лишь потом перешел к модернизации политической. Именно в этом первопричина безболезненности прохождения социально-политических реформ. Эти меры позволили Казахстану создать ту ситуацию стабильности, которую власть сохраняет и

которая позволяет республике осуществлять постепенные политические реформы.

По этой причине реальные демократические традиции и политическая культура еще не до конца понимаются и принимаются населением Республики, но вместе с тем содействие развитию демократии на национальном уровне позволяет оформляться региональным и местным ее институтам.

Несомненной особенностью Казахстана является то, что население еще не вполне готово к демократии в чистом виде, оно еще в большей мере патерналистично и возлагает слишком много ответственности именно на государство, а не на себя. Оно пока еще перекладывает ответственность за принятие важных решений на Президента, Правительство, Парламент. То, что может показаться людям, не знакомым с реалиями социо-политической ситуации в республике, авторитаризмом, давлением на народ со стороны властных структур на самом деле является именно стремлением к привитию населению страны демократических ценностей, порой даже, жесткому принуждению к тому, чтобы народ перестал ждать решений и подачек от государства, а начал сам задумываться о том, в каком направлении двигаться дальше, чего он сам хочет от своей страны. И только благодаря этому в обществе происходят изменения, население понимает ответственность, лежащую именно на нем, оно пробуждается для демократии – демократии с особым, пока еще мало известным, казахстанским лицом.