

## **2. Законодательное обеспечение открытости маслихатов в Республике Казахстан (законы, регламенты и подзаконные акты) – Мереке Тлекович Габдуалиев**

Согласно п. 1 ст. 86 Конституции РК «местные представительные органы - маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации, контролируют их осуществление». В тоже время в п. 2 ст. 89 Конституции РК закрепляется, что через маслихаты, в том числе, осуществляется местное самоуправление.

В соответствии с п. 1 ст. 103 Конституционного закона РК от 28 сентября 1995 г. №2464 «О выборах в Республике Казахстан»<sup>1</sup> «право выдвижения кандидатов в депутаты маслихатов, избираемых по партийным спискам, принадлежит политическим партиям».

Согласно ст. 15-1 Закона РК от 15 июля 2002 г. № 344 «О политических партиях» «политическая партия при утверждении партийных списков кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента, маслихата включает в них женщин и лиц, не достигших двадцатидевятилетнего возраста, в количестве не менее тридцати процентов от общего числа кандидатов»<sup>2</sup>.

**По сути, если исходить из текста изложенных норм Конституции РК и Конституционного закона РК «О выборах», Закона РК «О политических партиях» то можно прийти к выводу о тройном политико-правовом статусе и тройном политико-правовом измерении статуса маслихатов, который (статус) по определению должен влиять на открытость работы местных представительных органов.**

**Во-первых**, маслихаты избираются местным населением, выражают его волю, а также через маслихаты осуществляется, в том числе, местное самоуправление.

**Во-вторых**, являются органами местного государственного управления и осуществляют свою деятельность с учетом общегосударственных интересов.

**В-третьих**, обязательным условием избрания гражданина депутатом маслихата является его членство в политической партии, а выход или исключения депутата из политической партии, от которой в соответствии с Конституционным законом РК «О выборах в Республике Казахстан» депутат избран – является основанием досрочного прекращения полномочий депутата маслихата.

Согласно п. 1-1 ст. 8 Закона РК от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»<sup>3</sup> (далее – Закон РК «О МГУиСУ» «маслихаты не реже одного раза в год отчитываются перед населением о проделанной работе маслихата, деятельности его постоянных комиссий. Депутаты маслихата несут ответственность перед населением в соответствии с законами Республики Казахстан».

В п. 1 ст. 8 Закона РК «О МГУиСУ» закрепляется, что «маслихат осуществляет свои полномочия на сессиях, через постоянные комиссии и иные органы, депутатов и секретаря маслихата в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан». **Через эти каналы (сессии, постоянные комиссии и иные органы, депутаты, секретарь маслихата) осуществляются полномочия маслихата.**

**Осуществление полномочий маслихата через сессии.** Основной формой деятельности маслихата является сессия, на которой решаются вопросы, отнесенные к его ведению законами. В п. 6 Закона РК «О МГУиСУ» закрепляется, что «сессии маслихата носят, как правило, открытый характер. Проведение закрытых сессий допускается по решению маслихата, принимаемому по предложению секретаря маслихата или одной трети от числа депутатов, присутствующих на сессии маслихата, если за это проголосовало большинство от общего числа присутствующих депутатов». В п. 4 Указа Президента РК от 3

декабря 2013 г. № 704 «Об утверждении Типового регламента маслихата»<sup>4</sup> эта норма дублируется.

По сути, **юридическая формулировка, что «как правило» сессия маслихата носит открытый характер, без перечисления конкретных вопросов, когда сессия проводится закрыто, позволяет секретарю либо 1/3 депутатов, присутствующих на сессии, инициировать закрытый характер сессии. Подобным образом сформулированная норма Закона РК «О МГУиСУ» снижает индекс транспарентности местного представительного органа.**

В п. 3 ст. 10 Закона РК «О МГУиСУ» указано, что **«о времени созыва и месте проведения сессии маслихата, а также о вопросах, вносимых на рассмотрение сессии, секретарь маслихата сообщает депутатам, населению и акиму не позднее чем за десять дней до сессии, а в случае созыва внеочередной сессии - не позднее чем за три дня. По вопросам, вносимым на рассмотрение сессии, секретарь маслихата не позднее чем за пять дней до сессии, а в случае созыва внеочередной сессии не позднее чем за три дня представляет депутатам и акиму необходимые материалы».**

Однако, как в самом Законе РК «О МГУиСУ», так и Типовом регламенте маслихата **отсутствует конкретная процедура сообщения населению о вопросах, вносимых на сессию, а тем более возможность беспрепятственного посещения гражданами сессии маслихата.**

Так, в п. 13 Типового регламента маслихата закрепляется, что **«допускается присутствие на сессиях представителей средств массовой информации, государственных органов и общественных объединений по приглашению председателя сессии».**

**Подобным образом сформулированная норма Типового регламента связывает возможность присутствия СМИ либо общественных объединений на сессии только приглашением председателя сессии. Если такое приглашение не поступает, то СМИ либо общественное объединение не может присутствовать на сессии маслихата.**

В п. 14 Типового регламента маслихата указано, что **«для лиц, приглашенных на заседание маслихата, отводятся специальные места в зале заседаний. Не допускаются вмешательство приглашенных лиц в работу сессии маслихата, проявление одобрения или неодобрения решений сессии маслихата.**

Приглашенное лицо, в случае грубого нарушения порядка, может быть удалено из зала заседаний по решению председателя сессии или требованию большинства присутствующих на сессии депутатов».

**Осуществление полномочий маслихата чрез постоянные комиссии.** Согласно п. 1 ст. 12 Закона РК «О МГУиСУ» **«маслихат на срок своих полномочий образует постоянные комиссии».** В соответствии с п. 3 ст. 12 Закона РК «О МГУиСУ» **«постоянные комиссии ответственны перед избравшим их маслихатом и не реже одного раза в год отчитываются о своей деятельности».**

В п. 1 ст. 13 Закона РК «О МГУиСУ» закрепляется, что **«постоянные комиссии по собственной инициативе или по решению маслихата могут проводить публичные слушания».** В соответствии с п. 2 ст. 13 Закона **«публичные слушания проводятся с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных к ведению постоянных комиссий, в форме расширенных заседаний этих комиссий с участием депутатов, представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, средств массовой информации, граждан».**

Пункт 3 статьи 13 Закона РК «О МГУиСУ» носит бланкетный характер и отсылает к регламенту маслихата. Так, согласно п. 3 ст. 13 Закона РК «О МГУиСУ» **«порядок**

проведения публичных слушаний в постоянных комиссиях определяется регламентом маслихата».

В абзацах 3, 4, 5 п. 50 Типового регламента маслихата данная норма Закона нашла свое развитие. Так, для проведения публичных слушаний создается рабочая группа из числа депутатов. Для подготовки слушаний могут привлекаться специалисты иных государственных органов и организаций. Постоянная комиссия через средства массовой информации доводит до сведения населения тему предстоящих публичных слушаний.

На публичные слушания постоянная комиссия приглашает представителей заинтересованных государственных органов, общественности, средств массовой информации. На публичных слушаниях могут участвовать депутаты маслихата из других постоянных комиссий.

**Формулировка, что на публичные слушания постоянная комиссия приглашает «представителей общественности» является широкой и не конкретизирует механизм участия граждан и НПО в публичных слушаниях, порядок учета мнения общественности и принятия по ним решений.**

Согласно абз. 1 п. 51 Типового регламента маслихата «Заседания постоянных комиссий, как правило, открытые, за исключением случаев, когда рассматриваемые вопросы в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственных секретах» отнесены к государственной или служебной тайне»

**Немаловажную роль в реализации полномочий маслихата играет секретарь маслихата, права которого закреплены в п. 3 ст. 19 Закона РК «О МГУиСУ», среди которых:**

- организация подготовки сессии маслихата и вопросов, вносимых на ее рассмотрение, формирование повестки дня сессии, обеспечение составления протокола, подписание решения, иных документов, принятых или утвержденных на сессии маслихата;
- регулярное представление в маслихат информации об обращениях избирателей и о принятых по ним мерах;
- представление маслихата в отношениях с государственными органами, организациями, органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- обеспечение опубликования решений маслихата, определение мер по контролю за их исполнением.

По сути, открытость деятельности маслихата, транспарентность его работы, более широкое информирование населения о планируемых и принимаемых решениях (не только через издания, финансируемые из государственного бюджета, но и через социальные сессии) зависит напрямую от секретаря маслихата, его инициативности.

**Необходимо отметить, что каждый депутат маслихата должен быть заинтересован в открытости работы маслихата. В п. 1 ст. 21 Закона РК «О МГУиСУ» регламентированы права депутатов маслихата, среди которых право:**

- предлагать вопросы для рассмотрения на сессии маслихата и его постоянных комиссий и иных органов, участвовать в их рассмотрении и принятии решений;
- проводить встречи и собрания с избирателями своего округа, а также с иными органами местного самоуправления и организациями;
- вносить предложения о заслушивании на сессии отчетов должностных лиц местного исполнительного органа и организаций, расположенных на территории соответствующего маслихата, по вопросам, отнесенным к компетенции маслихата;
- создавать депутатские объединения в виде фракций и депутатских групп;
- принимать участие в сходах и собраниях местного сообщества;

- оглашать на сессии маслихата обращения граждан, имеющие общественное значение;
- выдвигать кандидатуры, в том числе и свою собственную, в состав образуемых постоянных комиссий и иных органов маслихатов;
- высказывать свое мнение по кандидатурам должностных лиц, которые избираются или назначаются маслихатом;
- участвовать в прениях, задавать вопросы докладчикам, а также председательствующему на сессии маслихата и заседании;
- вносить предложения и замечания по повестке дня сессии и заседания постоянных комиссий и иных органов маслихатов, в состав которых он избран, а также по рассмотрению и существу обсуждаемых ими вопросов;
- вносить в маслихат предложения о необходимости проверки исполнения законов Республики Казахстан и подзаконных нормативных правовых актов Республики Казахстан государственными органами, общественными объединениями и иными организациями, расположенными на территории соответствующей административно-территориальной единицы;
- ставить вопрос о доверии составу органов, образованных, избранных или утвержденных маслихатом, а также должностным лицам, избранным или утвержденным маслихатом.

**Полноценная реализация закрепленных в законе полномочий депутатов маслихатов позволяет повысить открытость маслихата. Однако, все зависит от инициативности, открытой гражданской позиции самого депутата.**

Например, согласно ст. 21-1 Закона РК «О МГУиСУ» депутат маслихата вправе по вопросам, отнесенным к компетенции маслихата, обратиться с официальным письменным запросом к акиму, председателю и члену соответствующей территориальной избирательной комиссии, прокурору и должностным лицам территориальных подразделений центральных государственных органов, исполнительных органов, финансируемых из местных бюджетов.

Ответ на депутатский запрос должен быть дан в письменной форме в срок не позднее одного месяца. Депутат вправе выразить свое мнение по ответу на запрос. Ответ на депутатский запрос должен быть подписан лицами, указанными в части первой настоящей статьи, или первым руководителем государственного органа, в адрес которого был направлен запрос, либо его заместителем. Запросы, адресованные прокурору, не могут быть связаны с осуществлением уголовного преследования.

В п. 2 ст. 21 Закона РК «О МГУиСУ» закрепляются также и **обязанности депутатов маслихатов**, в том числе, направленные на обеспечение открытости маслихата, среди которых:

- участвовать в работе маслихата и его органа, в состав которого он избран;
- **поддерживать постоянную связь с избирателями своего округа, не реже одного раза в год информировать их о работе маслихата, деятельности его постоянных комиссий и иных органов, исполнении решений маслихата, а также о ходе своей депутатской деятельности, участвовать в организации и контроле за исполнением решений маслихата;**
- рассматривать поступившие к нему обращения избирателей, регулярно вести личный прием граждан;
- изучать общественное мнение, нужды и запросы граждан, общественных и иных организаций, сообщить о них маслихату и его органам, вносить предложения и принимать иные меры для их удовлетворения.

В п. 62 Типового регламента маслихата закреплено, что **«депутат маслихата не может разглашать сведения, которые стали ему известны при осуществлении депутатских полномочий, если эти сведения касаются вопросов, рассмотренных на закрытых заседаниях сессий, постоянных комиссий маслихата и иных органов маслихата».**

**В Законе РК «О МГУиСУ» содержатся и другие нормы, которые направлены на повышение открытости маслихатов.** Так, согласно пп. 5) п. 2 ст. 39-3 Закона сход местного сообщества проводится по мере необходимости по наиболее важным вопросам местного значения **«заслушивание и обсуждение отчетов маслихата о проделанной работе маслихата района (города областного значения), деятельности его постоянных комиссий».**

**За маслихатами закреплены контрольно-кадровые полномочия, которые направлены на повышение его эффективности и транспарентности.** Так, согласно п. 1 ст. 24 Закона РК «О МГУиСУ» **«по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов маслихата может быть поставлен вопрос о выражении вотума недоверия акиму.** В этом случае маслихат большинством голосов от общего числа его депутатов вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности соответственно перед Президентом Республики Казахстан либо вышестоящим акимом».

В соответствии с п. 2 ст. 24 Закона РК «О МГУиСУ» **«основаниями для рассмотрения маслихатом вопроса о выражении недоверия акиму являются:**

1) двукратное неутверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета;

2) инициирование собранием местного сообщества вопроса об освобождении от должности акима города районного значения, села, поселка, сельского округа».

По правилам ст. 24-1 Закона РК «О МГУиСУ» **может быть инициирован вопрос прекращения полномочий депутата Сената Парламента.** В соответствии с п. 1 ст. 24-1 Закона **«решение об инициировании прекращения полномочий депутата Сената Парламента принимается маслихатом области, города республиканского значения и столицы, о чем в трехдневный срок уведомляются областная, города республиканского значения и столицы избирательная комиссия и депутат Сената Парламента».**

**Следует отметить, что на повышение уровня прозрачности маслихата влияет то, что в формировании и работе местных общественных советов особую роль играют маслихаты.**

Так, согласно в п. 4 ст. 8 Закона РК от 2 ноября 2015 г. № 383-V ЗРК **«Об общественных советах»**<sup>5</sup> (далее – Закон РК «Об ОС») **«состав рабочей группы при формировании общественных советов на местном уровне утверждается секретарем маслихата соответствующей административно-территориальной единицы».**

В соответствии с п. 8 ст. 9 Закона РК «Об ОС» **«сформированный состав Общественного совета на местном уровне утверждается маслихатом и подлежит публикации в средствах массовой информации и (или) размещению на интернет-ресурсе соответствующего органа, субъекта квазигосударственного сектора».**

В п. 6 ст. 13 Закона РК «Об ОС» закреплено, что **«на местном уровне организационное обеспечение деятельности Общественного совета осуществляется маслихатом соответствующей административно-территориальной единицы. Секретарь маслихата соответствующей административно-территориальной единицы по согласованию с председателем Общественного совета возлагают обязанности секретаря Общественного совета на работника, привлекаемого по трудовому договору в соответствии с трудовым законодательством Республики Казахстан».**

**Одной из форм общественного контроля является заслушивание отчета о результатах работы государственного органа.** Согласно п. 1 ст. 23 Закона РК «Об ОС» заслушивание отчета о результатах работы на территориях включает в себя доклад акима административно-территориальной единицы и содоклады секретаря маслихата, председателя Общественного совета в соответствии с положениями пункта 4 статьи 18 настоящего Закона.

В соответствии с п. 4 ст. 18 Закона РК «Об ОС» «заслушивание отчета о результатах работы государственного органа, субъекта квазигосударственного сектора является процедурой общественного контроля и представляет собой публичное обсуждение на заседании Общественного совета результатов деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц по вопросам, предусмотренным подпунктами 2) и 3) пункта 1 статьи 5 настоящего Закона, субъектов квазигосударственного сектора по вопросам, предусмотренным подпунктами 2) и 3) пункта 1 статьи 5-1 настоящего Закона».

---

<sup>1</sup> Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 г. № 2464 «О выборах в Республике Казахстан» [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464\\_#z317](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002464_#z317)

<sup>2</sup> Закон РК от 15 июля 2002 г. № 344 «О политических партиях» [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344\\_#z68](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z020000344_#z68)

<sup>3</sup> Закон РК от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>

<sup>4</sup> Указ Президента РК от 3 декабря 2013 г. № 704 «Об утверждении Типового регламента маслихата» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1300000704>

<sup>5</sup> Закон РК от 2 ноября 2015 г. № 383-V ЗРК «Об общественных советах» <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383#z5>