

февраля 2003 года, Президент назначал с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики председателей, их заместителей и судей местных судов Кыргызской Республики; в предусмотренных Конституцией и конституционными законами Кыргызской Республики случаях освобождал их от должности. Согласно нынешней редакции Конституции, его подпункту 3 пункта 2 статьи 46, Президент назначает и освобождает по предложению Национального совета по делам правосудия судей местных судов. В советское время судей районных (городских) народных судов избирало прямыми, всеобщими, равными выборами население районов и городов сроком на 5 лет. Народных заседателей избирали на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием сроком на два с половиной года. Вышестоящие суды избирались соответствующими Советами народных депутатов сроком на пять лет. Необходимо отметить то, что при избрании и освобождении от должности судей местных судов со стороны Жогорку Кенеша созданы условия для усиления ответственности судей, так как если их будет назначать и освобождать от должности Президент, если их будут избирать и освобождать от должности депутаты Жогорку Кенеша. Так, согласно данным канцелярии Президента, в ряде обращений граждан главе государства (11% от общего количества) отечественная Фемида обвиняется во взяточничестве, в проведении процессов без участия той или иной стороны и без должной оценки доводов защиты, фальсификациях судебных документов, фактах волокиты в судах, невыполнения решения Конституционного суда и Конституции при рассмотрении уголовных дел [11]. Доминируют и письма с обращениями по обеспечению законности и правопорядка в Жогорку Кенеш Кыргызстана. Конституционный суд также обладает правомочием в отношении Жогорку Кенеша, он может в соответствии с подпунктом 1 п. 3 ст. 85 Конституции признать неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции Кыргызской Республики. Важно отметить, что взаимодействия исполнительной и судебной ветви власти происходят на основе положений Конституции и законов Кыргызской Республики. В соответствии с подпунктом 1 п. 3 ст. 85 Конституции Конституционный суд признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции. Это говорит о том, что Конституционный суд может признать неконституционными нормативные правовые акты Правительства, министерств, ведомств, местных государственных администраций и т.д. Председатель Конституционного суда, его заместитель, судьи имеют право присутствовать на заседаниях Правительства, как и на заседаниях других государственных органов... В соответствии с пунктом 3 статьи 15 Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» [13] председатель Конституционного суда ежегодно направляет Правительству, как и другим государственным органам, послания о состоянии конституционной законности в республике.

1.Николенко А.Э. Принципы разделения властей и единства государственной власти в конституционно-правовой доктрине и практике: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. -СПб., 2006.

2.Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 г. №157 // Эркинтоо.-2007.- №83. - 24 октября.

3.Закон Кыргызской Республики «О конституционном судопроизводстве Кыргызской Республики». г.Бишкек от 18 декабря 1993 г. № 1337-ХП // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - 1994. - № 2.

4.Закон Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики». г.Бишкек от 18 декабря 1993 года № 1335-ХИ // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. -1994. - №2.

5.Закон Кыргызской Республики «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах». г.Бишкек от 18 июля 2003 года №153 // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. - 2003. - №10.

6.Мукамбаев У. О деятельности Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики первого созыва. - Бишкек, 2000.

The author, based on the provisions of the Constitution of the Kyrgyz Republic, attempts to give his own interpretation of the interaction of government branches in the country, noting both positive and negative aspects of functioning and interaction of all branches of government under the Constitution of Kyrgyzstan, 2007.

Автор статьи, на основе положений Конституции Кыргызской Республики, предпринимает попытку дать собственную интерпретацию взаимодействия ветвей государственной власти в стране, отмечая при этом как положительные, так и отрицательные стороны функционирования и взаимодействия всех ветвей власти согласно Конституции Кыргызстана 2007 года.

А.А. Сабитова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Одним из приоритетных направлений административной реформы в Республике Казахстан определена задача повышения качества государственных услуг. В выступлении Н.А.Назарбаева на открытии третьей сессии Парламента Республики Казахстан 1 сентября 2006г. отмечалось, о необходимости достижения высокого качества государственных услуг, путем разработки и внедрения во всех государственных органах отраслевых стандартов предоставления государственных услуг; поэтапного внедрения международных стандартов качества ИСО и принципа открытости работы государственных органов и подотчетности их обществу; внедрением «электронного правительства», который обеспечит гражданам и организациям быстрый доступ к качественным государственным услугам [1].

Начиная с 2003 года, Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы отслеживает стандарты качества государственных услуг в Казахстане, привлекая для сотрудничества партнеров из международного сообщества, исследовательских компаний, научных кругов и местных консультантов.

В сентябре 2005 года Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы совместно с Европейской комиссией начало реализацию проекта содействия разработке стандартов предоставления государственных услуг.

В 2006-2007 годах Агентством РК по делам государственной службы при поддержке Европейского Союза и DAI Europe Ltd был инициирован и выполнен проект «Содействие разработке стандартов государственных услуг». Он проводился во исполнение программы Правительства Казахстана по содействию разработке стандартов государственных услуг. В рамках данного проекта на базе пилотных органов (юстиции, финансов, труда и здравоохранения) проводился замер удовлетворенности потребителей до (1 волна - июнь-август 2006 г.) и после (2 волна - июль-сентябрь 2007 г.) введения стандартов государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РК «О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан» от 13 января 2007г. и Постановлением Правительства РК «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам» от 30 июня 2007г. утвержден перечень государственных услуг, оказываемых центральными и местными органами [2].

Впервые содержанию понятию государственная услуга придано юридическое значение посредством внесения изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ «Об административных процедурах». Где под государственной услугой понимается «деятельность, направленная на обеспечение прав, свобод и защиты законных интересов физических и юридических лиц, осуществляемая государственными органами, иными государственными учреждениями, государственными предприятиями, физическими и (или) юридическими лицами в рамках реализации бюджетных программ (подпрограмм)» (пункт 2-2 статьи 1). Согласно нормативного постановления Конституционного Совета Республики Казахстан об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления, принятое по обращению Премьер-Министра Республики государственная услуга – это одна из форм реализации отдельных функций государственных органов, носит преимущественно гражданско-правовой характер, оказывается, как правило, индивидуально без применения государственного принуждения[3]. Понятие «услуга» в теории права является, главным образом, гражданско-правовым институтом, то есть носящим преимущественно имущественный характер. В научной практике не существует четкого определения понятия «услуга». Как правило, определение услуги дается в противопоставлении услуги товару. Товары обладают качествами осязаемости, возможности отложенного использования после хранения и не требуют взаимодействия между продавцами и потребителями для своего потребления. Услуги, в отличие от этого, неосязаемы и могут использоваться только в прямом взаимодействии между продавцом и потребителем. Они не могут храниться и транспортироваться. Можно выделить два подхода к концептуализации государственной услуги.

Первый - прорыночный. В рамках «прорыночного» понимания государственной услуги, услуга – это товар, который предоставляется органами власти гражданам и организациям, поскольку государство обладает сравнительными преимуществами в предоставлении услуг отдельных видов. Так, именно государству эффективнее предоставлять услуги по национальной обороне, обеспечению безопасности дорожного движения и т.д. на добровольной основе. Основной вопрос рыночного подхода к государственным услугам: определение границ государственного вмешательства. Иными словами, подлежит выявлению, какой институт является надлежащим поставщиком данной услуги: государство или рынок. Согласно этому подходу издержки и стимулы производства разных видов благ распределяются таким образом, что некоторые из них могут предоставляться только государством, а некоторые наиболее эффективно будут производиться в частном секторе.

Второй - управленческий. В рамках управленческого подхода, который основывается на концепции административного регламента, под государственной услугой понимаются все формы взаимодействия государства и внешнего окружения (население, бизнес) – как добровольные, так и принудительные. Услуга возникает там, где есть взаимодействие органа власти с внешним клиентом. Таким образом, услуга определяется как взаимодействие гражданина (или юридического лица) с органами государственной власти. С точки зрения такого рода понимания услуги она приобретает вполне осязаемые черты. Это уже не абстракции экономической теории, а вполне конкретные взаимодействия между органами исполнительной власти и заявителями.

Как было отмечено, в соответствии с официальным толкованием Конституционного Совета, государственная услуга представляет собой одну из форм управленческой деятельности, которая может оказываться, в том числе за счет бюджетного финансирования в связи с осуществлением государственным органом государственных функций по обеспечению прав, свобод и защиты законных интересов физических и юридических лиц. При этом нельзя приравнивать функцию государственного органа, вытекающую из государственного устройства и формы правления, системы государственных органов и их компетенции к собственно государственной услуге, оказываемой в рамках бюджетных программ государственным органом, подведомственными ему организациями или иными субъектами, определяемыми в качестве услугодателей. Интуитивно услуга, действительно, понимается как некоторое благо, польза, полезность. Поскольку

государство во многом является таким же субъектом оказания услуг, как и фирма, почему бы не использовать интуитивные представления об услуге и не определить государственную услугу как, например, деятельность государства по удовлетворению потребностей граждан (организаций). Именно так и формируются подходы к определению государственных услуг в современной юридической литературе. Ю.А. Тихомиров определяет государственную услугу с помощью следующих характеристик[4]:

1. Они обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
2. Имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
3. Осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом...;
4. Основываются как на публичной, так и на частной собственности.

Государственные услуги, предоставляемые различными органами государственного управления, осуществляются через центры обслуживания населения, работающие по принципу «одного окна». Это дает возможность для гражданина получить все или большинство услуг в одном месте. На сегодняшний день требуется дальнейшее расширение реестра и повышение качества предоставляемых государственных услуг. Требуется правовой регламентации вопрос по предоставлению государственных услуг почтой, в том числе и электронной. Например, отдаленные от районных центров села и аулы не владеют полной информацией о перечне тех или иных документов, которые они должны предоставить в центры обслуживания населения, что в свою очередь усугубляет и без того имеющую волокиту со сбором документов и т.п.

По мнению Р.А.Куйбыда предоставление административных (государственных) услуг должно соответствовать высоким стандартам качества: 1) простота – для получения услуги к лицу выдвигаются лишь необходимые простые требования; внутренние согласования, проверки, сообщения внутри органа и между органами происходят без участия лица; 2) своевременность – услуга предоставляется не позднее определенного срока, по возможности как можно быстрее и с учетом потребностей человека в определенной ситуации; 3) доступность – услуги предоставляются в удобное время, в том числе в выходные дни, в одном месте, наиболее территориально приближенном, здесь же и оплачиваются, информация об услугах является открытой и легкодоступной, отсутствуют большие очереди; 4) внимательность к потребителю – чиновники органа относятся к потребителю с уважением, дают необходимые разъяснения, оказывают содействие в положительном решении вопроса; 5) равенство – отношения к потребителям одинаково хорошие, вопрос при одинаковых обстоятельствах решается одинаково; 6) справедливая стоимость платных услуг[5].

Во всех государственных органах, а особенно в тех, которые желают работать по системе управления качеством, вся деятельность должна быть подчинена нуждам потребителей их услуг. Так, во исполнение пунктов 2 и 9 Плана первоочередных мероприятий по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 Агентством РК по делам государственной службы в 2009г. проведена работа в части организации социологических исследований по определению индекса восприятия коррупции, а также качества и доступности государственных услуг. По результатам данного исследования, проведенные методом массового опроса населения, показали, что опрошенные респонденты – физические лица в большинстве удовлетворительно оценивают работу государственных органов. Таким образом, ответили 42,8 % респондентов. Скорее положительно оценивают работу государственных органов управления менее трети участников опроса – 23,5 процента. Положительные оценки даны 15,8 % опрошенных. Работу государственных органов считают отрицательной 4,9 % опрошенных [6]. Среди юридических лиц почти половина опрошенных оценивает работу государственных органов управления на «удовлетворительно» - 47,9 процента. То есть, несмотря на очевидные успехи и внедрение новых подходов и принципов, казахстанская государственная служба все еще имеет недостатки, которые выражаются, прежде всего, в несовершенстве механизмов взаимодействия между общественностью и государственными органами; опрошенные респонденты в большинстве удовлетворительно оценивают работу государственных органов; несколько ограничен доступ общественности к информации по вопросам предоставления государственных услуг.

В качестве одной из рекомендаций по результатам исследований предложено организовать общественные слушания по обсуждению качества госуслуг путем создания общественных комиссий при территориальных Управлениях Агентства по делам государственной службы с участием представителей маслихатов, акиматов, общественных организаций, населения, которые будут заслушивать ответственных должностных лиц по вопросам качества госуслуг в сфере контроля за дорогами и транспортом, выдачи разрешений на строительство, контроля за ЖКХ и реализацией государственной программы по жилью, развитию МСБ, санитарно-эпидемиологического контроля, выдачи лицензий на медицинскую, образовательную, фармацевтическую деятельность. Итоги публичных слушаний необходимо опубликовать в печати, материалы направлять в заинтересованные органы для принятия решений.

По мнению Капакова С.Г. помимо разработки стандартов предоставления государственных услуг, изучение зарубежного опыта и анализа современного состояния системы предоставления государственных услуг в Республике Казахстан существуют следующие направления реформирования системы государственных услуг:

- формирование стратегии повышения качества предоставления государственных услуг как части общей стратегии проведения административной реформы в Казахстане;
- определение уполномоченного органа, ответственного за реализацию стратегии повышения качества предоставления государственных услуг;

- совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей процедуры предоставления государственных услуг;
- развитие соответствующей инфраструктуры (создание информационных центров, формирование баз данных по государственным услугам) для совершенствования системы информирования потенциальных потребителей о государственных услугах и их предоставлении;
- создание системы обучения госслужащих и потребителей услуг использованию существующих источников информации;
- внедрение системы мониторинга оценки потребителями и поставщиками качества услуг. Создание системы изучения потребностей и ожиданий потребителей в целях совершенствования регулирования и предоставления государственных услуг;
- повышение эффективности государственной службы через искоренение коррупции, повышение ответственности и подотчетности государственных служащих, сокращение бюрократизма и волокиты при выполнении функций[7].

Таким образом, согласно Концепции правовой политики РК на 2010-2020г.г. в орбите административного права находятся и отношения государственных учреждений с гражданами и организациями при предоставлении публичных, то есть государственных услуг. При этом правовая природа государственных услуг отлична от обычных государственных функций, как это было отмечено в соответствующем решении Конституционного Совета.

Фактически возникает новый институт административного права, регулирующий отношения в сфере оказания государственных услуг гражданам и организациям. Для обеспечения функционирования этого института нужна соответствующая правовая база. Адекватного административно-правового регулирования потребует полноценное внедрение стандартов оказания государственных услуг. Необходимо расширение реестра государственных услуг, внедрение эффективного внешнего контроля за их исполнением с использованием новейших технологий[5].

Нормативно-правовое регулирование государственных услуг должно исходить из приоритета их конечного эффекта для граждан, организаций-клиентов, общества в целом по сравнению с процедурами и порядком их предоставления. Необходимо, чтобы законодательство, регулирующее отношения в сфере государственных услуг, создавало правовые основы для внедрения эффективных механизмов оказания услуг, стимулировало использование внутренних резервов. Стандартизации государственных услуг должно привести к уменьшению уровня административного усмотрения, к определенности обязательств органов исполнительной власти перед их клиентами и сокращению коррупционных правонарушений; повышению качества государственных услуг и обслуживания; повышенной ответственности органов исполнительной власти за исполнение своих полномочий. Введение стандартов государственных услуг должно способствовать оптимизации расходов на их оказание, качественному улучшению взаимоотношений государства и общества.

1. Н.А.Назарбаев. Выступление на третьей сессии Парламента РК 1 сентября 2006г./ www.akorda.kz./

2. Постановление Правительства РК от 30июня 2007г.№ 561 «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам» // САПП РК,2007г.,№23,ст.266

3. Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8.- Алматы: Юрист, 2010

4. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. N 6. С. 5.

5. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. – Алматы: Юрист, 2009

6. Р.А.Куйбыда. Перспективы реформирования административного права и административной юстиции в Республике Казахстан. Сборник аналитических материалов по развитию административного права и административной юстиции в Республике Казахстан – Алматы, 2009. С. 4-17

7. Деятельность Агентства по делам государственной службы за 2009г. /www.kyzmet.kz./

8. Капаров С.Г. Стандарты предоставления государственных услуг – новый этап административной реформы в Казахстане./ www.lam.edu.ru//

It is considered the problem of legal regulation of public services in the Republic of Kazakhstan, revealed the conceptual approaches to the definition of public services, the main directions of reforming public services.

Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызмет көрсетуді құқықтық реттеу мәселелері қарастырылады, мемлекеттік қызмет көрсетуді анықтаудың концептуалдық жолдары, мемлекеттік қызмет көрсету жүйесін реформалаудың негізгі бағыттары ашылған.

А.У. Тагаев

ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Как показывает мировой опыт развития парламентских систем мира, их развитие - процесс не конечный, а перманентно продолжающийся. Совершенствование практики функционирования парламентаризма, как системы представительства народа, которая обладает определенными правами и полномочиями при принятии решений в рамках конкретной системы власти или государственного строя - это необходимый атрибут его жизнеспособности. И главной причиной этого является то, что институты власти должны постоянно подстраиваться под инновационные вызовы непрерывно трансформирующихся реалий современности, иначе они станут анахронизмом или даже тормозом развития общественных отношений. Все это с высокой долей