

- 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 30 июня 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. № 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

ответственности можно сказать и о перспективах развития парламентаризма в Казахстане. Проведенная конституционная реформа 2007 года в Республике Казахстан ознаменовала собой начало нового этапа в развитии парламентаризма и политической системы суверенного Казахстана. Внесенные поправки в Конституцию РК позволили сделать семимильные шаги к переходу от президентской формы правления к президентско-парламентской системе.

29 июня 2008 года в Астане на открытии 17-й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ Президент страны Н.А. Назарбаев в своем выступлении по совершенствованию парламентаризма определил основные направления:

во-первых, создание правового механизма, позволяющего сформировать Парламент с участием не менее двух партий;

во-вторых, создание более благоприятных условий для государственной регистрации политических партий;

в-третьих, совершенствование процедурных моментов электорального процесса [1].

Далее, на открытии второй сессии четвертого созыва Парламента Республики Казахстан 2 сентября 2008 года Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев поставил целый ряд актуальных законодательских задач по завершению правовой легитимации конституционной реформы 2007 года.

Он отмечал, что совершенствование законодательного регулирования в сфере дальнейшей демократизации государства и общества позволит нашей стране выйти на новый уровень развития политического плюрализма и свободы выражения общественных интересов как через Парламент, политические партии, общественные организации, так и СМИ [2].

Сегодня Парламент Республики Казахстан вступил в новую фазу своего эволюционного развития и приобрел новый статус в системе государственной власти. Решающим фактором этого стали изменения Основного закона, являющиеся логическим результатом политики Главы государства по развитию демократии и гражданского общества в Казахстане. Давая оценку конституционным преобразованиям, А.Серикбаев отмечал, что согласно Конституции Казахстан остается президентской республикой, но политическая деятельность государства и общества направляется на ее трансформацию в президентско-парламентскую республику за счет усиления парламентской составляющей, развития парламентаризма. При этом для обеспечения устойчивости и сбалансированности политической системы Президент остается гарантом согласованного функционирования и эффективного взаимодействия органов государственной власти [3].

Глава государства на открытии первой сессии Парламента четвертого созыва поставил перед депутатским корпусом большие задачи по созданию законов нового поколения и обеспечению действенного контроля за их реализацией. Поэтому необходимо в ближайшее время завершить правовую легитимизацию конституционной реформы. Прежде всего, это касается судебной системы, принципов формирования Конституционного Совета, порядка проведения республиканского референдума, деятельности политических партий. Следует форсировать принятие законов, касающихся управления государственными активами, совершенствования местного самоуправления, улучшения экономической среды, поддержки структурных реформ, развития малого и среднего бизнеса. Все эти и другие меры позволят нам реализовать главную идею Президента страны Нурсултана Абишевича Назарбаева в области развития парламентаризма - повысить авторитет Парламента и сделать его подлинным выразителем интересов народа суверенного Казахстана. Перспективы казахстанского парламентаризма органично связаны с повышением качества законодательства. Законодательская деятельность Парламента является основой развития страны. Если говорить в целом о состоянии казахстанского законодательства, то следует отметить, что с момента создания двухпалатного Парламента законодателями принято более 1300 законов. Сегодня в Республике Казахстан не просто сформировано национальное законодательство, — оно востребовано в нашей повседневной жизни. К примеру, только за минувший парламентский год Парламентом принято 127 законов, девяносто семь из которых подписаны Президентом страны [4].

Вместе с тем ноту объективной критики в адрес принимаемых законов внес академик Национальной академии наук Салык Зиманов. Он отмечал, что «...Парламент ...принимает много законов. Это и хорошо, и плохо. Если в других государствах ежегодно принимают 50 законов, а в некоторых – 20-30, то мы в среднем принимаем 150 законов в год. Дело в том, что вместе с законами должно работать нормативное поле действия законов. А мы хотим все отрегулировать, все правовое поле, на которое распространяется действие законодательных актов. Для того, чтобы в дальнейшем исключить возможность хаотического восприятия населением правовых норм, будет целесообразным переходить от количества к качеству, то есть от множества не работающих законов к активно действующим и благотворно воспринимаемым народом законам...» [5]. Этой же точки зрения придерживается депутат и политолог С. Дьяченко, отмечающий, что «...создаваемые новые законы в большинстве своем носят декларативный характер, а значит, создается почва для издания Правительством и министерствами множества различных подзаконных актов, что и имеет место на практике. В результате законодательные функции начинают выполнять органы, которые согласно Конституции ими не обладают...» [6].

В Послании в разделе «Внутриполитическая стабильность – надежный фундамент реализации Стратегического плана – 2020» Н.А. Назарбаев сформулировал задачу: совершенствовать нашу политическую систему, подкрепив успех своих экономических планов последовательной политической модернизацией. И важную роль здесь будет играть правовая реформа. Президент выделил несколько общих направлений правовой реформы: необходимо оптимизировать правоохранительную систему, выстроить четкую

компетенцию каждого государственного органа, гуманизировать наши законы, повысить их качество, обеспечить жесткий парламентский и общественный контроль, усовершенствовать систему отчетности и оценки деятельности каждого правоохранительного органа, приступить к этой комплексной и системной работе по совершенствованию правового пространства, внести в Парламент законопроект по реформированию правоохранительной системы [7].

Краеугольным камнем, основополагающим принципом для Парламента в его законотворческой деятельности были и остаются признание и защита прав и свобод гражданина: личных, политических, экономических, социальных и культурных. Существующая система законодательства предоставляет каждому жителю республики возможность реализовать свои права в любой сфере, будь то в проявлении его политических или религиозных убеждений, в сфере предпринимательства, социальной защиты или в сфере образования. Экономическое развитие в последние десятилетия, гигантский скачок в технологиях не смогли решить таких вечных проблем, как бедность и голод. Попытки улучшить жизнь за счет дутых систем кредитования сегодня обернулись для сотен тысяч людей настоящей трагедией. Мировой кризис во многом закономерен. В настоящее время казахстанцы задолжали банкам несколько триллионов тенге. Большая часть потребительских кредитов была выдана в 2005 - 2008 годах на срок от 1 до 10 лет. Никто не думает давать отсрочку тем, кто имел неосторожность купить в долг автомобиль, построить дом, сделать ремонт за счет банковских денег. Результат – растущая просрочка задолженности. По данным Национального Банка РК, 10% заемщиков не платят кредиты. Для заемщиков ситуация критическая – каждый третий рискует остаться без залогового имущества. Выход из накаляющейся обстановки один: срочно принимать законы, регулирующие такие сложные случаи. Нужен закон о банкротстве граждан, определяющий, как действовать в случае, если у заемщика есть долг, но нет денег на его оплату.

Резкое ухудшение финансовой ситуации в Казахстане, грозящее новым обвалом курса тенге и крахом банковской системы, заставило власти страны искать экзотические пути выхода из валютного кризиса. Н.А. Назарбаев подверг критике существующую систему, при которой на роль мировой валюты претендует американский доллар. По его словам, когда эмитентом выступает одно государство, создается «недемократичная, неконкурентная и неконтролируемая» ситуация. Согласно предложению Назарбаева, речь идет о создании «всемирной доходной единицы для обмена товарами, которая была бы принята ООН и контролировалась соответствующими комиссиями» [8].

Эту меру Президент счел целесообразной для преодоления мирового финансового кризиса. Закон о мировой валюте должен защищать права субъектов — пользователей новой мировой валюты через демократические процедуры, реализуемые демократическими органами управления эмиссией этой валюты. Поэтому ключевой задачей деятельности Парламента республики на перспективу является обеспечение постоянного совершенствования и развития республиканского законодательства, соответствующего данному этапу развития общественных отношений. Немаловажным вопросом является принятие мер по усилению государственного контроля в банковской сфере и за деятельностью монополистов.

Развитие конкуренции на внутреннем рынке, расширение производства продуктов питания и товаров народного потребления должны стать одними из главных направлений в деятельности исполнительных органов власти. Нарастающие изменения в глобальной экономике требуют новых подходов в построении управленческой системы, адекватной внешним и внутренним вызовам. В упомянутом Послании Президента страны Н.А. Назарбаева подчеркивается: «Создаются единый управленческий центр во главе с Премьер – Министром по осуществлению Программы – 2020 и центры в областях во главе с акимами» [7]. Парламент не вправе оставаться в стороне и от проводимой Правительством административной реформы. Законы, которые будут представлены в Парламент в рамках адмреформы, обязаны пройти через жесткое сито депутатского обсуждения. Одним из главных составляющих проводимой реформы должна стать разработка системы оценки эффективности деятельности государственных органов на основе достижения целевых индикаторов. Ее внедрение позволит создать инструмент повышения качества работы органов и добиться эффективности принимаемых решений. Сегодня всем понятно, что эффективность государственного управления возможна лишь при постановке конкретных и достижимых целей. Поэтому другим направлением реформы является совершенствование государственного планирования. Задача не в механическом сокращении количества государственных и отраслевых программ, а в повышении качества их содержания. Причем они должны быть тесно увязаны с дальнейшим развитием территорий, размещением производительных сил и совершенствованием института местного самоуправления. Парламенту надо также принимать незамедлительные решения, когда требуется оперативное вмешательство. Только тогда возможен успех. Примером такого оперативного реагирования стала проблема, возникшая в сфере таможенной деятельности у казахстанских предпринимателей, занимающихся экспортом товаров из-за рубежа. Группой депутатов Мажилиса был своевременно инициирован законопроект, направленный на упрощение таможенных процедур. Такой же положительный резонанс в обществе получили инициированные депутатами поправки в законодательство о недрах и недропользовании, направленные на защиту национальных интересов Казахстана. Требуется усиления контроля со стороны парламентариев и механизм эффективного использования бюджетных средств. В связи с этим был разработан единый консолидированный бюджет страны на трехлетний период. Принятие бюджета в таком формате позволит внести стабильность в бюджетную политику, повысить эффективность прогнозирования и расходования средств.

Одним из важнейших направлений современного международного сотрудничества является парламентская дипломатия как наиболее эффективный способ решения региональных и глобальных проблем. В составе миссий Межпарламентской Ассамблеи СНГ наши депутаты принимали активное участие в переговорных процессах по урегулированию конфликтов в Нагорном Карабахе, Приднестровье, Абхазии. Следует выделить заметную роль Парламента Казахстана в законодательной деятельности в рамках межпарламентских организаций. Целый ряд прогрессивных казахстанских законодательных актов был рекомендован Межпарламентской Ассамблеей СНГ в качестве модельных, и на их основе формировались национальные законодательства государств — участников СНГ. Наши парламентарии ведут активный и аргументированный диалог по продвижению казахстанских инициатив по председательствованию в ОБСЕ, вступлению во Всемирную торговую организацию. Роль нашего законодательного органа была высоко оценена на международном уровне. Так, на последних ассамблеях Межпарламентского союза, объединяющего в своих рядах около 150 парламентов мира, была принята резолюция о вкладе Казахстана в обеспечение межрелигиозного и межнационального согласия. Отмечены усилия нашего Парламента в определении баланса между интересами национальной безопасности, соблюдении прав и свобод человека, предотвращении угрозы демократии. Сегодня казахстанский Парламент тесно сотрудничает с 59 парламентами зарубежных стран и является участником 10 авторитетных международных парламентских организаций.

Перспективы развития казахстанского парламентаризма напрямую связаны с необходимостью совершенствования избирательного законодательства. Парламент является представительным органом власти, и он должен выражать интересы подавляющего большинства народа, его основных слоев и социальных групп. Ныне действующие избирательные законы далеко не в полной мере способствуют реализации этого основополагающего принципа формирования представительной власти.

Требуется четкое соблюдение закрепленный в Конституции РК основополагающий принцип «один избиратель – один голос». Следование данному принципу требует исключить из Закона «О выборах в Республике Казахстан» и из Конституции РК - норму об избрании членами Ассамблеи народа Казахстана (далее – АНК) 9 депутатов Мажилиса Парламента, так как представительство АНК более целесообразно в Сенате Парламента. Необходимо перейти от косвенных к прямым выборам депутатов Сената гражданами Казахстана. Сенат должен состоять из 40 депутатов: 32 - от 16 регионов страны и 8 депутатов, избираемых Ассамблеей народа Казахстана. Выборы в маслихаты должны проходить по пропорциональной системе. Тем самым партии будут выражать общенациональные интересы групп населения в регионах, ограничат влияние кланов, теневых и, возможно, криминальных групп на избирательный процесс. С целью развития партийной системы ввести в конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» ранее устранившую норму, допускающую образование предвыборных блоков политических партий. Это позволит консолидировать общие интересы групп населения в избирательных кампаниях, увеличит шансы партий, расширит представительные функции Парламента. В реалиях абсолютного доминирования одной политической партии для формирования многопартийного Парламента необходимо отменить 7-процентный барьер и установить барьер прохождения в Мажилис - 1%. Для более справедливого распределения депутатских мандатов установить численность депутатского корпуса Мажилиса Парламента - 100 депутатов, избираемых по пропорциональной системе по партийным спискам. При этом 1% голосов избирателей, проголосовавших за партию, будет соответствовать одному депутатскому мандату. Необходимо изменить принцип формирования избирательных комиссий всех уровней. Они должны формироваться на основе равного представительства от всех партий, участвующих в выборах. Это позволит обеспечить действенный контроль за подсчетом голосов избирателей.

Местные исполнительные органы и органы местного самоуправления обязаны предоставлять кандидатам и политическим партиям на безвозмездной основе помещения для встреч с избирателями.

Требуется законодательного закрепления немедленного предоставления заверенных копий протоколов итогов голосования наблюдателям от политических партий и общественных объединений. В случае непредоставления копий протоколов ввести уголовную ответственность председателя и членов избирательной комиссии, нарушивших данную норму выборного законодательства.

Следует законодательно отменить электронное голосование, поскольку нынешняя система абсолютно исключает принцип прозрачности подсчета голосов избирателей.

Таким образом, перечисленные меры являются необходимыми для развития политического плюрализма и создания условий для честной политической конкуренции, формирования властных структур с максимальным учетом мнений избирателей, так как законодательство о выборах и политических партиях во многом будет определять политический облик страны на ближайшие годы.

Следующим направлением совершенствования парламентаризма в Казахстане является дальнейшее повышение роли политических партий путем радикального пересмотра принципа формирования и функций Парламента. Впервые выборы депутатов Мажилиса Парламента прошли по пропорциональной избирательной системе, что предусматривает формирование партийных списков и дает возможность создавать фракции парламентского большинства, состав Правительства и предполагает дополнительные возможности по усилению своей роли в политической системе страны. Однако реальное отражение расклада политических сил в результате выборов привело к возникновению феномена однопартийности в нижней Палате. В связи с чем, поиск консенсусной модели демократии и обеспечение плюрализма мнений созданная доминирующая фракция НДП «Нур Отан» при Мажилисе Парламента РК выработала опосредованные технологии взаимодействия по учету мнений от различных групп интересов во фракции. С целью выстраивания устойчивых связей и

отношений с партиями различного типа, с представителями гражданского общества и государства при фракции партии «Нур Отан» созданы и успешно работают *три совета: Совет по взаимодействию с маслихатами и институтами гражданского общества, Социальный Совет, Совет по диверсификации экономики* [9]. Деятельность советов фракции Народно-демократической партии «Нур Отан» являются яркой демонстрацией того, что она, как ведущая политическая сила страны, проводит поэтапный переход к методам работы правящей партии, как это принято в развитых демократических странах. Соответственно, это требует новых принципиальных подходов через структурирование, организационное очертание и обеспечение эффективных рычагов влияния и участие в важнейших социально-экономических процессах. В связи с чем создание Советов дает возможность для фокусирования на проблемных вопросах общества, включение реальных механизмов полноценного выполнения предвыборных обещаний пред избирателями с привлечением дополнительных игроков и действующих сил в консультации для учета их мнений в процессе принятия решений.

Совет по связям с маслихатами и институтами гражданского общества фракции Народно-демократической партии «Нур Отан» в Мажилисе Парламента Республики Казахстан является важным и значимым инструментом, способствующим эффективному демократическому управлению, создающему условия для дополнительного импульса по активизации общественного ресурса и серьезного развития потенциала всех участников гражданского общества. Взаимодействие, партнерство, широкий диалог и консультации являются ключевыми позициями, дающих целый ряд преимуществ, создающих надежные каналы доверия общества к правящей партии. Развитие обратной связи существенно усиливает как парламентские возможности партии, так и непрерывную цепочку «Партия – Парламент, маслихаты, исполнительные органы, местные органы управления и самоуправления и институты гражданского общества». Вовлечение неправительственных организаций с наработанным интеллектуальным, аналитическим и активным человеческим потенциалом в решение задач, обозначенных в положении Совета, позволит расширить возможности в нахождении альтернативных путей, отражающих множественность подходов и составляющих один из компонентов или индикаторов повышения конкурентоспособности нации и страны в целом. Созданная система взаимосвязи позволят развивать общественную экспертизу региональных программ на местах, участвовать в формировании и деятельности органов местного самоуправления, совершенствовать законодательную и нормативно-правовую базу, а также множество других вопросов. В подтверждение вышеизложенного можно привести несколько примеров из регионов, где, несмотря на существующие трудности и проблемы, НПО успешно работают и взаимодействуют с органами местной власти. В Павлодарской области вопросами семьи и гендерной политики активно занимаются 34 женских НПО.

Немаловажным фактором, способствующим дальнейшему укреплению парламентской системы, является возможность государственного финансирования политических партий. Повышение роли политических партий и других общественных объединений, снятие запрета на их государственное финансирование (статья 5 Конституции) требуют ревизии законов о политических партиях, об общественных объединениях, государственном социальном заказе и других законов в целях определения механизма их финансирования как одной из форм государственной поддержки. Государственное финансирование могло бы осуществляться, в частности, в виде грантов, распределяемых на конкурсной основе. Это требует определения исчерпывающего перечня видов и форм финансирования, максимального размера выделяемых средств каждой политической партии, сроков освоения государственных денег и системы контроля и отчетности, ответственности сторон. Наделение конституционным статусом такого явления, как фракции политических партий, должно стать основой полноценного и всеобъемлющего блока правовых норм, регулирующих права и обязанности фракций, условия и порядок их формирования и прекращения деятельности и другие важные вопросы их функционирования в Мажилисе Парламента.

Важным фактором развития парламентаризма в Казахстане является эффективная организация работы местных представительных органов, формирование действенных каналов доведения общественных интересов до сведения представительных органов государственной власти. Это означает активное взаимодействие со всеми институтами гражданского общества, расширение и укрепление роли неправительственных организаций и средств массовой информации.

Необходимость *законодательного обеспечения* создания местного самоуправления сегодня более чем очевидна. В настоящее время вся власть в регионах сосредоточена на областном уровне. На районном уровне властных полномочий гораздо меньше, а на сельском уровне их почти нет. Таким образом, вся пирамида власти на местном уровне может быть представлена в виде перевернутой пирамиды, что не делает систему устойчивой. Тогда как в странах с полноценной системой местного самоуправления больше всего полномочий имеет самый нижний уровень управления (например, в Польше это *гмина*), несколько меньше – средний уровень управления (если продолжать польский пример, то это *повят*), и меньше всего полномочий на верхнем уровне управления (соответственно, в воеводстве).

Государственную власть на сельском уровне управления представляет аким с небольшим штатом из нескольких сотрудников, создание представительных органов – маслихатов на этом уровне не предусмотрено. На уровне сельских округов нет бюджета, предусмотрена только смета в составе районного бюджета на содержание штата. Вакуум власти на сельском уровне приводит к тому, что годами не решаются вопросы социально-экономического развития, множество из которых возникли в результате реформ, проводившихся в 1990-е годы. Учитывая, что 44% населения страны живет в сельской местности, решение этих проблем имеет

огромное значение для дальнейшего развития страны.

В последние 10 лет растут масштабы внутренней миграции: идет отток сельского населения в города, но при этом эти люди не становятся горожанами, они становятся маргиналами. Вокруг городов возникают поселения, создаются своеобразные «пояса», где оседают «вчерашние» сельчане. Эти поселения не имеют инфраструктуры: школ, больниц, дорог; люди не имеют никаких прав и приемлемых условий жизни. Это создает определенную социальную напряженность в обществе.

Создание и развитие местного самоуправления (далее - МСУ) в Казахстане должно стать частью административной реформы, то есть осуществляться в рамках совершенствования всей системы управления. Премьер-Министр возглавляет Комиссию по административной реформе, однако, представляя идеи административной реформы, он не упоминает создание и развитие местного самоуправления. Создание местного самоуправления должно быть обязательно связано с реформированием местного государственного управления. В этой связи необходимо разработать законопроекты, предусмотреть два самостоятельных законопроекта и принять их в одном пакете: 1) о местном государственном управлении (так как потребуются изменения в действующий закон); 2) о местном самоуправлении.

Необходима Государственная программа создания и развития местного самоуправления в Казахстане, которая даст цельную и выверенную концепцию развития местного самоуправления. Создание органов местного самоуправления на различных уровнях власти целесообразно разделить по этапам и это должно быть закреплено в соответствующей государственной программе. При создании местного самоуправления необходимо определиться с размерами единиц МСУ. Органы местного самоуправления нужно выстраивать на тех же уровнях, где существует местное государственное управление, осуществляя его реформирование. Есть сельский округ, в зависимости от региона, около 5000 жителей. На уровне 5000 жителей будет правомерно и создание местных органов самоуправления, и предоставление бюджета, и обеспечение собственностью. Если в ауле 1000 жителей, то создавать органы местного самоуправления не имеет смысла. Чтобы органы местного самоуправления могли решать вопросы «местного значения», следует обеспечить их соответствующим бюджетом. Для этого следует внести в Бюджетный кодекс изменения, определяющие место бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе. В Бюджетном кодексе следует закрепить и виды платежей, которые будут поступать в бюджеты местного самоуправления. Скорее всего, учитывая незначительный налоговый потенциал на сельском уровне, налогов и платежей будет недостаточно. Чтобы обеспечить минимальный уровень бюджетной обеспеченности, из вышестоящего бюджета должны выделяться выравнивающие трансферты для того, чтобы финансировать такие расходы, как содержание школы, фельдшерско-акушерского пункта или больницы. Выплату заработной платы учителям и врачам целесообразно оставить за районными бюджетами. Необходимо расширить полномочия маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы. Только с их согласия Президент будет назначать акимов (председателей администраций) соответствующих уровней. Аналогичные схемы необходимо предусмотреть и для нижестоящих уровней местной власти. Маслихаты наделять правом простым большинством голосов выражать недоверие акиму и ставить вопрос о его освобождении от должности. Это очень мощный рычаг влияния представительных органов на исполнительные, который ставит местную власть в гораздо более серьезную зависимость от населения соответствующего региона, чем сегодня.

Таким образом, при формировании местного самоуправления необходимо перераспределить полномочия и, соответственно, доходы и расходы между уровнями государственного и местного самоуправления. Чтобы создать на деле жизнеспособное местное самоуправление, необходимо реформировать существующее местное государственное управление с реальной передачей функций и бюджетов органам местного самоуправления. Разумеется, это потребует принятия изменений в действующее законодательство, включая Конституцию, Закон «О местном государственном управлении», Бюджетный кодекс, Закон «О выборах» и др.

Одним из приоритетов деятельности Парламента является улучшение координации взаимодействия его палат между собой, а также с другими органами государственной власти.

Нуждается в совершенствовании взаимодействие казахстанского Парламента с органами других ветвей власти. Так, в Парламенте активно работают представители Президента и Правительства, даже отдельных министерств. В Конституционном Совете работает представитель Президента. Но, ни в президентских структурах, ни в Правительстве, ни в судах нет представителей Парламента. Эпизодически создаются, недолгое время существуют, потом прекращают свою деятельность разнообразные органы типа координационного совета, состоявшего из председателей палат Парламента, представителей Правительства и Президента. Создаются такие органы не по закону, не на постоянной основе, а по воле желающих создать их. Не совсем убедительно выглядит распределение полномочий двух палат по утверждению некоторых государственных кадров. Скажем, Мажилис по представлению Президента утверждает кандидатуру на пост Премьер-Министра. В стороне от решения этого вопроса оказывается Сенат, хотя представители органов власти также работают с Премьер-Министром и, в целом, с Правительством. Они в такой же мере заинтересованы в стабильности Правительства. Целесообразно, чтобы обе Палаты парламента были в равной мере наделены правами утверждения Премьер-Министра и отставки Правительства. В таком же неравном положении находятся палаты при решении вопросов назначения и лишения неприкосновенности председателя и судей Верховного Суда, председателя Национального Банка, председателя Комитета Национальной безопасности республики, назначения на должность Генерального прокурора. Эта прерогатива принадлежит только Сенату. Но нижняя

Палата Парламента - не менее заинтересованная сторона. Напрашивается предложение, чтобы эти вопросы решались палатами совместно или согласованно.

В числе действенных мер и стимулов, необходимых для улучшения качества работы законодательного органа, Глава государства Н.А. Назарбаев назвал «усиление парламентской инфраструктуры в лице вспомогательных экспертных, исследовательских и информационных служб, которые на деле обеспечивают качество законотворческой работы». Признано целесообразным продолжение работы по разработке концепции «электронного Парламента» и создания электронной базы данных законодательства развитых стран мира. Кроме того, необходима специальная парламентская программа исследований, направленная на решение триединой задачи:

- во-первых, проведение полноценного и всестороннего анализа законодательства, действующего как в нашей стране, так и за рубежом;

- во-вторых, организация мониторинга оценки эффективности реализации законов и иных нормативных правовых актов;

- в-третьих, выявление рейтинга результативности центральных и местных исполнительных органов, в том числе по исполнению законов и государственных программ. Также необходимо создать при Парламенте Институт развития парламентаризма. Он будет способствовать повышению уровня политической и правовой культуры населения, содействовать цивилизованному диалогу политических сил и идеологической консолидации общества.

Ведь парламентская деятельность всецело связана с принятием новых законодательных решений от имени органа народного представительства, то есть с формированием нового правового поля и новой формы поведения и действия для физических и юридических лиц, тогда как другие ветви государственной власти преимущественно связаны с исполнением и реализацией предписанных правил и известных решений. Отсюда и особая ответственность Парламента и обусловленная с нею необходимость иметь адекватные интеллектуальные познания и ресурсы в разных областях как депутатам, так и Парламенту в целом. Вот почему Парламенты многих передовых стран имеют при себе библиотеку, современные информационную службу, аналитические и исследовательские центры. Институт развития парламентаризма должен являться самостоятельным юридическим лицом и подотчетен Парламенту. Его учредителем должен выступать Парламент Республики Казахстан. Учреждается совместным решением палат Парламента республики. Институт будет функционировать в форме республиканского государственного предприятия или в альтернативном варианте - в форме акционерного общества со стопроцентным участием государства в уставном капитале. Могут быть и другие варианты.

Источники финансирования Института развития парламентаризма:

1) деятельность Института, связанная с обслуживанием и обеспечением конституционных и законодательных функций Парламента, полностью финансируется из государственного бюджета;

2) доходы от реализации работ и услуг по выполнению научно-поисковых и экспертно - сопроводительных конкурсных работ по заказам органов государственного управления;

3) благотворительные, спонсорские и иные безвозмездные поступления от юридических и физических лиц, а также из других источников, не запрещенных законодательством республики. Материально-техническое обеспечение Института осуществляется хозяйственным управлением Парламента РК (здание, транспорт, оргтехника и т.д.) по представлению Полномочного совета.

Основными задачами Института развития парламентаризма могли бы быть:

1) организация и проведение независимой научной и специализированной экспертизы проектов законодательных актов; прогнозирование перспектив и планирование законодательного регулирования актуальных векторов политической и социально - экономической жизни общества; анализ практики применения законодательства Казахстана, постоянный мониторинг действующего законодательства, регулирующего важнейшие сферы жизнедеятельности страны;

2) научно - аналитическое и информационное содействие комитетам, фракциям и депутатам палат Парламента в порядке выполнения их просьб и предложений и участие в обсуждениях, организуемых ими;

3) организация семинаров, симпозиумов, круглых столов, на которых депутаты и их сотрудники могут обсудить в неформальной обстановке с участием специалистов Института и внешних организаций актуальных проблем, возникающих в ходе законотворческой деятельности, а также возможных путей их решения;

4) распространение положительного международного опыта законотворчества в различных областях политической и социально- экономической сфер и подготовка рекомендаций по их адаптивному применению в практике парламентаризма Казахстана;

5) проведение социологических исследований и экспертных опросов среди групп населения с целью выявления их отношений к применяемым законам и для выработки предложений по совершенствованию действующего законодательства по отраслям и сферам жизни казахстанского общества;

6) организация занятий - обсуждений теоретических и прикладных вопросов законотворчества для депутатов Парламента;

7) переподготовка и повышение квалификации работников и специалистов Парламента РК, областных и районных маслихатов;

8) установление и расширение связей с казахстанскими и зарубежными научно - образовательными учреждениями, специализирующимися в области законотворческой деятельности;

9) разработка и издание научно- методических трудов по актуальным проблемам законодательства, социально-экономическим и общественно-политическим проблемам, проведение различных научных форумов и конференций.

Подводя черту, хочется сказать, что Казахстан вплотную подошел к тем рубежам, за которыми стоит будущее свободного и эффективного общества, занимающего достойное место в ряду наиболее конкурентоспособных государств-колоссов. Наша страна, безусловно, займет свое достойное место в их числе.

Основными направлениями совершенствования парламентаризма в Республике Казахстан являются:

во-первых, повышение качества законодательства;

во-вторых, усилению государственного контроля в банковской сфере и за деятельностью монополистов.

в-третьих, дальнейшее повышение роли политических партий путем радикального пересмотра принципа формирования и функций Парламента;

в-четвертых, совершенствования избирательного законодательства;

в-пятых, эффективная организация работы местных представительных органов;

в-шестых, улучшение координации взаимодействия палат Парламента между собой, а также с другими органами государственной власти;

в-седьмых, создание при Парламенте Института развития парламентаризма.

Несмотря на то, что по большинству приоритетных сфер в период реализации Стратегического плана - 2010 достигнут значительный прогресс, многие пункты повестки дня реформирования, как отмечено в Стратегическом плане развития Казахстана до 2020 года остаются незавершенными. Реализация программ развития конкурентоспособной и диверсифицированной экономики потребует дальнейшего продолжения. Качество услуг образования и здравоохранения все требует улучшения. Реформы в государственном секторе, начатые в период реализации Стратегического плана – 2010, также остаются незавершенными. Разграничение полномочий между уровнями государственного управления, развитие систем стимулов на государственной службе, повышение качества государственных услуг и эффективность их администрирования – все эти вопросы требуют дальнейшего решения в период реализации Стратегического плана – 2020 [10]. Важное значение придается повышению уровня правовой культуры и доступа граждан к квалифицированной юридической помощи. Она обеспечивает правовую ориентацию граждан и формирует нетерпимость к любым нарушениям законности, в том числе нарушениям прав и свобод граждан, и зависит прежде всего от уровня правового сознания населения. В связи с этим основные усилия государства будут направлены на расширение правовой пропаганды (активизацию общественного юридического образования) и развитие эффективных институтов гражданского общества. В ближайшее десятилетие государство создаст все необходимые условия для расширения доступа населения к квалифицированной юридической помощи [10].

1. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Н.А. Назарбаева на открытии 17 - й ежегодной сессии Парламентской Ассамблеи ОБСЕ / <http://zakon.kz/our/news>.

2. Назарбаев Н.А. Выступление Президента Н.А. Назарбаева на открытии второй сессии четвертого созыва Парламента Республики Казахстан 2 сентября 2008 года / [http://www.parlam.kz/Parliament/ DocIctogi](http://www.parlam.kz/Parliament/DocIctogi).

3. Серикбаев А. Институт парламентаризма / <http://zakon.kz/our/news>.

4. Уходим на каникулы / Литер от 1 июля 2009 г.

5. Зиманов С.З. Законы и критерии их эффективности. // Материалы международной научно-практической конференции «Парламентаризм в независимом Казахстане: становление и развитие». 30 ноября 2001 г. Астана. 2002. С. 18.

6. Дьяченко С.А. Особенности формирования и генезис института парламентаризма. // Материалы международной научно-практической конференции «Парламентаризм в независимом Казахстане: состояние и проблемы». 30 ноября 2001 г. А. 2002. С. 129-130.

7. Назарбаев Н.А. Новое десятилетие – Новый экономический подъем – Новые возможности Казахстана. - Послание Президента республики народу Казахстана от 29 января 2010 года // Казахстанская правда, 2010. январь

8. Назарбаев предлагает создать еще одну мировую валюту, но кризис расширяется и без этого / [http:// rus. azattyq. org/content/nazarbaev_evrazi_evrazi_evraz/](http://rus.azattyq.org/content/nazarbaev_evrazi_evrazi_evraz/).

9. Соловьева А.С Парламентаризм и гражданское общество // [http:// zakon.kz/our/news](http://zakon.kz/our/news).

10. См.: Казахстанская правда, 20 февраля 2010 г.

The article is devoted to the questions of further potential parliamentarianism enhancement and development in the Republic of Kazakhstan. The place and a role of a voting right, the legislation on political parties in parliamentarianism development in the country are shown. Questions of cooperation coordination of its Kazakhstan Parliament Chambers between themselves, together with other state authorities are reviewed.

Мақала Қазақстан Республикасының парламентаризмді мүмкіндігінше одан әрі жетілдіру және дамыту мәселелеріне арналған. Сайлау құқығының, саяси партиялардың елдегі парламентаризмді дамыту туралы заңнаманың орны мен ролі көрсетілген. Қазақстандық Парламент палаталарының өзара, сондай-ақ басқа да мемлекеттік өкімет органдарымен ықпалдасуын үйлес-тіру мәселелері қаралады.

А.Ф. Сулейманов

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКИХ ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Правовые акты управления являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти. Цели, задачи и функции органов исполнительной власти практически реализуются в правовых управленческих актах различного характера и содержания. В зависимости от юридических свойств (или по юридическому содержанию) правовые акты управления подразделяются на нормативные и индивидуальные. Иногда ученые-административисты выделяют также и смешанные правовые акты [1].