

**ГУ «ИНСТИТУТ ЗАКОДАТЕЛЬСТВА  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»**

*Центр правового мониторинга*

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ**

**о состоянии, тенденциях развития и  
практики применения законодательства,  
предложения о направлениях его совершенствования  
по теме исследования  
«Мониторинг законодательства Республики Казахстан  
в социальной сфере: теория и практика»**

**Астана, 2013**

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	3
<b>ГЛАВА 1 Теоретические и научно-практические аспекты проведения правового мониторинга законодательства в социальной сфере (объект, предмет, цели и задачи мониторинга законодательства в социальной сфере)</b>	5
1.1 Роль правового мониторинга в совершенствовании социального законодательства	5
1.2 Цели и задачи правового мониторинга в социальной сфере	7
1.3 Объект и предмет мониторинга законодательства в социальной сфере	11
<b>ГЛАВА 2 Трудовое законодательство и законодательство в сфере социального обеспечения</b>	16
2.1 Современное состояние и тенденции развития законодательства	16
2.2 Анализ правоприменительной практики для выявления недостатков, требующих нормативного урегулирования	27
2.3 Выводы и предложения по трудовому законодательству и законодательству в сфере социального обеспечения	33
<b>ГЛАВА 3 Совершенствование законодательства в сфере социально-культурного законодательства</b>	35
2.1 Обобщение текущего состояния законодательства	35
2.2 Анализ правоприменительной практики	45
2.3 Рекомендации по устранению выявленных недостатков в законодательстве	57
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ (выводы)</b>	71
<b>Список использованной литературы</b>	80
<b>Приложение</b>	82

## ВВЕДЕНИЕ

Республика Казахстан на конституционном и законодательном уровнях не только провозгласила, но и на системной организационно-правовой основе реализует функции социального государства. Это выражается в:

- поддержке социально незащищенных слоев населения (безработных, пенсионеров, инвалидов);
- охране труда и здоровья людей;
- поддержке семьи, материнства, детства;
- устранении социального неравенства путем перераспределения доходов;
- поощрении благотворительной деятельности;
- финансовой поддержке образовательных и культурных программ;
- борьбе с безработицей.

Парадигма социальной ориентированности нашего государства наиболее чётко прослеживается в ключевых политико-правовых документах, ставящих задачи экономической модернизации наравне с вопросами развития казахстанской социальной системы и общества. Необходимость реального и скорейшего воплощения государственной политики по формированию нового качества жизни казахстанцев была сфокусирована в Послании Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «Социально-экономическая модернизация - главный вектор развития Казахстана» (*январь, 2012г.*), а также в его статье: «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда. Глобальный тренд социальной модернизации» (*июль, 2012г.*)<sup>1</sup> На их основе Правительству РК было поручено до апреля 2013 года разработать Общенациональную Концепцию социального развития Республики Казахстан на период до 2030 года.

Модернизационный вектор деятельности государства, основанный на перечисленных важнейших документах, означает, что вопросы социальной защищенности, внутренней стабильности останутся в числе приоритетов развития страны на ближайшее десятилетие, рост потребностей граждан, общества в качественном образовании и здравоохранении, здоровом питании, здоровом образе жизни, удовлетворении интеллектуальных и информационных запросов обуславливает запрос на обновленную и более эффективную социальную политику, способную справиться с вызовами времени. Подтверждением этому является тот факт, что в приоритетах Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года из 5 ключевых направлений деятельности государства на текущее десятилетие 3 вектора посвящены обеспечению социального благополучия населения страны.

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда. Глобальный тренд социальной модернизации» Казахстанская правда от 10 июля 2012 г.

Новый мощный импульс социальной модернизации придаёт Послание Главы государства, Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия Казахстан - 2050. Новый политический курс состоявшегося государства». Глава государства указал на необходимость формирования новых принципов социальной политики - социальных гарантий и личной ответственности. Так, согласно обозначенным направлениям развития страны: «Наша главная цель - социальная безопасность и благополучие наших граждан. Это лучшая гарантия стабильности в обществе»<sup>2</sup>.

Таким образом, сегодня и в будущем для дальнейшего развития и расцвета казахстанского государства и общества объединяющей основой и, пожалуй, главной парадигмой являются свобода человека, обеспеченность соблюдения его прав и законных интересов. В настоящее время эта позиция находит своё воплощение в Конституции страны и уже сформировавшихся базовых отраслях её законодательства, в признании нашей республикой международных стандартов в области прав человека.

На основании перечисленных стратегических политико-правовых установок выдвинута актуальная задача по осуществлению тщательной ревизии и обновления социального законодательства с целью повышения его эффективности не только в нынешний период, но и на среднесрочную перспективу<sup>3</sup>. Это вызвано тем, что каждая из перечисленных выше функций хотя и обеспечена соответствующими законодательными актами и программно-целевыми документами, их содержание, а также решение поставленных задач осуществляется зачастую несогласованно, несвоевременно, а нередко и противоречиво между собой, осложнено множеством бюрократических процедур, значительно снижающих изначальный социально-направленный потенциал проводимых мер.

Настоящее исследование осуществлено Центром правового мониторинга Института законодательства Республики Казахстан в рамках плановых научных работ на 2013 год и направлено на выявление резервов совершенствования законодательства, регулирующего общественные и правовые отношения в социальной сфере.

---

<sup>2</sup>Послание Главы государства, Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия Казахстан – 2050. Новый политический курс состоявшегося государства»

<sup>3</sup>Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года»

## ГЛАВА 1 Теоретические и научно-практические аспекты проведения правового мониторинга законодательства в социальной сфере

### 1.1 Роль правового мониторинга в совершенствовании социального законодательства

Анализируя общее состояние правового поля современного Казахстана, Ж.У. Тлембаева отмечает, что поспешность в принятии законов и подзаконных актов обусловили рассогласованность значительной части правовых норм<sup>4</sup>. Этот недостаток особенно чувствителен для социальной сферы, поскольку такое состояние законодательства, безусловно, способствует нарушению прав и свобод граждан, является существенным коррупционным фактором, в целом негативно отражается на социальном самочувствии населения, значительно снижает авторитет государственной власти, что, к сожалению, приходится видеть в последнее время.

Действенным организационно-правовым механизмом государственного контроля за состоянием законодательства страны, в том числе в социальной сфере, и его совершенствованию, улучшению правоприменительной практики является правовой мониторинг. По своей сути он выступает как один из способов защиты и обеспечения интересов личности, общества и государства. Применительно к этому выводу представляется уместным утверждение известного английского философа Д. Локка: «Люди создали общество, а общество создало государство именно для того, чтобы иметь возможность пользоваться своими правами».

В настоящее время реальность такова, что в Казахстане, как и в Российской Федерации, уже произошло первоначальное организационно-правовое оформление процесса институализации правового мониторинга как вида государственной деятельности<sup>5</sup>. С учётом политико-правовых установок по социальной модернизации Казахстана правовой мониторинг законодательства в социальной сфере должен иметь более четкие организационные формы и действенные механизмы их реализации, в том числе введение юридической ответственности уполномоченных органов за качество результатов проведенного мониторинга.

Неслучайно в специальной литературе отмечается, что формирование и функционирование правового мониторинга должно включать:

- во-первых, деятельность его субъектов;
- во-вторых, наличие регламентных норм;

---

<sup>4</sup>Тлембаева Ж.У. Система законодательства Республики Казахстан: проблемы теории и практики. Монография. / под ред. акад. НАН РК, д. ю. н. Баймаханова М.Т. – Астана, 2012. – 330 с. С.5.

<sup>5</sup>Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. №7. С. 38 - 58.; См. также: // Казиев З.Г. «Правовой мониторинг: парадигма и актуальные вопросы её реализации» // Вестник Института законодательства Республики Казахстан №2(26) 2012. С.92-95)

в-третьих, введение процедур;  
в-четвертых, использование информационного блока, включая социальную информацию;

в-пятых, введение аналитико-оценочного блока.

Такое понимание правового мониторинга позволяет широко трактовать его объекты - динамику правовой сферы, законодательства и иных правовых актов, государственных и общественных институтов, юридических коллизий, правомерного и неправомерного поведения граждан<sup>6</sup> и социального самочувствия населения.

В качестве примера можно привести следующий факт. Согласно рейтингам Отчета о глобальной конкурентоспособности за 2012 год, определяемым Всемирным экономическим форумом, по показателям: «надежность полицейских услуг» - Казахстан имеет улучшение всего на 15 позиций (со 111 до 96). Вместе с тем, следует отметить, что в 2005 году данный показатель равнялся 68, в 2008 - 97.

Кроме того, эту картину дополняют результаты социологического опроса, проведенного в 2012 году по государственному заказу Агентства Республики Казахстан по статистике. Так, из 356 тыс. респондентов 3,5% (12 тысяч опрошенных лиц) заявили, что становились жертвами преступлений, из них только 46% или 1,6% от общего числа опрошенных, обращались в правоохранительные органы.

В совокупности данные иллюстрации с явной очевидностью указывают, что причиной такого положения в противостоянии казахстанского общества преступности является недоверие его граждан к правоохранительной системе.

Данное обстоятельство является одним из многих весомых аргументов социального характера в пользу разработки в настоящее время проекта Государственной программы дальнейшей модернизации правоохранительной системы Республики Казахстан до 2020 года. В комплексе предусматриваемых в ней мер намечается корректировка законодательства из разных сфер, связанных с правоохранительной деятельностью, внедрение прозрачной системы критериев и оценки деятельности правоохранительных органов, способной измерить результаты работы и уровень профессиональной компетентности сотрудников, а также их потенциал в разрезе стратегических задач соответствующего органа. Это будет способствовать повышению имиджа правоохранительных органов и уровня доверия граждан к их деятельности, в целом укреплению законности и правопорядка в стране.

В целом же результаты ежегодного анализа всего законодательства страны свидетельствуют о необходимости постоянного отслеживания его состояния и внесения соответствующих корректив. Так, согласно информации, представленной государственными органами по итогам проведения правового мониторинга нормативных правовых актов за 2012

---

<sup>6</sup>Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. №10. С. 13

год, и результатов её анализа, осуществлённого Институтом законодательства, в прошедшем году выявлено 39 законодательных актов, отдельные нормы которых противоречат законодательству РК, неэффективно реализуются, устарели либо носят характер коррупциогенных.

По данным Министерства юстиции Республики Казахстан, только за первое полугодие 2013 года из 175 законодательных актов, подвергнутых мониторинговому анализу госорганами в сфере своей компетенции, выявлено 22 закона, имеющих дефекты в виде противоречия законодательству РК, неэффективно реализуемых и устаревших норм.

Изложенная точка зрения на функциональное назначение правового мониторинга законодательства в социальной сфере позволяет акцентировать внимание на объекте и предмете мониторинговых исследований, а также на целях и задачах правового мониторинга в этой области правовых и общественных отношений.

Как система информационных наблюдений правовой мониторинг в анализируемой сфере использует такие **методы** исследования, как:

- изучение, анализ, синтез, сопоставление и оценка правовых норм;
- сравнительного правоведения, то есть учёт стандартов Конституции Республики Казахстан и международных правовых документов, ратифицированных РК, применительно к законодательству в социальной сфере, а также учёт казахстанского опыта мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

## **1.2 Цели и задачи мониторинга законодательства в социальной сфере**

Как показывают результаты фундаментального прикладного научного исследования «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы», проведённого в 2012 году Институтом законодательства Республики Казахстан, основными целями мониторинга законодательства для уполномоченных органов в соответствующих сферах и Правительства РК по его итогам должны стать:

- объективная оценка состояния законодательства и правоприменительной деятельности государственных органов;
- определение направления развития и совершенствования законодательства, укрепление законности и правопорядка;
- эффективное функционирование системы сотрудничества: человек-общество-государство;
- достижение уровня опережающего развития законодательства.

На наш взгляд, указанные цели могут быть достигнуты в том случае, если в каждом из центральных государственных органов будут чётко, согласно Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства РК от 25 августа 2011

года №964, функционировать система мониторинга и правоприменительной практики, осуществляться постоянная систематизация законодательства, прогнозно-аналитическое обеспечение нормотворческой деятельности, целенаправленно использоваться возможности институтов гражданского общества в процессе законопроектной работы.

Значительные возможности для анализа правоприменительной практики, а на её основе - и самого законодательства, содержит мониторинг реализации действующих государственных социальных программ и проектов в различных сферах, оценка их эффективности, выявление причин слабой результативности. По нашему мнению, такой анализ целесообразно осуществлять профильными рабочими группами с привлечением специалистов в соответствующих секторах по основным направлениям, таким как образование и наука, культура, здравоохранение и жильё и жилищно-коммунальное хозяйство.

Уполномоченными органами должен быть собран исчерпывающий массив информации аналитического характера, то есть осуществлён мониторинг практических результатов, позволяющий более продуктивно осуществлять правовой мониторинг. Правовой мониторинг рассматривается как планомерное, систематическое, проводимое по определенной схеме изучение определенного фрагмента социальной действительности<sup>7</sup>.

Как показывает изучение такого опыта, итоги анализа фактического состояния выполнения той или иной общенациональной, отраслевой либо региональной программы намного качественнее, когда в этой работе используются апробированные формы и методы участия общественности. Так, например, на заседании Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации при Президенте РФ 23 января 2013 года подчёркивалась особая роль Общественной палаты и других общественных объединений, действующих не только на федеральном уровне, но использующих региональную сеть. В результате в Правительство России по полугодиям поступает информация не узковедомственного мониторинга, а объективная картина о практических изменениях на местах, их оценках гражданами и общественностью<sup>8</sup>.

Правовой мониторинг, осуществляемый в социальной сфере, в целом должен привести внутринациональное законодательство Казахстана в соответствие с общепризнанными международными актами, например, такими, как Международный пакт «Об экономических, социальных и культурных правах человека и гражданина», Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Конвенции и рекомендации международной организации труда: Конвенция МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения, 1952» 1952 года; Конвенция МОТ №131 «Об установлении минимальной заработной платы, 1970» и другие акты международного

---

<sup>7</sup> Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001. С. 13.

<sup>8</sup> <http://state.kremlin.ru/commission/31/news/17363>



характера. Такой результат будет способствовать повышению рейтинга нашей страны в Отчете о глобальной конкурентоспособности, определяемым Всемирным экономическим форумом, по показателям состояния социальной сферы, и, тем самым, приближать реализацию Стратегии «Казахстан-2050».

В рамках правового мониторинга каждого отдельного законодательного акта и в целом всего законодательства в социальной сфере исполнителям мониторинговых исследований, кроме соблюдения общих требований, изложенных в Методических рекомендациях по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденных приказом и.о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 года №350, следует с учетом специфики анализируемого объекта проверять нормы и положения нормативного правового акта на соответствие их принципам, которые обеспечивают социальную справедливость и правовую гарантированность услуг каждому человеку со стороны государства и общества.

К ним относятся: признание и гарантированность в Республике Казахстан прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; неотчуждаемость основных прав и свобод человека и принадлежность их каждому от рождения; признание прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими; равенство всех перед законом и судом; равенство прав и свобод мужчины и женщины и равенство возможностей для их реализации; право каждого на объединение для защиты своих интересов; гарантированность государственной защиты прав и свобод, включая судебную защиту, и др.

Для ряда отраслей права, нормы которых регулируют общественные отношения, связанные с реализацией гражданами предоставленных им прав, общими являются, например, следующие принципы: обеспечение достойной жизни и свободного развития человека, обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, запрещение принудительного труда и др. Они являются межотраслевыми принципами и наиболее характерны для таких отраслей права, как трудовое, семейное, право социального обеспечения. Сфере социального обслуживания свойственны следующие принципы: адресность, доступность, добровольность, гуманность, приоритетность предоставления социальных услуг несовершеннолетним, находящимся в трудной жизненной ситуации, конфиденциальность, профилактическая направленность<sup>9</sup>.

Акцентированное внимание к реализации перечисленных принципов социально-правовой системе Казахстана несомненно повысит качество

---

<sup>9</sup> Право социального обеспечения: учебник / под ред. К.Н. Гусова. – М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. — С.44-45; См. также: Право социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов / Под ред. Э.Г. Тучковой. М.: Новый Юрист, 1997. С. 25—26.

мониторинга законодательства в этой сфере, улучшит законопроектную и нормотворческую деятельность, а также правоприменительную практику в интересах каждого человека.

Изложенное позволяет четко выделить системообразующие для правового мониторинга общественных и правовых отношений в социальной сфере факторы. Это:

**Цель** исследования:

- анализ состояния законодательства в социальной сфере и правоприменительной деятельности государственных органов в ней;
- выявление тенденций развития и выработка предложений по совершенствованию социального законодательства для эффективного функционирования системы сотрудничества: человек-общество-государство.

**Задачи** исследования:

- конкретизация цели, задачи мониторинга законодательства в социальной сфере;
- разработка последовательность и содержание этапов мониторинга законодательства в социальной сфере;
- определение перечня законодательных и подзаконных нормативных правовых актов в социальной сфере, подлежащих правовому мониторингу;
- раскрытие специфики мониторинга законодательства в социальной сфере;
- определение места мониторинга в реализации программных документов общегосударственного масштаба и обеспечении качества законодательства на современном этапе;
- разработка на основании результатов мониторинга предложений по совершенствованию законодательства в социальной сфере либо создание модели принципиально новой системы норм с обоснованием их необходимости.

### **1.3 Объект и предмет мониторинга законодательства в социальной сфере**

Ограниченность охвата областей исследуемой темы объясняется не столько известным общенаучным требованием четко очертить и указать объект и предмет исследования, сколько значительной размытостью и неопределённостью самого понятия «социальная сфера», а в правовом поле оно вообще отсутствует. По сути, данная область жизнедеятельности человека и общества, их взаимодействие между собой и с государством необъятна и неисчерпаема. Поэтому в такой ситуации областями и ориентирами для мониторинговых исследований могут быть названные выше функции социального государства.

Для решения задачи совершенствования правовой основы социальных отношений во благо каждой личности необходимо ясно представлять что означает социальная сфера, что входит в круг охватываемых ею

общественных отношений, что необходимо нормативно регулировать, какие взаимосвязи и взаимозависимости действующих правовых норм создавать либо улучшать.

В научной литературе, в частности, в работах Л.Т. Жанузаковой, отмечается и результатами проводимого Центром правового мониторинга исследования подтверждается, что в действующем законодательстве не прослеживается общая система развития и регулирования социальной сферы, что является одним из главных условий модернизации государства. Нет и единого мнения относительно отраслей регулирования, входящих в эту сферу, а Классификатор отраслей законодательства Республики Казахстан, утверждённый постановлением Правительства РК от 26 декабря 2002 года №1378, распределил нормативное регулирование данной сферы общественных отношений по разным отраслям права.

Также названный учёный обращает внимание на тот факт, что на настоящий момент точное количество категорий получателей социальных услуг полностью не ясно, не объединено в какой-либо единый перечень и предлагает выстроить систему, которая позволила бы определить некий круг получателей социальных услуг либо нуждающихся в социальной защите и более чётко и адресно регламентировать эту сферу.

Подход, близкий к решению указанной проблемы, видится в проекте Закона РК «О минимальных государственных социальных стандартах», разработанном в Парламенте РК. Как декларируется в проекте этого нормативного правового акта, действие Закона распространяется на государственные социальные стандарты и финансовые нормативы Республики Казахстан, регламентирующие защиту гарантированных государством социальных прав, закрепленных Конституцией Республики Казахстан и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, а госстандарты будут регулярно обновляться с целью приближения к мировым социальным стандартам. Законопроект по своему содержанию носит корпоративный характер, системно охватывает практически все отрасли социальной сферы и регламентирует минимальные государственные стандарты для всех категорий её участников, т.е. субъектов, предоставляющих социальные услуги - обеспечивающих социальную защиту и потребителей.

Центром исследования правовой политики в отчёте по итогам анализа казахстанского законодательства о государственных услугах за 2011 год подчеркиваются проблемы концептуального характера, разрешение которых позволит подойти к преодолению частных вопросов, а именно:

- неопределенность государственной политики в указанной сфере;
- отсутствие системных теоретико-правовых исследований в области государственных услуг, которые являются новым явлением для казахстанской юридической науки;

- низкий уровень правовой культуры большинства участников правоотношений в сфере государственных услуг (*как граждан, так и работников ЦОНов*).<sup>10</sup>

Если же обратить внимание на реальное правовое регулирование в анализируемой области общественных отношений, то усматривается, что социальная сфера представлена ограниченным блоком нормативных правовых актов. Так, согласно классификации отраслей законодательства, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2002 года №1378, законодательные акты в социальной сфере следует определить как круг законодательных актов, объединенных в отрасли трудового, брачно-семейного, социально-культурного законодательства и законодательства о социальном обеспечении. Данная социальная сфера включает в себя правоотношения в области образования, науки, культуры, здравоохранения, средств массовой информации, спорта, туризма, пенсионного обеспечения, государственных пособий, социального страхования, социальной помощи, трудовых и брачно-семейных отношений.

Вместе с тем, данная сфера охватывает значительно больший перечень общественных отношений. Работа по совершенствованию и обновлению нормативной правовой базы должна охватывать совершенствование законодательной регламентации не только в сфере образования, молодёжной политики, трудовой, профсоюзной деятельности, развития социального партнёрства, создания общенациональной системы внесудебного разрешения споров, на которые акцентировал внимание Президент страны. В частности, нуждается в оценке качество законодательства и его применения также в области местного самоуправления, социального обеспечения наименее защищённых слоёв населения.

Необходима объективная картина по законодательству в сферах демографической политики, обеспечения людей жильём, жилищно-коммунального хозяйства, кредитования населения, науки и научно-технической деятельности, культуры, физической культуры и спорта, о земельных отношениях, в области защиты имущественных и неимущественных прав, интеллектуальной собственности, исполнения судебных актов, о состоянии уголовной и административной юстиции, правоохранительной и пенитенциарной систем, социальной защиты их сотрудников и пенсионеров, лиц, самозанятых трудовой деятельностью, и с ограниченными возможностями, а также во всех других отраслях жизни общества, отражающих степень реализации прав и свобод отдельной личности, в целом влияющих на социальное самочувствие населения.

Таким образом, мониторинговому анализу на комплексной основе по перечисленным выше функциональным направлениям деятельности

---

<sup>10</sup> Отчёт по исследовательскому проекту «Предоставление государственных услуг в центрах обслуживания населения в отдельных регионах Республики Казахстан» - Ежегодник Центра исследования правовой политики 2011 Варшава, 2012, с.227-250

казахстанского государства должна подвергнуться вся социально-правовая система страны для выявления её проблем и резервов.

Правовая наука призвана обеспечить субъектов мониторинга необходимым понятийным аппаратом, позволяющим рациональным образом вести наблюдение, анализ и оценку качества законов и практики их применения.

Как известно, согласно Правилам проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года №964, объектом правового мониторинга выступает:

- 1) нормативный правовой акт;
- 2) совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отдельную сферу общественных отношений.

В научной литературе отмечается, что объектами правового мониторинга могут выступать, кроме изложенного, отдельные виды или группы нормативных актов, структурная часть и статьи нормативного правового акта, отдельные институты, подотрасли, отрасли законодательства, иные нормативные комплексные образования в законодательстве, а также нормативно утвержденные концепции, программы, планы, доктрины и правоприменительная практика<sup>11</sup>

С учётом изложенного, можно утверждать, что объектом мониторинга законодательства в социальной сфере в целом является комплекс НПА, регулирующих эту область общественных отношений. Другие же перечисленные выше части законодательства выступают объектами более локального, выборочного мониторингового исследования в соответствии с его задачей, например, мониторинг трудового законодательства, мониторинг регламентации защиты прав ребёнка, предоставления специальных социальных услуг различным категориям населения и т.д. Таким образом, правовой мониторинг определённой сферы законодательства, в том числе и социальной, имеет указанную систему объектов. Н.Н. Черногор предлагает выстраивать правовой мониторинг по следующей линии: конституционный принцип (норма) - закон - подзаконный акт - акт реализации права<sup>12</sup>

Как объект мониторингового исследования, нормативный правовой акт согласно современной общей теории права - один из основных источников (форм) права. Вместе с тем, законодательство Республики Казахстан не выделяет предмет правового мониторинга, в частности, то, что должно быть изучено, проанализировано и оценено, что позволит определить соответствие НПА требуемому уровню, оказывать корректирующее воздействие, прогнозировать развитие законодательства и совершенствовать его. Знание предмета любого исследования является знанием ключевого элемента

---

<sup>11</sup> Негрбов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект – Автореферат дис. канд.юр.наук: 12.00.01. –Белгород,2008. – 26 с.; Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С.21

<sup>12</sup>Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. №11.

методологии научного познания объекта, факта, события, процесса или явления и оно способствует достижению полноты и объективности результата исследования.

Предмет исследования - наиболее значимые с теоретической или практической точки зрения свойства, стороны, особенности, характеристики, проявления объекта, подлежащие изучению. В одном объекте можно выделить несколько предметов исследования, в зависимости от научно-познавательных и практических целей. Явление, ставшее предметом исследования, понимается как целостность, изучаемая во всех своих определяющих зависимостях и комплексах, в своем функционировании и динамике<sup>13</sup>

В правовом мониторинге предмет исследования может быть определён на основе анализа содержания научно-правовых источников.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, под правовым мониторингом следует понимать комплексную работу по системной оценке состояния законодательства на всех этапах его создания и применения<sup>14</sup> По мнению Ю.А. Тихомирова, правовой мониторинг - это система информационных наблюдений, дающая возможность анализировать и оценивать:

1. Результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной (правотворческий процесс);
2. Качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией;
3. Эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс).

Согласно статьи 1 Закона РК «О нормативных правовых актах», «правовой мониторинг нормативных правовых актов - деятельность государственных органов, осуществляемая на постоянной основе, по сбору, оценке, анализу информации о состоянии законодательства Республики Казахстан, а также по прогнозу динамики его развития и практики применения в целях выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан устаревших и коррупциогенных норм права, оценки эффективности их реализации».

Осмысление приведённых позиций позволяет сделать вывод о том, что предметом правового мониторинга законодательства является качество нормативного правового акта и эффективность его реализации. Фактически именно эти сущностные стороны, характеризующие признаки исследуемого НПА, требуется изложить согласно пункту 19 «Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов», утверждённых постановлением Правительства РК от 25.08.11г. №964, и Методическим рекомендациям Института законодательства Министерства юстиции РК.

<sup>13</sup>Экология человека. Понятийно-терминологический словарь. — Ростов-на-Дону. Б.Б. Прохоров. 2005.

<sup>14</sup>Кичигин Н.В., Егорова Н.Е., Иванюк О.А. Третья Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» // Журнал российского права. 2008. №7

Таким образом, в результате проведенного анализа методологических основ проведения правового мониторинга можно чётко выделить:

**Объект** исследования:

- предусмотренные Программой фундаментального прикладного научного исследования на 2013 год законодательные акты Республики Казахстан, регламентирующие социальную сферу.

**Предметом** исследования является качество нормативного правового акта и эффективность его реализации, соответствие НПА современной парадигме социального государства.

## **ГЛАВА 2 Законодательство в сфере трудовых отношений и социального обеспечения**

### **2.1 Современное состояние и тенденции развития законодательства**

Основные направления социальной политики государства в исследуемой сфере формируются на конституционных положениях, таких как, гарантирование членам общества минимального дохода (размер минимальной заработной платы и минимальной пенсии ежегодно утверждается в республиканском бюджете); гарантирование свободы труда, выбора рода деятельности и профессии, создание условий труда, отвечающих требованиям безопасности и гигиены; обеспечение членов общества приемлемым уровнем социальных услуг (право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, право на бесплатно гарантированный объем медицинской помощи и т.д.).

В этой связи, первоочередными направлениями развития социальной политики нашего государства выступают обеспечение прожиточного минимума для всех нуждающихся, установление минимального социального стандарта, развитие социальной инфраструктуры, социальная адресная поддержка, упорядочение трудовых отношений. Инструментами объективно обусловленной социальной политики становятся государственные гарантии, социальные стандарты, потребительские бюджеты и другие рычаги.

Социальные гарантии обеспечиваются на законодательной основе, фиксирующей обязанности и ответственность как государства перед гражданами, так и граждан перед государством, а также партнерством, согласием между властью и населением по вопросам соотношения между потреблением и накоплением, темпами, роста оплаты и производительности труда, занятости населения.

В приоритетах Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года из 5 ключевых направлений деятельности государства на текущее десятилетие 3 вектора посвящены обеспечению социального благополучия населения страны.

На современном этапе основой социальной политики Казахстана является предоставление всем гражданам равных возможностей обеспечения собственного благосостояния при минимальном участии государства, создание среднего класса в качестве опоры общества с рыночной экономикой, индивидуальное присвоение необходимого продукта.

Республика Казахстан на конституционном и законодательном уровнях не только провозгласила, но и на системной организационно-правовой основе реализует функции социального государства. Это выражается в:

- поддержке социально незащищенных слоев населения (безработных, пенсионеров, инвалидов);
- охране труда и здоровья людей;



- поддержке семьи, материнства, детства;
- устраниении социального неравенства путем перераспределения доходов;
- поощрении благотворительной деятельности;
- финансовой поддержке образовательных и культурных программ;
- борьбе с безработицей.

социальное управление выполняет прежде всего функции защиты населения, а также более справедливого распределения его бремени без ущерба для стимулирования трудовой и предпринимательской деятельности экономически активных граждан. Государство проводит политику, предусматривающую:

- создание правовых предпосылок повышения уровня жизни населения и в первую очередь его наименее обеспеченной части;
- совершенствование системы оплаты труда работников бюджетной сферы;
- упорядочение трудовых отношений наемных работников и работодателей;
- стабилизацию занятости и сокращение безработицы;
- социальную защиту наиболее уязвимых категорий населения (детские пособия и пособия по нуждаемости, материальная поддержка пенсионеров, инвалидов, престарелых и т.д.).

Главой государства в Ежегодном Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» обозначены новые принципы социальной политики, в основе которых заложен, принцип, что государство в условиях глобального кризиса, должно гарантировать гражданам минимальный социальный стандарт.

Таким образом, на современном этапе установление минимальных социальных стандартов, являясь ключевым принципом модели социального развития, предусматривает, что гражданам на каждом этапе их жизни будет гарантироваться минимально необходимый уровень предоставления социальных услуг.

Реализация минимальных социальных стандартов должна обеспечить создание равных условий для самореализации граждан независимо от социального статуса, пола, этнической принадлежности через расширение доступа к социальным благам во всех сферах социальной политики на всех этапах жизненного цикла.

Казахстан со времени обретения независимости твердо встал на путь развития рыночных отношений в экономике. Переход к рыночным отношениям и обусловленный рядом причин экономический спад породили ряд экономических и юридических проблем занятости населения. Важными принципами лежащими в основе формирования отношений занятости являются принципы добровольности свободы выбора в реализации каждым своей способности к труду в той или иной сфере трудовой деятельности в

рамках форм собственности, закрепленных в Конституции Республики Казахстан.

В послании Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050», определена модернизация политики обеспечения занятости и оплаты труда, при этом актуальной задачей данной политики является решение вопросов занятости и бедности.

В частности предусматривается интегрировать все ранее принятые программы по развитию предпринимательства и поддержке бизнеса, разработать механизмы выделения бюджетных средств в те регионы, где наблюдается высокий процент безработных и людей с низкими доходами.

В рамках формирования принципиально новой модели трудовых отношений, сочетающей поддержку предпринимательства с учетом интересов работников была разработана и успешно реализуется Программа «Дорожная карта бизнеса 2020». Программа предусматривает сохранение действующих и создание новых постоянных рабочих мест, а также обеспечение устойчивого и сбалансированного роста регионального предпринимательства в несырьевых секторах экономики.

Выдвижение проблем занятости в центр современной экономической и социальной политики государства означает, что данное явление рассматривается не только как результат экономического роста и макроэкономических реформ, но и как качество эффективности использования главных факторов производства, определяющего уровень развития экономики и социального положения населения.

В своей политике по обеспечению и поддержанию занятости населения Казахстан прошел путь от планово-директивных методов, используемых социалистической экономикой, к преимущественно рыночному механизму поддержания и регулирования данного процесса. Однако, экономический кризис и последовавшие за этим остановка, банкротство и ликвидация предприятий, сокращения работников привели к необходимости широкого использования государственных методов регулирования и поддержания занятости населения.

В Казахстане законодательному обеспечению развития и реформирования трудовых отношений уделяется значительное внимание. В 2007г. был разработан и принят новый Трудовой кодекс, в 2009 г. в него был внесен ряд дополнений и корректировок. В 2007г. также была разработана и принята Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 годы для регулирования трудовой миграции, которая оказывает существенное влияние на рынок труда в Казахстане.

Однако ситуация в экономике и на рынке труда в связи с кризисом требует дополнительного пересмотра ряда положений трудового законодательства. В этой связи необходимо дальнейшее реформирование трудового законодательства, которое является механизмом регулирования трудовых отношений. Дальнейшая реформа трудового законодательства должна быть направлена на содействие:

- увеличению гибкости трудовых отношений, их адаптивности к изменениям экономической конъюнктуры;

- повышению территориальной, отраслевой и профессиональной мобильности рабочей силы;

- общему снижению социальной напряженности, переводу трудовых конфликтов в правовое русло коллективных трудовых споров.

Учитывая вышеизложенное, следует признать, что система регулирования трудовых отношений в Казахстане в основном выстроена, однако далека от совершенства и нуждается в реформировании. Трудовые отношения в Казахстане на этапе рыночной экономики и, в особенности на этапе финансового кризиса, характеризуются недостаточным регулированием. В этой связи необходима реализация принципа социальной ориентации в государственном регулировании трудовых отношений и занятости, который будучи закрепленным в законодательных и нормативных документах, может и, несомненно, должен применяться на всех уровнях регулирования (компания, регион, сектор экономики), обеспечивая социальную защищенность работников и рост их благосостояния.

Следовательно, если говорить о готовности современной законодательной базы к совершенствованию форм и методов деятельности, то нужно отметить кажущуюся достаточность законов, нормативных актов в которых предусматриваются инновационные подходы в сфере реализации гарантированных Конституцией Республики Казахстан социальных прав и свобод граждан. Поэтому на наш взгляд, это, прежде всего, связано с тем, что в правоприменительной практике зачастую отсутствуют механизмы осуществления определенных прав, неурегулированность и/или недостаточная регламентированность тех или иных правовых институтов.

Так, основными причинами рассмотрения повестки дня социальной модернизации Н.А. Назарбаев указал следующее:

- недостаточно задействованы резервы действующего в Казахстане социального законодательства;

- ряд законов морально устарели либо декларативны и по этим причинам эффективно не регулируют отдельные сферы общественных отношений;

- ряд законодательных норм не работают в связи с отсутствием подзаконных правовых актов, либо недостаточности контроля за их исполнением.

В связи с этим, как отмечает Глава государства, требуется тщательная ревизия социального законодательства на предмет его эффективности не только сейчас, но и на среднесрочную перспективу.

Действительно, область труда, как образования и культуры являются фундаментальной основой для производительности человеческого капитала.

Согласно пункту 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого

являются человек, его жизнь, права и свободы». И эта норма не является декларацией, она претворяется в жизнь через все институты гражданского общества.

Конечно же, основной массив национального законодательства сформирован в годы независимости, однако и по сей день требуется планомерная работа по его совершенствованию.

**На современном этапе** возрастает необходимость укрепления функции регулирования, контроля над рыночными отношениями, увеличивается значение функции управления. Европейский опыт показывает, что все это должно происходить в рамках общей социальной стратегии, которая предусматривает как решение тактических задач, так и постановку перспективных целей.

Совершенствование трудового законодательства должно быть направлено на децентрализацию правового регулирования, поскольку многие вопросы в сфере труда уже переданы на локальный уровень: коллективным договорам и актам работодателя.

Социальное обеспечение всегда занимало одно из ключевых мест в жизни государства и общества. Конечно, оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей труда и неработающих слоев населения.

В настоящее время следует понимать под социальным обеспечением форму выражения социальной политики государства, направленной на материальное обеспечение определенных категорий граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных государственных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством на данном этапе своего развития социально значимыми, с целью выравнивания социального положения этих граждан по сравнению с остальными членами общества [15].

Исходя из данного определения, к системе социального обеспечения современного Казахстана следует относить все виды пенсий (по старости, по инвалидности, за выслугу лет и т.д.), пособий (по безработице, во временной нетрудоспособности и т.д.), компенсационных выплат, социальное обслуживание (престарелых, инвалидов), медицинскую помощь, лечение, а также различные льготы для отдельных категорий граждан.

Названные институты являются весьма крупными объединениями правовых норм и в свою очередь делятся на более мелкие структурные единицы - подинституты. К примеру, Институт пенсий включает в себя такие подинституты, как пенсии по старости, пенсии за выслугу лет и т.д.

Таким образом, совокупность указанных институтов и подинститутов входящих в правовое образование, составляет систему отрасли права социального обеспечения. То есть право социального обеспечения, как и любая другая отрасль права - это, прежде всего совокупность норм, регулирующих группу общественных отношений. В свою очередь эти

правовые нормы взаимосвязаны между собой и объединяются в вышеуказанные различные институты и подинституты.

Некоторые институты права социального обеспечения носят комплексный характер, так как они объединяют нормы различных отраслей права. Так, к примеру, институт пенсий включает в себя нормы, относящиеся к финансовому праву (регулируют отношения по формированию соответствующих пенсионных фондов, за счет которых выплачивают пенсии) и т.п.

Наличие таких комплексных институтов позволяет говорить о том, что в структуру отрасли права входят не только названные институты и подинституты, но и крупные объединения правовых норм, как подотрасли. Например, пенсионное право.

Следовательно, стержнем системы права социального обеспечения (как и всей системы права) являются правовые принципы, которые выражают наиболее существенные признаки права и по сфере действия делятся: на общеправовые, межотраслевые, отраслевые, внутриотраслевые.

Важной особенностью социального обеспечения являются гуманные принципы его построения. Так, с учетом наступивших новых экономических условий нашей жизни можно также назвать такие принципы как:

- *Всеобщность социального обеспечения.* Данный принцип базируется в статье 28 Конституции, на конституционном принципе равенства (в соответствии с которым государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, языка и т.д.). В социальном обеспечении этот принцип воплощается в том, что право на пенсию имеют граждане, не только занимавшиеся трудовой или общественной деятельностью, но и те, кто не работал. К примеру, инвалиды, дети сироты и пр.

- *Доступность социального обеспечения* находит свое воплощение в нормах, закрепляющих порядок назначения, предоставления, выплаты отдельных видов социального обеспечения. Как правило, обеспечение происходит по месту работы, учебы, службы или по месту жительства обеспечиваемого, на дому.

- *Всесторонность и многообразие видов социального обеспечения.* При данном принципе государство предоставляет своим гражданам социальное обеспечение при всех обстоятельствах, когда они в такой помощи нуждаются (старость, инвалидность, потеря кормильца, безработица и т.д.). Многообразие же проявляется в предоставлении гражданам социального обеспечения в денежной и натуральной формах.

- *Социальное обеспечение* предоставляется в размерах, соответствующих сложившемуся уровню экономики страны: социальное обеспечение осуществляется за счет средств, специально предназначенных для этих целей. В настоящее время в качестве социального стандарта обеспечения применяется прожиточный минимум. В соответствии с Законом Республики Казахстан от 16 ноября 1999 года №474-І «О прожиточном

минимуме» величина прожиточного минимума является основой для установления минимального размера оплаты труда и минимального размера пенсии по старости, а также для определения размеров пособий и других социальных выплат.

- *Дифференциация обеспечения* на основании социально значимых обстоятельств. Существуют следующие виды дифференциаций:

а) *субъектная* (в зависимости от определенных характеристик определенного субъекта, которому предоставляется тот или иной вид социального обеспечения);

б) *территориальная* (в зависимости от того, где (в каких климатических условиях) проходила деятельность, которая дает право на тот или иной вид социального обеспечения. Например, пострадавшие от испытаний на Семипалатинском полигоне);

в) *отраслевая* (применяется в зависимости от того, в какой отрасли народного хозяйства осуществлялась трудовая деятельность, дающая право на тот или иной вид социального обеспечения).

- *Принцип комплексности*. Гарантированность социального обеспечения при наступлении всех возможных социально значимых обстоятельств, установленных законодательством, и возможность одновременного получения нескольких видов обеспечения (выплат, услуг, льгот) в целях наиболее полного удовлетворения потребностей нуждающихся граждан.

- *Принцип универсальности*. Данный принцип выражается в обеспечении всех граждан при наступлении соответствующих социально значимых обстоятельств (болезни, безработицы, старости, беременности и родов и т.п.) социальным обеспечением [16].

По субъектам социального обеспечения можно выделить:

1) граждане нетрудоспособного возраста, к которым относятся пенсионеры (включая инвалидов и одиноких), дети (включая подростков);

2) граждане трудоспособного возраста - это безработные, временно нетрудоспособные и инвалиды.

Сущность социального обеспечения выражена в таких функциях, как политическая, экономическая, социальная, трудовая, демографическая, реабилитационная.

*Политическая функция* социального обеспечения заключается в поддержании социальной стабильности и ослаблении социальной напряженности в обществе, в котором имеются значительные различия в уровне жизни различных слоев населения.

*Экономическая функция* социального обеспечения заключается в полном или частичном замещении заработка или другого источника средств существования, утраченного в связи с возрастом, нетрудоспособностью или потерей кормильца, частичном возмещении дополнительных расходов при наступлении определенных жизненных обстоятельств, а также оказании минимальной денежной или натуральной помощи малоимущим гражданам.

*Социальная функция* социального обеспечения заключается в поддержке социально незащищенных, наиболее нуждающихся категорий граждан путем выделения им дополнительных средств.

*Трудовая функция* социального обеспечения выражается в том, что источником средств для всех видов социального обеспечения являются трудовые отношения в данном обществе. От их уровня развития зависят все звенья системы социального обеспечения.

*Реабилитационная функция* социального обеспечения заключается в создании нормальных условий для восстановления общественного статуса инвалидов и других социально слабых групп населения, что позволяет им ощущать себя полноценными членами общества. Поскольку существует какая-либо область отношений между людьми, постольку существует и специальная отрасль права, которая регулирует отношения в этой области, следовательно, социальное обеспечение как деятельность и как совокупность общественных отношений регулирует особая отрасль права - право социального обеспечения.

*Демографическая функция* социального обеспечения направлена на стимулирование воспроизводства народонаселения страны, что необходимо для нормального развития государства [17].

В Республике Казахстан социальное обеспечение в действующем законодательстве регулируется: в Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года, Трудовом кодексе Республики Казахстан от 15 мая 2007 года №251, Законе Республики Казахстан от 28 июня 2005 года №63 «О государственных пособиях семьям, имеющим детей», Законе Республики Казахстан от 12 апреля 2005 года №36 «О государственном социальном заказе», Закон Республики Казахстан от «04» мая 2010 года №274 «О защите прав потребителей», Закон Республики Казахстан от «01» июля 2003 года №446 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств», Закон Республики Казахстан от «11» июля 2002 года №343 «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями», Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года №39 «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 13 апреля 2005 года №39 «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от 16 июня 1997г. №126 «О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан», Закон Республики Казахстан от «31» декабря 2003 года №513 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности туроператора и турагента», Закон Республики Казахстан от «7» июля 2004 года №580 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев объектов, деятельность которых связана с опасностью причинения вреда третьим

лицам», Закон Республики Казахстан от «11» июня 2003 года №435 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности частных нотариусов», Закон Республики Казахстан от «3» июня 2003 года №423 «О Фонде гарантирования страховых выплат», Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года №105-V «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 17 июля 2001 года №246 «О государственной адресной социальной помощи».

Так, Конституция Республики Казахстан провозгласила, нашу Республику социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Так, согласно статье 28 Конституции гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям [18]. В данном случае перечисляются условия, наступление которых является основанием для социального обеспечения. То есть это могут быть определенные периоды жизни, связанные с его возрастом (детство, старость), состоянием здоровья или нетрудоспособности (болезнь, инвалидность) и т.д. Данный перечень не является исчерпывающим. Так как социальное обеспечение предоставляется и в других случаях, установленных законами. Например, приобретение статуса безработного, пребывание в отпуске по беременности и родам, по уходу за ребенком и пр.

Кроме того, указанная статья 28 Конституции закрепляет только денежную форму социального обеспечения (государственные пенсии и социальные пособия). Однако помимо денежных выплат социальное обеспечение осуществляется и в натуральной форме, то есть содержание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, в детских домах, социальное обслуживание на дому и др.

Так, в процессе жизни каждый человек находится в опасности перед наступлением обстоятельств, которые могут самым непосредственным образом отразиться на состоянии его здоровья и привести к утрате заработной платы - основного источника средств существования.

Преодолеть это самостоятельно во многих случаях невозможно, поскольку они предопределены объективными социально-экономическими условиями, тесно связаны с производственной деятельностью, практически не зависят от воли отдельного человека. Но они прямо влияют на социальную стабильность общества, поэтому государство принимает на себя определенную долю ответственности за их наступление и создает систему социальной защиты, предоставляет пенсии, социальные пособия и услуги.

Таким образом, сущность социального обеспечения, проявляется при характеристике понятия «социальная защита».

Социальная защита - это, прежде всего конкретная социальная политика государства, направленная на обеспечение социальных,

---

18 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. РЦПИ. База данных «Закон».



экономических, политических и других прав и гарантий человека независимо от его пола. То есть стремящаяся правовыми мерами обеспечить удовлетворительное или безбедное существование тем группам населения, которые находятся в особо сложном материальном положении и не способны без внешней поддержки улучшить его. Взаимосвязь социальной защиты и социального обеспечения более объективно выявляется на базе международного опыта правового регулирования обеих этих общественных категорий. Кроме того, систему социального обеспечения следует рассматривать как составную часть государственной системы социальной защиты населения, которая помимо социального обеспечения включает гарантии по охране труда, здоровья и окружающей природной среды, минимальной оплате труда и другие меры, необходимые для нормальной жизнедеятельности человека и функционирования государства. По источникам и способам формирования специальных социальных фондов, а также в зависимости от органов, осуществляющих социальное обеспечение, и соответствующей нормативной базы выделяют различные роды, виды и формы социального обеспечения. Следовательно, понятие «социальная защита» значительно шире понятия «социальное обеспечение», так как последнее входит в категорию первого.

Однако в действующем законодательстве Республики Казахстан понятие социальная защита используется в сравнительно узком смысле, которое в свою очередь означает политику государства, направленную на обеспечение прав и гарантий человека в сфере уровня жизни. В то же время Концепция социальной защиты населения в Республике Казахстан (постановление Правительства Республики Казахстан от 27 июня 2001 года №886), включает в себя законодательное закрепление минимальных гарантий, предоставляемых государством либо под его контролем любому гражданину, оказавшемуся в сложной жизненной ситуации, независимо от его трудового стажа, размера пенсионных взносов и т.д.

Следовательно, социальная защита населения - это система мер правового, социально-экономического и организационного характера, гарантированная и реализуемая государством, для обеспечения достойной жизни человека, то есть его материальной обеспеченности на уровне стандартов современного развития общества и доступа к ценностям культуры. Поэтому говоря о соотношении понятий «социальная защита» и «социальное обеспечение», можно сделать вывод о том, что первое из названных - понятие более широкое и объемное, а второе понятие входит в него как одна из составных частей.

Как правило, социальная защита населения является неотъемлемой функцией каждого ориентированного государства. Система социальной защиты поддерживает социальную стабильность в обществе, способствует сохранению его устойчивости в периоды ускоренного развития или трансформации от одной системы к другой. Вместе с тем, как западные, так и восточные страны, включая индустриально развитые, имеют разные системы

государственного социального обеспечения. В нашей республике в системе социальной защиты можно выделить систему мер по государственному социальному страхованию и систему адресной социальной поддержки социально уязвимых слоев населения, в том числе, оказания социальной помощи инвалидам. Социальная защита инвалидов в Республике Казахстан регулируется Конституцией Республики Казахстан, Законом Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Закон Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» от 13 апреля 2005 года №39-III (далее - Закон о социальной защите инвалидов) регулирует общественные отношения в области социальной защиты инвалидов в Республике Казахстан и определяет правовые, экономические и организационные условия обеспечения социальной защиты инвалидов, создания им равных возможностей для жизнедеятельности и интеграции в общество.

Важным событием в масштабе мирового сообщества стало принятие 13 декабря 2006 года Генеральной ассамблеей ООН Конвенции о защите и поощрении прав и достоинств инвалидов. Генеральный секретарь ООН призвал государства-члены ООН ратифицировать Конвенцию и обеспечить ее выполнение. До принятия этой конвенции права инвалидов никогда не были закреплены в едином международно-правовом документе. Обзоры десятилетия в 1987 и в 1992 годах показали, что несмотря на все усилия, во многих странах инвалиды не получили равных возможностей и остаются изолированными от общества.

Данная Конвенция содержит 40 статей, направленных на защиту и поощрение прав инвалидов, ликвидацию дискриминации к ним, обеспечение их права на работу, здравоохранение, образование, полноценного участия в жизни общества, доступа к правосудию, личной неприкосновенности, свободы от эксплуатации и злоупотреблений, свободы передвижения, индивидуальной мобильности и т.д. Необходимо отметить, что Конвенция не закрепляет новых прав инвалидов, а содержит механизмы реализации уже существующих общепризнанных прав человека.

Современное состояние законодательства в сфере социального обеспечения включает пенсионное обеспечение, государственное пособие, социальное страхование, социальную помощь.

Анализ современного состояния и перспективы развития трудового законодательства и законодательства в сфере социального обеспечения ориентированы на законодательное закрепление механизмов реализации прав и свобод, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и другими нормативными правовыми актами, обеспечение которого является обязательным, в том числе, при формировании ежегодных бюджетов, как на республиканском, так и на местном уровнях. Имеется ввиду закрепления минимального уровня социальных услуг, обеспечение занятости в сфере труда, социального обеспечения, урегулирования организационно-

управленческих отношений с участием работодателей, профсоюзов, трудовых коллективов и самого работника и др.

## **2.2 Анализ правоприменительной практики для выявления недостатков, требующих нормативного регулирования**

Слабая реализация положений трудового законодательства, вследствие незнания его субъектами социально-трудовых отношений, а также недостаточная развитость профессиональных союзов в защите интересов работников свидетельствует о состоянии законности в сфере трудовых отношений.

За прошедший год значительно активизировалась работа неправительственных организации, профессиональных объединений, основные социально-экономические показатели отмечены положительной тенденцией роста.

В отчете о деятельности Уполномоченного по правам человека РК (далее - отчет УППЧ) за 2012г., приводится следующая статистика: уровень безработицы составил 5,2% (5,4 в 2011 году) от экономически активного населения, среднемесячная заработная плата граждан РК - 98 861 тенге (90 028 в 2011г.).

Анализируя материалы обращений, приходим к выводу о том, что в основном, обжалуются действия и решения работодателя по вопросам увольнения, невыплаты заработной платы, отпускных, обязательных пенсионных отчислений, аттестации, несогласия с решениями комиссий по урегулированию трудовых споров. Поступившие жалобы граждан свидетельствуют о том, что системный характер приобретают нарушения прав и ущемление законных интересов работников.

Таким образом, в сфере трудовых отношений имеет место перманентная тенденция нарушения прав работников работодателями.

Безусловно, общая ситуация в сфере соблюдения социально-экономических, трудовых прав и интересов работников, по сравнению с предыдущим периодом улучшилось. Однако, права человека пока еще не являются абсолютным приоритетом в деятельности государственных органов, недостаточно еще координируются действия ветвей власти и неправительственных организаций в обеспечении и защите прав и свобод человека.

Анализ выявленных нарушений показывает, что зачастую нарушения работодателями допускаются из-за незнания трудового законодательства или неправильного его применения, халатности руководителей к своим должностным обязанностям, неэффективной организации труда.

К системе социального обеспечения современного Казахстана следует относить все виды пенсий (по старости, по инвалидности, за выслугу лет и т.д.), пособий (по безработице, во временной нетрудоспособности и т.д.),

компенсационных выплат, социальное обслуживание (престарелых, инвалидов), медицинскую помощь, лечение, а также различные льготы для отдельных категорий граждан.

Так, существенной стороной любой управленческой деятельности является сопоставление результатов этой деятельности с определенными целями и сформулированными задачами. Тем самым для текущего контроля за эффективностью широко применяются различного рода мониторинговые исследования.

В Республике Казахстан пенсионное законодательство регулируется в первую очередь Конституцией Республики Казахстан, затем Законом Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» (*далее - Закон*) и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан.

Закон определяет правовые и социальные основы пенсионного обеспечения граждан в Республике Казахстан, регламентирует участие государственных органов, физических и юридических лиц, независимо от форм собственности, в реализации конституционного права граждан на пенсионное обеспечение.

Само слово «пенсия» происходит от латинского «pensio», что означает платеж. Согласно Закона пенсия - это совокупность пенсионных выплат из уполномоченной организации и накопительных пенсионных фондов.

Государство гарантирует получателям сохранность обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов в едином накопительном пенсионном фонде в размере фактически внесенных обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов с учетом уровня инфляции на момент приобретения получателем права на пенсионные выплаты в порядке, определенном Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан.

Пенсионные выплаты из Республиканского государственного казенного предприятия «Государственный центр по выплате пенсий» (*далее - Центра*) назначаются пожизненно и осуществляются по месяц смерти включительно.

В Республике Казахстан выплачиваются следующие виды пенсий:

- трудовые пенсии;
- социальные пенсии.

Трудовые пенсии в свою очередь делятся на:

- пенсии по возрасту;
- пенсии по инвалидности;
- пенсии за выслугу лет;
- пенсии по потере кормильца.

Пенсии по возрасту, по инвалидности, по потере кормильца и за выслугу лет назначаются при достижении этим лицом установленного возраста и при наличии у заявителя трудового стажа (общего или

специального), а также при условии уплаты обязательных пенсионных взносов в накопительный пенсионный фонд.

Социальные пенсии назначаются гражданам, не имеющим, по каким либо причинам права на другие виды пенсий в связи с трудовой или иной общественно полезной деятельностью. Как правило, социальные пенсии назначаются лицам, достигшим пенсионного возраста, но не имеющим необходимого трудового стажа. В таком случае, так как пенсия не может быть исчислена из заработной платы, она устанавливается в минимальных размерах соответствующей пенсии.

Размер социальной пенсии в отличие от трудовой пенсии исчисляется не из заработка, а устанавливается в твердой фиксированной сумме, различной для различных категорий нетрудоспособных граждан.

Пенсия назначается со дня обращения за пенсией. Днем обращения за пенсией считается день подачи заявления со всеми необходимыми документами.

Вместе с тем, случаются обстоятельства, когда граждане, не утрачивая трудоспособности и без ограничения жизнедеятельности, нуждаются в материальной помощи, даже имея возможность продолжать трудиться, т.е. не утрачивая заработка. Например, при болезни, при рождении ребенка. В таких случаях государство предоставляет своим гражданам помощь в виде пособия.

В отличие от пенсии, пособие предоставляется не «по праву», и «по усмотрению» органов, которые призваны оказывать поддержку таким слоям населения. Пособия предоставляются, как правило, по заявлению в индивидуальном порядке после проверки нуждаемости и осуществляются за счет налоговых средств. То есть, пособия предоставляются наименее социально защищенным слоям населения в основном за счет средств бюджета или работодателя.

Пособия, как социальная помощь, занимают важное место в системе социального обеспечения и имеют ряд отличительных признаков, которые отличают их от пенсии, компенсаций, материальной помощи. К таким признакам относятся:

1) круг лиц, имеющих право на получение пособия (т.е. пособия могут получать как работающие, так и неработающие граждане, в том числе и пенсионеры).

2) целевое назначение пособий (выплачиваются с целью полностью или частично компенсировать временно утраченный заработок или компенсировать дополнительные расходы семьи в предусмотренных законодательством случаях).

3) сроки выплаты пособия (выплачиваются временно).

Анализ законодательства в этой области позволяет выявить следующие виды пособий:

- временная нетрудоспособность. К ним относятся: пособия в случае болезни, при необходимости ухода за больным членом семьи, при временном переводе на другую работу в связи с заболеванием туберкулезом или

профессиональным заболеванием, при протезировании с помещением в стационар протезно-ортопедического предприятия.

- пособие имеющие отношение к деторождению и несовершеннолетним детям. К ним относятся целый ряд пособий: по беременности и родам, единовременные пособия при рождении ребенка и др.

- пособия, которые должны обеспечить средства к существованию на период отсутствия заработка. Основой их является безработица по независящим от граждан обстоятельствам.

- пособия, предоставляемые для поддержания бюджета семьи в неординарных обстоятельствах - смертью члена семьи и необходимостью его погребения, при наступлении стихийных бедствий и пр.

Важным признаком также является продолжительность их выплаты. В этой связи пособия делятся *на единовременные, периодические и ежемесячные.*

К единовременным выплатам относятся пособия при рождении ребенка, пособие на погребение, оралманам и др. Следовательно, они предназначены для возмещения дополнительных расходов гражданам при наличии обстоятельств, предусмотренных законодательством по социальному обеспечению.

К периодическим пособиям относятся пособия, которые выплачиваются в течение определенного времени. Например, во время болезни, по беременности и родам и пр. То есть целевым назначением данного вида пособия является полная или частичная замена утраченного заработка при наличии обстоятельств, предусмотренных законодательством. В отличие от единовременных они обладают определенной продолжительностью во времени, но, тем не менее, не превращаются в ежемесячные.

Ежемесячные пособия выплачиваются регулярно в течение длительного времени. К ним относятся пособия по уходу за ребенком-инвалидом до 16 лет, для учащихся до 23 лет и пр.

Пособия классифицируются также по кругу лиц, которым выплачивается тот или иной вид пособия:

- пособия по временной нетрудоспособности;
- пособие по беременности и родам;
- пособие при рождении ребенка;
- пособие по безработице;
- пособие гражданам, имеющим детей;
- пособие оралманам;
- пособие гражданам, проживающим в неблагополучных районах;
- другие пособия отдельным категориям граждан.

В настоящее время законодательство по социальному обеспечению не содержит единого порядка определения размеров пособий и предусматривает для этого несколько способов.

**1 способ** - определение размера пособия в базовой сумме. Этим способом, в основном, определяются размеры тех пособий, которые призваны компенсировать временно утраченный заработок, и выплачиваются наряду с другими источниками дохода.

**2 способ** - определение размера пособия исходя из прожиточного минимума или черты бедности. Эти пособия предоставляются с целью обеспечить хоть какой-то, хотя бы минимальный, источник средств существования нуждающимся гражданам. К примеру, размер адресной социальной помощи на лицо или семью рассчитывается в виде разницы между среднедушевым доходом и установленной в областях, городах Алматы и Астаны чертой бедности из расчета на каждого члена семьи.

**3 способ** - определение размера пособия исходя из заработка получателя пособия. То есть этим пособием определяются размеры пособий, которые должны полностью или частично заменить временно утраченный заработок получателя пособия.

Проблема интеграции инвалидов в общество является особенно актуальной для Казахстана. На улицах практически невозможно встретить инвалидов, способных передвигаться без посторонней помощи, поскольку они не могут воспользоваться услугами общественного транспорта, посещать общественные места, самостоятельно спуститься с высокого тротуара или перейти улицу.

Необходимо развивать сеть реабилитационных центров специально для инвалидов, и в связи с этим готовить специальных работников по работе с инвалидами. Некоторые дома-интернаты республики до настоящего времени не выполняют своей главной функции по созданию подопечным благоприятных условий жизни, приближенных к домашним.

Инвалиды продолжают сталкиваться с жилищными проблемами. В больших городах и областных центрах они практически не имеют шансов получить жилье из государственного жилищного фонда и вынуждены годами стоять в очередях. Инвалиды не имеют достаточного доступа к информационной среде. Инвалидам по слуху и по зрению недоступна большая часть информационных и художественных программ радио и телевидения, библиотеки не обеспечены литературой с использованием специального шрифта.

Как известно, по-прежнему инвалидам трудно реализовать свое право на труд. Для трудоустройства инвалидов Законом «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан» и решениями местных исполнительных органов устанавливается квота рабочих мест в размере трех процентов от общей численности рабочих мест предприятий. Между тем, данная норма Закона остается нереализованной.

Инвалиды должны быть интегрированы в общество на условиях полного участия и равенства возможностей. Изменению положения инвалидов должна способствовать государственная политика по поощрению и защите их прав, в связи, с чем назрела необходимость разработки и

принятия Национальной программы по защите прав инвалидов и интеграции их в общество. Общество должно стремиться и создавать условия и возможности реализации инвалидами своих прав.

Важным шагом в продвижении социальной защиты инвалидов стало подписание в декабре 2008 года Указом Президента РК Конвенции «О правах инвалидов» и факультативного протокола Конвенции «О правах инвалидов», в котором Казахстан подтвердил готовность к дальнейшей имплементации (выполнению - прим. автора) международных стандартов в области прав человека и созданию правового поля для более эффективной реализации прав инвалидов.

Для определения путей и сроков процесса предстоящей ратификации Конвенции о правах инвалидов распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 6 ноября 2009 года №157-р была создана рабочая группа, которая разработала проект Плана по обеспечению прав и улучшению качества жизни инвалидов Республики Казахстан на 2012-2018 годы (далее - План).

Определены 5 основных направлений реализации Плана.

Это - обеспечение доступности объектов и услуг в основных сферах жизнедеятельности инвалидов; совершенствование системы социальной защиты, реабилитации инвалидов и повышение эффективности реабилитационных и специальных социальных услуг; повышение уровня информированности населения о проблемах инвалидов; совершенствование статистической отчетности и сбора данных; совершенствование системы медико-социальной экспертизы с учетом положений основных положений Международной классификации функционирования (далее - МКФ). Реформирование деятельности медико-социальной экспертизы должно проходить одновременно с изменением общей концепции инвалидности, в том числе и реабилитации. Однако только реорганизация не решит проблему, поэтому требуется полномасштабная работа с реформированием учреждений здравоохранения в РК и всей социальной сферы. Сложившаяся ситуация требует нового подхода и глубокого анализа возможности постепенного перехода действующей системы к освидетельствованию граждан по инвалидности с применением адаптированной версии положений МКФ в Казахстане, что позволит оценить характер и степень нарушений функций организма и их социальные последствия для человека с учетом факторов окружающей среды и личностных особенностей. Многие страны в настоящее время проводят исследования в части возможности внедрения МКФ в государственные системы социальной защиты и здравоохранения. И Казахстан, являясь социально-ориентированным государством, проявляет интерес к изучению международных стандартов в социальной сфере и проводит работу по изучению современных подходов медико-социальной экспертизы с учетом положений МКФ. В настоящее время проводятся предварительные расчеты средств, необходимых для принятия этих мер.



Реализация Плана в течение 6 последующих лет предполагает собой 3-х этапную, системную реализацию государственной политики в части реализации прав лиц с ограниченными возможностями и отношение социума к ним. Одной из основных задач первого этапа реализации Плана (на 2012 - 2013 гг.) является совершенствование законодательства в сфере защиты прав, свобод и интересов инвалидов путем внесения изменений и дополнений в отдельные действующие нормативные правовые акты Республики Казахстан.

Будущая ратификация Конвенции ООН «О правах инвалидов» и Факультативного протокола к ней, безусловно, внесет свою важную лепту в реализацию новой социальной политики и укрепление устойчивого международного авторитета нашей страны. Ратификация Конвенции предусматривает масштабный по своим объемам и продолжительности комплекс мер, направленных на обеспечение более полного участия инвалидов в жизни общества с акцентом на нивелирование имеющихся различных барьеров. В соответствии с положениями Конвенции каждое государство должно в максимально возможной степени использовать имеющиеся у него ресурсы для достижения полной реализации экономических, социальных и культурных прав граждан, имеющих инвалидность.

Таким образом, Закон о социальной защите инвалидов также ждут соответствующие качественные изменения после ратификации Конвенции и принятия соответствующего Национального плана, что необходимо учитывать при проведении мониторинга. Мониторинг проводится на действующий Закон о социальной защите инвалидов, с учетом будущего принятия Национального плана.

Вместе с тем, отдельные нормы Закона о социальной защите инвалидов уже необходимо привести в соответствие с некоторыми принципами и положениями Конвенции о правах инвалидов.

### **2.3 Выводы и предложения по трудовому законодательству и законодательству в сфере социального обеспечения.**

Оценка эффективности законов, правовых норм, действующих в социальной сфере осуществляются в целях совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности. Анализ эффективности закона, хода его реализации - важнейшая составляющая деятельности всех уровней государственной власти, как законодательной, так и исполнительной. В ходе такой деятельности появляется возможность своевременно устранить отклонения от законов; совершенствовать правоприменительную деятельность органов исполнительной власти различных уровней; принять меры к дополнительному обеспечению реализации закона; изменить и дополнить действующие законы социальной сферы, а в случае необходимости и принять новые законы.

Для организации изучения эффективности законов и норм социальной сферы сделано немало, но, на наш взгляд, этой работе не хватает последовательности и систематичности. Необходима, дополнительная правовая регламентация деятельности органов исполнительной власти по обеспечению анализа эффективности норм социальной сферы. Полезным была бы организация мониторингов различного уровня по вопросам реализации смежных законов, объединенных единым предметом регулирования [19].

По нашему мнению, эффективность деятельности органов государственной власти по применению норм социального законодательства может быть достигнута только в том случае, если ведется постоянный мониторинг за действием закона, причинами его неисполнения, состоянием регулируемого объекта, т.е. тех правоотношений, на регламентируемые которых направлены те или иные нормативные правовые акты.

---

19 Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Отв. ред.: д-р юрид. наук, проф. Ю.А. Тихомиров, канд. философ. наук, доцент В.Н. Зенков. – М.: Юридическая фирма «Контракт»: ИНФРА-М, 2005. – 336 с.

### ГЛАВА 3 Совершенствование законодательства в сфере социально-культурного законодательства

#### 3.1 Обобщение текущего состояния законодательства

Политические и социально-экономические реформы, проводимые в Казахстане, требуют интенсивного и качественного законотворчества. В настоящее время при разработке законопроектов следует обратить внимание на научную проработку законотворческой деятельности, начиная со стадии принятия решения о целесообразности его разработки. Поэтому принятие качественных нормативных правовых актов должно постоянно совершенствоваться.

Так, мировое сообщество признает Казахстан с рыночной экономикой, который за период своей независимости, сделал прорыв в экономике, интегрируя в мировую цивилизацию, используя новые прогрессивные технологии.

В этой связи, целесообразно отметить статью Главы государства «О социальной модернизации Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» (*от 10 июля 2012г.*), где определены перспективы социально-экономического развития страны.

В этом контексте возрастает роль и значение современной системы социальной и культурной сферы, а также человеческих ресурсов как капитала общественного развития и национальной безопасности страны.

Анализируемая социально-культурная система законодательства развивается в условиях ряда Государственных программ, определяемые Конституцией Республики Казахстан и социально-культурными приоритетами страны, а также Законом Республики Казахстан «О национальной безопасности». Так, например:

***В сфере образования и науки.*** Казахстанская система образования развивается в условиях Государственной программы развития образования Республики Казахстан на 2011-2020 годы, определенные Конституцией Республики Казахстан, Законами Республики Казахстан «Об образовании», «О науке» и «О национальной безопасности». Кроме того, Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2020 года, Концепцией инновационного развития Республики Казахстан до 2020 года и Планом мероприятий на 2011 - 2015 годы по реализации Государственной программы развития образования Республики Казахстан на 2011 - 2020 годы (*1 этап до 2015года*). Вместе с тем, Президент страны закрепил данный приоритет в новой Стратегии «Казахстан-2050» ранее закреплённые в Стратегии «Казахстан - 2030». Данное приоритетное направление берет свое начало из Лиссабонской Конвенцией о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, Конвенцией «О правах ребенка», Декларацией Всемирной конференции по высшему образованию,

рекомендациями Совещания министров образования европейских стран в Болонье, Конференцией министров образования государств-участников Содружества независимых государств и Совета по сотрудничеству в области образования государств-участников СНГ, Советом по взаимному признанию и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и званиях при Интеграционном Комитете Евразийского Экономического Сообщества, Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН о проведении в 2005-2015 годах Десятилетия образования в интересах устойчивого развития.

Следует отметить, что Государственная программа развития образования Республики Казахстан на 2011 - 2020 годы четко дает основные тенденции по совершенствованию законодательства во всех формах образования детей, а именно:

- 1) в дошкольном воспитании и обучении;
- 2) в среднем образовании;
- 3) в техническом и профессиональном образованиях;
- 4) в высшем, послевузовском образованиях и науке.

Существенным вкладом в развитие человеческого капитала страны стала реализация международной стипендии Президента Республики Казахстан «Болашак», дающей возможность одаренным молодым казахстанцам получить образование в лучших университетах мира.

Между тем, особое место в приоритетных направлениях анализируемой сферы это воспитательная работа и молодежная политика. Данная тенденция является одной из важнейших задач модернизации системы образования по формированию интеллектуальной нации, представители которой обладают не только конкурентоспособными знаниями, креативным мышлением, но и высокими гражданскими и нравственными принципами, чувством патриотизма и социальной ответственности.

Вместе с тем, развитие системы образования и науки, определяет современное образование в качестве общенационального приоритета. Тем самым, закладывает основу для развития государства образовательной политики на длительный период (*до 2020 года*), что является основой для рассмотрения вопросов внесения изменений и дополнений в законодательство, систему финансирования, содержание образования, структуру системы образования, систему управления образованием, кадровую и социальную политику. Следовательно, Концепция в целях подготовки квалифицированных кадров предполагает корректировку уже принятой программы реформ образования и науки.

***В сфере здравоохранения.*** Рассматривая сферу здравоохранения в Республике Казахстан, проведем анализ общей характеристики и оценки состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений. Основным правовым источником, выступает статья 29 Конституции Республики Казахстан закрепляющая право граждан Республики Казахстан на охрану здоровья. Между тем, нормативное

регулирование общественных отношений, связанных с осуществлением деятельности в сфере здравоохранения осуществляется посредством ряда законодательных и массива подзаконных актов. Так, основные принципы и условия оказания медицинских услуг регламентированы *Кодексом Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года №193-IV «О здоровье народа и системе здравоохранения»* (далее - Кодекс), который реализует указанное конституционное право. А также, Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу «Казахстан-2050», одним из долгосрочных приоритетов определена социальная модернизация страны: здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана. В своем Послании Президент страны акцентировал внимание на наиболее актуальных проблемах здравоохранения и участия в их преодолении всего общества: предотвращение заболеваний и стимулирование здорового образа жизни; борьба с наркоманией и наркобизнесом; сокращение потребления алкоголя и табака; улучшение здоровья женщин и детей; улучшение питания, чистота окружающей среды и экологии. В целях реализации положений данного приоритетного направления приняты ряд подзаконных актов. *Например, Указ Президента Республики Казахстан от 29 ноября 2010 года №1113 «Об утверждении Государственной программы развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Қазақстан» на 2011 - 2015 годы»*

Таким образом, правовое регулирование распространяется на физических лиц по поводу оказания медицинской помощи и услуг, медицинских и фармацевтических работников, уполномоченных должностных лиц и государственных органов в области здравоохранения и АО «Национальный медицинский холдинг».

Следует отметить, что отношения участников в области здравоохранения и гарантии в их обеспечения нормативно регламентированы и содержатся в одноименной главе 16 Кодекса (*закреплены права и обязанности граждан, пациентов, организаций*). Так, например: статья 88 Кодекса закрепляет права граждан либо статья 89 Кодекса определяет права ребенка. Необходимо отметить, что законодательство в сфере здравоохранения закрепляет *обязанности граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц*, например: граждане обязаны заботиться о сохранении своего здоровья либо индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны проводить санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия и т.д.

Особое положение законодательство закрепляет права пациентов, которое помимо прав, указанных в статье 88 Кодекса, пациент обладает рядом прав на медицинскую помощь, достойное обращение в процессе диагностики, лечения и ухода, уважительное отношение к своим культурным и личностным ценностям и т.д. Кроме того, пациент имеет право на получение информации о своих правах и обязанностях, оказываемых услугах, стоимости платных услуг, а также о порядке их предоставления.

Информация о правах пациента должна быть размещена в местах наглядной агитации медицинских организаций. При этом медицинская помощь должна предоставляться после получения информированного устного или письменного добровольного согласия пациента. Пациенты, получающие медицинскую помощь в условиях клинических баз организаций образования в области здравоохранения, имеют право отказаться от участия в учебном процессе, а также от присутствия третьих лиц при проведении лечебно-диагностических процедур. Защита прав пациентов осуществляется органами, организациями здравоохранения, а также общественными объединениями в пределах их компетенции.

Вместе с тем, пациент при получении медицинской помощи имеет право на исчерпывающую информацию о назначаемом лекарственном средстве, а также граждане, вступающие в брак, имеют право на медицинское и медико-генетическое обследование.

Говоря об оказании медицинской помощи, следует указать о формах и оказании медицинской помощи: добровольное согласие либо без согласия граждан. Так, *Закон Республики Казахстан от 7 апреля 1995 года №2184 «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией»*. Данный Закон устанавливает правовые, экономические и организационные основы прохождения принудительного курса лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании, как одной из форм социальной защиты граждан, осуществляемой государством.

Кодекс закрепляет императивные основания для оказания медицинской помощи без согласия граждан:

*1) находящихся в шоковом, коматозном состоянии, не позволяющем выразить свою волю;*

*2) страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих;*

*3) страдающих тяжелыми психическими расстройствами (заболеваниями);*

*4) страдающих психическими расстройствами (заболеваниями) и совершивших общественно опасное деяние.*

Согласие на оказание медицинской помощи в отношении несовершеннолетних и граждан, признанных судом недееспособными, дают их законные представители. При отсутствии законных представителей решение об оказании медицинской помощи принимает консилиум, а при невозможности собрать консилиум - непосредственно медицинский работник с последующим уведомлением должностных лиц медицинской организации и законных представителей. Оказание медицинской помощи без согласия граждан продолжается до исчезновения шокового, коматозного состояния, не позволяющего выразить свою волю.

Конституция Казахстана гарантирует неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны. Данную гарантию закрепляет и законодательство в сфере здравоохранения - врачебная тайна. А за

нарушение конституционной гарантии, лицу, нарушившему могут быть применены юридические санкции. Иными словами, не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну, лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей, кроме случаев, установленных законодательством.

Необходимо отметить, что больной алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией или его законный представитель имеет право отказаться от предлагаемой медико-социальной реабилитации на любой стадии, эта норма гарантирует пациентам на не допущение в отношении последних ограничений их прав и свобод. *Например, только на основании наличия диагноза наркомании, факта нахождения под динамическим наблюдением в наркологической организации.*

Далее, Закон Республики Казахстан от 14 октября 2003 года №489 «О профилактике йододефицитных заболеваний», который регулирует общественные отношения в области профилактики йододефицитных заболеваний среди населения Республики Казахстан, производства, ввоза, вывоза и реализации, обеспечения качества и безопасности йодированной соли и других, обогащенных соединениями йода, пищевых продуктов.

Данный законодательный акт устанавливает проведение согласованных мероприятий по профилактике йододефицитных заболеваний на территории Республики Казахстан, где государственное регулирование в области профилактики йододефицитных заболеваний позволяет реализовывать меры профилактики по защите здоровья населения и развитие производства и реализация обогащенных соединениями йода пищевых продуктов.

Согласно научным исследованиям в сфере естественных наук (*в том числе здравоохранении и медицины*) йод принадлежит к жизненно важным микроэлементам, без которых невозможно нормальное функционирование человеческого организма. Он является структурным компонентом гормонов щитовидной железы - тиреоидных гормонов (ТГ), которые определяют активность течения практически всех метаболических процессов в организме. ТГ обладают широким спектром действия. Они играют важную роль в жизнедеятельности человека любого возраста, но особенно в период внутриутробной и ранней постнатальной жизни.

Исключительно важное значение ТГ имеют для закладки и созревания мозга, формирования интеллекта. На ранних этапах внутриутробной жизни под влиянием ТГ закладываются и формируются основные церебральные функции. Дефицит ТГ на любом этапе формирования мозга оборачивается трагедией: мозг останавливается в развитии, подвергается дегенеративным изменениям, которые ухудшают интеллектуальные и двигательные функции у человека. Но и после рождения ребенка значение ТГ в развитии его головного мозга и становлении познавательных функций отнюдь не уменьшается; напротив, ТГ играют очень важную роль в течение первых 2-3 лет постнатального этапа развития.

Таким образом, дефицит йода является доказанным фактором риска нарушения развития плода. Самое тяжелое последствие дефицита йода в перинатальный период - это эндемический кретинизм - крайняя степень задержки умственного и физического развития.

Как известно, профилактика ЙДЗ намного эффективнее, чем лечение последствий йодного дефицита. В настоящее время главной целью мирового сообщества в этой области является ликвидация йододефицитных заболеваний в планетарном масштабе. Для достижения этой цели используются методы индивидуальной, групповой и массовой йодной профилактики.

Глобальные усилия, предпринятые в последние десятилетия привели к значительному прогрессу на пути к преодолению йодной недостаточности. В ряде стран, находящихся в условиях жесточайшего природного дефицита йода (*страны Латинской Америки, Индия, Китай, Бангладеш, Индонезия*), проведение мероприятия йодной профилактики привело к ликвидации ЙДЗ как проблемы здравоохранения национального масштаба.

Многие страны идут по пути необязательного, но желательного йодирования соли. В Японии, США, Скандинавских странах, где действует государственная программа контроля содержания пищевого йода, угроза развития у населения йодного дефицита невелика. В США, например, с 1924 года было введено обязательное йодирование пищевой соли и йодная профилактика. В Швейцарии, добившейся больших успехов в борьбе с йододефицитными заболеваниями, также существует обязательное и всеобщее йодирование соли.

В нашей стране проблема ЙДЗ в течение последних лет значительно обострилось. Связано это, в первую очередь, с ликвидацией постсоветской системы профилактики йододефицитных заболеваний, которая базировалась на массовом использовании йодированной соли, и с заметным уменьшением в питании населения продуктов, содержащих йод.

Подводя итоги, следует, что в целом все полномочия, права и обязанности должностных лиц, государственных органов, организаций и граждан направлены на регулирование общественных отношений в области здравоохранения в целях реализации конституционного права граждан на охрану здоровья.

### ***Сфера брачно-семейного законодательства.***

Семья - это основная составляющая общества, ее ячейка. Поэтому обеспечение государством надлежащего правового регулирования общественных отношений, возникающих при вступлении человека в брак (супружество), и вытекающих из данного правового состояния отношений (отцовство, материнство, опека (попечительство), усыновление и др.) является очень важной и актуальной задачей. Значение семьи в жизни каждого человека, общества и государства достаточно велико. Именно семья для каждого человека - неисчерпаемый источник любви, преданности и поддержки. В семье закладываются основы нравственности, духовности и



терпимости. Здоровая, крепкая семья - залог стабильности и процветания любого общества. Именно в семье первоначально складывается мировосприятие человека, формируются его социальные качества.

Преодоление сложившихся в обществе негативных тенденций потребовало от государства новых подходов к решению многочисленных проблем социально-семейных отношений. Результатом целенаправленных усилий правительства стало появление семейной политики, нацеленной непосредственно на изменение и сохранение уровня жизни семей, повышения благосостояния и улучшения их социального самочувствия. Так 26 декабря 2011 года взамен ранее действовавшему Закону РК «О браке и семье» был принят качественно новый нормативный правовой акт, направленный на совершенствование брачно-семейного законодательства.

В соответствии с констатацией в тексте преамбулы, Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года №518-ІУ ЗРК «О браке (супружестве) и семье» (далее Кодекс о браке (супружестве) и семье) определяет цели, задачи, принципы и правовые основы регулирования брачно-семейных (супружеско-семейных) отношений, обеспечивает защиту прав и интересов семьи, определяя ее развитие приоритетным направлением государственной социальной политики Республики Казахстан. В свою очередь, комплекс приоритетных направлений проведения государственной социальной политики находит конкретизацию в официальных государственных документах, концентрирующих в себе комплекс основных приоритетных сфер обеспечения дальнейшего движения общества по пути прогресса.

Объективную социально-правовую необходимость внесения изменений и дополнений в действующее семейно-брачное законодательство нашей республики справедливым представляется связывать с выявленными в результате проведенного правового мониторинга Кодекса «О браке (супружестве) и семье» противоречиями, коллизиями и пробелами; наличием бланкетных и отсылочных норм; обнаруженными коррупциогенными нормами, создающими возможности для совершения различных коррупционных правонарушений.

***Сфера культуры и средств массовой информации.*** Президент Республики Казахстан уделяет большое внимание вопросам культуры и средств массовой информации, указав в своем Послании от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», что «В нашем обществе причудливо объединились и взаимодополняют, взаимоподпитывают друг друга самые разные культурные элементы. Нам следует оберегать нашу национальную культуру и традиции во всем их многообразии и величии, собирать по крупицам наше культурное достояние. Наша история учит: страна сильна только тогда, когда един народ». Также отмечено, что «Государство должно стимулировать развитие транзитного потенциала в сфере информационных технологий. К 2030 году мы должны пропускать через Казахстан не менее 2-3% мировых

информационных потоков. К 2050 году эта цифра должна как минимум удвоиться».

Нормативное регулирование общественных отношений в сфере создания, возрождения, сохранения, развития, распространения и использования культуры в Республике Казахстан, а также в области средств массовой информации осуществляется посредством массива законодательных и подзаконных актов и определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы государственной политики в области культуры, СМИ.

В период социально-культурных преобразований в Казахстане основной целью государственной политики в сфере культуры и искусства были сохранение структуры сложившегося культурного пространства и его оптимизация в условиях перехода к новым экономическим отношениям.

Современное состояние культурного наследия Казахстана характеризуется посильным обеспечением комплекса мер по сохранению и дальнейшему развитию многовековых традиций, открытием новых памятников истории и культуры, активизацией работ по консервации, реставрации мавзолеев, старинных мечетей, древних городищ, созданием на их базе новых историко-культурных музеев-заповедников.

Согласно Посланию Главы Государства народу Казахстана от 18 февраля 2005 года «Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации» культура становится одним из приоритетов политики государства.

Для достижения целей особое внимание было направлено на обеспечение планомерного финансирования организаций культуры. Все меры и приоритеты по преобразованию культуры нацелены на усиление секторов и всех аспектов деятельности отрасли, на создание необходимых условий для развития спектра и повышения качества услуг, предоставляемых организациями культуры, укрепление взаимодействия и сотрудничества с творческими союзами и другими общественными объединениями деятелей культуры и искусства.

Развитие культуры предполагалось посредством дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы, в которой разработаны нормативы обеспеченности сельских населенных пунктов объектами культуры, типовые штатные нормативы организаций культуры, минимальные нормы оплаты авторского гонорара за создание новых произведений искусства, типовые штатные нормативы для организаций культуры. Данные новшества послужили важными составляющими при разработке и принятии ныне действующего Закона Республики Казахстан «О культуре».

**Сфера спорта и туризма.** В современных условиях выходят на первый план вопросы дальнейшего развития и совершенствования туристской деятельности. В числе первоочередных мер по осуществлению этой цели - создание нормативной правовой базы развития туризма,

соответствующей передовому международному опыту и правовой практике. Основным специальным нормативным правовым актом в области туристической деятельности является Закон Республики Казахстан от 13 июня 2001 года №211-III «О туристской деятельности в Республике Казахстан», который отражает направления и перспективы развития туристской деятельности в Республике Казахстан.

Туризм должен рассматриваться как перспективная отрасль экономики, которая даст толчок развитию регионов, МСБ и занятости. Исследования туристического рынка показали, что Казахстан находится в центре наиболее растущего рынка выездного туризма в мире. К 2020 году прогнозируется, что Китай, Россия, Индия и Ближний Восток дадут прирост более 200 миллионов выездных туристов ежегодно.

Между тем государство также должно создать инфраструктуру для подготовки кадров в отрасли. Как любая другая отрасль, туризм нуждается в кадрах, на всех уровнях - начиная от управляющих отелями, туроператорами, до гидов, переводчиков и др. сервисных служб.

Наряду с развитием туризма вопросы правового регулирования спорта занимают важное место в общественной, политической жизни общества и государства.

Основными законодательными актами, регулирующими отношения в области физической культуры и спорта, в частности массовой физической культуры, любительского и профессионального спорта, являются Конституция Республики Казахстан 1995 года, Закон Республики Казахстан от 2 декабря 1999 года №490-I «О физической культуре и спорте» (далее – Закон «О физической культуре и спорте»). Десятью годами позже принимается Закон Республики Казахстан от 7 декабря 2009 года №220-IV «О ратификации Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте». Эти два Закона и есть тот «законодательный массив», которые регулируют спорт в РК.

Так, законодательство в области физической культуры и спорта основывается на Конституции Республики Казахстан, нормах международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, и состоит из Закона «О физической культуре и спорте», иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

В Законе «О физической культуре и спорте» на законодательном уровне получил развитие понятийный аппарат, закреплены такие принципы государственной политики в области физической культуры и спорта, как равенства и общедоступности занятий физической культурой и спортом для всех граждан; непрерывности и преемственности физического воспитания различных возрастных групп населения; добровольности занятий физической культурой и спортом; оздоровительной направленности физкультурно-спортивных мероприятий; признания государственной, общественной и частной форм организации физической культуры и спорта; равного уважения к массовым занятиям физической культурой, любительскому и

профессиональному спорту; приоритетности спорта высших достижений, отстаивающего честь Республики Казахстан на международных соревнованиях; государственной поддержки и стимулирования физической культуры и спорта, поощрения спонсорской, благотворительной деятельности и меценатства; сохранение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений и других объектов для занятий граждан физической культурой и спортом в условиях изменения их форм собственности; развития народных игр и национальных видов спорта; развития научной базы для исследования проблем физкультурно-спортивного движения, спорта высших достижений и медицинского обслуживания спортсменов; развития технических и прикладных видов спорта.

Между тем некоторые принципы не нашли полной реализации в законодательстве Республики Казахстан, так принцип равенства и общедоступности занятий физической культурой и спортом для всех граждан в законодательстве закреплён, но отсутствует механизм обеспечивающий общедоступность занятий спортом независимо от материального положения, возраста, физического состояния.

Далее, принцип развития технических и прикладных видов спорта декларативен. За период существования СССР организация соревнований, пропаганда технических видов спорта достигала высоких результатов. В настоящее время не популяризованы технические и прикладные виды спорта.

Законом охватываются отношения физического воспитания в детских дошкольных учреждениях, общеобразовательных школах и других учебных заведениях, занятия физической культурой и спортом в трудовых коллективах, по месту жительства и в местах массового отдыха населения, для инвалидов и лиц с ограниченными умственными и физическими возможностями, физической подготовкой военнослужащих и личного состава правоохранительных органов. Однако в законодательстве о физической культуре и спорте, административном, налоговом законодательстве не достаточно развит механизм обеспечивающий соблюдение норм, регламентирующие указанные отношения.

В качестве льгот и социальных гарантий в области физической культуры и спорта предусматривается возможность уполномоченным органом по физической культуре и спорту, общественными объединениями по видам спорта, местными исполнительными органами выплачивать за счет соответствующих бюджетов, а также иных не запрещенных законом источников ежемесячное денежное содержание выдающимся спортсменам - олимпийским чемпионам, чемпионам мира, имеющим звания "Заслуженный мастер спорта СССР", "Заслуженный мастер спорта Республики Казахстан", "Мастер спорта СССР международного класса", "Мастер спорта международного класса Республики Казахстан", входившим или входящим в состав сборных команд Республики Казахстан по различным видам спорта, их тренерам, имеющим звания "Заслуженный тренер Казахстана" или

"Заслуженный тренер СССР". Это оказывает патриотическое, нравственное воздействие на подрастающее поколение и позволяет спортсменам, имеющим перед государством и обществом высокие заслуги, не быть в нуждающемся состоянии.

В целом состояние физкультурно-оздоровительной и спортивной работы требует принятия безотлагательных, конкретных мер по дальнейшему развитию массового спорта, активизации физкультурно-оздоровительной работы среди населения, подготовке спортивного резерва и спортсменов международного класса. Развитие массовой физической культуры и спорта, высших достижений потребует совершенствования нормативной правовой базы, в том числе: принятия нормативов обеспеченности жилых массивов спортивными сооружениями; принятия нормативов обеспеченности спортивными сооружениями дошкольных учреждений и учебных заведений.

### **3.2 Анализ правоприменительной практики**

В данной главе аналитического отчета рассматриваются теоретические и практические аспекты по совершенствованию социально-культурного законодательства Республики Казахстан в сферах образования и науки; здравоохранения; культуры и средств массовой информации, а также спорта и туризма. Данный отчет реализует одни из приоритетных направлений социальной политики, провозглашенной Президентом страны «Социальная модернизация Казахстана» и определенной Концепцией правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, а также Стратегией «Казахстан-2050». В этой связи, предложенные меры по совершенствованию законодательства Республики Казахстан в вышеуказанных социально-культурных сферах благоприятно способствуют построению правового государства, и дальнейшему развитию по совершенствованию законодательных основ защиты прав и законных интересов человека и гражданина, охраняемых Конституцией и законами Казахстана.

В этой связи, рассмотрим вышеназванные направления.

#### ***Сферы образования и науки.***

В современных реалиях Республики Казахстан сложившаяся отрицательная ситуация в области образования и науки свидетельствует о необходимости системности в преодолении негативных явлений, кардинальных организационных, структурных преобразований, обновления содержания образования и совершенствования качества подготовки специалистов в соответствии с современными социально-экономическими и политическими условиями развития республики и прогрессивным опытом высокоразвитых стран. Полагаем оправданным разработать механизм принятия мер к толерантной терпимости здорового населения страны к лицам с ограниченными возможностями. Так, например мера: целесообразность образовать единую систему совместного образования

здоровых лиц с категорией лиц, требующих дополнительных забот и внимания. Данная новелла образует возможность реализовать принцип равенства для всех категорий граждан Казахстана не зависимо от заболеваний и физических ограничений. Поэтому при приеме кадров образовательных и научных учреждений должны принимать особые требования работы в нестандартных условиях.

Отсутствие механизма дальнейшего формирования действенных мер по обеспечению социальных прав и реализации современной социальной политики, а также взаимоучета наших образовательных программ и зарубежных аналогов сдерживают вопросы правового регулирования и развития Казахстана. Так, например: *Закон Республики Казахстан от «27» июля 2007 года №319 «Об образовании»*, регулирует общественные отношения в области образования, определяет основные принципы государственной политики в этой области и направлен на обеспечение конституционного права граждан Республики Казахстан, а также иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Казахстан, на образование. *Закон Республики Казахстан от «18» февраля 2011 года №407-IV «О науке»*, где нормативное регулирование общественных отношений в области науки и научно-технической деятельности осуществляется посредством массива законодательных и подзаконных актов. *Закон Республики Казахстан от 19 января 2011 года №394-IV «О статусе «Назарбаев Университет», «Назарбаев Интеллектуальные школы» и «Назарбаев Фонд»* определяет правовой статус и особый правовой режим создания и деятельности «Назарбаев Университет», «Назарбаев Интеллектуальные школы» и «Назарбаев Фонд», создаваемых по инициативе Первого Президента Республики Казахстан - Лидера Нации. *Закон Республики Казахстан от 7 июля 2004 года N 581 «О государственной молодежной политике в Республике Казахстан»* определяет правовые основы формирования и реализации государственной молодежной политики в Республике Казахстан и другие.

Современное зарубежное законодательство по опыту подготовки кадров и развитию национального образования и науки выделяют опыт стран Европейского союза и США, а также страны СНГ. В качестве ключевых категорий были выделены следующие: структурные образовательные и научные подразделения, на базе которого осуществляется подготовка; наличие координирующей структуры; общая концепция и методология программ; практическая составляющая образовательных и научных программ; информационно-коммуникационные технологии, используемые в обучении; оценка качества образования; документ по результатам обучения; контроль в системе выданных сертификационных документов. Основные выводы по зарубежному опыту показали, что актуальным для внедрения в современные казахстанские программы будет: использование в учебном процессе проектных работ слушателей; организация совместных школ и

мастер-классов для обмена опытом; а также внедряемые программы дистанционного обучения.

Кроме того, реализация основных направлений в контексте анализа достижений проводимой образовательной политики осуществляется в первую очередь с учетом внешней оценки качества системы образования Казахстана. Внешняя оценка подразумевает сравнение системы образования с аналогичными системами зарубежных стран по ряду количественно измеряемых показателей. При этом данное сравнение может осуществляться как по показателям эффективности (доступность, обеспеченность) так и по показателям результативности функционирования данной системы. При проведении внешней оценки используются результаты исследований международных организаций. Вместе с тем, для высоких позиции Казахстана в рейтинге можно достигнуть благодаря усилиям в развитии обязательной и бесплатной дошкольной подготовки и одиннадцатилетнего (двенадцатилетнего) среднего образования. А также является отсутствие дискриминации в доступе к образовательным услугам по гендерному или иному признаку. Например: в **Израиле** существуют несколько учреждений, где внедрены принципы инклюзивного образования. Это: организация «Двир», детский сад и школа при Педагогическом колледже им. Давида Елина, школа «Тэне», центр «Иzzi Шапиро», детский сад для детей с неустановленным диагнозом и другие.

Таким образом, с учетом передового мирового опыта в данной области возможно создание адаптивной среды для детей с особыми потребностями и дальнейшая реализация инклюзивной практики в нашей стране.

**Сфера здравоохранения.** Медицина в Казахстане, как и в другой стране, призвана защищать здоровье и благополучие граждан Казахстана. Система здравоохранения Казахстана в настоящий момент находится на этапе перехода к рыночным отношениям.

Государственное регулирование в области здравоохранения в Республике Казахстан относится к компетенциям Министерства здравоохранения Республики Казахстан.

Государственная система здравоохранения утверждает, что 80 % медицинских учреждений Казахстана находятся в государственной собственности, а доля частной медицины больше в отдельных секторах (*например, 70 % стоматологических клиник - частные*), в общем, подконтрольно республиканским и муниципальным государственным органам. Следовательно, государство сегодня по-прежнему остается главным источником финансирования казахстанского здравоохранения и готово потратить огромные деньги на модернизацию медицины и обновление основных фондов лечебных учреждений. Однако, при сохранении действующих сегодня принципов организации здравоохранения, деньги тратятся неэффективно, а порою банально разворовываются.

Президент Назарбаев Н.А. в своем Послании народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» подчеркнул, что одним из направлений

государственной политики на новом этапе развития нашей страны должно стать улучшение качества медицинских услуг и развитие высокотехнологичной системы здравоохранения. Качество медицинских услуг является комплексным понятием и зависит от множества емких причин, среди которых следует выделить материально-техническую оснащенность медицинских организаций, уровень профессионализма и наличие мотивации клинических специалистов к его повышению, внедрение современных технологий управления процессами организации и оказания медицинской помощи, внедрение эффективных методов оплаты медицинской помощи. Совершенствование управления качеством медицинских услуг занимает важное место в контексте стратегического развития здравоохранения Казахстана до 2020 года.

В Послании 2010 года Президент поставил конкретные задачи на ближайшее десятилетие. В том числе Нурсултан Абишевич указал, что «Здоровый образ жизни и принцип солидарной ответственности человека за свое здоровье - вот что должно стать главным в государственной политике в сфере здравоохранения, и повседневной жизни населения.»

В соответствии с вышеуказанным, а также, на основе проведенного анализа современного состояния здоровья населения и системы здравоохранения Республики Казахстан, были определены приоритетные стратегические направления и механизмы реализации Государственной программы развития здравоохранения Республики Казахстан «Саламатты Қазақстан» на 2011 - 2015 годы. Данная программа закрепляет, что здоровье каждого человека, как составляющая здоровья всего населения, становится фактором, определяющим не только полноценность его существования, но и потенциал его возможностей. Уровень состояния здоровья народа, в свою очередь, определяет меру социально-экономического, культурного и индустриального развития страны. С точки зрения устойчивого и стабильного роста благосостояния населения отрасль здравоохранения, представляющая собой единую развитую, социально ориентированную систему, призванную обеспечить доступность, своевременность, качество и преемственность оказания медицинской помощи, является одним из основных приоритетов в республике. Кроме того, программа устанавливает солидарную ответственность за здоровье граждан. Так, одной из приоритетных задач программы «Саламатты Қазақстан» является существенный сдвиг по улучшению личного и общественного здоровья казахстанцев. В программе особое внимание уделяется межсекторальному взаимодействию по охране здоровья, т.к. в первую очередь потребуются четкая согласованность усилий всех секторов общества, включая государственные ведомства, бизнес-структуры, а также общественные организации (НПО) на различных уровнях. Связано это, прежде всего, с тем, что вопросы охраны здоровья выходят далеко за рамки системы здравоохранения. Активное привлечение бизнес-структур в реализации защиты общественного здоровья позволит обеспечить дополнительными



внебюджетными источниками финансирования местные программы здравоохранения.

### ***Сфера брачно-семейного законодательства.***

Основной целью осуществления анализа правоприменительной практики, проводимой для выявления недостатков и упущений в законодательстве, регламентирующем брачно-семейные (супружеско-семейные) отношения, резонным представляется поиск и нахождение оптимальных путей, ведущих к формулированию обоснованных концептуальных научных и практических положений и рекомендаций, ориентированных в совокупности на обеспечение реальных политических, правовых, социально-экономических и культурно-нравственных условий по дальнейшему развитию и совершенствованию действующего брачно-семейного законодательства.

В юридической литературе, концентрирующей в себе разработку актуальных проблем, посвященных научному переосмыслению и развернутой характеристике вопросов правового регулирования брачно-семейных отношений, акцентируется особое внимание на аспектах правовой социализации, связанных со спецификой феномена супружеско-семейных отношений, проявляющихся в конечном итоге как воплощение реализации в жизненной действительности основных начал естественного права, защищаемых Законом.

Акцент внимания на раскрытие особенностей супружеско-семейных отношений через призму правовой социализации личности представляет определенную научную и практическую перспективу с точки зрения современных тенденций, обозначившихся в области развития антропологии права в рамках юриспруденции.

В соответствии с учетом достижений юридической науки в рамках антропологии права резонным представляется указать на обоснованность сформулированных концептуальных положений о том, что одним из наиболее влиятельных факторов первичной правовой социализации человека справедливым будет признать семью, заслуживающую в силу своей высокой значимости возведения в ранг носителя исторически обусловленного нравственно-правового комплекса.

В рамках семьи главная роль основного действующего лица, на которое возлагается функция осуществления деятельности по созданию первичной социокультурной среды, отводится матери.

Как правило, мать начинает первой закладывать в сознание ребенка суть социальных норм в виде правил повседневного поведения, а также принципиальные начала построения малышом порядка взаимоотношений с окружающими его другими людьми.

Следовательно, поскольку для нормального функционирования семьи первостепенное значение имеет роль матери, то в решении проблемы дальнейшего развития и совершенствования института семьи и брака на передний план уместным представляется выдвинуть создание надлежащих

социально-экономических и культурно-нравственных условий для укрепления материального благосостояния и повышения культурно-нравственного уровня женщин-матерей нашей республики, как основного цементирующего фундамента семейно-брачных отношений.

Кроме того, резонным представляется также отметить, что роль матери в качестве цементирующего начала семейно-брачных отношений приобретает в современных жизненных реалиях особо повышенную значимость в связи с отчетливо обозначившимися кризисными метаморфозами и тенденциями в области семьи и брака.

Политические, правовые, социально-экономические и культурно-нравственные детерминанты и причины кризисных метаморфоз в функционировании института семьи и брака находятся, как правило, во взаимной обусловленности и связи с проявлениями кризисных процессов в целом, поскольку негативные последствия кризиса, выступающие в виде таких социально-экономических катаклизмов, как массовая безработица, интенсивная миграция, нищета и голод, приводят к распадам множества семей, а также нежеланию значительной части молодежи создавать семьи из чувства опасения за угрозу будущему семейному благополучию имеющими место в государстве и обществе факторами социально-экономической напряженности и иных жизненных неурядиц.

В результате осуществленного посткризисного реформирования всей системы законодательства нашей республики, реформированием охвачена была и сфера семейно-брачных отношений, завершившееся принятием 26 декабря 2011 года Кодекса Республики Казахстан «О браке (супружестве) и семье».

Хотя в процессе конструирования норм Кодекса разработчиками предприняты определенные усилия к максимально полной регламентации семейно-брачных отношений, однако при практическом применении норм действующего семейно-брачного законодательства обнаруживаются определенные негативные факторы, связанные с наблюдающимися отдельными коллизиями и противоречиями в действующем законодательстве о семье и браке.

К примеру, потенциально возможные негативные факторы, связанные с возникновением условий для инициации различных ситуаций в форме противоречий и коллизий, могут иметь место в процессе применения пункта 2. Ст.8. Кодекса - Применение исковой давности в брачно-семейных (супружеско-семейных) отношениях: «При применении норм, устанавливающих исковую давность, при рассмотрении споров, вытекающих из брачно-семейных (супружеско-семейных) отношений, суд руководствуется нормами Гражданского кодекса РК».

Существо усматривающейся здесь коллизии состоит в том, что регламентируемый нормами Гражданского кодекса институт исковой давности не может быть в полной мере распространен на решение вопросов исковой давности в рамках брачно-семейных (супружеско-семейных)

отношений, по той причине что круг брачно-семейных отношений имеет свою определенную специфику, которую надлежит учитывать в процессе применения норм, регламентирующих правила исковой давности.

Одним из допущенных пробелов в тексте анализируемого Кодекса уместным представляется признать недостаточную урегулированность вопросов предупреждения и пресечения имеющих место в отдельных случаях фактов заключений фиктивных браков, хотя событий, связанных с вступлением в такого рода браки, можно наблюдать в республике во все более увеличивающихся масштабах.

Рассматриваемый вид пробела в регулировании семейно-брачных отношений в действующем законодательстве создает определенные сложности в решении задачи ведения оптимальной борьбы с имеющими место отдельными фактами введения наших компетентных государственных органов в заблуждение различными недобросовестными лицами в интересах использования заключений фиктивных браков в качестве средств для достижения целей, не связанных с созданием семьи.

Согласно пункту 3. Ст.57 Кодекса суррогатная мать не вправе передавать ребенка иным лицам.

Однако в соответствии с пунктом 3.ст.59 Кодекса в случае отказа супругов (заказчиков), заключивших договор с суррогатной матерью, от ребенка право материнства по ее желанию остается за суррогатной матерью, а в случае ее отказа ребенок передается на попечение государства.

Суть коллизий между приведенными нормами усматривается в том, что законом согласно одной норме устанавливается наложение запрета на передачу суррогатной матерью ребенка каким-либо иным лицам; в то же время в соответствии с другой нормой устанавливается требование передачи ребенка на попечение государства.

Для исключения потенциально возможных противоречивых ситуаций при применении рассматриваемых норм в отдельных жизненных ситуациях, когда от ребенка могут отказаться и заказчики, и суррогатная мать в Кодексе резонным было бы прописать уточненный вариант возможного принятия правового решения в рассматриваемого рода случаях с установлением оговорки на предмет определения конкретного субъекта, ответственного за судьбу ребенка, от которого отказываются супруги (заказчики) и суррогатная мать.

В соответствии с пунктом 4. Ст.117. «Выявление и учет детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» Кодекса местный исполнительный орган при установлении факта отсутствия попечения со стороны его родителей или его родственников в течение трех дней со дня получения сведений обязан провести обследование условий жизни ребенка и обеспечить защиту прав и интересов ребенка до решения вопроса о его устройстве.

Согласно содержания рассматриваемой нормы, на местный исполнительный орган возлагается обязанность проведения обследования

условий жизни ребенка, а также обеспечения гарантий защиты интересов и прав ребенка до его устройства надлежащим образом.

Однако сама процедура обследования условий жизни ребенка, а также определение мер обеспечения гарантий защиты прав и интересов ребенка в Кодексе не нашли достаточно полного раскрытия.

Для разрешения проблемы восполнения рассматриваемого вида пробела, усматривающегося в орбите регулирования отношений отдельными нормами анализируемого Кодекса, целесообразным было бы предусмотреть раскрытие порядка проведения проверки условий жизни ребенка и характеристику соответствующих мер обеспечения гарантий защиты прав и интересов ребенка.

Необходимость внесения поправок в действующее семейно-брачное законодательство обусловлена также наличием бланкетных и отсылочных норм, которые следует сокращать или исключать из анализируемого Кодекса.

Результаты анализа бланкетных и отсылочных норм дают основание к обращению внимания на то обстоятельство, что в соответствии с пунктом 2 ст.168 Кодекса «Обращение взыскания на денежные средства на счетах лица, обязанного уплачивать алименты и на его имущество, производится в порядке, предусмотренном законодательством РК».

Анализ практики применения судами Кодекса РК «О браке (супружестве) и семье» в 2011 году судами республики рассмотрено 6 124 дел о взыскании алиментов на содержание детей (в 2010 году - 5 593)<sup>20</sup> показывает необходимость более четкого конструирования нормы, регламентирующей порядок обращения взыскания на денежные средства, находящиеся на счетах лица, обязанного уплачивать алименты и на его имущество, посредством констатации бланкетной диспозиции справедливым было бы признать недостаточно резонным по следующим основаниям:

1.установление в Законе четко регламентированного порядка обращения взыскания на денежные средства и на иное имущество лица, обязанного уплачивать алименты, представляет повышенную значимость для обеспечения гарантий защиты прав на получение алиментов лицами, в пользу которых решением суда установлено обязательное взыскание алиментов с ответчика;

2. в интересах реализации права на получение взыскиваемых алиментов в Кодексе справедливым было бы предусмотреть дифференцированную регламентацию:

1) порядка обращения взыскания на денежные средства на счетах лица, обязанного уплачивать алименты;

2) порядка обращения взыскания на имущество лица, обязанного уплачивать алименты.

То есть конструкцию пункта 2. Ст. 168 Кодекса справедливым представляется пересмотреть в целях исключения признака бланкетности и

---

<sup>20</sup> <http://sud.kz/rus>

формулировки нового, конкретизированного порядка обращения взыскания на денежные средства и иное имущество лица, обязанного уплачивать алименты.

Важным аргументом в пользу вывода о внесении поправок в действующий Кодекс РК «О браке (супружестве) и семье» логичным будет признать наличие в отдельных нормах потенциально возможные проявиться в реальной действительности факторы коррупциогенной направленности и содержания.

***Сфера культуры и средств массовой информации.*** В 21 веке знание и информация становятся важнейшим ресурсом власти. Уже сегодня в индустриальных странах этот тандем, благодаря своим неоспоримым преимуществам, подчинил себе силу и богатство. Стал определяющим фактором функционирования власти в таких государствах.

Наше государство планомерно выстраивает информационную систему, принимает меры по обеспечению информационной безопасности. Так, 15 лет назад была принята концепция единого информационного пространства Республики Казахстан, которая отражает подход государственных органов, разрабатывавших данную Концепцию, к содержанию единого информационного пространства как к базе данных правоустанавливающего, информационного характера для обеспечения деятельности органов государственной власти, охраны прав, законных интересов физических и юридических лиц.<sup>21</sup>

За годы независимости СМИ стали эффективным механизмом выражения общественным мнением и, к сожалению, очень редко в интересах общества. На сегодняшний день, пожалуй, нет другого такого мощного орудия разрушения или созидания, каким является пресса.<sup>22</sup>

В стране действует полторы тысячи средств массовой информации, около 80 процентов из них негосударственные. Появились новые типы изданий – экономические, аналитические, рекламные, развлекательные. Все шире становится сеть кабельного телевидения.

В Казахстане зарегистрированы и работают более 100 телерадиокомпаний. Из них две являются государственными. У каждого телеканала и иного средства массовой информации проводится своя вещательная политика и стратегия, позиция по взаимодействию с органами власти.

В целом за годы независимости сформировался информационный рынок, функционирующий на принципиально иных основаниях, которые сегодня являются гарантией свободы прессы. Он гармонично вписывается в национальную экономику, становится ее важным звеном.

При этом СМИ всегда остаются инструментом не только информирования, но и манипуляции общественным сознанием.

---

<sup>21</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июля 1998г. №715 «О Концепции единого информационного пространства Республики Казахстан и мерах по ее реализации»

<sup>22</sup> Назарбаева Д. Брошен вызов стратегам информационных воин. Казахстанская правда 20 февраля 2002 г.

Информационные войны нельзя отменить - это интересы заказчиков, использующих как административные, так и финансовые ресурсы. В этой связи должна усилиться роль нравственной, моральной составляющей информационного воздействия на население, воспитываться патриотизм, культивироваться образ семьи, единства казахстанского общества.

Закон Республики Казахстан «О культуре» регулирует общественные отношения в сфере создания, возрождения, сохранения, развития, распространения и использования культуры в Республике Казахстан и определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы государственной политики в области культуры.

Однако в законодательстве не достаточно четко обозначены нарушения в области соблюдения законодательства о средствах массовой информации, правоприменительная практика органов судебной и исполнительной власти складывается не единообразно.

Осмысливая развитие отечественной прессы в условиях становления государственности, можно отметить, что Закон «О средствах массовой информации», закрепляет гарантии свободы СМИ. А именно, запрет цензуры, ликвидация государственной монополии на СМИ, освобождение отечественных СМИ от 20 процентного НДС, снижение почтовых тарифов на подписку и доставку.

Однако рано говорить о совершенстве нормативной правовой базы для свободного развития демократической прессы. Состояние дел СМИ, их взаимоотношение с собственниками, невнятная реакция властных структур на аргументированные выступления журналистов требуют анализа и совершенствования действующего законодательства.

**Сфера туризма и спорта.** В Послании Главы государства определены ключевые проекты международного уровня, это Бурабай-Щучинская курортная зона, зона горнолыжных курортов близ Алматы, сейчас рассматривается зона морского отдыха Кендерли. Для каждого из этих курортов будут спрогнозированы туристские потоки, разработано уникальное предложение с учетом национальной культуры, определена модель работы с инвесторами, разработаны детальные планы мероприятий по реализации проекта, определены инфраструктурные потребности. Эти проекты должны обеспечить массовый приток въездного туризма, способствовать созданию благоприятного туристского бренда страны зарубежом. При этом реализация туристических проектов должна учитывать не только экономическую, социальную стороны, но и вопросы сохранения экологии.

В Законе предусматривается осуществление экологического туризма, однако кроме упоминания его в качестве одного из видов туризма, норм, направленных на регулирование специфики экологического туризма не имеется.

Вопрос наличия необходимой инфраструктуры является одним из важнейших сдерживающих факторов развития отрасли. При этом стоимость

перелета, размещения в гостинице, питания туристов, проработанность культурных программ, мероприятий и уровень обслуживания не позволяют конкурировать с широко известными туристическими направлениями.

В Республиканской карте индустриализации на 2010-2014 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 14.04.2010г. №303, предусмотрены проекты по развитию инфраструктуры.

В частности предусматриваются два проекта со сроком реализации 2010-2016 гг. по строительству многофункционального комплекса «Абу Даби Плаза», а также со сроком реализации 2009-2021гг. строительство туристско-развлекательного комплекса в границах специальной экономической зоны «Бурабай» в районе Бурабай Акмолинской области.

В Республиканской карте индустриализации на 2010-2014 годы предусмотрены перспективные проекты по развитию курортной зоны отдыха «Кендерли», а также - горнолыжный курорт мирового уровня в городе Алматы.

В целях устойчивого развития индустрии туризма посредством создания и развития инфраструктуры, формирования имиджа Казахстана для повышения его привлекательности как туристского направления Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11.10.2010г. №1048 утверждена программа по развитию перспективных направлений туристской индустрии Республики Казахстан на 2010 - 2014 годы.

Для активизации привлечения инвестиций необходимо определить понятную для инвесторов модель государственно-частного партнерства, в которой должны быть учтены вопросы землепользования, доступа к инфраструктуре, и главное, мер государственной поддержки. Вообще в развитии туризма некоторые страны идут на беспрецедентные стимулы. Например, Турция дотирует до 40% от капитальных затрат по строительству отелей. В Израиле и Египте осуществляют возврат 30% вложенных средств в виде налоговых льгот.

В этой связи целесообразно предусмотреть в действующих программах поддержки бизнеса развитие индустрии туризма.

Занятия спортом сопряжены с риском получения травм, потерей трудоспособности и в связи с чем, страхование спортсменов является необходимым.

Так, страхование спортсменов от несчастных случаев во время соревнований, тренировок и сборов осуществляется за счет средств соответствующих физкультурно-спортивных организаций, физкультурно-спортивных обществ (спортивных клубов) и других заинтересованных юридических лиц. Агентство Республики Казахстан по делам спорта и физической культуры (*далее – АДСФК*) осуществляет за счет бюджетных средств страхование при подготовке и участии членов национальных сборных команд Республики Казахстан по видам спорта в официальных международных соревнованиях.

Спорт высших достижений тесно связан с международной спортивной деятельностью. Согласно действующему законодательству физкультурно-спортивные организации и спортсмены Республики Казахстан имеют право принимать участие в международных спортивных мероприятиях, проводимых как на территории государства, так и в других странах, с соблюдением правил соревнований и устава соответствующих международных организаций.

Так, в 1990 году был основан и в 1990 году зарегистрирован в Международном Олимпийском комитете Национальный Олимпийский комитет Республики Казахстан. Национальный Олимпийский комитет Республики Казахстан является организацией, представляющей Казахстан в международном олимпийском движении.

Национальный олимпийский комитет Республики Казахстан является общественным объединением, созданным для развития олимпийского движения в Республике Казахстан, и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Республики Казахстан и Олимпийской хартией, выполняет представительские функции со стороны Казахстана в Международном олимпийском комитете. А также по согласованию с АДСФК координирует при взаимодействии с республиканскими общественными объединениями по видам спорта, местными исполнительными органами формирование и обеспечение национальных сборных команд по видам спорта участие в Олимпийских, Азиатских играх и других международных спортивных мероприятиях, проводимых Международным олимпийским комитетом.

Имидж государства в международном сообществе складывается из множества факторов, одним из которых является достижение высших результатов и показателей, как например, поднятие Государственного флага Республики Казахстан при выступлении национальных сборных команд на Олимпийских, Азиатских играх и других международных спортивных мероприятиях, проводимых под патронажем Международного олимпийского комитета.

Между тем в конце 80 - начале 90-х гг. прошлого века появилось новое, ранее неизвестное явление - профессиональный спорт, интенсивное развитие которого значительно опережает его правовую регламентацию. Тем самым возникает ситуация при которой необходимо постоянно развивать нормативную правовую регламентацию профессионального спорта.

Значимым упущением в законодательстве стало отсутствие на законодательном уровне регламентации отношений в сфере важнейшей разновидности современного спорта - профессионального спорта. Необходимо отметить, что профессиональный спорт практически не урегулирован. Например, вопросы заключения и расторжения договоров о профессиональной спортивной деятельности, перехода спортсмена профессионала из одной спортивной организации в другую организацию, разрешение споров между субъектами профессионального спорта, контроль



за соблюдением антидопинговых правил, обеспечение неподкупности участников соревнований и беспристрастности судей, которые не имеют сегодня четкой нормативной правовой регламентации и единообразного разрешения в правоприменительной практике.

При анализе практики правового регулирования отношений в спорте складывается ситуация, когда поиск оптимального варианта правовой регламентации осуществляется методом проб и ошибок, без опоры на соответствующее научно-теоретическое осмысление.

В настоящее время уровень современного спорта находится на такой стадии развития, когда важная роль в повышении спортивных результатов отводится новым подходам, основанным на научных и инженерных изысканиях. Возведение новых спортивных арен, внедрение новейших достижений в деле создания специальных условий для тренировок и соревнований, конструирование и применение специальной экипировки привели к резкому улучшению результатов сильнейших спортсменов мира и наметили основные направления поступательного развития спорта.

Состояние физической культуры и спорта в Республике Казахстан, современные тенденции его развития показывают, что без принятия срочных радикальных мер по развитию спорта в республике, показатели казахстанских спортсменов на мировой арене будут снижаться. Отсутствие необходимого уровня физической активности у населения страны является одним из факторов, влияющих на уровень продолжительности жизни и вызывающих высокий процент смертности от сердечно-сосудистых заболеваний и болезней органов дыхания. Только от 5 до 10,5 процента жителей страны, в зависимости от регионов проживания, систематически занимаются физической культурой и спортом. В этой связи популяризация спорта и физической культуры среди населения, достижение стратегических задач, поставленных Главой государства, требуют системного подхода в деятельности уполномоченного и других государственных органов, реализации отраслевой Программы развития физической культуры и спорта в Республике Казахстан на 2011 - 2015 годы.

### **3.3 Рекомендации по устранению выявленных недостатков в законодательстве**

**Законодательство об образовании.** Образование выступает как одно из самых основных прав человека. Оно является источником постоянного развития, мира и стабильности как внутри стран, так и в отношениях между ними и в силу этого является необходимым средством для эффективного участия граждан в жизни государства и общества. Любой человек обладает правом на образование, которое должно удовлетворять его основные образовательные потребности в самом глубоком смысле этого понятия. Образование должно предоставлять ему возможность научиться постигать,

действовать, существовать вместе с другими людьми. Речь идет о таком образовании, которое устремлено на выявление талантов и способностей каждого человека, эволюцию и развитие личности, с тем, чтобы каждый человек мог совершенствовать собственную жизнь и преобразовывать свое общество.

Правило 6 Стандартных правил ООН по обеспечению равных возможностей для людей с ограничениями гласит «Государствам следует признавать принцип равных возможностей в области начального, среднего и высшего образования для детей, молодежи и взрослых, имеющих инвалидность, в интегрированных структурах. Они обязаны обеспечивать включение образования инвалидов в качестве неотъемлемой части в систему общего образования».

Далее, Дакарская рамочная концепция действий содержит в себе наиболее исчерпывающий подход, который позволит к 2015 году обеспечить образование для всех. С другой стороны, Саламанкская декларация о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями представляет собой стержневой документ для всех тех, кто занимается деятельностью в сфере инклюзивного образования, которого необходимо придерживаться тем странам, где надеются претворить в жизнь все соответствующие идеи. В ней содержатся все основные принципы в сфере инклюзии, а также предложения по реализации необходимых мероприятий в сфере имплементации международных норм в национальное законодательство. Она определяет инклюзивное образование как преобразование, необходимое для поддержки и раскрытия особенности и потенциала каждого ученика. Ее целью является не допущение социальной дискриминации на основе различий в индивидуальных возможностях и способностях. К сожалению, в настоящее время эти передовые идеи не нашли пока повсеместного применения.

В Республике Казахстан наряду с бывшими советскими республиками поэтапно создавалась система особых учебных заведений для детей с различными отклонениями в развитии и в 90-х годах окончательно выстроилась дифференцированная сеть специальных школьных и дошкольных организаций. Она состояла из восьми следующих видов для: глухих детей; слабослышащих детей; слепых детей; слабовидящих детей; умственно отсталых детей; детей с речевыми нарушениями; детей с задержкой психического развития; детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата.

На текущий момент в нашей стране не нашло должного развития инклюзивное образование. Из 149246 детей с ограниченными возможностями 29212 человек или 19,5%, - дети дошкольного возраста. Дошкольным воспитанием и обучением в 37 специальных детских садах и 240 специальных группах охвачены около 10 тысяч детей, что составляет только 32,8%. Однако, продолжает складываться социальная модель государственной политики, гарантирующая реализацию прав детей с

особыми потребностями на получение образования. Планомерное развитие процессов инклюзивного образования в Казахстане отражает принятие следующих нормативно-правовых актов, где определены основные его принципы:

– Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года №319 «Об образовании»;

– Закон Республики Казахстан от 8 августа 2002 года №345 «О правах ребенка в Республике Казахстан»,

– Закон Республики Казахстан от 11 июля 2002 года №343 «О социальной и медико-педагогической коррекционной поддержке детей с ограниченными возможностями».

Данные законодательные акты содержат в себе современные международные требования и тенденции в области специального образования. В них учтены условия для дальнейшего его внедрения, закрепленных в Государственной программе развития образования в РК на 2011-2020 годы, в соответствии с которыми в нашей стране с 2011 года поэтапно устанавливается инклюзивное образование.

Так, Законом Республики Казахстан от 24 октября 2011 года №487-IV «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об образовании» были внесены изменения, касающиеся вопросов инклюзивного образования. Сам же Закон об образовании, который был принят 27 июля 2007 года, претерпевал изменения и дополнения, начиная с 2008 года, 14 раз. С 2011 года пунктом 21-3) внесено в статью 1 закона понятие «инклюзивное образование», под которым понимается «совместное обучение и воспитание лиц с ограниченными возможностями, предусматривающие равный доступ с иными категориями обучающихся к соответствующим образовательным учебным программам обучения, коррекционно-педагогическую и социальную поддержку развитием посредством обеспечения специальных условий». Также пунктом 7-4) этой же статьи закреплено, что специальные условия для получения образования - это условия для получения образования, включая специальные образовательные учебные программы и специальные методы обучения, технические и иные средства, среду жизнедеятельности, а также медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно освоение общеобразовательных и профессиональных образовательных учебных программ лицами с ограниченными возможностями.

По своей сути инклюзивный подход это понимание и осознание различных неординарных образовательных потребностей детей с ограниченными возможностями, и предоставление им соответствующих услуг через всеобъемлющее и полное их участие в образовательном процессе, а также привлечение общественности к решению данных проблем, устранение сегрегации и дискриминации в образовании. К сожалению, в настоящее время не все дети вовлечены в образовательную среду. Это связано с такими проблемами как:

- недостаточная разработка нормативно-правовой базы, регламентирующей инклюзивное образование;
- необходимость подготовки и переподготовки учителей массовой школы к условиям работы в инклюзивных классах;
- дефицит и трудность привлечения специалистов медицинского профиля (инструкторы лечебной физической культуры, медицинские сестры по массажу, физиотерапевты и т.д.) в организации образования;
- недостаточное финансирование в соответствии со статусом школы.
- отсутствие оценки качества знания учащихся с ограниченными возможностями, обучающихся в инклюзивных классах.
- отсутствие доплат педагогам, работающим в инклюзивных классах за особые условия труда.

В этой связи, согласно Государственной программе развития образования в РК на 2011-2020 гг. для развития системы инклюзивного образования к 2015 году будут разработаны:

- модульные программы интегрированного обучения детей с ограниченными возможностями;
- правила интегрированного обучения детей с ограниченными возможностями в общеобразовательной среде, определены формы интеграции для детей с различными нарушениями;
- правила организации дистанционного образования детей-инвалидов;

Результатами реализации данной Программы будут следующие социально-экономические эффекты:

- к 2020 году в школах будут созданы «безбарьерные зоны» для детей-инвалидов путем установления подъемных устройств, пандусов, специальных приспособлений в санитарных комнатах, оснащения поручнями, специальными партами, столами и др. специальными компенсаторными средствами;
- в 3030-ти школах будут созданы условия для равного доступа к обучению и воспитанию детей с ограниченными возможностями (наличие в школах педагогов-дефектологов, психолого-педагогическое сопровождение детей, специальные индивидуальные технические и компенсаторные средства);
- дети-инвалиды, обучающиеся на дому, будут обеспечены комплектом компьютерной техники и компьютерного обеспечения с учетом индивидуальных возможностей и потребностей;
- с целью формирования конкурентных преимуществ личности в творческой компетентности, непрерывном образовании и воспитании, профессиональном самоопределении будет обновлено содержание дополнительного образования детей по основным направлениям: художественно-эстетическое, научно-техническое, эколого-биологическое, туристско-краеведческое, военно-патриотическое, социально-педагогическое, образовательно-оздоровительное и другие;

– будет совершенствована программа подготовки педагогов дополнительного образования и педагогов-организаторов смежной специальности;

– к 2015 году сеть организаций дополнительного образования будет увеличена и достигнет 625. Это позволит увеличить охват детей дополнительным образованием до 23 %.

– будут совершенствоваться внешкольные формы организации физической культуры путем создания спортивных секций в школах.

– получат развитие детские общественные объединения по формированию общественной и социальной активности школьников через систему конкурсов и олимпиад дополнительного образования с обеспечением индивидуализированного психолого-педагогического сопровождения каждого обучающегося по профилактике правонарушений и других асоциальных явлений.

На наш взгляд, претворение данных задач невозможно без решения такой основной социальной проблемы как формирование инклюзивной культуры, которая выражается в толерантном отношении к людям с ограниченными возможностями. Данную задачу можно решить через разработку широкого спектра просветительских материалов, используя потенциал средств массовой информации, а также, на наш взгляд, формирование инклюзивной культуры необходимо начать с детских дошкольных учреждений.

**Законодательство о науке.** Научная деятельность олицетворяет прогресс человечества, однако применимость и внедрение созидательного эффекта научных знаний является краеугольным камнем развития личности, общества и государства.

Конституция 1995 года является основным Законом Республики Казахстан, согласно которой определено, что одними из основополагающих направлений деятельности Республики Казахстан является экономическое развитие государства, благосостояние народа, достигаемые при наличии достаточно высокого научного и научно - технического потенциала государства.

18 февраля 2011 года был принят Закон Республики Казахстан «О науке», который знаменует кардинальную реформу в сфере правового регулирования науки. Так, расширен перечень субъектов научной и (или) научно - технической деятельности, действуют базовое, грантовое и программно - целевое финансирование, поощряется коммерциализация результатов научной и (или) научно - технической деятельности и т.п. Этому решению дана позитивная политико-правовая оценка.

1 декабря 2011 года Глава государства Нурсултан Назарбаев на Форуме ученых Казахстана в Национальной академии наук указал, что «нам необходимо бесповоротно идти по пути западноевропейских стран. ...Научная отрасль независимого Казахстана - это составная часть мирового научного пространства. С принятием нового закона о науке мы создали

институциональную основу для прорыва в научной сфере. Мы последовательно интегрируем казахстанскую науку в мировое научное сообщество. Мы перешли к международной системе защиты научных диссертаций и квалификации ученых. Сегодня наступает то время, когда именно ученые, исследователи и научные работники должны внести самый решающий вклад в развитие Казахстана».

В настоящее время проводится подготовка научных кадров в ВУЗах и научно-исследовательских институтах страны с присвоением ученой степени PhD (доктор философии), PhD по профилю. С января 2011 года система подготовки научных кадров с присвоением степеней кандидат наук, доктор наук отменена.

Развитие научного потенциала страны наряду с функционированием западной системы образования должно поддерживать процессы интеграции научных процессов в странах Таможенного Союза, ЕврАзЭС. Так, в правоприменительной практике существуют вопросы признания (нострификации) ученых степеней кандидата и доктора наук, званий доцента, профессора, присвоенных на территории Российской Федерации, Республик Узбекистана, Кыргызстана, Украины и других постсоветских государств. В связи с тем, что одним из инструментов развития науки выступает мобильность ученых, важным является обеспечение качественной правовой регламентации отношений по признанию зарубежных дипломов ученых степеней и званий, недопущения пробелов и противоречий в отечественном законодательстве.

В научных статьях экспертами поднимается вопрос обеспечения интеграционных процессов в рамках Таможенного союза также и в процедурах признания ученых степеней, присвоенных в странах СНГ. В частности, в отношениях Казахстана и России предлагается упрощенная процедура и принятие соответствующего международного договора для осуществления взаимного признания ученых степеней, полученных в Российской Федерации и Республике Казахстан, по следующей схеме: кандидат наук Российской Федерации - доктор PhD Республики Казахстан, доктор наук Российской Федерации - доктор по профилю Республики Казахстан.<sup>23</sup>

Амбициозные задачи поставлены Главой нашего государства по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан, в реализацию которого одну из ведущих ролей занимают инновации, научные разработки по перспективным направлениям развития страны.

Министр образования и науки Республики Казахстан 9 ноября 2012 года на научно-практической конференции, проведенной Сенатом Парламента Республики Казахстан, на тему «О состоянии и перспективах развития науки в Казахстане в свете реализации Закона «О науке» и

---

<sup>23</sup> Габдуалиев М.Т., к.ю.н. ВАК РФ, в.н.с. Центра образовательного законодательства им. академика С. Зиманова. ЕНУ им. Л.Н. Гумилева (г. Астана), 24.04.2013 // <http://www.ia-centr.ru/expert/15633/>

Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы» указал следующее. Первоочередными задачами в сфере науки, по мнению Министра, является интеграция науки, образования и производства и синхронизация науки с инновационным развитием экономики. Научные исследования должны быть ориентированы на приоритетные направления, на сектора инновационного прорыва, на создание новых технологий и производств по выпуску конкурентоспособной продукции.

С учетом стратегического значения научных открытий и разработок в области биотехнологии, вооружения, информационной безопасности государство имеет монопольное положение в доступе и использовании результатов фундаментальных и прикладных исследований. Более того, основным заказчиком таких исследований на территории страны является государство. В целом это является закономерным и справедливым положением дел. Однако наряду с государством, но в несоизмеримо меньших объемах финансирования, выступают международные компании, компании старт-апы, деятельность которых сопровождается научными изысканиями для повышения конкурентоспособности и увеличения прибыльности своего дела. Государственное регулирование в таких случаях явно прослеживается лишь в вопросах оформления результатов научной деятельности (патенты, свидетельства), которые лишь опосредованно относятся к процессу государственного регулирования научной деятельности.

Поддержка и опека государства компаний, проводящих научные изыскания по увеличению конкурентоспособности своей продукции и, следовательно, продукта, изготовленного на территории Казахстана должно входить в круг первостепенных задач государства. Положительным примером может служить компания Apple, Microsoft, которые наряду с благоприятным экономическим и социальным эффектом создают имидж государства. Конечно же, слагаемыми успеха явились в значительной мере предприимчивость и инициативность отдельных граждан, не пользовавшихся патронатом государства в области науки. Но создание благоприятных условий для развития казахстанских компаний в наукоемких и инновационных производствах является актуальным.

Развитие научных знаний должно стимулироваться помимо государственных средств, также и частными инвестициями. Инновационное развитие предполагает внедрение инноваций, новых средств и методов ведения производства, продукции, возрастании значения и стоимости информации посредством привлечения частного капитала, коммерциализации разработок ВУЗов, научных учреждений.

Предлагается проработать нормативное регулирование привлечения частного капитала в науку, приобщения научно-исследовательских структур организаций частной формы собственности, в частности, акционерных обществ со 100% долей участия государства в горнорудной,

машиностроительной, нефтедобывающих и других отраслях экономики к науке.

С учетом изложенного развитие общественных отношений в области науки и научно-технической деятельности, национальной научной системы Республики Казахстан должно обеспечиваться качественным нормативным правовым регулированием с учетом интеграционных процессов и перспектив развития экономики страны.

***Законодательство о здравоохранении.** По данным американского агентства Bloomberg, здравоохранение в Казахстане согласно рейтингу здоровья хуже, чем в любой другой стране СНГ, уступая в том числе таким странам Центральной Азии, как Туркменистан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан.*

В своей недавно опубликованной работе эксперты основывались на данных, полученных от ООН, Всемирной организации здравоохранения и Всемирного банка, и оценивали такие показатели, как младенческая смертность, смертность населения по возрастным группам, ожидаемая продолжительность жизни, число доживших до 65 лет, а также различные факторы риска: плохая экология, доля курящих и пьющих людей, процент жителей с повышенным уровнем холестерина, глюкозы и артериального давления.

Будучи общепризнанным экономическим лидером в Центральноазиатском регионе, Казахстан не может справиться с высоким процентом младенческой и материнской смертности, остаётся нестабильной ситуация по заболеваемости и смертности населения от туберкулёза, отсутствует система раннего выявления и лечения онкологических заболеваний. При ежегодном увеличении финансирования здравоохранения Минздрав РК констатирует факт ненадлежащего использования дорогостоящего оборудования по диагностике и лечению, а главное - отсутствие квалифицированных кадров. Да и сам бюджет на цели здравоохранения (более 1,2 трлн тенге на 2011-2013 гг.) сложно назвать прозрачным. Общество не понимает и не видит, как расходуются эти деньги<sup>24</sup>.

Однако нужно отметить, что Республики Казахстан оказывает медицинскую помощь на безвозмездной основе. Данное подтверждается статистикой, в частности 80% медицинских учреждений Казахстана находятся в государственной собственности. Именно поэтому государство играет важную роль в вопросах медицины. В связи с вступлением Казахстана в ВТО законодательство Республики в вопросах медицины приводится в соответствие с международными стандартами. Институтом законодательства РК был разработан проект Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения». Настоящий Кодекс вступил в силу с 1 января 2009 года, а с 1 января 2010 года внедрена Единая национальная

<sup>24</sup>Здравоохранение в Казахстане хуже, чем в любой другой стране СНГ // Газета «Мегаполис», 27 августа 2012г. [http://www.interfax.kz/?lang=rus&int\\_id=quotings\\_of\\_the\\_day&news\\_id=4851](http://www.interfax.kz/?lang=rus&int_id=quotings_of_the_day&news_id=4851)



система здравоохранения. Вместе с тем, в Республике функционирует 1054 больничных и 3720 амбулаторно-клинических медицинских организаций. Расширение сети больничных организаций произошло в 7 регионах республики. Прогноз количества коек - 120 000. В целом по республике оказывают медицинские услуги 59 тысяч врачей и 126 тысяч работников среднего медицинского персонала. Общее количество станций скорой медицинской помощи - 274, общее количество учреждений ПСМП - 3462.

Вместе с тем, действующая Государственная Программа развития здравоохранения Республики Казахстан «Салауатты Қазақстан» на 2011-2015 годы реализует: меры по адаптации отрасли к рыночным отношениям; повышение эффективности межсекторального и межведомственного взаимодействия с акцентом на усиление профилактических мероприятий; стимулирование здорового образа жизни граждан; усиление солидарной ответственности граждан за собственное здоровье; развитие производства качественных отечественных лекарственных средств и повышение доступности их населению и др.

Другой стороной являются сектора: фармацевтический и медицинского оборудования. Так, в Казахстане зарегистрировано более 10 тысяч лекарственных препаратов, работают представительства из 100 стран мира, а объемы казахстанского рынка медицинского оборудования сильно зависят от импорта медицинского оборудования, доля которого составляет 90% общего объема рынка.

В настоящее время целесообразно рассмотреть программы по увеличению объемов национального производства лекарственных средств и медицинского оборудования составляет, которые от общего рынка здравоохранения Казахстана составляет малую долю. Следовательно, целесообразно увеличить количество объемов казахстанского производства лекарств и оборудования. Данное позволило бы снизить цены на лекарственные препараты и медицинское оборудование. Кроме того, необходимо уделить особое внимание качеству создаваемых препаратов в целях эффективного развития «здоровой» конкуренции на рынке в странах Таможенного союза.

#### ***Брачно-семейное законодательство.***

Актуальность вопросов брачно-семейного законодательства связана прежде всего с тем, что процесс перехода семьи от привычных форм существования к освоению рыночных структур жизнедеятельности протекает крайне болезненно. Состояние экономической, социально-психологической и демографической дезадаптации семейной ячейки вслед за нестабильностью общества приобретает хронические формы. Стремление и попытки семьи приспособиться к новым явлениям и постоянным переменам, происходящим в обществе, определяют изменения самого института семьи. Наличие идейного и морального вакуума в обществе, потеря исторического самосознания, патриотизма, резкой смены духовных и нравственных интересов на материальные стало основной причиной нестабильного

положения общества в целом, и семьи, в частности. Поэтому сегодня научное переосмысление проблем семьи является необходимым условием эффективного решения задач семейной политики.

Дальнейшее совершенствование и развитие действующего законодательства в области семьи и брака ориентировано на выдвигание пересмотра норм действующего законодательства о браке и семье с учетом сложившихся новых жизненных реалий в проводимой государством социальной политике в стране в целом и в области семейно-брачных отношений в частности.

***Законодательство в сфере культуры и средств массовой информации.*** Вопросам развития культуры уделяется большое внимание на высшем уровне. Общественных отношений в сфере создания, возрождения, сохранения, развития, распространения и использования объектов культуры, а также в области средств массовой информации в период социально-культурных преобразований актуализируют вопросы сохранения и развития сложившегося культурного пространства на территории республики. Десятилетиями складывавшиеся культурные взаимоотношения на постсоветском пространстве подверглись мощнейшим преобразованиям в политической, экономической и социальной жизни общества.

В новых условиях заложены и культивируются новые ценности и ориентиры современного общества, индивида. Однако разрешение вопросов восстановления традиционных ценностей и реликвий в настоящее время не внедряется в массовую культуру населения, не найден уникальный образ продвижения национальной культуры сопоставимый по степени воздействия на поведение индивида с **преподносимым** потребительским укладом жизни.

Современное состояние культурного наследия Казахстана характеризуется посильным обеспечением комплекса мер по сохранению и дальнейшему развитию многовековых традиций, открытием новых памятников истории и культуры, активизацией работ по консервации, реставрации мавзолеев, старинных мечетей, древних городищ, созданием на их базе новых историко-культурных музеев-заповедников.

Развитие культуры предполагается посредством дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы, в которой проработаны нормативы обеспеченности сельских населенных пунктов объектами культуры, типовые штатные нормативы организаций культуры, минимальные нормы оплаты авторского гонорара за создание новых произведений искусства, типовые штатные нормативы для организаций культуры, меры поддержки субъектов культуры.

***Законодательство в сфере спорта и туризма.*** Сфера туризма и спорта имеет огромный потенциал для развития, так на государственном уровне проводятся всего два – три проекта, заложенные в Республиканской карте индустриализации на 2010-2014 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 14.04.2010г. №303.

На первый план также выходят вопросы развития инфраструктуры для туризма и спорта. Кроме того в числе первоочередных мер по осуществлению этой цели - создание нормативной правовой базы развития туризма, соответствующей передовому международному опыту и правовой практике.

Необходимо переосмыслить значимость туризма, он должен рассматриваться как перспективная отрасль экономики, которая даст толчок развитию регионов, МСБ и занятости. Исследования туристического рынка показал, что Казахстан находится в центре наиболее растущего рынка выездного туризма в мире. К 2020 году прогнозируется, что Китай, Россия, Индия и Ближний Восток дадут прирост более 200 миллионов выездных туристов ежегодно.

Между тем государство также должно создать инфраструктуру для подготовки кадров в отрасли. Как любая другая отрасль, туризм нуждается в кадрах, на всех уровнях - начиная от управляющих отелями, туроператорами, до гидов, переводчиков и др. сервисных служб.

Наряду с развитием туризма вопросы правового регулирования спорта занимают важное место в общественной, политической жизни общества и государства.

Основными законодательными актами, регулирующими отношения в области физической культуры и спорта, в частности массовой физической культуры, любительского и профессионального спорта, являются Конституция Республики Казахстан 1995 года, Закон Республики Казахстан от 2 декабря 1999 года №490-І «О физической культуре и спорте» (далее – Закон «О физической культуре и спорте»). Десятью годами позже принимается Закон Республики Казахстан от 7 декабря 2009 года №220-ІV «О ратификации Международной конвенции о борьбе с допингом в спорте». Эти два Закона и есть тот «законодательный массив», которые регулируют спорт в РК.

Так, законодательство в области физической культуры и спорта основывается на Конституции Республики Казахстан, нормах международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан, и состоит из Закона «О физической культуре и спорте», иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

В Законе «О физической культуре и спорте» на законодательном уровне получил развитие понятийный аппарат, закреплены такие принципы государственной политики в области физической культуры и спорта, как равенства и общедоступности занятий физической культурой и спортом для всех граждан; непрерывности и преемственности физического воспитания различных возрастных групп населения; добровольности занятий физической культурой и спортом; оздоровительной направленности физкультурно-спортивных мероприятий; признания государственной, общественной и частной форм организации физической культуры и спорта; равного уважения к массовым занятиям физической культурой, любительскому и

профессиональному спорту; приоритетности спорта высших достижений, отстаивающего честь Республики Казахстан на международных соревнованиях; государственной поддержки и стимулирования физической культуры и спорта, поощрения спонсорской, благотворительной деятельности и меценатства; сохранение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений и других объектов для занятий граждан физической культурой и спортом в условиях изменения их форм собственности; развития народных игр и национальных видов спорта; развития научной базы для исследования проблем физкультурно-спортивного движения, спорта высших достижений и медицинского обслуживания спортсменов; развития технических и прикладных видов спорта.

Между тем некоторые принципы не нашли полной реализации в законодательстве Республики Казахстан, так принцип равенства и общедоступности занятий физической культурой и спортом для всех граждан в законодательстве закреплён, но отсутствует механизм обеспечивающий общедоступность занятий спортом независимо от материального положения, возраста, физического состояния.

Далее, принцип развития технических и прикладных видов спорта декларативен. За период существования СССР организация соревнований, пропаганда технических видов спорта достигала высоких результатов. В настоящее время не популяризованы технические и прикладные виды спорта.

Законом охватываются отношения физического воспитания в детских дошкольных учреждениях, общеобразовательных школах и других учебных заведениях, занятия физической культурой и спортом в трудовых коллективах, по месту жительства и в местах массового отдыха населения, для инвалидов и лиц с ограниченными умственными и физическими возможностями, физической подготовкой военнослужащих и личного состава правоохранительных органов. Однако в законодательстве о физической культуре и спорте, административном, налоговом законодательстве не достаточно развит механизм обеспечивающий соблюдение норм, регламентирующие указанные отношения.

В качестве льгот и социальных гарантий в области физической культуры и спорта предусматривается возможность уполномоченным органом по физической культуре и спорту, общественными объединениями по видам спорта, местными исполнительными органами выплачивать за счет соответствующих бюджетов, а также иных не запрещенных законом источников ежемесячное денежное содержание выдающимся спортсменам - олимпийским чемпионам, чемпионам мира, имеющим звания "Заслуженный мастер спорта СССР", "Заслуженный мастер спорта Республики Казахстан", "Мастер спорта СССР международного класса", "Мастер спорта международного класса Республики Казахстан", входившим или входящим в состав сборных команд Республики Казахстан по различным видам спорта, их тренерам, имеющим звания "Заслуженный тренер Казахстана" или

"Заслуженный тренер СССР". Это оказывает патриотическое, нравственное воздействие на подрастающее поколение и позволяет спортсменам, имеющим перед государством и обществом высокие заслуги, не быть в нуждающемся состоянии.

В целом состояние физкультурно-оздоровительной и спортивной работы требует принятия безотлагательных, конкретных мер по дальнейшему развитию массового спорта, активизации физкультурно-оздоровительной работы среди населения, подготовке спортивного резерва и спортсменов международного класса. Развитие массовой физической культуры и спорта, высших достижений потребует совершенствования нормативной правовой базы, в том числе: принятия нормативов обеспеченности жилых массивов спортивными сооружениями; принятия нормативов обеспеченности спортивными сооружениями дошкольных учреждений и учебных заведений.

**Законодательство в сфере туризма и спорта.** В Послании Главы государства определены ключевые проекты международного уровня, это Бурабай-Щучинская курортная зона, зона горнолыжных курортов близ Алматы, сейчас рассматривается зона морского отдыха Кендерли. Для каждого из этих курортов будут спрогнозированы туристские потоки, разработано уникальное предложение с учетом национальной культуры, определена модель работы с инвесторами, разработаны детальные планы мероприятий по реализации проекта, определены инфраструктурные потребности. Эти проекты должны обеспечить массовый приток въездного туризма, способствовать созданию благоприятного туристского бренда страны зарубежом. При этом реализация туристических проектов должна учитывать не только экономическую, социальную стороны, но и вопросы сохранения экологии.

В Законе предусматривается осуществление экологического туризма, однако кроме упоминания его в качестве одного из видов туризма, норм, направленных на регулирование специфики экологического туризма не имеется.

Вопрос наличия необходимой инфраструктуры является одним из важнейших сдерживающих факторов развития отрасли. При этом стоимость перелета, размещения в гостинице, питания туристов, проработанность культурных программ, мероприятий и уровень обслуживания не позволяют конкурировать с широко известными туристическими направлениями.

В Республиканской карте индустриализации на 2010-2014 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 14.04.2010г. №303, предусмотрены проекты по развитию инфраструктуры.

В частности предусматриваются два проекта со сроком реализации 2010-2016 гг. по строительству многофункционального комплекса «Абу Даби Плаза», а также со сроком реализации 2009-2021гг. строительство туристско-развлекательного комплекса в границах специальной экономической зоны «Бурабай» в районе Бурабай Акмолинской области.

В Республиканской карте индустриализации на 2010-2014 годы предусмотрены перспективные проекты по развитию курортной зоны отдыха «Кендерли», а также - горнолыжный курорт мирового уровня в городе Алматы.

В целях устойчивого развития индустрии туризма посредством создания и развития инфраструктуры, формирования имиджа Казахстана для повышения его привлекательности как туристского направления Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11.10.2010г. №1048 утверждена программа по развитию перспективных направлений туристской индустрии Республики Казахстан на 2010 - 2014 годы.

Для активизации привлечения инвестиций необходимо определить понятную для инвесторов модель государственно-частного партнерства, в которой должны быть учтены вопросы землепользования, доступа к инфраструктуре, и главное, мер государственной поддержки. Вообще в развитии туризма некоторые страны идут на беспрецедентные стимулы. Например, Турция дотирует до 40% от капитальных затрат по строительству отелей. В Израиле и Египте осуществляют возврат 30% вложенных средств в виде налоговых льгот.

Значимым упущением в законодательстве стало отсутствие на законодательном уровне регламентации отношений в сфере важнейшей разновидности современного спорта - профессионального спорта. Необходимо отметить, что профессиональный спорт практически не урегулирован. Например, вопросы заключения и расторжения договоров о профессиональной спортивной деятельности, перехода спортсмена профессионала из одной спортивной организации в другую организацию, разрешение споров между субъектами профессионального спорта, контроль за соблюдением антидопинговых правил, обеспечение неподкупности участников соревнований и беспристрастности судей, которые не имеют сегодня четкой нормативной правовой регламентации и единообразного разрешения в правоприменительной практике.

При анализе практики правового регулирования отношений в спорте складывается ситуация, когда поиск оптимального варианта правовой регламентации осуществляется методом проб и ошибок, без опоры на соответствующее научно-теоретическое осмысление.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам научного исследования о состоянии, тенденциях развития и практики применения законодательства, предложения о направлениях его совершенствования по теме «Мониторинг законодательства Республики Казахстан в социальной сфере: теория и практика», сделаем следующие выводы по совершенствованию законодательства Республики Казахстан.

### ***В сфере трудового законодательства и законодательства социального обеспечения Республики Казахстан.***

Анализ трудового законодательства и законодательства в сфере социального обеспечения показал, что нормативные правовые акты, регулирующие указанные отношения требуют доработки.

В ходе мониторинга были выработаны предложения по совершенствованию правовых норм Трудового кодекса, направленные на их уточнение, конкретизацию. Кроме того, выявлены положения противоречащие принципам трудового законодательства. Более подробная информация содержится в аналитической справке.

По блоку социального обеспечения назрела необходимость консолидации действующего законодательства в сфере социального страхования. Существующие законы разрознены и практически недоступны правоприменителю.

Новый Закон РК «О пенсионном обеспечении» не совсем стыкуется с государственной политикой ориентированной на стимулирование и поддержку человека-труда. Тем самым, пенсионное законодательство требует дальнейшего совершенствования в части соответствия основным стратегическим положениям государственной политики.

### ***В сфере образования (инклюзивного образования).***

Принятый 7 июля 2007 года Закон об образовании регулирует общественные отношения в сфере образования и обеспечивает реализацию конституционных прав граждан Республики Казахстан на получение образования. Данный Закон заложил правовую основу создания необходимых условий формирования, развития и профессионального становления личности на основе национальных и общечеловеческих ценностей, достижений науки и практики.

В Законе нашли свое отражение такие принципы государственной политики в данной сфере, как равенство прав на получение качественного образования, приоритетность развития отрасли, доступность образования всех уровней для населения с учетом интеллектуального развития, психофизиологических и индивидуальных особенностей каждого лица.

Несмотря на определенные успехи в данной сфере правового регулирования все еще остается немало нерешенных проблем, негативно влияющих на эффективность реализации государственной политики в сфере

образования для людей с ограниченными возможностями. Перспективным направлением дальнейшего совершенствования законодательства в сфере образования является принятие законодательных, организационных мер.

Так, предлагаем внести следующие поправки в Закон об образовании:

1) Подпункт 13 пункта 3 статьи 43 *«Компетенция организаций образования» предусматривает, что к компетенции организаций образования относятся следующие функции: 13) обеспечение условий содержания и проживания обучающихся и воспитанников не ниже установленных норм.*

Однако закон не содержит указаний на то, какие нормы считаются удовлетворительными для обеспечения условий содержания и проживания обучающихся и воспитанников. Отсутствие установленных норм приводит к наличию пробела в регулировании данного вопроса. На наш взгляд, в законе должны быть предусмотрены данные нормы.

В пункте 3 статьи 9 предусмотрено, что *«право на получение образования на родном языке обеспечивается созданием при наличии возможности соответствующих организаций образования, классов, групп, а также условий их функционирования. Создание соответствующих организаций образования, классов, групп с государственным языком обучения является приоритетным направлением».*

Из смысла данной нормы вытекает, что право на получение образования на родном языке реализуется в случае «возможности» создания соответствующих организаций образования классов, групп, а также условий их функционирования. В тоже время норма регламентирует, что создание соответствующих организаций образования, классов, групп с государственным языком обучения является приоритетным направлением. В этой связи, считаем нецелесообразным использование словосочетания «при наличии возможности» при реализации субъектом правоотношений своего права.

Предлагаем исключить данное словосочетание и изложить статью в следующей редакции: *«право на получение образования на родном языке обеспечивается созданием соответствующих организаций образования, классов, групп, а также условий их функционирования».*

Согласно изменениям и дополнениям в Закон об образовании (от 24.10.2011г.) были внесены изменения, касающиеся вопросов инклюзивного образования. Так, пунктом 21-3) впервые внесено в статью 1 закона понятие «инклюзивное образование», под которым понимается *«совместное обучение и воспитание лиц с ограниченными возможностями, предусматривающие равный доступ с иными категориями обучающихся к соответствующим образовательным учебным программам обучения, коррекционно-педагогическую и социальную поддержку развития посредством обеспечения специальных условий».* Также пунктом 7-4) этой же статьи закреплено, что специальные условия для получения образования - *это условия для получения образования, включая специальные образовательные учебные программы и*



*специальные методы обучения, технические и иные средства, среду жизнедеятельности, а также медицинские, социальные и иные услуги, без которых невозможно освоение общеобразовательных и профессиональных образовательных учебных программ лицами с ограниченными возможностями.*

В целях гармонизации национального законодательства с международными стандартами, на наш взгляд, необходимо пересмотреть понятие инклюзивного образования, взяв на вооружение международную терминологию. В этой связи, предлагаем имплементировать положения Саламанкской декларации о принципах, политике и практической деятельности в сфере образования лиц с особыми потребностями и Дакарской рамочной концепции действий.

### ***В сфере науки.***

Действующей Конституцией Республики Казахстан установлено, что одним из основополагающих принципов деятельности Республики является экономическое развитие на благо народа, защиты государства. Представляется очевидным, что данное развитие гораздо эффективнее достичь при наличии достаточно высокого научного и научно-технического потенциала государства.

Научная деятельность стремительно развивается и её достижения становится необходимой составляющей любого технологичного производства.

Принятый в 2011 году Закон о науке, который знаменует кардинальную реформу в сфере правового регулирования науки. Так, расширен перечень субъектов научной и (или) научно-технической деятельности, действуют базовое, грантовое и программно-целевое финансирование, поощряется коммерциализация результатов научной и (или) научно-технической деятельности и т.п.

Законодательство Республики Казахстан о науке основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из Закона Республики Казахстан «О науке», иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Национальное законодательство, регулирующее общественные отношения в области науки и научно-технической деятельности, охватывает различные сферы деятельности. В реализацию положений Закона «О науке» и по вопросам проведения государственной политики в области науки и научно-технической деятельности, являющейся составной частью социально-экономической политики государства, принято около 30 подзаконных нормативных правовых актов.

Законодательство о науке с советского периода тяготеет к сфере административного права, поскольку главным образом выступает как инструмент государственного управления научно-техническим развитием и отношениями в сфере науки.

Между тем законодательство о науке развивается и представляет собой межотраслевой законодательный комплекс на стыке административного, гражданского, налогового, бюджетного, инвестиционного и других отраслей законодательства.

Закон регулирует общественные отношения в области науки и научно-технической деятельности, определяет основные принципы и механизмы функционирования и развития национальной научной системы Республики Казахстан. Вместе с тем содержание Закона сужено и оставляет многие виды общественной деятельности за рамками своего действия. Более того в некоторых случаях принятые законодательные акты в сфере инвестиционной, инновационной деятельности не согласованы с Законом.

Анализ ряда подзаконных актов, принятых в реализацию Закона, показал, что в компетенциях уполномоченных органов и специализированных организаций имеются компетенции необеспеченные на законодательном уровне соответствующими правовыми основаниями.

Согласно положению о Высшей научно-технической комиссии при Правительстве РК, утвержденному Постановлением Правительства РК от 20 апреля 2011 года №429, одной из задач Высшей научно-технической комиссии при Правительстве РК (далее - *ВНТК*) является выработка рекомендаций по привлечению внешних инвестиций для реализации инновационных проектов и программ.

Рассматривая указанное постановление Правительства можно выделить компетенцию по внесению предложений для привлечения инвестиций в науку, однако данные компетенции не коррелируют с нормами Закона.

Лишь в п. 4 ст. 29 Закона указано, что иностранные инвестиции в сферу науки и техники осуществляются в порядке и формах, которые предусмотрены законодательством Республики Казахстан.

При этом имеется ряд обоснованных позиций ученых относительно однобокости формулирования инвестиций только лишь как иностранных, игнорируя национальные инвестиции, инвестиции юридических лиц - резидентов и физических лиц - граждан.

Наряду с этим законодатель в законодательстве об инвестициях допускает субъектом инвестирования как иностранных, так и граждан, резидентов Республики Казахстан.

Между тем в Законе закреплены три вида финансирования науки: базовое, грантовое, программно-целевое. Данные виды финансирования направлены на поддержку выбранных государством перспективных направлений научной разработки.

Однако не предусмотрено инвестирование научной деятельности.

Интерес с позиций правового регулирования представляет проект «Сколково», реализуемый Российской Федерацией.

Таким образом отношения возникающие в связи с инвестированием научной деятельности не находятся под воздействием законодательства о

науке и результаты научной деятельности, полученные в ходе инвестирования, могут не отражаться на развитии науки государства.

***В сфере здравоохранения.***

В настоящее время Казахстан (*Министерство здравоохранение Республики Казахстан*) рассматривает вопрос по инвестициям в здравоохранение через государственно-частное партнерство. Результатом данного явился проект создания Координационного совета по государственно-частному партнерству в сфере здравоохранения, т.е. разработка финансовых моделей концессионных проектов в сфере здравоохранения. Таким образом, начата работа по совершенствованию законодательства по вопросам здравоохранения, в части правил выбора поставщика услуг гарантированного объема бесплатной медицинской помощи (ГОБМП), правил возмещения затрат на медицинские услуги в рамках ГОБМП<sup>25</sup>.

Между тем, действующая государственная программа «Саламатты Қазақстан» имеет существенные отличия от предыдущих состоит в том, что одним из ее основных приоритетов является преимущественно социальная направленность здравоохранения, что приведет к поэтапному улучшению качества медицинских услуг и развитию высокотехнологичной системы здравоохранения. В этой связи, особое внимание уделено качеству работы каждой медицинской организации и управленческих структур. В частности, существенно возрастет роль первичной медико-санитарной помощи (ПМСП) в решении социальных проблем, т.к. ПМСП является фундаментом системы здравоохранения.

На сегодняшний день, ПМСП осуществляет свою деятельность не в полную силу по ряду объективных причин, что соответственно ведет к увеличению потребления дорогостоящих услуг скорой помощи, специализированной амбулаторной и стационарной помощи. В этой связи, Государственной Программой «Саламатты Қазақстан» предусматривается внедрение в службу института социального работника, что позволит значительно повысить эффективность работы подразделения и приблизит ПМСП к мировым стандартам оказания первичной медицинской помощи.

Так, согласно ***постановлению Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 2009 года №2136 «Об утверждении перечня гарантированного объема бесплатной медицинской помощи»*** установлен гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам Республики Казахстан и оралманам за счет бюджетных средств и включает профилактические, диагностические и лечебные медицинские услуги, обладающие наибольшей доказанной эффективностью. В гарантированный объем бесплатной медицинской помощи включается:

---

<sup>25</sup>В РК будет создан Координационный совет по государственно-частному партнерству в сфере здравоохранения // <http://www.kihe.kz/index.php/ru/press-tsentr/novosti/75-08-08-2013nur-1>, официальный источник: [health.nur.kz](http://health.nur.kz)

- 1) скорая медицинская помощь и санитарная авиация;
- 2) амбулаторно-поликлиническая помощь, включающая:
  - *первичную медико-санитарную помощь;*
  - *консультативно-диагностическую помощь (далее - КДП) по направлению специалиста первичной медико-санитарной помощи и профильных специалистов;*
- 3) стационарная медицинская помощь по направлению специалиста ПМСП или медицинской организации в рамках планируемого количества случаев госпитализации (предельных объемов), определяемых уполномоченным органом в области здравоохранения (далее - уполномоченный орган), по экстренным показаниям - вне зависимости от наличия направления;
- 4) стационарозамещающая медицинская помощь по направлению специалиста ПМСП или медицинской организации;
- 5) восстановительное лечение и медицинская реабилитация;
- 6) паллиативная помощь и сестринский уход для категорий населения, установленных Правительством Республики Казахстан.

Вместе с тем, отметим, что постановление Правительства Республики Казахстан от 5 декабря 2011 года №1463 «Об утверждении Правил оказания скорой медицинской помощи и медицинской помощи в форме санитарной авиации» четко устанавливает обязательные основания для оказания скорой медицинской помощи пациенту, это:

- 1) *непосредственная угроза жизни, которая без своевременной медицинской помощи может привести к утяжелению состояния или летальному исходу;*
- 2) *отсутствие непосредственной угрозы для жизни, но, исходя из патологического состояния, угрожающий момент может наступить в любое время;*
- 3) *состояние не опасное для жизни, однако представляющее непосредственную опасность для окружающих.*

А также, оказание скорой медицинской помощи осуществляется выездными бригадами, оснащенными необходимым лечебно-диагностическим оборудованием, медикаментами и укомплектованными подготовленным квалифицированным медицинским персоналом.

Иная ситуация стоит с амбулаторно-поликлинической помощью, в частности первичной медико-санитарной помощи (*как участковыми врачами, так и узкими специалистами поликлиник и больниц*). Данная форма медицинской помощи регулируется постановлением Правительства Республики Казахстан от 1 ноября 2011 года №1263 «Об утверждении Правил оказания первичной медико-санитарной помощи и Правил прикрепления граждан к организациям первичной медико-санитарной помощи», а также постановление Правительства Республики Казахстан от 7 декабря 2011 года №1481 «Об утверждении видов и объемов медицинской помощи».

В целях реализации гражданских прав населения страны при первичной медико-санитарной помощи, законодатель закрепили норму по вызову врача на дом. Данная норма имеет свою обоснованность и целесообразность.

*Первичная медико-санитарная помощь* является доврачебная или квалифицированная медицинская помощь без круглосуточного медицинского наблюдения, включающая комплекс доступных медицинских услуг, оказываемых на уровне человека, семьи и общества (диагностика и лечение наиболее распространенных заболеваний, а также травм, отравлений и других неотложных состояний; санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия в очагах инфекционных заболеваний; гигиеническое обучение населения, охрана семьи, материнства, отцовства и детства; разъяснительная работа по безопасному водоснабжению и рациональному питанию населения.

Однако сегодня в медицинской практике (*в последнее время наиболее часто*) имеются случаи **злоупотребления** не добросовестных граждан-пациентов при обращении за данным видом медицинской помощи в форме «вызова врача на дом». Действующее правовое регулирование не дает четкой «картины» по основаниям «вызова врача на дом», а в случае отказа данной услуги (*в том числе и по медицинским показаниям*) приоритетные права закрепляются за лицом, обратившегося за медицинской помощью. Кроме того, врачи не имеют правовых оснований для вменения такой категории населения «штрафных санкций» за необоснованный «вызов врача на дом» либо иные правовые меры. Далее, следует отметить, что такое отношение населения к медицинским работникам подрывает авторитет профессии «ВРАЧ».

В этой связи, законодателям, следует обратить внимание, на отсутствие правовой защиты врачей от злоупотребления населения в оказании медицинской помощи. Для положительного отзыва у населения страны следует поднять вопрос на законодательном уровне о статусе врача. Также, в вопросах качества по оказанию медицинских услуг необходимо увеличение социальных гарантии медицинских работников, что позволит в перспективе вызвать интерес молодежи к профессии врача и медицинских работников. Подводя итог законодательства в данной области как конституционную гарантию прав граждан страны на оказание медицинской помощи, то правовой анализ не требует концептуальных изменений. Однако необходимы законодательные изменения в пользу самого врача (медицинских специалистов), данные изменения позволят «разумно» распределять объемы работ медицинских специалистов и повысить их гарантии.

### ***В сфере брачно-семейного законодательства.***

Актуальность вопросов брачно-семейного законодательства связана прежде всего с тем, что процесс перехода семьи от привычных форм

существования к освоению рыночных структур жизнедеятельности протекает крайне болезненно. Состояние экономической, социально-психологической и демографической дезадаптации семейной ячейки вслед за нестабильностью общества приобретает хронические формы. Стремление и попытки семьи приспособиться к новым явлениям и постоянным переменам, происходящим в обществе, определяют изменения самого института семьи. Наличие идейного и морального вакуума в обществе, потеря исторического самосознания, патриотизма, резкой смены духовных и нравственных интересов на материальные стало основной причиной нестабильного положения общества в целом, и семьи, в частности. Поэтому сегодня научное переосмысление проблем семьи является необходимым условием эффективного решения задач семейной политики.

Дальнейшее совершенствование и развитие действующего законодательства в области семьи и брака ориентировано на выдвижение пересмотра норм действующего законодательства о браке и семье с учетом сложившихся новых жизненных реалий в проводимой государством социальной политике в стране в целом и в области семейно-брачных отношений в частности.

***Законодательство в сфере культуры и средств массовой информации.*** Сфера общественных отношений по созданию, возрождению объектов культуры, а также в области средств массовой информации в период социально-культурных преобразований предъявляет высокие требования к качеству законодательства и обеспечению единообразия правоприменительной практики, проведении государственными органами единой государственной политики в сфере культуры и средств массовой информации.

Десятилетиями складывавшиеся культурные взаимоотношения на постсоветском пространстве подверглись изменениям как в политической, экономической, так и в социальной жизни общества.

Средства массовой информации являются не только инструментом информирования, но и мощным фактором формирования общественного мнения и сознания, фактором развития культуры человека и социума.

Богатое культурное наследие Казахстана поддерживается и развивается посредством принятия на государственном уровне комплекса мер по сохранению и дальнейшему развитию многовековых традиций, открытием новых памятников истории и культуры, активизацией работ по консервации, реставрации мавзолеев, старинных мечетей, древних городищ, созданием на их базе новых историко-культурных музеев-заповедников.

Вопросы развития культуры тесно увязываются с дальнейшим совершенствованием нормативной правовой базы, в которой проработаны нормативы обеспеченности сельских населенных пунктов объектами культуры, типовые штатные нормативы организаций культуры, минимальные нормы оплаты авторского гонорара за создание новых

произведений искусства, типовые штатные нормативы для организаций культуры, меры поддержки субъектов культуры.

***Законодательство в сфере туризма и спорта.***

Туризм и спорт как перспективные и недостаточно задействованные в секторах экономики виды деятельности, получают поддержку государства. Кроме того следует отметить, что наряду с экономическими, социальными и политическими факторами, выступают визитной карточкой любого государства.

Имидж государства в международном сообществе складывается из множества факторов, одним из которых является достижение высших результатов и показателей, как например, поднятие Государственного флага Республики Казахстан при выступлении национальных сборных команд на Олимпийских, Азиатских играх и других международных спортивных мероприятиях, проводимых под патронажем Международного олимпийского комитета.

В этой связи требуется усилить роль и значение Международного олимпийского комитета и Национального олимпийского комитета Республики Казахстан, а также проработать механизм страхования спортсменов и защиты их социальных прав, обеспеченности социальными гарантиями.

Кроме того занятия спортом сопряжены с риском получения травм, потерей трудоспособности и в связи с чем, страхование спортсменов является необходимым.

В целом состояние физкультурно-оздоровительной и спортивной работы требует принятия безотлагательных, конкретных мер по дальнейшему развитию массового спорта, активизации физкультурно-оздоровительной работы среди населения, подготовке спортивного резерва и спортсменов международного класса. Развитие массовой физической культуры и спорта, высших достижений потребует совершенствования нормативной правовой базы, в том числе: принятия нормативов обеспеченности жилых массивов спортивными сооружениями; принятия нормативов обеспеченности спортивными сооружениями дошкольных учреждений и учебных заведений.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. <http://state.kremlin.ru/commission/31/news/17363>
2. <http://sud.kz/rus>
3. В РК будет создан Координационный совет по государственно-частному партнерству в сфере здравоохранения // <http://www.kihe.kz/index.php/ru/press-tsentr/novosti/75-08-08-2013nur-1>, официальный источник: [health.nur.kz](http://health.nur.kz)
4. Габдуалиев М.Т., к.ю.н. ВАК РФ, в.н.с. Центра образовательного законодательства им. академика С. Зиманова. ЕНУ им. Л.Н. Гумилева (г. Астана), 24.04.2013 // <http://www.ia-centr.ru/expert/15633/>
5. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. №7. С. 38 - 58.
6. Гусов К.Н. Право социального обеспечения России. Учебник. Москва, 2010 - с. 11
7. Жумагулов Г.Б., Ахметов А., Ахметова Г. Право социального обеспечения. Учебное пособие. Алматы, 2006. - с.33
8. Здравоохранение в Казахстане хуже, чем в любой другой стране СНГ // Газета «Мегаполис», 27 августа 2012г. [http://www.interfax.kz/?lang=rus&int\\_id=quotings\\_of\\_the\\_day&news\\_id=4851](http://www.interfax.kz/?lang=rus&int_id=quotings_of_the_day&news_id=4851)
9. Казиев З.Г. «Правовой мониторинг: парадигма и актуальные вопросы её реализации» // Вестник Института законодательства Республики Казахстан №2(26) 2012. С.92-95)
10. Кичигин Н.В., Егорова Н.Е., Иванюк О.А. Третья Международная школа-практикум молодых ученых и специалистов по юриспруденции на тему «Эффективность законодательства и современные юридические технологии» // Журнал российского права. 2008. №7
11. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года. РЦПИ. База данных «Закон».
12. Назарбаев Н.А. «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда. Глобальный тренд социальной модернизации» Казахстанская правда от 10 июля 2012г.
13. Назарбаева Д. Брошен вызов стратегам информационных войн. Казахстанская правда 20 февраля 2002г.
14. Негрбов В.Л. Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект - Автореферат дис. канд.юр.наук: 12.00.01. -Белгород,2008. - 26 с.; Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие - М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С.21



15. Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. Хельсинский фонд по правам человека. Варшава, 2001. С. 13.
16. Отчёт по исследовательскому проекту «Предоставление государственных услуг в центрах обслуживания населения в отдельных регионах Республики Казахстан» - Ежегодник Центра исследования правовой политики 2011 Варшава, 2012, с.227-250
17. Послание Главы государства, Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия Казахстан - 2050. Новый политический курс состоявшегося государства»
18. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 июля 1998г. №715 «О Концепции единого информационного пространства Республики Казахстан и мерах по ее реализации»
19. Право социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов / Под ред. Э.г. Тучковой. М.: Новый Юрист, 1997. С. 25-26.
20. Право социального обеспечения: учебник / под ред. К.Н Гусова. -. М.: ПБОЮЛ Грачев С.М., 2001. - С.44-45
21. Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Отв. ред.: д-р юрид. наук, проф. Ю.А. Тихомиров, канд. философ. наук, доцент В.Н. Зенков. - М.: Юридическая фирма «Контракт»: ИНФРА-М, 2005. - 336 с.
22. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. №10. С. 13
23. Тлембаева Ж.У. Система законодательства Республики Казахстан: проблемы теории и практики. Монография. / под ред. акад. НАН РК, д. ю. н. Баймаханова М.Т. - Астана, 2012. - 330 с. С.5.
24. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года №922 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2020 года»
25. Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. №11.
26. Экология человека. Понятийно-терминологический словарь. - Ростов-на-Дону. Б.Б. Прохоров. 2005.

**Список научных трудов (статей):**

- 1) Сафарова Т.С. Научно-методические основы проведения правового мониторинга в Республике Казахстан // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.
- 2) Сафарова Т.С. Становление и развитие правового мониторинга в Республике Казахстан // Журнал Фемида, №3, 2013.
- 3) Нуртаев Р.Т. Об актуальных проблемах правотворчества // Сборник материалов республиканской научно - практической конференции «Применение государственного языка в правотворческом процессе», Алматы, 2013.
- 4) Нуртаев Р.Т. Об актуальных проблемах реализации идей, озвученных в Послании Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства», в решения задачи совершенствования и развития Института правового мониторинга в целях укрепления гарантий соблюдения принципа справедливости в Казахстане // Вестник ИЗ РК, №1, 2013г.
- 5) Нуртаев Р.Т. Об актуальных проблемах формирования в Казахстане конкурентоспособного человеческого капитала // Журнал Фемида, №1, 2013г.
- 6) Нуртаев Р.Т. Правовой мониторинг в контексте правовой политики Республики Казахстан: теоретический аспект // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.
- 7) Нуртаев Р.Т., Борчашвили И.Ш. Актуальные проблемы уголовной ответственности и наказания в современном уголовном праве Республики Казахстан» в научном журнале трудов Российской юридической академии имени О.Е. Кутафина. - Москва, 2013г, №9. - С.1018-1029
- 8) Казиев З.Г. Мониторинг в социальной сфере: определение объёма законодательства, приоритетных направлений и акцентов в ходе его анализа // Вестник ИЗ РК, №2, 2013г.
- 9) Таукибаева Ш.Ж. Правовой мониторинг Кодекса об административных правонарушениях // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.
- 10) Таукибаева Ш.Ж. Эффективный механизм совершенствования действующего законодательства // Вестник ИЗ РК, №3, 2013г.;
- 11) Казбаева А.Г. «Конституция Республики Казахстан - Гарант прав, свобод и законных интересов человека и гражданина». Журнал Фемида №3, 2013.

12) Казбаева А.Г. Актуальные вопросы практической реализации законодательства Республики Казахстан по вопросам игорного бизнеса // Вестник ИЗ РК, №3, 2013.

13) Казбаева А.Г. Пробелы правового регулирования в Законе Республики Казахстан «О торговом мореплавании» // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.

14) Нурмухамбет Д. Автоқолік оқиғасында криминологиялық жағдайдың орны // Вестник Кокшетауского университета имени Абая Мырзахметова. - Кокшетау. №1, 2013.

15) Нурмухамбет Д. Проблемы изучения личности преступника в дорожно транспортном происшествии // Вестник Кокшетауского университета имени Абая Мырзахметова. - Кокшетау. №2, 2013.

16) Нурмухамбет Д. Харктерные индивидуально-личностные особенности преступников, совершивших автотранспортные преступления // Вестник Кокшетауского университета имени Абая Мырзахметова. - Кокшетау. №3, 2013.

17) Каирбаева Л.К. Проблемы нормативного регулирования правового мониторинга // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.

18) Шишимбаева С.С. *(переведена в отдел конституционного законодательства)*. Объем предмета Кодекса об административных правонарушениях (новая редакция) и понятия «должностное лицо» в контексте реформирования административного законодательства // Вестник ИЗ РК, №1, 2013г.

19) Дюсенов Е.А. Актуальные вопросы проведения правового мониторинга в Республике Казахстан // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.

20) Даулетханова А.А. «Қазақстанның конституциялық реформа теориясы: құқықтық табиғаты мен аспектілері» // Журнал Фемида №3, 2013.

21) Даулетханова А.А. Конституция Республики Казахстан - основа реформирования общества и развития юридической науки» №3(31) 2013г. С 30-35

22) Касымжанова Д.С. Некоторые аспекты возникновения и развития концепции прав человека // Экономика и право Казахстана, №10, 2013г.

23) Набиева А.С. Некоторые вопросы о государственном социальном заказе // Вестник ИЗ РК, №2, 2013г.

24) Нагашбаева Б.К. К анализу Закона Республики Казахстан «О социальной защите инвалидов в Республике Казахстан // Вестник ИЗ РК, №2, 2013г.

25) Нагашбаева Б.К. Международная оценка уровня коррупции: проблемы повышения эффективности // Сборник материалов международной

научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.

26) Айсин, С.Б., Омарова Н.Н. Этапы проведения правового мониторинга // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.

27) Омарова Н.Н. Некоторые вопросы проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Сборник материалов международной научно - практической конференции «Правовой мониторинг в Республике Казахстан: теория, проблемы, перспективы. - Астана, 2013.

***Далее, сообщаем, что 4 статьи находятся в печать:***

1) Сафарова Т.С., Казиев З.Г. «Мониторинг законодательства в социальной сфере: состояние и ожидания» // Юридическая газета «Человек и Закон» (31.10.2013г.- отправлена для опубликования).

2) Сафарова Т.С., Каирбаева Л.К. «О некоторых проблемах законодательства Республики Казахстан в сфере государственной молодежной политики» // Вестник Института законодательства (выпуск 4)

3) Казиев З.Г. «Проект нового Уголовно-процессуального кодекса: вопросы по некоторым новациям» // сдана для опубликования в сборнике материалов конференции, проводимой НИИ КНБ РК.

4) Омарова Н.Н., Нагашбаева Б.К. «Елбасының Қазақстан халқына «Әлеуметтік-экономикалық жаңғырту - Қазақстан дамуының басты бағыты» атты жолдауы аясындағы Құқықтық мониторингтің өзекті сұрақтары» // Вестник Института законодательства (выпуск 4).

***Вместе с тем, в рамках реализации программы фундаментального исследования за указанный период осуществлена следующая работа:***

1) разработаны предложения, которые легли в основу последующего внесения поправок постановлением Правительства РК от 18.02.2013 №145 в Правила проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденные Постановлением Правительства РК от 25.08.2011г. №964, а также приказом Министра юстиции РК от 25.02.2013г. №56 в Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов, утвержденные приказом И.о. Министра юстиции РК от 28 октября 2011 года №350;

2) 25 апреля 2013 года - семинар-совещание по разъяснению порядка осуществления правового мониторинга и выработке конкретных мер, направленных на устранение выявленных недостатков по итогам правового мониторинга за 2012 год (информация по итогам семинар-совещания в КПМ РК исх.№18-1/и-1552 от 30.04.2013)

3) 31 мая 2013 года - организация проведения секционного заседания «Мониторинг законодательства Республики Казахстан в социальной сфере: теория и практика» международной научно-практической конференции

«Актуальные проблемы совершенствования законодательства Республики Казахстан в условиях нового политического курса», посвященной 20-летию Института законодательства Республики Казахстан

4) *3 июня 2013 года* - семинар-совещание и занятие учебно-методической направленности на тему «Актуальные вопросы теории и практики проведения правового мониторинга законодательства» в Министерстве индустрии и новых технологий Республики Казахстан по вопросам мониторинга нормативных правовых актов

5) *4 июня 2013 года* - семинар-совещание по проведению правового мониторинга для сотрудников Министерства образования и науки Республики Казахстан

6) *2 июля т.г.* - проведение лекции перед студентами, проходящими обучение на летнем семестре, Евразийского национального университета им. Л.Н. Лумилева на тему «15-летие Астаны - символ динамичного и поступательного развития Казахстана»

7) *20 июня 2013 года* - аппаратное обучение в Министерстве культуры и информации РК (№18-06/1163 от 20.06.2013);

8) *в сентябре 2013 года* - участие в обучающем семинаре с руководителями структурных подразделений по разъяснению Правил проведения правового мониторинга Министерство юстиции Республики Казахстан и Институт законодательства Республики Казахстан.

9) *25 сентября 2013 года* - круглый стол по разработке предложений по ведению обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников, организованного Министерством здравоохранения Республики Казахстан.

10) *11 октября 2013 года* - участие Казиева З.Г. в научно-практической конференции «Қазақстанның ұлттық қауіпсіздігі: қазіргі замандағы қауіп-қатерлер», проводимая НИИ КНБ РК.

11) *23 октября 2013 года* участие в семинаре на тему: «Нормативные правовые акты и правовые акты государственных органов: проблемы законодательного регулирования и правоприменения (опыт Германии и стран Европейского Союза)», проведенного Министерством юстиции РК совместно с Институтом законодательства РК и проектом «Казахстан - Германский фонд международного сотрудничества» (Казбаева А.Г., Даулетханова А.А.)

12) *25 октября 2013 года* - участие Дюсенова Е.А. в семинаре по вопросам контроля за соблюдением законодательства средствами массовой информации, организованного Комитетом информации и архивов Министерства культуры и информации Республики Казахстан (гостиница «Думан», г. Астана)

13) *31 октября 2013 года* - Казиев З.Г. принял участие в презентации проекта УПК РК в Мажилисе Парламента.

14) *13 ноября 2013 года* - участие Казиева З.Г. в проведении правового всеобуча в госорганах в 2013 году по вопросам организации и научно-методического обеспечения правового мониторинга;

15) *15 ноября 2013 года* вг. Астане Нуртаев Р.Т. выступил с научным докладом на тему «Профессионализация системы государственной службы на основе строгого соблюдения принципа меритократии как существенный фактор противодействия коррупции в Казахстане» на международной научно-практической конференции, проведенной Академией финансовой полиции совместно с ОБСЕ на тему: «Актуальные проблемы противодействия коррупции и обеспечения экономической безопасности»;

16) *15 ноября 2013 года* - Казиев З.Г. принял участие в работе экспертно-практической конференции по проекту новой редакции УПК РК (Астана, 15.11.2013г.;

17) *28 ноября 2013 года.* - Таукибаева Ш.Ж., Казбаева А.Г. приняли участие внутриведомственном совещании (МТСЗН) по разъяснению порядка проведения правового мониторинга НПА.

18) *26 декабря 2013 года.* - Казбаева А.Г., Нагашбаева Б.К. приняли участие внутриведомственном совещании (АДР) по разъяснению порядка проведения правового мониторинга НПА.