

**АКТЮБИНСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
имени М. БУКЕНБАЕВА**

Жакенов К.Ш.

**«СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН»**

Учебное пособие

Актобе, 2024

УДК 342 (075.8)
ББК 67.401 я 73
Ж 20

Рекомендовано Ученым советом Актюбинского юридического
института МВД Республики Казахстан им. М.Букенбаева

Рецензенты:

1. Утегенов Ч.К. – Утегенов Ч.К. – ассоциированный профессор (доцент)
в области образования Баишев Университета, доктор (PhD)

2. Саханова Н.Т. – начальник кафедры уголовного процесса и
криминалистики Актюбинского юридического института МВД Республики
Казахстан имени М. Букенбаева, полковник полиции

Ж 20 Современное состояние и перспективы развития
административного права Республики Казахстан: учебное пособие /
Жакенов К.Ш. – Актобе: Актюбинский юридический институт МВД
Республики Казахстан им. М.Букенбаева. 2024. 139 с.

ISBN 978-601-384-109-0

Учебное пособие «Современное состояние и перспективы развития
административного права Республики Казахстан» предусматривает изучение
основ государственного управления. Ее содержание тесно связано с
конституционным, административным, уголовным, гражданским и другими
отраслями права Республики Казахстан.

Учебное пособие «Современное состояние и перспективы развития
административного права Республики Казахстан» предполагает
рассмотрение (воспроизведение) аксиоматичных, общепризнанных
теоретических позиций и дискуссионных, проблемных вопросов
административного права Республики Казахстан.

ISBN 978-601-384-109-0

© К.Ш. Жакенов, 2024

© АЮИ МВД РК

им. М.Букенбаева, 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5-6
ГЛАВА 1. Новая модель административного законодательства Республики Казахстан	
§ 1.1 Современное казахстанское административное право.....	7-11
§ 1.2 Эволюция правовой системы Республики Казахстан как основа социально-правового контроля над преступностью.....	11-16
ГЛАВА 2. «Методы административного права: современное понимание, виды, особенности применения»	
§ 2.1 Понятие науки административного права.....	17-19
§ 2.2 Система науки административного права.....	20-24
ГЛАВА 3. «Основные аспектах механизма административно-правового регулирования»	
§ 3.1 Понятие механизма административно-правового регулирования..	25-28
§ 3.2 Структура и виды административно-правовых норм.....	28-30
ГЛАВА 4. «Основы административно-правовой организации государственного управления в современных условиях»	
§ 4.1 Сущность административно-правовой организации государственного управления, складывающиеся в процессе исполнительно- распорядительной деятельности.....	31-35
§ 4.2 Организационно-функциональная структура государственного управления.....	35-40
ГЛАВА 5. «Административно-правовой статус человека и гражданина: понятие, содержание, современное состояние»	
§ 5.1 Административно-правовой статус граждан Республики Казахстан, их административная правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.....	41-45
§ 5.2 Права и свободы граждан по административному праву.....	46-49
ГЛАВА 6. «Административно-правовой статус органов исполнительной власти в условиях административной реформы»	
§ 6.1 Понятие и основные признаки органов исполнительной власти ...	50-55
§ 6.2 Президент и его правовой статус в сфере государственного управления.....	55-58
ГЛАВА 7. «Пробелы в административно-правовом регулировании статуса государственных служащих»	
§ 7.1 Система государственной службы Республики Казахстан.....	59-69
§ 7.2 Государственный служащий и его административно-правовой статус.....	69-77
ГЛАВА 8. «Современное определение административно-правовых форм государственного управления»	
§ 8.1 Понятие и классификация форм государственного управления....	78-82
§ 8.2 Правоприменительная деятельность и ее виды.....	83-86
ГЛАВА 9. «Методы государственного управления: вопросы теории»	
§ 9.1 Понятие и сущность методов государственного управления, их	

классификация.....	87-92
§ 9.2 Меры административного пресечения.....	93-96
ГЛАВА 10. «Проблемы обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении»	
§ 10.1 Содержание и значение законности и дисциплины в государственном управлении.....	97-103
§ 10.2 Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.....	103-108
ГЛАВА 11. «Понятие и основание административной ответственности в науке и законодательстве»	
§ 11.1 Действие законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве.....	109-111
§ 11.2 Административная ответственность.....	111-115
ГЛАВА 12. Научные подходы к рассмотрению целей административных взысканий	
§ 12.1 Административные взыскания как средство реализации административной ответственности.....	116-121
§ 12.2 Дифференцированный институт «основных» и «дополнительных» мер административных взысканий.....	121-125
ГЛАВА 13. «Актуальные аспекты органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях»	
§ 13.1 Подведомственность дел об административных правонарушениях иным органам и должностным лицам.....	126-130
§ 13.2 Разграничение компетенции органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.....	130-135
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	136-138

ВВЕДЕНИЕ

В условиях продолжающейся административной реформы происходит обновление административного законодательства, изменения в структуре органов исполнительной власти, появляются новые сферы регулирования. Это влияет на понимание сущности административного права в современных условиях, его системы, принципов и функций.

Постоянные изменения в законодательстве, социально-экономические преобразования, продолжающееся реформирование системы органов исполнительной власти приводят к перманентному расширению круга общественных отношений, регулируемых административным правом. Поэтому научная полемика относительно сущности административного права в новых условиях, изменении его предмета, метода и системы ведется весьма активно.

Право, как регулятор общественных отношений не может существовать вне общества, социума, и тех самых общественных отношений, которые в нем возникают в силу объективных или субъективных причин. Общественные отношения, в свою очередь, возникают, развиваются и отмирают под влиянием огромного числа факторов. Исторический путь, пройденный тем или иным государством, полностью определяет черты и особенности его системы права. И Казахстан не исключение.

В настоящее время в науке административного права значительное внимание уделяется вопросам развития административной юстиции - то есть системы обжалования частными лицами действий и решений публичной администрации. Эта проблема имеет первостепенное значение, в том числе, потому, что способствует демократизации и повышению прозрачности деятельности административных органов, что особенно важно для Республики Казахстан.

Учебное пособие «Современное состояние и перспективы развития административного права Республики Казахстан» - предусматривает изучение основ государственного управления. Ее содержание тесно связано с конституционным, административным, уголовным, гражданским и другими отраслями права Республики Казахстан.

Учебное пособие «Современное состояние и перспективы развития административного права Республики Казахстан» предполагает, как рассмотрение (воспроизведение) аксиоматичных, общепризнанных теоретических позиций и дискуссионных, проблемных вопросов административного права Республики Казахстан.

Система административного законодательства представляет собой стройную структуру, имеющую общие черты с системами других отраслей. В то же время дана система имеет ряд отличий. Как и многие другие отрасли права, административное право делится на две части: общую и особенную.

В рамках Учебного пособия «Современное состояние и перспективы развития административного права Республики Казахстан» магистранты на

основе комплексного подхода изучат в проблемном и научно-исследовательском аспекте нормы как Общей так и Особенной частей.

Практическое развитие у магистрантов системного анализа проблемы позволяет не только усваивать содержание принципов административного права и особенности административно-процессуального производства, но и развитие умения оперативного определения средств и способов решения проблем возникающих в правоприменении.

Учебное пособие «Современное состояние и перспективы развития административного права Республики Казахстан» является, развивающей логико-правовое и научно-исследовательское мышление, вследствие чего данное пособие является важной составляющей теоретической части обучения в научно-педагогической магистратуре.

ГЛАВА 1.

Новая модель административного законодательства Республики Казахстан

§ 1.1 Современное казахстанское административное право

Административное право - это базовая отрасль права, изучающая правовую сторону государственного управления. Система административного права состоит из общей и особенной частей. Общая часть включает в себя основной понятийный аппарат, институт государственной службы, формы и методы государственного управления, институт административного принуждения и административной ответственности. Особенная же часть данной дисциплины рассматривает особенности государственного управления и регулирования во всех отдельно взятых сферах жизнедеятельности общества и государства. Органы государственной власти - самая большая, самая мощная часть государственной машины. Она непосредственно распоряжается огромными бюджетными, природными и иными ресурсами страны. Органами государственной власти подчинены почти все существующие средства физического принуждения - войска, полиция, контрразведка, исправительно-трудовые учреждения, психиатрические больницы и т.д. Власть, которой она обладает, - огромная социальная сила. Ее правильное использование серьезно способствует тому, чтобы страна стала процветающей. Субъективизм, некомпетенность, произвол, злоупотребления при осуществлении государственной власти приносят обществу колоссальный вред. Эффективность в деле осуществления безопасности граждан, общества, страны, реализация социальных и экономических программ, конституционных прав и свобод граждан во многом зависит от деятельности органов государственной власти.

В соответствии с Конституцией РК 1993, а затем и 1995 года государственная власть в Республике Казахстан подразделяется на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная власть представляет собой самостоятельную ветвь власти, состоящую из определенной системы органов, основной целью которой является обеспечение государственного управления в целом и отдельно каждой отрасли, и реализация законов и иных нормативно-правовых актов на всей территории и во всех отраслях. История административного права и определение его предмета на рубеже XIX-XX вв.

Анализ первоначал административного права показывает, что родословная норм данной отрасли уходит к правовым системам Древнего Востока и античного Запад (кодекс Хаммурапи, публичное право Древнего Рима), но их количественный рост и объединение в организационную совокупность, в отрасль права приходится на Новое и Новейшее время. Появление и развитие данной отрасли обусловили три фактора:

- необходимость регламентировать охрану общественного порядка в крупных городах;

- потребность в регламентации государственного управления;
- обеспечение реализации субъективных прав граждан. Начало развитию науки административного права положила камералистика - наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении.

Корни этой старейшей науки уходят в шестнадцатое столетие. В античное время и в средние века при феодализме жизнь людей в основном протекала в селах и небольших городах, где все хорошо друг друга знали и где проблема общественного порядка в смысле защиты жизни, здоровья, собственности и чести не была актуальной. Сельская и городская общины своими силами выполняли функции полиции. Такая община внимательно наблюдала за всеми приезжими и теми своими членами, которые были склонны к совершению правонарушений и различных эксцессов. К тем, кто преступал законы и нарушал общественный порядок, общество относилось крайне сурово и подвергало жестокой уголовной репрессии. Впоследствии в начале XIX в. французский мыслитель Жозеф де Местр скажет, что в средневековой Европе людей воспитывали два персонажа - палач и священник. Но на смену средним векам с их крестовыми походами, кострами инквизиции и лобным местом в каждом крупном населенном пункте пришла эпоха Возрождения, отличавшаяся более мягкими нравами, интенсивным развитием культуры и экономики, появлением большого количества крупных городов, таких как Москва, Париж, Лион, Венеция, Кельн. Одним из существенных признаков таких городов стало наличие в них мест, имевших общественное значение: улиц, площадей, ярмарок и базаров, торговых лавок, бань и аптек. Процессы урбанизации как в Западной Европе, так и в России приводили к скоплению в этих местах не только торгово-промышленного населения и горожан, но и бродяг, нищих, дезертиров, цыган, беглых крепостных крестьян и т.д., что, естественно, приводило к росту уровня преступности, постоянно угрожало общественному порядку, портило социальный ландшафт.

Центральная власть, которая в XVII- XVIII вв. постоянно усиливалась и превращалась в абсолютную во Франции, Швеции, Пруссии и России, реагирует на новую ситуацию в городах созданием единого полицейского пространства и специального аппарата, призванного оперативно и профессионально осуществлять борьбу с преступностью и охранять общественный порядок. Первые зачатки полицейского аппарата наблюдаются во Франции при Ришелье, но организация этого аппарата получает завершение в эпоху Людовика XIV. Аналогичные явления происходят в России, где первые полицейские учреждения создаются Петром I и на протяжении всего XVIII в. постепенно охватывают все города страны. Изданные русской администрацией и полицией нормативные акты, начиная с петровских времен, объединились в полицейское законодательство. Общее мнение полицейстов XVIII -XIX вв. о полицейской деятельности выражали следующее: это деятельность по охране публичного и гражданского порядка, существующих благ, личных и имущественных. Полицейская власть

государства проявляется в надзоре, законодательстве, в предупредительных мерах и полицейской юрисдикции. Однако приблизительно с 20-х годов XIX в. вследствие водворения в большинстве стран Западной Европы конституционных форм правления и выделения на основе разделения властей поля общественных отношений, регулируемых полицейским правом, резко расширяется. Отношения в сфере государственного управления становятся сложными. Полицейское право для регламентации этих отношений оказалось узкой отраслью. Поэтому во второй половине XIX в. выдвигается понятие «право управления». Это право устанавливает принципы управления, прерогативы по применению дисциплинарного принуждения, очерчивает правовое положение таких важных институтов исполнительной власти, как правительство и армия, регулирует деятельность государственных служащих, их обязанности и права, их ответственность в случаях злоупотребления властью и нарушения прав граждан. Но понятие «право управления» фиксировало преимущественно государственно-управленческие реальности и не охватывало всех отношений, связанных с деятельностью исполнительной власти. Отсюда - появление во второй половины XIX в. понятия «административное право», которое оттеснило термин «право управления», т.к. имело черты родового понятия и могло распространяться на обе основные части административно-правовой действительности - полицейскую и управленческую. Данное понятие охватывало еще одну часть административно-правовой действительности, а именно - отношения, связанные с защитой прав и свобод граждан. Возникает институт административной юстиции как одна из важнейших гарантий прав гражданина и как разновидность государственного контроля. Крупные ученые-административисты конца XIX - начала XX вв. О. Майер и А. Елистратов указали на притязания отдельной личности как на еще один источник образования административного права. Административное право как наука - система категорий, суждений и выводов об административно-правовых явлениях. Административное право - это базовая отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в процессе организации и деятельности исполнительных органов государства

Актуальность изучения системы современного казахстанского административного права обосновывается теми общественными процессами, которые в настоящее время происходят в стране при осуществлении государственного управления.

Необходимость оптимизации государственного управления, появление новых сфер общественных отношений, в управлении которыми государство ранее не участвовало, осуществление защиты прав и свобод личности, вовлеченных в сферу публичных отношений, - все это требует новых подходов к формированию нормативно-правовой основы деятельности органов исполнительной власти и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления.

В современной учебной литературе по административному праву учеными административистами высказывается мнение, что кроме предмета правового регулирования, как критерия построения современного административного права, следует выделять еще и систему административного законодательства.

Так, 5 июля 2014 года был принят новый кодекс об административных правонарушениях, который направлен на существенное реформирование административно-деликтного законодательства. Он регулирует вопросы административно-деликтного права (нарушения правил дорожного движения, таможенного, трудового, семейного права и других подобных правонарушений).

Субъективный критерий, который заключается в системе законодательства и зависит от воли законодателя, предопределяет построение системы отрасли административного права, которая по своей природе является явлением объективным. Безусловно, нельзя исключать влияние системы административного законодательства на развитие системы отрасли права, но это влияние является вторичным либо опосредованным, не играющим решающей роли в построении системы административного права.

Среди критериев построения системы современного казахстанского административного права следует выделить:

а) цель административного права, сформированная государственной властью (Президентом РК и Правительством РК);

б) административно-правовая политика, которая понимается как вид государственной политики, в различных сферах общественной жизни, облакаемая в юридическую форму процессом государственного властвования, имеющим собственное содержание, выраженное в комплексе элементов (объекты, цели, задачи, функции, принципы, содержание, субъекты, формирующие и реализующие государственную политику, приоритеты и последствия ее реализации), действующих в определенной сфере общественных отношений и представляющих собой форму государственно-политической деятельности;

в) научная теория, обосновывающая на научно-теоретическом уровне содержание и системы отрасли административного права;

г) предмет административно-правового регулирования управленческих отношений, т.е. возникающей в процессе осуществления уполномоченными органами государства административно-публичной деятельности.

В связи с этим, при классификации норм на отрасли права должен быть вычленен определенный вид социальной деятельности, т.е. обособленный круг общественных отношений, которые характеризуются единством социального назначения и однотипностью своей структуры;

д) направление управленческого воздействия субъекта на объект управления в результате административно-публичной деятельности.

Основываясь на предложенных критериях построения системы административного права, можно формировать систему элементов данной

отрасли права, которая складывается из внутреннего и внешнего административного права, которые, в свою очередь, складываются из институтов и подотраслей права. Кроме того, представляется уместным признать, что данные критерии могут быть использованы для дальнейшего исследования вопросов системы административного права современного Казахстана.

§ 1.2 Эволюция правовой системы Республики Казахстан как основа социально-правового контроля над преступностью

В ходе своего исторического развития казахский народ создал три типа государственности. Первый тип – кочевое государство. Оно было упразднено в связи с вхождением в состав Российской империи. Второй тип – советская государственность. Здесь Казахстан был частью Союза ССР как единого многонационального государства. Третий тип государства – независимая государственность, возник после распада Союза ССР – суверенный Казахстан. 16 декабря 1991 г. на карте мира появилось новое государство – Республика Казахстан, которое уже в следующем году, 2 марта 1992 г., стала полноправным членом ООН. Стратегия современного развития казахской государственности основывается на всемерном поддержании единства страны, обеспечении национальной безопасности. Здесь высшими ценностями государственно-правовой жизни признаются такие явления, как «целостность государства», «государственная и национальная безопасность», «суверенитет государства». Эти идеи закреплены в Стратегии развития Казахстана–2050 [1].

«Государственность» гораздо более широкое понятие, чем «государство». В теории государства и права государство определяется как политическая власть, осуществляющая управление обществом в пределах определённой территории. Тогда как государственность определяется как сложный комплекс элементов, структур, институтов публичной власти, а также компонентов неполитического характера, обусловленных самобытностью (спецификой) социально-экономических, политических, духовно-нравственных условий жизнедеятельности конкретного народа или объединения народов на определенном этапе развития общества [2, с. 34].

Государственность – это форма общества в конкретное историческое время, качественная характеристика его элементов и институтов, составляющая основное содержание и определенную черту общества и государства. При этом на состояние общества, строй общественных отношений оказывают влияние не только государственная власть, ее структуры, но и другие институты, в том числе неполитического характера, например, экономическая, социальная, духовная, информационная и другие системы, а также международная обстановка. Особенности географического положения Казахстана, климатические условия, постепенное приращение территории, населенной народами с различными, но в то же время во многом

схожими условиями жизни, традициями и религиями, создали неповторимую уникальную специфику страны, которая предопределила возникновение ряда неповторимых черт казахской государственности таких, как евразийство, государственный патернализм и традиционализм и многое другое. Отметим, что на развитие государственности также оказывают существенное влияние такие явления, как менталитет и правовая культура. Без этого понимания практически невозможно получить положительный результат при проведении каких бы то ни было государственных преобразований. Присоединяемся к мнениям ученых о том, что на развитие государственности Казахстана основное влияние оказали историко-географические факторы. К ним относятся особые географические и природные факторы, климатические условия, наличие или отсутствие угрозы стихийных бедствий (землетрясений, наводнений, засух), экологическая обстановка и состояние окружающей природной среды, наличие ископаемых и природных ресурсов (пригодных для сельскохозяйственной обработки земель, пресной воды, месторождений топлива и минерального сырья) [3].

Отметим, что Казахстан является унитарным государством. Академик Г. Сапаргалиев подчёркивает, что территориальная целостность Казахстана сложилась исторически. Исторические факты доказывают неправомерность суждений и мнений о якобы «случайности» образования территории Казахстана [4, с. 209].

Отметим, что природно-географические факторы могут создавать для развития государства прочную основу или, напротив, сдерживать его. К примеру, французский мыслитель Монтескье установил связь законов с климатом. Он полагал, что характеристика территории влияет на дух народа, который здесь проживает. Эти взгляды были выражены Монтескье в таких произведениях, как «Персидские письма», «О духе законов». Приведем некоторые высказывания мыслителя: «От различия в потребностях, порождаемого различием климатов, происходит различие в образе жизни, а от различия в образе жизни – различие законов», «Холодный климат делает людей более крепкими, а, следовательно, и более активными, трудоспособными, целеустремлёнными. Жара приучает к лени, изнеженности, равнодушию» [5].

Полагаем, что казахская государственность формировалась как демократическая в связи с кочевым образом жизни. Это предполагало свободу кочевников, основанную на знании, прежде всего, законов природы, а также на неукоснительном соблюдении обычаев и не связанную жесткими рамками писаных законов. Академик Зиманов С.З., характеризуя право казахского народа, подчеркивал: «Казахское право, основными источниками которого были обычно-нормативная система, культурные традиции Великой степи, проявляло на протяжении многих веков удивительную жизнеспособность и стойкость в условиях прямого и косвенного насилия чужестранных государств, мощного влияния их идеологии. Завидная живучесть Казахского права в его изначальной, древней форме наперекор

всем изменениям и революциям, про несшимся на степном пространстве Казахстана, объясняется тем, что в его основе и самой структуре, в его нормативной системе лежали народность и вольная, естественная свобода человека, то есть такие нравственные идеалы и принципы, которые созвучны вечным стремлениям человека и человечества. Это было одной из фундаментальных причин того, что Казахское право оказалось сильнее мечей узурпаторов и их режима» [6, с. 23-24].

Полагаем, что в формировании современной правовой системы Казахстана должны быть использованы опыт и достижения правовой культуры казахского народа. И здесь большое значение имеют принципы традиционной правовой культуры казахского народа. Наиболее значим принцип формального равенства. Данный принцип преломлялся в правовой свободе всех членов традиционного казахского общества, в уважительном отношении к личности и отсутствии раболепного поклонения власти, в незакабаленности деспотическими устоями, в свобододлюбивом образе жизни, в развитом устном народном творчестве, во всей духовной культуре народа. Полагаем необходимым затронуть вопрос об использовании в правовой системе Казахстана западных институтов демократии. Осмысление достоинств и недостатков западной правовой культуры и возможности его перенесения на казахстанскую почву приводит нас к выводу о том, что необходимо разумное сочетание ценностей западной правовой культуры и достижений национальной правовой культуры, использование прежнего исторического правового опыта. Полагаем, что правовую систему Казахстана не обходимо развивать, базируясь не на формально заимствованных у развитых стран демократических принципах и правовых норм, а на таких принципах права и демократии, которые были бы органичны с традиционными ценностями на родов Казахстана. При этом демократические принципы и правовые нормы не будут вступать в противоречия с ценностями традиционных культур Казахстана. В противном случае при формальном заимствовании демократических принципов и правовых норм могут возникнуть неразрешимые противоречия в разных сферах, в том числе и правовых. Государственность связана с формой правления. Как известно, в Казахстане президентская форма правления.

Современная модель президентской формы правления в Республике Казахстан была сформирована с учетом ряда факторов. При этом, по мнению казахстанского ученого Мухамеджанова Б.А., были учтены традиции государственного развития Казахстана в досоветское время, а также опыт государственного строительства Казахской ССР и ведущие тенденции совершенствования системы государственного управления в экономически и политически развитых государствах мира [7, с. 12].

Для Республики Казахстан, как и других постсоветских республик, в условиях формирования правового государства и гражданского общества наиболее предпочтительной является президентская форма правления. Обратимся к мнению казахстанского ученого Б.А. Майлыбаева.

В монографии «Становление и эволюция института Президента Республики Казахстан: проблемы, тенденции, перспективы (опыт политико-правового исследования)» Б. Майлыбаев подчеркивает: «Президентская власть необходима для организации и налаживания сложной системы общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, созидательной, интегративной и охранительной деятельности. Другие ветви власти не в состоянии взять на себя данную совокупность функций в полном объеме, учитывая многообразие общественных отношений, обретающих особую динамику в переходный период» [8, с. 34].

Академик С. Сартаев подчеркивает, что в условиях распада Союза ССР, приведшего к кризису государственной власти в целом, образованию политического вакуума, полному разрыву правовой преемственности страны, единственно правильным и закономерным явилось создание сильной президентской власти [9].

Выбор формы правления осуществляется не случайно и произвольно, а в ответ на конкретные традиции общества, и этот выбор сознательно принимается как средство решения проблем, представленных этими традициями. Подчеркнем, что в системе государственной власти главным считается способность обеспечивать целостность, суверенность, безопасность, упорядоченность и развитие общества. Предназначение (миссия) государственной власти усматривается не в ней самой, а в обеспечении ею потребностей, интересов и целей общества, объединенного в соответствующее государство.

Исходя из современных политических реалий Казахстана, полагаем, что установление президентской формы правления полностью отражает общественные потребности и основывается на соответствующей политической культуре, связанной с исторической ролью главы государства. Полагаем справедливым мнение ведущих казахстанских ученых, в том числе Малиновского В. о том, что президентская форма правления Республики Казахстан, установленная Конституцией 1995 г., вполне отвечает реалиям переходного времени и способствует стабильности курса постепенной политической модернизации страны. Именно в этом историческом контексте необходимо решать вопрос о перспективах совершенствования президентской формы правления в Казахстане, превращения ее в президентско-парламентскую [10].

Таким образом, Глава государства как обще национальный политический лидер осуществляет основные функции, направленные на консолидации всего многонационального казахстанского общества. Одним из главных достижений Президента РК является обеспечение Главой государства политической стабильности страны в современных условиях. Президентская форма правления позволяет интегрировать законодательную и исполнительную ветви власти в единый работающий механизм, основанный на системе сдержек и противовесов, эффективного их

взаимодействия. Президент, имеющий весомые полномочия, при этом должен ориентироваться на парламентское большинство и в соответствии с этим строить политику. Неотъемлемыми прерогативами Парламента должны стать сильные контрольные полномочия, более эффективный контроль за деятельностью Правительства и др.

Современная казахстанская государственность в международном контексте развивается на основе утверждения Казахстана на международной арене как суверенного и независимого государства, вовлеченного в международное общение как самостоятельный субъект. Идет процесс укрепления связей РК с государствами-участниками Содружества Независимых Государств. Казахстан выступает как инициатор многих интеграционных программ в рамках Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического пространства. Отметим включенность Казахстана в процессы глобализации и участие республики в международных организациях универсального характера (Организация Объединенных Наций, Международный валютный фонд, ОБСЕ и др.). В 2010 г. Казахстан председательствовал в ОБСЕ. Большое значение имеет участие РК в таких международных организациях, как ШОС, ОДКБ, АТЦ СНГ. Это, в первую очередь, не обходимо для обеспечения безопасности личности и общества, сохранения территориальной целостности, независимости государства. В Казахстане создана развитая правовая система, при этом признается приоритет принципов и норм международного права, а также международных договоров Республики Казахстан.

Таким образом, в настоящее время в Республике Казахстан идет активный процесс дальнейшего укрепления независимой казахстанской государственности, адекватной новым угрозам и вызовам, а также адекватный современному уровню развития гражданского общества и становления демократических институтов.

Сегодня Казахстан стоит на рубеже нового этапа политической модернизации. Основная цель проводимых в Казахстане политических реформ изначально была направлена на строительство демократического государства с развитым гражданским обществом, которые, в свою очередь, возможны лишь на основе эффективно функционирующей рыночной экономики. И можно смело утверждать, что цель эта для нашей страны вполне достижима, что и демонстрируют результаты уже проделанной работы в данном направлении.

Процесс продвижения Казахстана в направлении правового демократического строительства прежде всего предполагает переосмысление пройденных этапов становления самой правовой системы, периодов ее трансформации, а также и определение перспектив дальнейшего развития.

При этом, принимая во внимание особенности исторического контекста, ознаменовавшиеся обретением независимости, необходимо отметить, что суверенный этап казахстанской государственности, несмотря на его исключительную социальную и политическую значимость, не может

рассматриваться в отрыве от предшествующих временных веков, обусловивших и во многом естественным образом предопределивших современные социально-правовые реалии.

В связи с этим отметим, что вопросы развития современного казахского права вообще, и, в частности, его отдельных отраслей, до сегодняшнего дня остаются одним из узких мест в национальной юридической науке.

Вопросы для контроля:

1. Дайте характеристику административному праву как самостоятельной отрасли права.
2. Выделите основные критерии построения системы современного казахстанского административного права.
3. Современная казахстанская государственность в международном контексте как самостоятельный субъект.

ГЛАВА 2.

Методы административного права: современное понимание, виды, особенности применения

§	2.1	Понятие	науки
административного права			

Наука административного права – это поиск наилучших вариантов формулирования норм административного права, их применения, классификация и систематизация этих норм. В процессе накопления и обработки научных знаний об административном праве используются определенные *методологические средства*, которые помогают обработке этих знаний, превращению их в систему продуманной и понятно изложенной информации.

К таким средствам, образующим состав науки административного права, относятся предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология, категории науки, отраслевая библиография, история науки.

Наука административного права, во-первых, включает деятельность специалистов в данной области знаний, выражающуюся в изучении, объяснении административно-правовых явлений; во-вторых, представляет собой определенную сумму накопленных, осмысленных и систематизированных знаний о нормах административного права, административно-правовых институтах, понятиях и категориях.

Следовательно, административное право является одной из фундаментальных отраслей правовой системы любого государства. Оно всегда имело и имеет большое общественное значение для жизнеобеспечения и регулирования отношений, складывающихся в обществе. Актуальность историко-правового исследования развития административного права состоит в системном изучении внутреннего развития форм управления, организации государственного управления, развития норм, понятия, задач, направлений и в целом науки административного права.

Необходимо заметить, что на становление полицейского права значительное влияние оказало развитие самой полиции и полицейских учреждений.

Науки разделяют на общественные (гуманитарные): философия, история, социология, культурология, политология, экономическая теория, юриспруденция и др.; естественные: астрономия, физика, химия, биология, математика и др.; технические: механика, гидравлика, технология металлов и др.

Юридические науки, в свою очередь, делятся:

- на историко-теоретические: история права и государства, история политических и правовых учений, теория права и государства;
- отраслевые: конституционное право, административное право, уголовное право, гражданское право, трудовое право, семейное право, земельное право и др.;

- **прикладные:** криминалистика, криминология, судебная бухгалтерия, судебная медицина, юридическая психология и др.;

- **международные:** международное публичное право, международное частное право;

- **изучающие зарубежное государство и право:** римское право, конституционное право зарубежных стран, история государства и права зарубежных стран.

Наука «административное право» (административно-правовая доктрина) – составная часть российской правовой науки, система научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и о предмете его регулирования.

Предмет науки «административное право» – наиболее общие закономерности развития и функционирования государственного управления, состояние и перспективы развития административно-правового законодательства.

Элементы предмета науки «административное право»:

- 1) административное право, как отрасль права (административно-правовое законодательство);
- 2) закономерности возникновения, развития и функционирования государственного управления;
- 3) система административно-правовых категорий и понятий (категориальный аппарат);
- 4) история развития административного права;
- 5) правоприменительная практика субъектов административного права;
- 6) зарубежное административное право (сравнительное правоведение);
- 7) прогнозы и рекомендации по совершенствованию и развитию административного права.

Метод науки «административное право» совокупность средств, приемов и способов, посредством которых изучаются административно-правовое законодательство и предмет его регулирования.

Методы науки «административное право» делятся на общенаучные (используемые во всех науках) и частнонаучные (используемые в конкретной науке).

Общенаучные методы:

- диалектика – метод познания явлений действительности в их взаимосвязи и развитии;

- анализ – расчленение (идеальное или реальное) объекта на составляющие его элементы;

- синтез – метод, обратный анализу, соединение элементов в единое целое;

- аналогия – правдоподобное вероятное заключение о сходстве двух предметов в каком-либо признаке на основании установленного их сходства в других признаках;

- дедукция – метод познания, который ведет от общего к частному; от общего положения к особенному;
- индукция – метод познания от отдельного, особенного к всеобщему, закономерному и др.

Частнонаучные методы:

- системный – рассмотрение объекта как системы, выявление его связей как внутри, так и во вне системы;
- сравнительного правоведения – изучение системы административного права путем его соотношения с аналогичными системами зарубежных стран; соотношение административно-правовых институтов с правовыми институтами других отраслей российской системы права;
- формально-юридический – метод исследования, при котором административное право изучается в «чистом» виде, в изоляции от других социально-правовых явлений (экономики, политики, экологии и т. д.);
- юридического эксперимента – апробация административно-правовых новелл в сфере государственного управления в ограниченном масштабе с целью определения их эффективности и дальнейшего использования в более широких масштабах;
- правовое прогнозирование – изучение перспектив развития конкретных государственно-управленческих явлений в будущем.

Методика - совокупность приемов, средств, способов исследования определенного объекта государственного управления. Достижение поставленных познавательных целей во многом предопределяется методикой. Ошибка в выборе средств ведет к искажению полученных при этом результатов.

Наука «административное право» выполняет следующие *функции*:

- 1) познавательную (эвристическую) – состоит в познании и констатации административно-правовых явлений;
- 2) интерпретационную (объяснительную) – состоит в разъяснении сущности административно-правовых явлений;
- 3) методологическую – состоит в поиске конкретного инструментария, при помощи которого исследуется административно-правовая действительность;
- 4) организационно-управленческую – заключается в выработке механизма преобразования административно-правовых институтов и норм, укреплении законности;
- 5) идеологическую – состоит в разработке обобщенных взглядов на административное право, государственное управление, исполнительную власть и в конечном итоге на повышение правового сознания граждан и общества;
- 6) прогностическую – состоит в предвидении того, в каком направлении и насколько изменятся управленческие отношения.

Если предмет науки административного права в определенной степени обусловлен объектом познания и строго отграничивает круг собираемых наукой знаний, то система науки для удобства пользования этими знаниями приводит их в порядок. "Наука - это система, т.е. приведенная в порядок на основании известных принципов совокупность знаний", - писал И. Кант. Научный материал об административном праве включает обширную массу информации: "законоведение", т.е. комментирование действующих правовых норм, основные категории, концепции, теоретические построения, материал о практике управления и правоохранительной деятельности. Важное место в научном материале занимают практические рекомендации для законодателя и государственного служащего, т.е. предложения о совершенствовании и применении действующего законодательства. Однако эти знания не есть разрозненная и хаотичная масса информации - они классифицированы на части, а части расположены в соответствии с логикой, дидактическими принципами и здравым смыслом, т.е. систематизированы.

Каждая предыдущая часть (блок знаний) служит основой для изучения и понимания последующих, каждая последующая имеет опору в предыдущей. Вопрос о системе науки административного права нередко смешивается с вопросами о системе административного права и о системе преподавания. Действительно, система науки той или иной отрасли определяется системой самой отрасли права, но это не означает их полного совпадения. Вместе с тем система науки отрасли в свои очередь кладется в основу системы преподавания соответствующей учебной дисциплины и находит свое отражение в материалах учебников. Поэтому разговор о системе науки административного права неизбежно затрагивает вопрос о системе административного права и предполагает анализ системы его преподавания. Необходимо заметить, что в 30-50-х годах в литературе по административному праву сложилось недостаточно обоснованное мнение, превратившееся постепенно в стойкое научное представление, согласно которому система отрасли система науки и система учебной дисциплины, будучи производными одна от другой, подразделяются каждая на Общую и Особенную части. Однако у этого представления имеется, на мой взгляд, два методологических недочета, которые ставят под сомнение его бесспорность.

1) Делению научного материала на Общую и Особенную части положил начало учебник административного права 1940 г., который создавался в сложной обстановке второй половины 30-х годов и в большой спешке. В нем обширная Особенная часть, где изложена система отраслевого управления, занимает 340 страниц и 140 страниц отведены Общей части. Данная конструкция была заимствована с курсов гражданского и уголовного права. Но если система науки (преподавания) гражданского права развивалась естественно и, так сказать, "двигалась" логически нормально по схеме "система отрасли - систем науки - система преподавания", то система наук

административного права в СССР формировалась от обратного и априорным методом: сначала была определена система изложения учебного материала, воплотившаяся в учебнике 1940 г., затем были определены система науки и систем отрасли. Возможно, не стоило говорить так подробно об учебнике 1940 г., но он задал направление всему преподаванию административного права в 40-90-х годах в вузах и техникумах, всем программам по административному праву и, скажем прямо способствовал созданию представления, что наука административного права также подразделяется на Общую и Особенную части.

2) Распространение схемы "Общая - Особенная части", принятой в науке уголовного и гражданского права, на административное право, а также на ее науку и преподавание не имело достаточного основания также потому, что первые две отрасли по ряду параметров отличаются от последней. Уголовное право и гражданское право - важнейшие отрасли права, но структурно менее сложные и по содержанию более одномерные, чем административное право.

Общественные отношения, регулируемые этими отраслями права, отличаются большим однообразием, большей однородностью и постоянством. На долю наук названных отраслей права при их изучении и построении системы выпадает сравнительно простая задача классификации правовых норм на две большие группы: нормы-дефиниции и нормы-принципы, составляющие Общую часть отрасли; рабочие нормы, образующие Особенную часть. Поэтому уголовное право и гражданское право давно кодифицированы, и по этим отраслям подготовлены кодексы, отличающиеся многовековой логической обработанностью и высоким уровнем литературной шлифовки.

Административное право регулирует общественные отношения, хотя и спаянные признаком управления, но резко противоположные по своей природе: регулятивные и охранительные (деликтные), вертикальные и горизонтальные, внутриаппаратные и внешнеорганизационные. В административном праве как совокупности правовых норм при любом их построении: институционном, отраслевом, процессуальном и функциональном, - нормы-дефиниции и нормы-принципы ни количественно, ни качественно не могут претендовать на место, каковое аналогичные нормы занимают в уголовном и гражданском праве. При функциональном построении норм административного права, которое шире и глубже отражает административно-правовые реалии, нормы-дефиниции и нормы-принципы в подавляющем большинстве включаются в каждую из трех составных частей, обеспечивая внутри подотрасли реализацию других административно-правовых норм.

В сконструированной в 30-80-х годах институционно-отраслевой системе науки, искусственно объединившей в одно целостное образование два различных построения административного права с их названиями "Общей" и "Особенной" частей, воплотились марксистские положения с ориентацией на исчезновение в социалистическом обществе полицейского

права, права административной юстиции и других правовых институтов административного права. Вместе с тем нельзя не поставить в заслугу ее авторам, что в данной системе нашли отражение, хотя и в искаженной форме, сложившиеся в СССР после принятия Конституции 1936 г. управленческие реалии. Пришло время поставить вопрос о замене институционно-отраслевой системы науки административного права функциональной, которая может более полно охватить научный материал, более правильно распределить и, что особенно существенно, разумнее и доступнее объяснить его. Каковы же особенности системы науки административного права и, в частности системы, опирающейся на функциональное расположение административно-правовых норм?

Прежде всего необходимо отметить, что в системе науки обнаруживается, простирается система самого административного права. Подотрасли административного права (управленческое право, полицейское право, право административной юстиции) с находящимися в них правовыми институтами и разделы научного материала в принципе соответствуют друг другу. В системе науки административного права в определенной степени объективируется система административного права.

Система науки, будучи системой знаний об административном праве, его подотраслях и правовых институтах, располагает изучаемые явления согласно внутренне присущей им последовательности, указывая каждому блоку правовых норм свое строго определенное место. Однако система науки административного права шире и богаче системы отрасли права. Она представляет собой не только систему научных знаний о действующем административном праве и его институтах, но также знания о наиболее общих категориях (понятиях) административного права: предмете, методе, системе и принципах административного права, административно-правовых нормах и административных правоотношениях, их видах, субъектах и объектах этих отношений, об исполнительной власти, ее признаках и функциях. Это - базисные категории первого уровня. По сравнению с другими категориями административного права они не прямо объективируются в административно-правовых нормах (нормах-дефинициях и нормах-принципах), но являются абстракциями, отражающими самые существенные стороны административно-правовой действительности. В известной степени это - внеправовые явления, но составляющие исходную базу для изучения явлений административно-правовых и образующие догматическую часть науки (пропедевтику). Эта часть предшествует трем другим, в которых концентрируется материал об административном праве: управленческом, полицейском, праве административной юстиции. Система науки административного права богаче системы одноименной отрасли потому, что она включает в догматическую часть науковедческий раздел, а именно: материал о предмете, методологии, системе и истории науки. Курс любой науки (тем более курс преподавания) следовало бы начинать с объяснения, что собой представляет данная наука, на какой объект

направлена, откуда она родом. Наука (учебная дисциплина) должна как бы представиться, назвать себя и рассказать о себе. Этот раздел является чрезвычайно важным, особенно в переломные эпохи, когда происходит "переоценка ценностей" и важно точно определить границы предмета самой науки. Система науки административного права не копирует систему отрасли, но объясняет ее, применяя для этого соответствующий понятийный инструментарий. Она не является чем-то застывшим и раз навсегда установленным, развивается в ходе поступательного движения регулируемых административным правом общественных отношений. С этой стороны система науки динамичнее системы одноименной отрасли: быстрее воспринимает изменения жизни, откликается на новые социальные потребности, оперативнее вносит коррективы в содержание своих частей. Так, в социальной действительности многих государств мира, в том числе в нашем, за последние десятилетия произошли изменения, связанные с "отпочкованием" новой ветви власти - контрольной. Специфика контрольной власти состоит в том, что она носит совокупный характер и осуществляется комплексом однопрофильных органов, значение которых в настоящее время в системе органов власти быстро возрастает.

Данный аспект дает право на научное вычленение контрольной власти из области государственного управления и перенос ее в ту часть научного материала, где излагается институт административной юстиции. Последняя оказывается тем узлом, который стягивает в одно целое все другие контрольные механизмы и образует сердцевину контрольной власти. Поэтому в системе науки административного права контрольные отношения и регулирующее их контрольное право могут найти свое место, хотя научные исследования и поиски в этом направлении должны продолжаться. Особенностью системы науки административного права является то, что она интегрирует материал о всех системах административного права: институциональной, отраслевой, процессуальной и функциональной, - в единую систему знаний об административном праве. Несомненно, что ее конфигурация определяется прежде всего функциональной системой отрасли, но вместе с тем отражает основные особенности, свойственные вспомогательным системам, и кладет в основу своего построения принцип единства, в силу которого вся система науки выступает как единая. Например, система науки административного права охватывает знания не только о материальном, управленческом и полицейском праве, но также о праве процессуальном, изучая соответственно управленческие процедуры и административные (полицейские) производства.

В советский период развития административного права сложилось единое понимание системы административно-правовой науки, которая представляла собой суммарное изложение правовых институтов институциональной и отраслевой системы административного права, т.е. складывалась из Общей и Особенной частей. Однако идея о том, будто только одна система науки может отвечать принципу объективности, не

может быть признана состоятельной. Поскольку с помощью различных классификационных критериев, опирающихся на объективные правовые реальности можно построить различные системы отрасли права, постольку и систем науки, их отражающих, может быть несколько. Отсюда возникает вопрос о том, какая из систем является более совершенной. Более совершенная система обладает такими объективными свойствами, которые постепенно убеждают специалистов в ее ценности и превосходстве. Чем больше система охватывает знаний чем лучше она приводит их в порядок, чем нагляднее в плане понимания и запоминания она показывает изучаемый ею мир правовых явлений тем она совершеннее.

Структурная дифференциация научного материала на четыре основные части: догматическую, управленческое право, полицейское право и право административной юстиции (контрольное право), - на мой взгляд, является наиболее совершенной. Система научных знаний, отражающая в себе самой сущность систематизированных административно-правовых явлений на основе предметного (функционального) критерия дает наиболее полное, объемное и наглядное представление об административном праве, объективно и более точно учитывает возникшие в современной российской действительности новые управленческие и полицейские реальности. Наконец, совершенство данной системы научных знаний подтверждаются тем, что она лучше всего отвечает принципу удобства познания, запоминания и преподавания, который обосновал видный отечественный ученый-географ А.С. Берг.

Вопросы для контроля:

1. Содержание и предмет науки административного права.
2. Методы науки административного права.
3. Функции, выполняемые наукой административного права.
4. Общественные отношения, регулируемые административным правом.
5. Система науки административного права.

ГЛАВА 3.

Основные аспектах механизма административно-правового регулирования

§ 3.1 Понятие механизма административно-правового регулирования

Механизм административно-правового регулирования – это структура административно-правовых средств, которые оказывают влияние на управленческие отношения, тем самым опосредуют их с задачами государства и общества. Общее значение механизма административно-правового регулирования является правовым инструментом. Характер используемых методов – административно-правовой. Механизм имеет влияние над руководящими отношениями. Его основной целью является решение проблем государства, также он стимулирует субъекты руководящих отношений, увеличивает рост правосознания и политической культуры субъектов управленческих отношений. Эта система административно-правовых средств заручилась необходимой поддержкой государства.

Административно-правовые нормы делятся на виды по разным критериям:

По целевому назначению административно-правовые нормы делятся на:

- регулятивные, упорядочивающие общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления;
- охранительные, предусматривающие меры административного принуждения, призванные обеспечить защиту, охрану урегулированных юридическими нормами отношений.

По содержанию различаются нормы:

- материальные – определяют права и обязанности субъектов правоотношений, например, нормы, определяющие компетенцию того или иного субъекта исполнительной власти;
- процессуальные – закрепляют порядок, процедуры реализации прав и осуществления обязанностей, например, нормы, определяющие порядок производства по делам об административных правонарушениях.

По способу воздействия на поведение субъектов административного права различают:

- обязывающие нормы, предписывающие обязательное совершение определенных действий, устанавливающие обязанность действовать в соответствии с требованиями данной нормы (например, обязанность вручения постановления о наложении административного наказания лицу, в отношении которого оно вынесено);
- запрещающие нормы, устанавливающие запрет на совершение определенных действий в условиях, определенных правовой нормой;

- уполномочивающие (дозволительные) нормы, предоставляющие возможность выбора того или иного варианта поведения, использования или неиспользования субъективного права;

- стимулирующие (поощрительные) – побуждающие с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия к должному поведению участников, регулируемых управленческих общественных отношений;

- рекомендательные – включающие конкретный совет исполнителю, как поступать в определенных условиях.

По юридической силе административно-правовые нормы могут быть законодательными (содержаться в конституциях, законах) и подзаконными.

По конкретному содержанию и уровню обобщенности нормы делят на общие и специальные. Общие нормы регулируют общественные отношения общего характера, а специальные – в конкретной сфере управления. При конкуренции этих норм действует специальная норма.

По пределу действия во времени административно-правовые нормы делятся на бессрочные, действующие без указания на срок прекращения действия, и срочные, с заранее установленным сроком действия.

Общее значение механизма административно-правового регулирования является правовым инструментом. Характер используемых методов – административно-правовой. Механизм имеет влияние над руководящими отношениями. Его основной целью является решение проблем государства, также он стимулирует субъекты руководящих отношений, увеличивает рост правосознания и политической культуры субъектов управленческих отношений. Эта система административно-правовых средств заручилась необходимой поддержкой государства.

Устройство структуры административно-правовых средств – это основа организационной власти и организационно-правовых норм. Порядок осуществления – через эти же нормы и управленческие отношения.

К стадиям относятся:

- упорядочение руководящих аспектов (публикация нормативно-правовых актов, содержащих систему административного права);

- создание, уточнение и осуществление персональных прав и административных обязанностей;

- охрана персональных прав и обеспечение юридических обязательств при ущемлении прав и свобод в сфере управления, в случае возникновения спора по вопросу права.

Способы регулирования можно разделить на четыре вида:

- требовательный (императивный, влиятельный) – метод влияния, не терпящий каких-либо отступлений от правил правовых предписаний;

- самостоятельный (диспозитивный) – метод влияния, позволяющий участникам управленческих отношений регламентировать совместную жизнедеятельность в рамках, которые определены законом;

- рекомендательный – метод влияния, рекомендуемый участникам, осуществляющим управление, наиболее подходящий тип поведения с точки зрения действующего законодательства;

- поощрительный – метод влияния, который обещая и ободряя определенный образ действий, стимулирует субъекты управленческих отношений. При наличии факта определенных заслуг производит поощрение.

Принципам относятся следующие:

- принцип демократии (народовластия) проявляется в сфере правотворчества и правореализации. В первом случае его проявления можно наблюдать в широкой возможности участия граждан в создании административных правовых норм. Участие может быть, как прямым (референдум), так и опосредствованным (через органы государственной и муниципальной власти). В варианте правореализационной деятельности данный принцип находится под контролем и в подчинении правоприменительных органов для общественного управления;

- принцип законности. Участники, осуществляющие управление обязаны беспрекословно и четко придерживаться норм Конституции, законов и основанных на них предписаний субъектов правотворчества, содержащих юридические нормы. А также должны точно соблюдать основы сходства правовых актов, содержащих правовые нормы Конституции с основами и нормами международного права и международным договорам РФ;

- принцип обоюдной ответственности государства и личности заключается в том, что лицо, нарушившее правила поведения (которые регулируют отношения в отрасли госуправления), привлекается к юридической ответственности, а также может быть подвержен другим мерам государственного принуждения. В случае подобного правонарушения со стороны органов государства, применяется тот же принцип. И должностные лица привлекаются к юридической ответственности;

- принцип федерализма используется федеральными и региональными органами исполнительной власти посредством закрепления определенных норм, а также с целью создания их совместного ведения;

- принцип гуманизма. Проявляется в юридическом признании преимущества общественных идеалов. Качество управленческих отношений оценивается степенью закрепления и обеспечения прав и свобод человека;

- принцип справедливости. Обязательное соответствие поведения участника, осуществляющего управление и результата, являющийся исходом этого поведения;

- принцип равенства граждан перед законом и правоприменителем.

В гражданском населении РК, вне зависимости от происхождения, положения в обществе, религии представителя, все одинаково равны перед законом и правоприменителем. Никакие обстоятельства, связанные с признаками принадлежности, не могут являться причиной ущемления прав человека.

Значение всех вышеперечисленных принципов заключается в следующем:

- выявляют суть административного права;
- являются целью субъектов правотворческой деятельности;
- выступают опосредованием корректировки недочетов в праве;
- благодаря им повышается результативность реализации норм административного права.

§ 3.2 Структура и виды административно-правовых норм

Административно-правовые нормы – это установленные или санкционированные государством правила, регулирующие общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах государственной деятельности (осуществление правосудия, прокурорский надзор и др.), реализация которых при неисполнении обеспечивается государственным принуждением.

Классификация административно-правовых норм:

1) по методу воздействия:

а) обязывающие, возлагающие те или иные обязанности на субъектов, (например, государственные служащие обязаны ежегодно сдавать в налоговые органы декларацию о доходах, об обязательном регистрации юридических лиц в органах юстиции, обязанность встать на воинский учет по достижении определенного возраста);

б) запрещающие (ограничивающие), устанавливающие определенные ограничения, например, запрещено сотрудникам силовых и правоохранительных структур быть членами политических партий и движений, заниматься торговой и иной коммерческой деятельностью);

в) уполномочивающие, наделяющие правом – предоставляемая субъектам возможность действовать по своему усмотрению в рамках нормы. Например, граждане Республики Казахстан имеют право на обращение как в письменном, так и в устном виде в органы государственного управления.

2) по содержанию подразделяются на:

а) материальные – определяющие права и обязанности (например, нормы, описывающие права и обязанности, ограничения государственных служащих);

б) процессуальные – регулируют процедуру реализации материальной нормы (например, нормы, описывающие порядок поступления на государственную службу).

3) по времени действия:

а) не ограниченные сроком действия (большинство административно-правовых норм не ограничены сроком действия);

б) ограниченные сроком действия (нормы, действующие в течение определенного периода, установленного актом).

Срок действия нормы также зависит от того, в каком акте она закреплена.

4) по территории действия:

а) нормы, действующие на всей территории Республики Казахстан (правила дорожного движения);

б) нормы, действующие на территории местной административно-территориальной единицы (нормы, действующие на территории, начиная с уровня области (города республиканского значения, столицы) и заканчивая уровнем села, аула: правила содержания домашних животных);

в) нормы, действующие на части территории (нормы, действующие на территории более чем одной области (города республиканского значения, столицы): нормы, указанные в акте о введении чрезвычайного положения на территории двух областей Казахстана).

Формой применения административно-правовых норм является важнейшей правовой деятельностью органов исполнительной власти, осуществляется в особом процессуальном порядке (например, применение административного взыскания, лицензирование, призыв на воинскую службу и др.).

Реализация норм административного права представляет собой логический процесс претворения в жизнь государственной воли по субъектам. В литературе различают несколько форм реализации норм:

1) исполнение (заключается в активных действиях субъектов права по выполнению обязанностей, предписаний, содержащихся в норме);

2) соблюдение (в воздержании субъекта от совершения запрещенных действий);

3) использование (субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет);

4) применение (в принятии субъектом власти индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы).

Структура административно-правовых норм - это внутреннее строение нормы, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей, элементов норм.

Согласно мнению большинства ученых-административистов административно-правовая норма состоит из следующих элементов:

1. Гипотеза

2. Диспозиция

3. Санкция

Гипотеза – это характеристика условий, при которых надо или можно действовать определенным образом (условие применения нормы права). Следовательно, обстоятельства, предусмотренные гипотезой нормы, являются юридическими фактами, порождающими, прекращающими административные правоотношения.

Гипотеза бывает: изменяющими,

а) Абсолютно-определенная – содержит конкретные условия, при которых норма подлежит применению.

б) Относительно-определенная содержится лишь общая характеристика условий, при которых норма может быть реализована.

Диспозиция определяет правило поведения. Это предписания, запреты, дозволения (предусматривает установленные нормой права и обязанности).

Санкция – это последствия за нарушение правил поведения, предусмотренных нормой. Основные требования правильного применения административно правовых норм:

1. Законность
2. Обоснованность
3. Целесообразность
4. Научная организация правоприменительной деятельности.

Законность заключается в применении компетентным органом государства (должностным лицом) административно-правовых норм в рамках предоставленных ему полномочий и строгом соблюдении предписаний данной нормы. Означает строгое соблюдение юридического процессуального порядка применения норм. Компетентные органы и должностные лица обладают не только правом, но и наделены определенными обязанностями применять административно-правовые нормы. Неприменение нормы в случае, когда это предписывается законом, означает нарушение законности. Обоснованность заключается в том, что норма права применяется на основе достоверной информации. При принятии решения по административному делу компетентный орган обязан полно, всесторонне проверить все факты и обстоятельства дела. Сравнительные и неправомерные факты должны браться во внимание.

Акт применения административно-правовых норм, будет законным, если он обоснован. Целесообразность заключается в том, что правоприменитель, уяснив смысл нормы и фактические обстоятельства дела, обязан принять по нему наиболее целесообразное решение. Научная организация заключается в необходимости достижения максимума эффективности правоприменительного процесса при минимальных затратах сил для его осуществления, т.е. он должен быть научно организован.

Вопросы для контроля:

1. Раскройте содержание механизма административно-правового регулирования.
2. Назовите административно-правовые нормы при делении по целевому назначению.
3. Назовите основные принципы административного права.
4. Дайте характеристику структуре и видам административно-правовых норм.

ГЛАВА 4.

Основы административно-правовой организации государственного управления в современных условиях

§ 4.1 Сущность административно-правовой организации государственного управления, складывающиеся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности

Государственное управление – правоотношения, складывающиеся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, - ключевая проблема политической и правовой мысли, современной юриспруденции, а не только административного права. Она всегда актуальна, сложна, многогранна, многоаспектна, теоретически неисчерпаема и находится на острие политики, идеологических воззрений в стране, органически связана с вызовом времени и отысканием адекватного ответа повседневной практикой государственного строительства.

Проблема актуальна в современный период, ибо управлению вообще и государственному в частности уделяется самое обостренное внимание. Как представляется, такое внимание следует рассматривать и оценивать положительно, разумеется, при условии, что ученые и практики-управленцы ставят задачу раскрыть сущность, природу современного управления, отделить его разновидности, не исказить прошлое и настоящее, искать направления повышения эффективности исполнительно-распорядительной деятельности, укрепления казахстанской государственности.

Подлинного аналитического подхода, объективного исследования не будет, если не выработать концепцию четкого и многоаспектного понимания содержания и значения государственного управления в укреплении казахстанской государственности, законности и правопорядка, в совершенствовании демократических основ общества, в защите прав и свобод гражданина и человека.

Современное состояние Республики Казахстан может быть охарактеризовано как определенная стадия стабилизации, укрепления правопорядка, значительного повышения эффективности управления (регулирования) в некоторых сферах жизнедеятельности государства, общества и личности.

В широком смысле понятие «управлять» означает руководство чем-либо или кем-либо. Тщательное изучение управления предполагает раскрыть содержание этого понятия, его функциональное назначение. Управление – это социальный феномен, характерный абсолютно для всех сфер человеческой жизнедеятельности, будь то семья, различные общественные объединения и т. д. Каждый человек в своей жизни, участвуя в различных общественных отношениях, применяет те или иные способы, приемы и

возможности воздействовать на поведение другого субъекта. Понятие «управление» очень многогранно, поэтому оно используется в ряде научных дисциплин, каждая из которых трактует его в контексте специфики предмета исследования и разрабатываемых ими концепций. Согласно одному из определений, управление представляет собой непрерывный и целенаправленный процесс воздействия на управляемый объект для обеспечения его функционирования и эффективного развития, а система управления – механизм, который обеспечивает этот процесс.

В современной социологической литературе за термином «управление» утвердилось следующее определение: это «основанное на достоверном знании систематическое воздействие субъекта управления (управляющей подсистемы) на социальный объект (управляемую подсистему), в качестве 9 каковой может выступать общество в целом, на отдельные сферы: экономическая, социальная, политическая, духовная, а также различные звенья (организации, предприятия, учреждения и т. п.) с тем, чтобы обеспечить их целостность, нормальное функционирование, совершенствование и развитие, достижение заданной цели». Управление является важным ресурсом общества. Существует гипотеза, по которой считается, что исторические успехи человечества в основном определяются не природными ресурсами и технологиями, а эффективностью управления. Теория управления – это отрасль научного знания, изучающая процессы управления в социальных и социально-экономических системах, систему принципов, методов и технологий управления, содержание, форму и эволюцию управленческих отношений, эффективность принятия управленческих решений и управления вообще. Таким образом, в наиболее общем виде управление представляет собой целенаправленное воздействие субъекта управления на его объект. Обозначенные элементы являются подсистемами единой системы управления. В зависимости от субъекта управляющего воздействия выделяются следующие типы управления: государственное управление (субъект управления – государство), социальное управления (субъект управления – общество и его структуры), менеджмент (субъект управления – предприниматель, собственник).

Проблемы управления, его сущности и содержания, являются одними из основных в юридической науке, поскольку дают ключ к пониманию деятельности государства и механизмов осуществления государственной власти. Это относится, прежде всего, к административному праву, в рамках которого изучаются как общие проблемы государственного управления, так и отдельные его сферы. Раскрыть сущность и содержание управления возможно, лишь рассмотрев теоретические вопросы, связанные с определением сущности и понятия управления как юридической категории. Без понятийного определения государственного управления с позиции юридической науки невозможно судить о содержании этой категории, а также об отличиях государственного управления юридической категории от понятия управления, используемых в кибернетике, социологии и теории

управления. Большое значение анализ теории государственного управления имеет и для развития теории государства и права, конституционного, административного и других отраслей права, а также для нормотворческой деятельности.

В работах ряда ученых-юристов анализировались общие проблемы государственного управления и его правового регулирования. К ним, в частности, относились такие проблемы, как правовое закрепление принципов государственного управления, система государственных органов и их административно-правовой статус, методы государственного управления и другие.

В научной литературе, в том числе юридической, государственное управление рассматривается не только с точки зрения юридической науки, исходя из анализа его государственно-правовой природы, но и с позиций кибернетики, социологии и теории управления менеджмента. В литературе имеется около двухсот определений понятия управления. По большей части все они акцентируют внимание на том, что управление – это процесс воздействия субъекта на объект, но выражают эту мысль по-разному. Например, В. И. Кнорринг пишет: «управление представляет собой непрерывный и целенаправленный процесс воздействия на управляемый объект, которым может быть технологическая установка, коллектив или отдельная личность. Управление есть процесс, а система управления – механизм, который обеспечивает этот процесс». Управление выступает в роли регулятора поведения людей в рамках общественных связей, являющихся управленческими отношениями, и базируется на подчиненности воли людей – участников общественных отношений. Отсюда возникает такая черта социального управления, как его властность, означающая, что субъект управления формирует и реализует волевое воздействие, а объект подчиняется ему. Так характеризуется властно-волевой момент социального управления. В связи с этим социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, определенных методах, включая принуждение.

Система управления обществом предопределяет и механизм осуществления государственного управления, которое осуществляется циклами управления, каждый из которых состоит из двух этапов. На первом этапе осуществляется определение конкретных задач управления и их приоритетности. Второй этап – этап реализации каждой конкретной задачи управления, который называется регулированием. Регулирование заключается в сравнении фактического состояния общества с конкретной задачей управления – выявлении рассогласованности между ними с последующим уменьшением этой рассогласованности управляющей подсистемой. Задача субъекта управления в связи с этим состоит в том, чтобы постоянно преодолевать рассогласованность, избегать недопустимого отклонения от движения к заданной цели, адаптировать или нейтрализовывать возмущающие воздействия извне или изнутри. Социальное управление – воздействие на общество в целях его

упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития. В рамках кибернетико-социологического подхода к анализу проблем государственного управления с начала 70-х гг. XX в. стал популярным и так называемый системный подход, т.е. применение теории систем к государственному управлению. Главная идея системного подхода к государственному управлению заключается в признании взаимосвязей и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного управления с внешней средой, т.е. с обществом в целом.

Центральной идеей такого подхода является анализ проблем государственного управления в той или иной области государственной жизни через рассмотрение такой категории, как организационная система, характеризующейся определенной целостностью целей и задач всех уровней организации управления. Государственное управление становится возможным благодаря существованию государственной власти. Государственная власть является органом легитимного принуждения в интересах большинства населения при условии соблюдения государственного интереса. Распространяется государственная власть на объекты, находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами, если этого требуют государственные интересы. Главным признаком государственной власти является ее целостность, неделимость и суверенность. Иным подходом к определению понятия «государственное управление» следует считать теорию научного управления или менеджмента. Основоположниками этой теории стали Ф. Тейлор, А. Файоль и Г. Эмерсон, в трудах которых анализируется понятие и сущность государственного управления с точки зрения менеджмента (научное управление). Такой подход стал особо популярен в юридической литературе в процессе определения понятия «государственное управление», поскольку одним из принципов функционирования государственной службы в органах власти является эффективный менеджмент и подбор персонала (служащих). Научное управление, или менеджмент, представляет собой функцию, вид деятельности по руководству людьми в самых разнообразных организациях, в том числе и в государственных органах, а также область человеческого знания, помогающего осуществить эту функцию. Теория научного управления (менеджмента) включает разработку таких проблем, как организация и процесс управления, модели и методы принятия решений, функции управления, организация руководства коллективом, обеспечение эффективности деятельности организации.

Под формами управленческой деятельности следует понимать внешние постоянно фиксируемые проявления активности субъекта в практической управленческой деятельности по формированию и реализации управленческих задач и функций, поддержанию возможности их жизнедеятельности. Научная литература выделяет две формы управленческой деятельности: правовые, посредством которых фиксируются управленческие решения и действия, и организационные, связанные с

осуществлением определенных коллективных либо индивидуальных действий (оперативно-организационных и материально-технических операций).

§ 4.2 Организационно-функциональная структура государственного управления

В стратегии устойчивого развития страны определенную роль призвано выполнить современное государственное управление (регулирование). Именно оно, будучи, организующим ресурсом, связывающим, упорядочивающим звеном в системе общественных отношений призвано направлять и согласовывать совместную, прежде всего производственную, деятельность людей, содействовать наиболее активному участию населения в управлении делами государства, исполнительно-распорядительной деятельности. Именно управление, осуществляемое на основе современной организации, способствует наиболее рациональному осуществлению целей, задач, функций государства.

Управленческие процессы по существу пронизывают и сопровождают все области жизнедеятельности человека, общества и государства. Именно качество жизни населения, его быт, обустройство территории государства во многом зависят от эффективности управления, уровня организационной культуры, дисциплины в стране. Можно утверждать, что управление есть целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

Организационная структура государственного управления – это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе.

Государственное управление является разновидностью социального управления. Социальное управление как особый вид управления представляет собой целенаправленное воздействие одних людей или их групп на других, чаще всего с помощью информационных технологий, в целях упорядочения функционирования сфер жизни общества, обеспечения устойчивости и развития социальной системы государства. Социальное управление не может сводиться только к волевому воздействию на поведение людей (например, призыв на военную службу). Оно служит так же и возможностью воздействовать на вещи, средством обеспечения согласованной деятельности людей в процессе производства, транспортировки, распределения материальных благ между участниками такого процесса. Субъект управления воздействует на объект (общественные отношения) через волю и сознание людей.

Организация управления всегда проявляется в упорядочении деятельности других субъектов. Отличительными признаками социального и государственного управления являются:

Сознательный (волевой) характер воздействия субъекта управления на объекты управления. Подразумевается, что в процессе управленческой деятельности уполномоченный субъект реализует управление посредством выражения своей воли в определенном действии или решении.

- Целенаправленность (адресность) воздействия субъекта управления. Этот признак выражается в том, что управленческая деятельность осуществляется целенаправленно, с целью выполнить определенную задачу посредством навязывания своей воли противоположной стороне. Подобный диалог субъектов должен осуществляться в рамках правового поля. Этому служат акты управления, которые должны соответствовать требованиям законности и целесообразности.

- В системе управления существуют следующие элементы: 1) руководитель как субъект управления и подчиненные как объекты управления; 2) прямые связи (устные и письменные приказы (указания) руководителя к подчиненным); 3) обратные связи (информация, которую получает руководитель по результатам работы подчиненных, включая различные формы контрольной деятельности).

- Правовая регламентация процесса организации управления (в случае с обществом это нормативные акты управления, направленные требования к неопределенному кругу лиц). Регламентация управленческого процесса происходит посредством принятия административно-правовых норм, которые закрепляют права, обязанности субъектов управления, их функции, устанавливают меры ответственности органов власти и их должностных лиц, устанавливают четкое разграничение полномочий и исключают дублирование компетенции субъектов управления. Таким образом, административно-правовые нормы являются связующим звеном между субъектом и объектом управления, служат средством установления контакта между ними, придают ему вид согласованной и целенаправленной деятельности, а также, организуют деятельность органов исполнительной власти. Видами социального управления являются:

- государственное управление;
- управление органов местного самоуправления;
- управление объединениями граждан;
- управление в сфере производства;
- семейное управление.

Интерес представляет государственное управление, на сферу деятельности которого в основном и распространяются нормы административного права.

Государственное управление – это подзаконная юридически властная деятельность органов государства исполнительно распорядительного характера, которая направлена на реализацию законов, практическое исполнение задач и функций государства, с помощью которой осуществляется организующее влияние на общественные отношения в сферах экономики, социально-культурного и административно

политического строительства. Государственное управление в самом общем определении – деятельность государства в целом, всех государственных органов и структур. В узком смысле государственное управление понимается как один из видов государственной деятельности наряду с другими видами властной деятельности – законодательной, судебной и другими. Следует отметить, что данный термин не нашел своего законодательного закрепления и в Конституции используется только понятие «исполнительная власть».

Государственное управление в разных нормативных актах называлось по-разному, при этом имея один и тот же смысл. Среди таких названий использовались «административная деятельность», «администрация», «исполнительная власть» и другие. Несмотря на это государственное управление базируется на определенных принципах. Под принципами государственного управления в административно правовой литературе понимаются теоретические положения, в том числе закрепленные в законах и других нормативных правовых актах и отражающие его объективные закономерности, и существенные стороны его организации. Содержание принципов объективно выражает сущность государственного управления как вида государственной деятельности, его наиболее характерные черты.

Большинство принципов государственного управления получили свое закрепление в правовой форме в виде правовых норм. Вместе с тем некоторые принципы-идеи не находят своего закрепления в законодательстве. К таким принципам-идеям относятся, например, гуманизм и социальная справедливость. Идеи социальной справедливости и гуманизма должны пронизывать всю исполнительную деятельность субъектов управления.

Принципы государственного управления можно классифицировать на общие (социально-правовые) и организационные. Такая классификация отражает суть государственного управления как юридической категории. К общим (социально-правовым) принципам государственного управления относятся принципы, которые применяются независимо от уровня органа власти и имеют общесоциальный характер. Они воплощают основополагающие социально-правовые правила управленческой деятельности.

Общими принципами государственного управления являются: объективность, эффективность и сочетание централизации и децентрализации.

Принцип объективности в государственном управлении обусловлен тем, что государственное управление требует познания и умелого использования объективных закономерностей, существующих в общественной среде. Этот принцип выражает зависимость государственного управления от характера, уровня развития общества, от целей, которые призвано решить государственное управление, от средств и ресурсов, которыми располагают органы управления, а также от внутренних закономерностей развития системы управления.

Принцип эффективности заключается в том, чтобы при минимальных затратах ресурсов получить максимальный результат. Требования данного принципа состоят в том, что субъект управления выбирает наиболее оптимальные варианты управленческого осуществлять функции и задачи управления.

Принцип сочетания централизации и децентрализации имеет в таком государстве, как Республика Казахстан, большое значение. Это связано с тем, что в Республике Казахстан государственное управление разграничивается по предметам ведения и полномочиям между государственными органами. В Республике Казахстан при разделении властей каждая из них имеет свою специфику и компетенцию, вторжение другой ветви власти (законодательной, судебной) в сферу управления допустимо лишь в определенных нормах права случаях. Согласно статье 3 Конституции РК, единая государственная власть осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов, что является неременной основой деятельности правового государства и становления в нем развитого гражданского общества. Кроме законодательных, исполнительных и судебных органов власти, в правовом государстве действуют структуры, не входящие ни в одну из ветвей власти, но являющиеся обязательными звеньями государственного механизма. К таким органам можно отнести прокуратуру РК, которая обеспечивает режим законности, постоянный надзор за его соблюдением на всей территории Республики Казахстан. Такие органы имеют обеспечительные и контролирующие функции, осуществляемые для исключения возможности сосредоточения власти в одних руках или в пределах одной ветви власти.

Место и роль государственного управления в механизме государственной власти определяются следующими характерными признаками:

1. Сущность государственного управления состоит в его специфическом назначении – исполнении, проведении в жизнь и практическом осуществлении законов, т. е. нормативных правовых актов, принятых законодательной властью и обладающих высшей юридической силой. Исполнительный характер государственного управления отражает природу взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью.

2. Государственное управление – непосредственно организующая деятельность; его назначение – «практически организовать» исполнение задач и функций государства.

В непосредственном ведении субъектов государственного управления находится жизнедеятельность отдельных людей и их коллективов, а также материальные объекты. Государственное управление имеет ярко выраженное организационное содержание, т.е. государственное управление обеспечивает исполнение требований законов в процессе жизнедеятельности людей и их

коллективов, в ряде случаев непосредственно регулирует и координирует эту жизнедеятельность. В процессе исполнительной и распорядительной деятельности субъекты государственного управления непосредственно организуют деятельность подведомственных организаций, а также регулируют в пределах своей компетенции деятельность не подведомственных им юридических лиц по использованию ими средств производства, природных ресурсов, материальных благ или иных других.

3. Государственное управление – юридически властная деятельность специальных государственных органов, которые осуществляют контроль за подведомственными отраслями и объектами. Этим определено наделение органов государственного управления соответствующим объемом распорядительных прав. Поэтому по отношению к объектам управления исполнительная деятельность также является распорядительной. Распорядительные права находят свое выражение в обязательных нормативных или индивидуальных предписаниях.

Элемент распоряжения свидетельствует о том, что управленческие отношения – субординационные, властно-организационные. Распорядительные полномочия есть проявление присущей государственному управлению власти. В них содержится единая управляющая воля субъектов государственного управления. При этом диапазон государственно-властных полномочий весьма широк: от требования подчиниться установленному правопорядку до применения оружия.

4. Государственное управление является подзаконной деятельностью, т. е. закон определяет ее цели, задачи, а также служит основанием для определения и закрепления функций, и полномочий субъектов государственного управления. Вся исполнительная и распорядительная деятельность основывается строго на законе, который создает прочную правовую базу для этого вида государственной деятельности. В процессе осуществления функций управления соответствующие органы могут в ряде случаев самостоятельно разрабатывать юридически обязательные, иногда общеобязательные правила поведения. Содержащиеся в них правовые нормы носят подзаконный характер, так как принимаются в целях исполнения требований закона, их конкретизации и детализации. Иногда органы управления самостоятельно регулируют в нормативном порядке общественные отношения, не регламентированные законом. Субъекты государственного управления (должностные лица) в соответствии с законодательством вправе самостоятельно, т. е. без обращения в суд, осуществлять деятельность по привлечению к юридической ответственности правонарушителей, применять к ним меры наказания.

5. Государственное управление характеризуется тем, что оно осуществляется как централизованное руководство либо как оперативное (непосредственное) управление. Централизованное руководство имеет своим содержанием общую, специальную и отраслевую координацию, определение общих направлений деятельности, установление общих правил и нормативов

и т.п. Для него характерны не прямые связи между соответствующим субъектом государственного управления и объектами управления. Непосредственное или оперативное управление характерно для прямых связей между органом управления и объектом.

6. Свое юридическое выражение государственное управление получает в правоприменении, административном правотворчестве, административной юрисдикции (правоохранении). Все эти направления органически связаны с изданием органами управления юридических актов на основании и во исполнение закона.

Вопросы для контроля:

1. Раскройте сущность административно-правовой организации государственного управления, складывающиеся в процессе исполнительно-распорядительной деятельности.
2. Назовите проблемы управления, его сущности и содержания.
3. Охарактеризуйте основные признаки, характеризующие место и роль государственного управления в механизме государственной власти.

ГЛАВА 5.

Административно-правовой статус человека и гражданина: понятие, содержание, современное состояние

§ 5.1 Административно-правовой статус граждан Республики Казахстан, их административная правоспособность, дееспособность, деликтоспособность

За последнее десятилетие радикально преобразилась государственная и общественная жизнь страны. Интенсивное развитие получило Конституционное, Гражданское, Трудовое, Административное законодательство, что позволило по-новому решить, в частности, вопросы правового положения государственных органов, прав и свобод граждан.

Административно-правовой статус гражданина - это комплекс его прав и обязанностей, государственные гарантии осуществления этих прав и обязанностей, обеспеченные юридическими способами и средствами защиты.

Административно-правовой статус гражданина - это юридическое закрепление положения гражданина в обществе, комплекс субъективных прав, юридических обязанностей, гарантий и ответственности граждан, закрепленных административно-правовыми нормами.

Выделяют следующие элементы административно-правового статуса граждан:

- 1) принципы административно-правового статуса граждан;
- 2) гражданство;
- 3) административная правосубъектность (право-, дееспособность) граждан;
- 4) права и обязанности граждан в сфере государственного управления;
- 5) административная ответственность граждан;
- 6) юридические гарантии административно-правового статуса граждан.

Под административно-правовым статусом гражданина понимается совокупность прав, обязанностей и ответственности, реализуемая в сфере государственного управления и урегулированная административно-правовыми нормами.

Структура административно-правового статуса:

- административная правоспособность - способность быть субъектом административного права, иметь права и выполнять обязанности административно-правового характера;
- административная дееспособность - способность лица своими личными действиями приобретать субъективные права и выполнять обязанности, а также нести ответственность в соответствии с нормами административно-правового характера;
 - совокупность прав и обязанностей;
 - ответственность;

- гарантии реализации прав и обязанностей.

В Конституции, законах и других актах предусмотрен целый ряд гарантий, т.е. специальных экономических, политических, организационных и юридических (в том числе административно правовых) мер, направленных на реализацию и охрану прав и свобод граждан от каких-либо нарушений.

Административно-правовой статус является составной частью конституционного статуса и представляет собой круг прав и обязанностей субъекта в ее отношениях с органами исполнительной власти (должностными лицами). Составными административно правового статуса являются административная правоспособность и административная дееспособность. Некоторые ученые относят к нему и административную деликтоспособность.

Административная правоспособность - это способность лица иметь права и обязанности, закрепленные административными нормами права, то есть по отношению к исполнительным органам власти. Частично она возникает с момента рождения (имеет право на имя и на приобретение гражданства).

Административная дееспособность - это способность осуществлять предусмотренные административно-правовыми нормами обязанности. Дееспособность возникает позже правоспособности, возраст ее наступления законом не установлен. Хотя можно отметить, что раньше, чем какая-либо иная, у гражданина возникает именно административная дееспособность. Ее частичное появление и последующее увеличение связано с физическим и интеллектуальным взрослением лица. Административная деликтоспособность - наступает с 16 лет способность нести административную ответственность за свои действия.

Административные права являются составной частью конституционных прав и подразделяются на 4 вида: 1. Право граждан на участие в государственном управлении. 2. Право граждан на участие в их жизни государства. 3. Специальные права. 4. Право на защиту.

1. Право граждан на участие в государственном управлении включают в себя следующее: а) право поступления на государственную службу - государственным служащим может стать гражданин Республики Казахстан достигший 18 лет и имеющий соответствующий уровень образования и подготовки; б) активное и пассивное избирательное право; в) право членства в политических партиях и общественных объединениях. В соответствии с законодательством членами политической партии могут стать граждане Республики Казахстан достигшие 18 лет; г) право получения необходимой информации и документов в установленном законом порядке. При этом государственные органы не могут отказать в праве получения информации, касающейся их лично или их близких; д) право на обращение, регулируемое Указом Президента «О порядке рассмотрения обращения граждан», в соответствии с которым обращения делятся на 5 видов, а именно жалобы, заявления, запросы, предложения и отклики. Они могут быть поданы в

письменном и устном виде. Срок рассмотрения 1 месяц.

2. Государство не имеет право вмешиваться в личную жизнь граждан. Однако граждане имеют право получать определенную помощь со стороны государства, а именно получать медицинскую, техническую, организационную и иную помощь на платной основе и пользоваться бесплатными благами, например, школьным образованием.

3. Специальными правами признаются права граждан, выдаваемые государством на основании заявления гражданина (то есть его желания), при соответствии его определенным требованиям. Например, право на вождение автотранспорта, ношения и хранения огнестрельного оружия, право на охоту и др.

4. Право на защиту подразделяется на право подачи судебной и административной жалобы. Административная жалоба подается гражданами в вышестоящие инстанции органов (на должностных лиц), нарушивших права и свободы граждан. Срок рассмотрения административных жалоб - 1 месяц, в случае, если для рассмотрения нет необходимости в расследовании, жалоба рассматривается в течение 15 суток. Кроме того, гражданин имеет право защищать свою жизнь, имущество и своих близких путем применения разрешенных законодательством методов - физической силой, оружия.

Административные обязанности основываются на обязанностях граждан уважать и исполнять Конституцию и законодательство Республики Казахстан. Из данной обязанности вытекают следующие: оказывать содействие государственным органам в осуществлении ими своих полномочий, предоставлять необходимые документы и информацию, выполнять и не нарушать правила и инструкции и др. Законодательством предусматриваются основания, при наличии которых возможно ограничение прав и свобод граждан, а именно: а) чрезвычайные обстоятельства, б) совершение гражданином правонарушений, в) в целях национальной безопасности, г) ограничения, необходимые в связи с общественной деятельностью. Административно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства. Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства также имеют ряд административных прав и обязанностей, которые регулируются Указом Президента, имеющим силу Закона «О правовом положении иностранных граждан на территории Республики Казахстан» и рядом иных нормативно правовых актов. Иностранцами признаются лица, не являющиеся гражданами РК и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Лицами без гражданства считаются лица, проживающие на территории РК и не являющиеся гражданами РК и не имеющие доказательств принадлежности в гражданству иностранного государства. Выделяются две категории иностранных граждан: постоянно проживающие и временно пребывающие в Республике Казахстан. Постоянно проживающими в РК признаются иностранные граждане, получившие на то разрешение и постоянный вид на жительство, выданные ОВД. Иностранные граждане,

находящиеся в РК на ином законном основании, считаются временно пребывающими в РК. Они обязаны зарегистрироваться в установленном порядке и выехать из РК по истечении определенного им срока пребывания. Правовое положение иностранцев различается в зависимости от цели пребывания, устройства на работу и т.д.

Большое значение имеет то обстоятельство, в какой роли выступает иностранец: как представитель своего государства, международной организации, в личном качестве. В соответствии с целью пребывания в Республике Казахстан можно выделить следующие группы иностранцев:

- дипломаты, консульские работники и другие представители государства, пользующиеся дипломатическими привилегиями и иммунитетами на основе международных соглашений, сотрудники международных организаций;

- иностранцы, проживающие в стране в целях предпринимательства; иностранцы, пребывающие в стране в течение короткого срока, если они не входят в вышеперечисленные группы;

- существуют различия в зависимости от продолжительности и причин пребывания, но они не отражаются, как правило, на правах и обязанностях; иностранцы, пребывающие в стране с целью обучения;

- иностранцы, работающие в стране пребывания в иностранном учреждении;

- иностранцы, постоянно проживающие в стране без возможности определения цели своего пребывания, напри мер, иностранцы, постоянно проживающие в стране с момента своего рождения.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан иностранцы и лица без гражданства имеют равный правовой статус с гражданами республики, за исключением ряда ограничений. К которым относятся: отсутствие политических прав (активного и пассивного избирательного права, права членства в политических партиях), ограничения права свободного передвижения по территории Республики Казахстан (обязаны регистрироваться в ОВД, получать разрешение на посещение определенных мест), лишены права поступления на государственную службу и др. Они имеют ряд обязанностей, определенных законодательством. Обязаны регистрироваться, регистрировать транспорт, уважать и исполнять Конституцию, законы и правила, уважать национальные обычаи и др.

Административную ответственность иностранцы и лиц без гражданства несут также наравне с гражданами Казахстана. Исключение составляют лица, пользующиеся дипломатическим иммунитетом, а именно дипломаты, консулы, представители и члены их семей. Иностранцы въезжают в РК и выезжают из РК по действительным заграничным паспортам или заменяющим их доку ментам при наличии въездных и выездных виз, выданных уполномоченными на то государственными органами РК.

Административно-правовой статус беженцев, оралманов. Закон Республики Казахстан от 13.12.1997 N 204-1 «О миграции населения»

регулирует общественные отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов, а также создания необходимых условий жизни на новом месте для оралманов. Беженцы - иностранцы, которые в силу обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по политическим убеждениям, признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе, вынуждены находиться вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой своей страны или не желают пользоваться защитой вследствие таких опасений, или лица без гражданства, находящиеся вне страны своего прежнего обычного местожительства, которые не могут или не желают вернуться в нее вследствие этих опасений. В Конституции РК закреплено, что Республика Казахстан предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с нормами международного права. РК предоставляет убежища иностранцам, которые стали жертвами нарушений прав человека. Вопрос о предоставлении политического убежища решается Президентом РК.

Некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода, могут создаваться для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, управленческих целей, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, для разрешения споров и конфликтов, удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; для оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов. В зависимости от статуса юридического лица зависят его права, так, например, политические партии вправе участвовать в выборах, право проводить агитационные мероприятия и др.

Религиозные же объединения полномочны создавать религиозные центры, издавать религиозную литературу и другое. То есть статус юридического лица зависит, в основном, от цели его создания, что регулируется Гражданским Кодексом, Законами Республики Казахстан «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О религиозных объединениях». В соответствии с Гражданским Кодексом, к отдельной категории субъектов необходимо относить лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Они осуществляют коммерческую деятельность с целью получения прибыли под свой риск. Данная категория должна получить лицензию (патент) на определенный вид предпринимательской деятельности, а при необходимости и квалификационный аттестат. Соответственно, они имеют право осуществлять деятельность в соответствии с полученной лицензией (патентом), защищать свои права и интересы, имеют право на обращения в исполнительные и право охранительные органы власти, а также в суд.

§ 5.2 Права и свободы граждан по административному праву

Права человека являются естественными правами в отличие от прав гражданина, которые возникают только в связи с наличием у личности гражданства или иного правового статуса (иностранца, лица без гражданства). Может ли повлиять включение естественных прав в Конституцию РК на решение дискуссии о понятии права?

Включение прав человека в Конституцию РК означает, что естественные права включены в нормативно-правовую систему Казахстана и регулируются Конституцией РК и другими нормативными правовыми актами РК.

Права человека как естественные права принадлежат человеку независимо от того, где и когда он появился на свет, но охрана и регулирование этих прав производится государством путем включения их в правовую систему через закрепление норм об этих правах в Конституции как основном законе государства.

Право на жизнь - это естественное право человека, однако лишение человека жизни может рассматриваться или как преступление, или как правомерное действие - применение государством высшей меры наказания.

Таким образом, право на жизнь включается в нормативно-правовую систему государства.

Как указывалось, выше, в Республике Казахстан гарантируются права и свободы человека «в соответствии с Конституцией РК» (п.1 ст. 12 Конституции).

Именно закрепление в Конституции дает естественным правам человека поддержку и защиту в соответствии с законодательством РК.

При этом очень важное значение имеют положения п. 2 ст. 12 Конституции РК: «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных актов».

Именно из этого надо исходить при включении естественных прав в правовую систему Казахстана: не законы Казахстана определяют содержание прав человека, а права и свободы человека определяют содержание и применение законов.

Каждый вправе в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться в административный орган, к должностному лицу или в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Отказ от права на обращение в административный орган, к должностному лицу или в суд недействителен. Государственные органы в пределах своей компетенции, физические и юридические лица в порядке, установленном настоящим Кодексом, вправе обратиться в суд с иском о защите нарушенных или оспариваемых законных интересов других лиц, или неопределенного круга лиц. Прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления, возложенных на него обязанностей в порядке,

установленном настоящим Кодексом. Если законом установлен досудебный порядок урегулирования спора, обращение в суд может быть подано после соблюдения этого порядка. Никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом. Принуждение к отказу от права на обращение в административный орган, к должностному лицу или в суд является незаконным и влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

При осуществлении административного усмотрения административный орган, должностное лицо обеспечивают справедливый баланс интересов участника административной процедуры и общества. При этом административный акт, административное действие (бездействие) должны быть соразмерными, то есть являться пригодными, необходимыми и пропорциональными. Административный акт, административное действие (бездействие) считаются пригодными, если они приемлемы для достижения цели, установленной законами Республики Казахстан.

Административный акт, административное действие (бездействие) считаются необходимыми, если в наименьшей степени ограничивают права, свободы и законные интересы участника административной процедуры. Административный акт, административное действие (бездействие) считаются пропорциональными, если общественное благо, полученное в результате ограничений прав, свобод и законных интересов участника административной процедуры, больше чем вред, причиненный этими ограничениями.

Административный орган, должностное лицо обязаны осуществлять административное усмотрение в пределах, установленных законодательством Республики Казахстан. Принятие административного акта и (или) совершение административного действия (бездействия) при осуществлении административного усмотрения должны соответствовать цели данного полномочия.

Все сомнения, противоречия и неясности законодательства Республики Казахстан об административных процедурах толкуются в пользу участника административной процедуры.

Доверие участника административной процедуры к деятельности административного органа, должностного лица охраняется законами Республики Казахстан. Административный акт, административное действие (бездействие) считаются законными и обоснованными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо или суд не установят обратное в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Незаконный административный акт, принятый по вине административного органа, должностного лица, а также незаконное административное действие (бездействие), совершенное по вине административного органа, должностного лица, не могут повлечь обременяющие последствия для участника административной процедуры. Право на доверие не может быть обоснованием совершения незаконных действий (бездействия).

Административному органу, должностному лицу запрещается отказывать в реализации, ограничивать, прекращать право участника административной процедуры, а также возлагать на него обязанность с целью соблюдения требований, не установленных законодательством Республики Казахстан.

При осуществлении административной процедуры материалы, объекты, документы и сведения, представленные участником административной процедуры, считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят обратное.

Административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно проверять подлинность материалов, объектов, документов и сведений при наличии сомнений в их подлинности.

Административное судопроизводство осуществляется на основе активной роли суда. Суд, не ограничиваясь объяснениями, заявлениями, ходатайствами участников административного процесса, представленными ими доводами, доказательствами и иными материалами административного дела, всесторонне, полно и объективно исследует все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела. Судья вправе высказать свое предварительное правовое мнение по правовым обоснованиям, относящимся к фактическим и (или) юридическим сторонам административного дела. Суд по собственной инициативе или мотивированному ходатайству участников административного процесса собирает дополнительные материалы и доказательства, а также выполняет иные действия, направленные на решение задач административного судопроизводства.

Административное судопроизводство, включая производство отдельных процессуальных действий, осуществляется в разумный срок. Рассмотрение и разрешение отдельных категорий административных дел осуществляется в сроки, установленные настоящим Кодексом. При определении разумного срока учитываются такие обстоятельства как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников административного процесса, выражающееся в степени использования процессуальных прав и выполнения процессуальных обязанностей, процессуальная достаточность и эффективность действий суда, осуществляемые в целях оперативного рассмотрения административного дела.

Суд первой инстанции принимает судебные акты по административным делам в форме решений и определений. Суды апелляционной, кассационной инстанций принимают судебные акты в форме постановлений и определений.

Вступившие в законную силу судебные акты, а также распоряжения, требования, поручения, вызовы, запросы и другие обращения судов и судей при отправлении правосудия обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц, должностных лиц,

физических лиц и подлежат исполнению на всей территории Республики Казахстан. Судебные акты, основанные на законе или ином нормативном правовом акте, который признан Конституционным Судом Республики Казахстан неконституционным, исполнению не подлежат.

Неисполнение судебных актов, а равно требований суда влечет применение мер процессуального принуждения, предусмотренных Кодексом, и предусмотренную законом ответственность.

Обязательность судебного акта не лишает заинтересованных лиц, не участвовавших в административном процессе, возможности обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Судебные акты направляются судом сторонам административного процесса в течение трех рабочих дней со дня окончательного изготовления.

Вопросы для контроля:

1. Раскройте содержание административно-правовой статус граждан Республики Казахстан и их административную правоспособность, дееспособность, деликтоспособность.
2. Административно-правовой статус как составная часть конституционного статуса.
3. Административное судопроизводство.

ГЛАВА 6.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти в условиях административной реформы

§ 6.1 Понятие и основные признаки органов исполнительной власти

В Казахстане, особенно после принятия Конституции РК 1995 г., в положении субъектов, которых прежде называли органами государственного управления, очень многое изменилось. Вместо термина "государственное управление" Конституция РК ввела в оборот понятие "исполнительная власть". Соответствующие государственные институты называются органами исполнительной власти, входят в самостоятельную ветвь единой государственной власти, организационно не подчиняются представительным органам, а взаимодействуют с ними в рамках механизма сдержек и противовесов. Исполнительные органы четко разделены на центральные и местные, снизилась роль коллегиальности в исполнении законов. При этом управленческие элементы присутствуют в функционировании законодательной и судебной ветвей власти. Они носят большей частью вспомогательный характер и призваны обеспечивать условия для успешного осуществления возложенных на эти ветви государственных функций. Глубокое реформирование политических отношений, поступательное развитие, и, прежде всего, в экономической сфере, потребовало новые принципы организации и деятельности государственной администрации. Особенно актуальным стал вопрос переноса центра тяжести с преимущественно административно-командных методов управления на иные, характерные для рыночной организации экономики и демократического устройства общества. Для решения крупных проблем государственного строительства разработана Стратегия "Казахстан-2030".

В результате ее досрочного осуществления в Казахстане была выстроена в целом достаточно стройная система исполнительной власти. Исполнительная власть как современное теоретико-правовое явление все чаще становится предметом крупных монографических или коллективных научных исследований. В трудах казахстанских ученых - Е.М. Абайдельдинова, Е.Б. Абдрасулова, К.К. Айтхожина, С.К. Амандыковой, В.А. Малиновского, Б.А. Мухамеджанова, К.А. Мами, М.С. Нарикбаева, М.К. Сулейменова и других внесен значительный вклад в разработку методологических и теоретических проблем конституционализма, государственности, государственного управления. Основной целью курсовой работы является исследование основ сильной и эффективной исполнительной ветви власти, функционирующей в общественной системе Республики Казахстан, утверждающейся в качестве демократического,

правового, социального и светского государства, высшей ценностью которого выступает человек, его права и свободы.

Принципы организации исполнительных органов в Республике Казахстан Система органов исполнительной власти строится и функционирует на основе целого ряда исходных начал, принципов, которые формируются в виде определенных руководящих правил. Эти принципы обуславливаются объективными факторами развития общества, а также накопленным организационным опытом. Принципы организации исполнительной власти неравнозначны с точки зрения применения их в процессе организации и деятельности аппарата управления. Одни из них являются основополагающими факторами построения и работы системы в целом, другие - организации и работы групп органов, отдельных органов и их структурных подразделений. При этом наиболее общие факторы выступают базой для частных, последние же действуют в рамках основополагающих принципов. Исходя из общих принципов государственного механизма, как нам представляется, логично сформировать принципы организации исполнительной власти в определенную систему: а) организационно-политические принципы; б) организационно-технические принципы построения исполнительных органов; в) организационно-технические принципы деятельности исполнительных органов. Организационно-политические принципы являются определяющими для построения системы органов, для установления их рациональной структуры и обеспечения эффективности деятельности аппарата управления. Они характеризуются как существенные признаки, внутренне присущие системе органов исполнительной власти. Эти принципы вытекают из объективных по отношению к системе органов условий, которые проявляются в особенностях структуры и элементов системы, в особенностях взаимодействия между системой и средой и выражаются в виде некоторых правил.

К числу организационно-политических принципов относятся: а) законность; б) ответственность органов исполнительной власти перед гражданами; в) участие населения в осуществлении функций исполнительной власти. Законность в широком понимании этого термина означает определенную законом меру должного и возможного поведения индивидов, обеспечивающую им формальное равенство, необходимую свободу и справедливость. Законность предполагает высокую степень знания права и уважения к нему всех субъектов осуществления исполнительной власти. Она возможна лишь при наличии такой системы права, которая была бы, как справедливо подчеркнул В.С. Нерсисянц, всеобщей и необходимой формой свободы людей [1, с.34].

Важнейшим средством обеспечения законности в исполнительной ветви власти в настоящее время выступает президентский контроль, осуществляемый непосредственно самим Президентом Республики либо через его Администрацию [2].

С одной стороны, аким должен целиком и полностью отвечать за свою деятельность перед Правительством, так как он - руководитель местной исполнительной власти, которая является звеном единой системы исполнительных органов. Но аким также должен выполнять поручения Президента и отвечать перед ним. В результате возникает не иерархическая, а конкурирующая подчиненность, при этом доминирующее значение приобретает ответственность перед Президентом Республики. Президент не может контролировать работу акимов всех уровней, без чего нельзя освобождать от работы. Есть государственные инспекторы, закрепленные за областями, однако контролировать деятельность акимов всех уровней, от областных до сельских, и они не могут. В таких условиях есть предпосылки для нарушения законности и ухода от ответственности, как перед Президентом РК, так и перед Правительством. Акимы областей и городов республиканского значения и столицы должны отвечать перед Правительством, и уже Правительство должно отвечать перед Президентом за деятельность акимов, поскольку Премьер-министр представляет акимов областей на должность Президенту. Парламентский контроль над деятельностью органов местного управления законодательством не предусматривается. Президент Республики располагает правом досрочного прекращения полномочий маслихата по представлению Генерального прокурора (ранее это полномочие было возложено на Сенат Парламента РК).

Правительство в пределах конституционных полномочий осуществляет контроль за исполнением законов. Министерство юстиции, его территориальные органы регистрируют акты местных органов, центральными отраслевыми и иными органами в отношении подведомственных им подразделений местных исполнительных органов осуществляется ведомственный контроль. Поскольку исполнительные органы образуют вертикаль, то, соответственно, контроль осуществляется сверху вниз. Иерархия выражается в подчинении нижестоящего органа вышестоящему, в выполнении решений вышестоящих органов нижестоящим. На территории соответствующих административно-территориальных единиц общий контроль осуществляют маслихаты и акиматы, во главе с акимами, которые обеспечивают проведение общегосударственной политики в сочетании с интересами и потребностями развития областей, городов, районов. Конституциональная модель организации власти в Казахстане предусматривает сохранение централизованного контроля за представительными органами и органами управления со стороны акимов. Административный контроль оправдывает себя, но он должен иметь соответствующие формы и методы деятельности.

Когда местный исполнительный орган принимает решения по любым местным вопросам, организывает их исполнение и контролирует ситуацию в целом в пределах административно-территориальных единиц, эффективность управления и самоуправления будет страдать из-за отсутствия разделения управленческого труда. Предметом прокурорского

надзора является единообразное применение законов, указов Президента Республики и других нормативных правовых актов. Он осуществляется путем: проведения проверок в связи с поручением Президента, заявлениями, жалобами, сообщениями и другими данными о нарушениях законодательства, поручением или запросом вышестоящего прокурора. Обязательного правила предоставлять один экземпляр всех решений прокуратуре для контроля не существует. Для обеспечения своих задач прокуратура принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности; может опротестовать законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и другим законам республики. Ответственность органов исполнительной власти перед гражданами провозглашена в Конституции РК. И хотя она касается только права граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, этот принцип следует толковать широко: органы исполнительной власти должны создавать необходимые правовые, организационные и материальные условия для осуществления гражданами их конституционных прав и свобод [3, с.278].

Без опоры на население, без помощи граждан невозможно осуществление исполнительно-распорядительной деятельности. Население же участвует в осуществлении данных функций как с помощью своих объединений, так и индивидуально. Организационно-политические принципы, в силу их универсальности, определяют и особенности построения системы органов исполнительной власти, и характер их функционирования, благодаря чему разные по структуре, правовому положению, компетенции и задачам органы формируются в стройную систему. На основе организационно-политических принципов разворачиваются организационно-технические принципы построения исполнительного аппарата. Формально можно выделить три организационно-технических принципа построения исполнительных органов: отраслевой, функциональный и территориальный. Суть отраслевого принципа состоит в том, что отдельные подсистемы исполнительных органов располагаются друг к другу иерархически последовательно с целью функционирования по отношению к группе однородных объектов (предприятий, организаций и учреждений, занимающихся определенным видом хозяйственного, административно-политического и социально-культурного строительства). Это функционирование может осуществляться либо в форме руководства (управления) по всему кругу вопросов, связанных с деятельностью подведомственных объектов, либо в форме какой-то специализированной (отраслевой) деятельности внутри органов межотраслевого или территориального (общей компетенции) управления. С учетом отраслевого принципа построены системы исполнительных органов отраслевого управления и структурные отраслевые подразделения органов межотраслевого управления и органов общей компетенции.

Функциональный принцип характеризуется тем, что исполнительные органы располагаются иерархически последовательно с целью реализации одной или нескольких однопорядковых функций по отношению к разнородным объектам. Функциональный принцип создает условия для координации деятельности многих органов, для единообразного решения каких-то определенных вопросов. Использование территориального принципа предполагает создание системы органов, которые путем осуществления общих функций решают задачи руководства всеми подведомственными объектами, расположенными в пределах территории, на которую распространяется компетенция органа. Отраслевой, функциональный и территориальный принципы построения аппарата управления проявляют себя как в пределах всей системы органов, так и любой ее подсистемы. В каждом конкретном случае их использование предполагает образование органов, которые на основе вышеназванных принципов осуществляют строго определенные функции отраслевого, функционального и территориального управления.

Исполнительные органы осуществляют свою деятельность в следующих организационно-правовых формах: а) издание нормативных актов управления; б) издание индивидуальных (ненормативных) актов; г) проведение непосредственных организационных мероприятий; д) осуществление материально-технических операций.

Поскольку нормативные акты управления регулируют широкий круг общественных отношений, важной задачей научных основ исполнительной власти является обеспечение эффективности воздействия на эти отношения. Повышение эффективности воздействия нормативных актов управления на общественные отношения может быть осуществлено следующими путями: а) научным обоснованием управленческих решений, которые облекаются в нормы права; б) исключением пробелов в правовом регулировании; в) своевременным доведением нормативных актов до сведения заинтересованных лиц. Индивидуальные (ненормативные) акты управления. В отличие от нормативных, индивидуальные (ненормативные) акты управления не содержат предложений, направленных на установление, изменение или отмену правовых норм. Они являются актами применения норм права к конкретным фактам, случаям или событиям. Органы исполнительной власти путем издания ненормативных актов формируют персонал служащих, возлагают и распределяют обязанности между работниками. Ненормативные акты управления используются для устранения недостатков, вскрытых в ходе проверки. Они также являются средством поощрения хорошей работы или средством воздействия на нарушителей государственной и трудовой дисциплины и т.д.

В своей повседневной деятельности органы исполнительной власти осуществляют различные организационные действия, направленные на непосредственную реализацию их функций. Эти действия осуществляются в многочисленных формах, которые можно сгруппировать следующим

образом: а) инструктирование нижестоящих органов управления и должностных лиц; б) организация распространения передовых методов и опыта управленческой работы; в) действия в процессе осуществления управленческих решений; г) организация контроля и проверки исполнения; д) привлечение неправительственных организаций, органов общественной самодеятельности и отдельных граждан к участию в осуществлении функций исполнительной власти. По существу, эти пять форм охватывают все многообразие непосредственных организационных действий органов исполнительной власти. В настоящее время большое значение имеет изучение эффективности непосредственных организационных действий. Пути повышения эффективности связаны: 1) с обеспечением законности этих действий; 2) с выработкой наиболее рациональных методов контроля и проверки исполнения; 3) с улучшением информации о передовом опыте; 4) с исследованием эффективности участия общественности в управлении.

Таким образом, характеристика системы исполнительной власти включает определение ее персональных черт в качестве ветви власти в многообразии не только ее институциональных элементов (организаций), но и ее функциональных и иных признаков (ценностных, прямых и обратных связей, взаимоотношений с другими субъектами политической системы, "человеческий фактор" и многие другие).

Правительство в системе исполнительных органов Республики Казахстан Правительство является ядром исполнительной власти и возглавляет ее систему. В понятии "правительство", которое дается в конституциях стран СНГ, акцент делается на его руководящей роли в системе исполнительной власти, подчеркивается его управленческий и распорядительный характер. Определения правительства в юридической литературе претендуют на более полное и точное раскрытие его сущности, назначения, состава, функций, выполняемых им в механизме государства. Так, по мнению С.Ю. Кашкина, правительство - это коллегиальный орган общей компетенции, осуществляющий руководство исполнительной и распорядительной, т.е. административной деятельностью в стране [12, с.278].

§ 6.2 Президент и его правовой статус в сфере государственного управления

Место и роль Президента Республики Казахстан в системе исполнительной ветви власти страны Разработка эффективных систем и структур управления требует углубленного анализа сущностных связей, работающих в механизме организации и деятельности органов власти. Без такого анализа нельзя, очевидно, наметить правильные пути рационализации этих органов. Согласно Конституции РК Президент Республики является главой государства и его высшим должностным лицом. В соответствии со ст.40 действующего Основного Закона Президент РК определяет основные направления внутренней и внешней политики государства и представление Республики Казахстан внутри страны и в международных отношениях;

является символом и гарантом единства народа и государственной власти и обеспечивает незыблемость Конституции, прав и свобод человека и гражданина; обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственности органов власти перед народом. Указанные положения закреплены также в Конституционном законе "О Президенте Республики Казахстан". Не имея возможности подробно анализировать данный вопрос, назовем основные теоретические подходы относительно размещения Президента РК (а также вообще главы государства в условиях смешанной республики, например, Франции, России) в единой и разделенной государственной власти. Согласно ст. 10 Конституционного закона о Президенте РК, Глава государства обладает следующими полномочиями в отношении Правительства:

1) с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-министра Республики, освобождает его от должности;

2) по представлению Премьер-министра, вносимому в десятидневный срок после его назначения, определяет структуру Правительства, образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы Республики, не входящие в состав Правительства, назначает на должности членов Правительства;

3) назначает на должности министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, юстиции; освобождает от должностей членов Правительства;

4) регулярно заслушивает доклад Премьер-министра об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях, в ходе которого Премьер-министр отчитывается о работе Правительства;

5) по представлению Премьер-министра утверждает единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета Республики;

6) председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам;

7) поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента;

8) отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и Премьер-министра Республики;

9) принимает решения по отставке, заявленной Правительством и любым его членом, если они считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций, либо если Мажилис Парламента или Парламент выразил вотум недоверия Правительству, а также по отставке, заявленной членом Правительства, не согласным с проводимой Правительством политикой или не проводящим ее;

10) в десятидневный срок принимает или отклоняет отставку, заявленную Правительством или любым его членом;

11) при отклонении отставки Правительства или его члена поручает им дальнейшее осуществление их обязанностей;

12) вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства, освобождении от должности Премьер-министра и любого члена Правительства;

13) своими актами вправе возлагать на Правительство осуществление исполнительных функций, кроме тех, что установлены Конституцией и законами Республики;

14) дает законодательные поручения Правительству Республики. Достаточно весомы полномочия Главы государства в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства (ст. 8 Конституционного закона «О Президенте Республики Казахстан») и в области внешней политики (ст. 7 этого же конституционного закона) [11].

Именно конституционные функции и полномочия Президента РК составляют материальную основу для осуществления реального влияния на эффективность функционирования исполнительной ветви власти как с позиций определения основных направлений деятельности исполнительных органов, так и используемых ими форм, и методов деятельности. В адресованных народу Казахстана ежегодных посланиях Глава государства концентрирует внимание на проблемах, которые предстоит решать государству и обществу в предстоящем году. При этом чаще всего Правительство и исполнительные органы определяются исполнителями конкретных поручений. Вместе с тем, целый ряд актов и выступлений Главы государства посвящены именно совершенствованию организации и деятельности системы исполнительной власти.

Для модернизации государственного управления Правительству было поручено осуществить меры по:

- 1) совершенствованию структуры государственных органов;
- 2) увеличению зарплаты государственных служащих с привязкой ее к конкретным результатам труда;
- 3) достижению высокого качества государственных услуг;
- 4) внедрению рейтинга деятельности государственных органов и новых подходов в бюджетном процессе;
- 5) повышению стабильности, устойчивости и управляемости государственного аппарата;
- 6) снижению коррупции;
- 7) а также по формированию и укреплению позитивного имиджа государственной службы.

Эффективную систему государственного управления необходимо основывать на:

- 1) повышении эффективности контрольных и надзорных функций центральных государственных органов при сохранении самостоятельности регионов;

2) повышении гибкости во взаимоотношениях между разными уровнями исполнительной власти;

3) независимой внешней оценке/аудите эффективности деятельности органов государственного управления;

4) создании условий для привлечения на государственную службу наиболее талантливых кадров;

5) формировании позитивного имиджа государственной службы;

6) внедрении новых подходов в бюджетном процессе;

7) внедрении оптимальных методов государственного менеджмента, ориентированных на конечный результат;

8) снижении коррупции.

К приоритетам реформирования на настоящем этапе были отнесены:

1) качественное совершенствование процессов и процедур государственного управления, а также предоставления государственных услуг;

2) повышение профессионализма, эффективности деятельности и координации государственного аппарата.

Вопросы для контроля:

1. Виды организационно-политических принципов.

2. В каких организационно-правовых формах осуществляют свою деятельность исполнительные органы.

3. Какими путями может быть осуществлено повышение эффективности воздействия нормативных актов управления на общественные отношения.

4. Согласно ст. 10 Конституционного закона о Президенте РК, Глава государства обладает какими полномочиями в отношении Правительства Республики Казахстан.

ГЛАВА 7.

Пробелы в административно-правовом регулировании статуса государственных служащих

§ 7.1 Система государственной службы Республики Казахстан

В правовом аспекте организация государственной службы включает подбор, расстановку и эффективное использование управленческих кадров в соответствии с их профессиональной подготовкой и уровнем квалификации. Это обеспечивается при помощи системы мер организационно-правового характера: установлением требований к поступающим на государственную должность, регламентацией служебных функций и полномочий, определением правового статуса государственных служащих, порядком прохождения государственной службы, установлением особого порядка социального обеспечения и условий труда государственных служащих, а также прекращения государственной службы. Перечисленные элементы в своей совокупности характеризуют государственную службу как сложный, межатраслевой институт права (включающий совокупность всех правовых норм, регулирующих организацию государственной службы).

Проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран, по крайней мере, в тех из них, где лидеры стран стремятся государственную службу направить на служение обществу. Особенностью стран с переходной экономикой является то, что наряду с изменениями в общественных и экономических отношениях в них идет сложный процесс трансформации роли самого государства. Поэтому становится актуальным, чтобы государственная служба была адекватной как потребностям населения и ожиданиям общества, так и изменяющимся функциям государства. Мировой опыт показывает, что трудно найти страны, где граждане довольны своими чиновниками, но каждая страна решает проблемы, свойственные конкретному периоду ее развития.

Во всех демократических странах общество обеспечивает регулирование процессов, происходящих на государственной службе, через своих законодателей, высшее должностное лицо государства, чтобы государственный аппарат оказывал качественные услуги населению и выполнял другие функции государства с наименьшими затратами. При этом основой такой заинтересованности является не только то, что госаппарат создан для решения общих задач граждан, но и то, что рабочие места на государственной службе создаются на средства налогоплательщиков.

Анализ международного опыта показал, что при всем многообразии в мире существуют две ярко выраженные системы государственной службы – карьерная, действующая в таких странах как Германия, Япония, Австрия и других, а также позиционная, которая принята в Великобритании, США и Канаде и других странах. Отличительными чертами карьерной системы являются: поступление путем

сдачи конкурсных экзаменов на самые низшие должности государственной службы, пожизненное назначение на должности (кроме политических), карьерный рост внутри службы, высокий уровень профессионализма, целенаправленное обучение кадров, консерватизм и бюрократическая иерархия.

Для позиционной системы характерны: конкурсный отбор при приеме и продвижении по службе на любые должности, кроме политических, значительная мобильность, контрактная форма приема, как в частном секторе, высокий сервис обслуживания, определенная нестабильность в карьере, и то, что большое значение уделяется изучению управления человеческими ресурсами.

Однако для обеих систем, несмотря на их отличия, характерен ряд общих условий. Во-первых, это разделение государственных служащих на политических и карьерных (профессиональных). Связано это с тем, чтобы ограничить влияние политических процессов на кадровый состав госаппарата. Второй особенностью является конкурсный отбор при приеме на государственную службу как гарантия того, что экспертное, информационно-аналитическое обеспечение процесса принятия решений государственных органов будет осуществляться наиболее достойными специалистами.

Как известно, государственное управление осуществляется людьми в отношении других людей. Поэтому к государственному управлению причастны практически все граждане. Однако статус человека в управлении обществом различается в зависимости от того, в качестве кого он представлен, – субъекта или объекта управления. К субъекту государственного управления относятся люди, осуществляющие на профессиональной основе от имени государства управленческие функции в обществе. Данные функции реализуются в отношении других людей, составляющих объект управления в разнообразных организационно-правовых формах. При этом в системе управления обществом наблюдается взаимозависимость и взаимный переход одного статуса человека в другой. Поэтому кадровое обеспечение государственного управления, качественный состав управленческого персонала во многом зависит от уровня развития общества, от состояния его трудовых ресурсов.

Государственная служба является разновидностью трудовой деятельности граждан, а потом основывается на общих принципах общественной организации труда. Специализация управления также связана с действием законов общественного разделения труда. В историческом аспекте мы видим закономерный рост масштабов производства и обобществления труда. Это неизбежно привело к выделению управления в качестве общественно необходимой функции независимо от уровня и степени объединения людей в процессе совместной деятельности. «Общество порождает известные общие функции, без которых оно не может обойтись. Предназначение для этого люди образуют новую отрасль разделения труда внутри общества».

Кадры государственного аппарата не производят материальные и духовные блага. В то же время их роль в организации производства и иных сфер общества чрезвычайно важна. Управленческая деятельность направлена, прежде всего, на создание организационных и правовых условий развития всех сфер жизнедеятель-

ности общества (экономических, социальных и др.). В связи с этим одним из важных направлений становления и развития государственной службы в Республике Казахстан является специализированная подготовка управленческих кадров нового поколения, обладающих научно-практическим подходом к решению современных проблем развития общества, способных успешно решать задачи и выполнять функции государства в переходный к рыночной экономике период, преодолевать негативное наследие прошлого.

Государственная служба есть целесообразная, социально-полезная, объективно необходимая и организационно оформленная деятельность управленческого персонала, имеет свой предмет труда. В государственных органах сложились определенные способы подбора управленческих кадров, имеют место кооперации и разделения управленческого труда, распределение управленческих функций и полномочий между должностными лицами, разработан механизм обеспечения государственной и трудовой дисциплины, управления процессом совместного труда, установления необходимых условий для управленческой деятельности, обеспечивающих нормальное функционирование государственных органов. В этом аспекте государственная служба основывается на общих нормах трудового права.

Профессиональная деятельность государственных служащих обладает определенными характерными признаками. Одним из таких признаков является специфичность предмета труда (служебная функция). Государственная служба предполагает выполнение работы, относящейся к определенному роду деятельности, т.е. профессии, специальности, квалификации, должности. Профессия – это широкая область трудовой деятельности, в которой человек может применить свою трудовую специальность в соответствии с имеющимися у него знаниями, навыками и умениями. Специальность – более узкая область трудовой деятельности в пределах указанной профессии, в которой работник имеет глубокие и всесторонние познания и навыки, позволяющие ему наиболее эффективно трудиться. Квалификация показывает, какого уровня сложности работы способен выполнять данный работник. В сфере государственной службы указанные понятия наполняются своим содержанием. Так, работа на государственных должностях требует различных знаний (экономических, юридических и т.д.) и опыта в зависимости от квалификационных требований. Квалификация административных государственных служащих определяется квалификационными категориями.

Другим признаком государственной службы является личное трудовое участие государственного служащего в деятельности государственного органа. Это предполагает зачисление гражданина в личный состав (штат) государственного органа и включение его в управленческую деятельность. Поскольку на данной должности реализуются личные способности государственного служащего к труду, замена этого должностного лица другим работником без согласия вышестоящего органа или должностного лица не допускается.

Подчинение должностного лица внутреннему трудовому распорядку и регламенту государственного органа является следующим признаком

государственной службы. Содержание внутреннего трудового распорядка (регламента) составляют нормы, определяющие такой режим работы государственных органов, который обеспечивает четкую и слаженную работу коллектива, совместную управленческую деятельность должностных лиц и других работников. Внутренний трудовой распорядок регулируется законами, подзаконными актами, правилами внутреннего трудового распорядка и регламентами. Неотъемлемым элементом внутреннего трудового распорядка (регламента) государственного органа являются субординации, т.е. подчинение нижестоящего по должности государственного служащего высшему должностному лицу. Подчинение в этом случае выступает необходимым условием реальности осуществления управленческих функций и полномочий должностных лиц; координации (согласования) персональной служебной деятельности должностных лиц с общими целями и задачами государственного органа. Иначе говоря, соблюдать внутренний трудовой распорядок (регламент) государственного органа является юридической обязанностью каждого должностного лица и других работников.

Наконец, особенность государственной службы характеризует и такой признак, как заработная плата должностных лиц. Заработная плата имеет следующие особенности: выплачивается в соответствии с количеством и качеством труда, исходя из единых критериев оценки труда (ставки и оклады); производится по заранее установленным нормам; основная часть выплат (должностные оклады) определяется штатным расписанием государственного органа, а дополнительная зависит от уровня квалификации государственного служащего и иных условий (надбавки за выслугу лет на государственной службе, премии и другие надбавки), размерами не ограничивается, но не может быть ниже минимального размера, установленного законодательством; производится в денежной форме.

Специфические признаки государственной службы.

Наряду с общими признаками, выработанными наукой трудового права, государственная служба характеризуется своими специфическими особенностями (связь с задачами и функциями государства, осуществление управленческих функций, государственно-властные полномочия и др.). Все эти вопросы регулируются нормами других отраслей права (конституционного, административного, уголовного и т.д.). В законодательстве сформулировано понятие и раскрывается содержание государственной службы. Это дает возможность выделить признаки (критерии) государственной службы и привести разграничение данного вида профессиональной деятельности от других.

Государственная служба есть деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти. Приведенное определение позволяет выделить следующие сущностные признаки государственной службы как особого рода профессиональной деятельности:

а) государственная служба связана с реализацией задач и функций государства как внутри, так и вне страны;

б) задачи и функции государства по развитию экономики, социальной сферы и административно-политического строительства реализуют через государственное управление, профессиональную деятельность государственных служащих. Эта деятельность многообразна, отличается большой масштабностью и объемом управленческих функций. В государственном управлении выражаются интересы и потребности всего общества и государства. Деятельность государственных служащих в этом аспекте непосредственно направлена на удовлетворение этих интересов и потребностей, реализацию социальных задач и функций государства;

в) государственная служба осуществляется в рамках создаваемого аппарата, обеспечивающего реализацию управленческих функций в обществе. Объективно обойтись без такого аппарата нельзя, ибо любая отрасль государственного управления нуждается в таком аппарате. Деятельность государства по развитию отраслей экономики, социальной сферы и административно-политического строительства осуществляется при помощи системы органов. Задачи, стоящие перед этими органами, определяют содержание их деятельности и соответственно функции государственных служащих;

г) специфика государственной службы связана с осуществлением управленческих функций. Последние выступают в качестве объективно необходимых направлений практической работы государственных служащих по реализации задач и функций государств. Именно в аппарате управления происходит соединение функций государства с функциями управления и формирование конкретных функций государственных служащих. Причем задачи и функции государственных органов должны строго соответствовать задачам и функциям государства;

д) государственные служащие выступают от имени государства, а потом они наделены государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления возложенных на них функций управления;

е) государственная служба строго основывается на нормах Конституции, законов, указов Президента Республики Казахстан и других нормативных правовых актах. Иначе говоря, управленческая деятельность государственных служащих должна соответствовать требованиям принципа законности в государственном управлении;

ж) государственная служба – деятельность практическая, организаторская, носит исполнительный характер. Речь идет о практическом претворении в жизнь норм Конституции и основанного на ней действующего законодательства в соответствующей сфере (отрасли) государственного управления. Весь смысл государственной службы состоит в том, чтобы практически организовать государственное управление социальными процессами, обеспечить реализацию функций и полномочий соответствующих государственных органов;

з) государственная служба есть деятельность распорядительного характера. Это означает, что государственные служащие при осуществлении возложенных на них функций управления в порученной им области вправе применять юридически-властные предписания. Распорядительная деятельность предполагает

издание в необходимых случаях актов управления (в том числе нормативно-правовых), при помощи которых обеспечивается целенаправленное воздействие на подведомственные объекты и направления их основной деятельности;

и) государственная служба носит деполитизированный характер. Это означает, что государственные служащие при исполнении своих должностных функций и полномочий обязаны руководствоваться только требованиями законодательства и не связывать себя решениями политических партий, общественных объединений и их органов. В связи с этим в государственных органах не допускается создание организаций политических партий. Государственные служащие в своей управленческой деятельности руководствуются исключительно интересами и политикой государства, получившими отражение в действующем законодательстве.

Приведенные признаки (критерии) в своей совокупности характеризуют государственную службу как сложный по-своему социальному назначению и содержанию вид профессиональной деятельности. Специфические особенности государственной службы, в конечном счете, обусловлены задачами и функциями государства.

Государственная служба в Республике Казахстан основывается на следующих принципах:

1. Законности. Данный принцип выражается в требовании точного соблюдения и исполнения Конституции, законов, указов Президента Республики Казахстан всеми государственными служащими независимо от их ранга и занимаемой должности. Это объясняется подзаконным характером управленческой деятельности должностных лиц. В процессе государственного управления требования принципа законности реализуется как при издании актов управления, так и при их применении. Как указывалось, юридическая сила того или иного акта управления определяется компетенцией и местом органа, принявшего данный акт, в системе государственного аппарата, при этом единство государственного управления в масштабе республики обеспечивается тем, что нормативные правовые акты не могут противоречить друг другу. Каждый акт управления должен соответствовать акту вышедшего органа, а в конечном итоге - Конституции Республики Казахстан. Государственные служащие призваны обеспечить нормальное функционирование государственных органов и подведомственных учреждений, от которых, в конечном счете, зависит удовлетворение общественных и личных интересов и потребностей граждан. Особое внимание должно обращать на то, чтобы к государственной службе допускались только лица, имеющие специальную профессиональную подготовку.

2. Казахстанского патриотизма. Этот принцип связан с формированием личности, воспитанием человека нового поколения. Значимость данного принципа возрастает в свете стратегии развития Казахстана на период до 2030 года в части формирования нового поколения казахстанцев, особенно тех, кто поступает на государственную службу. Граждане, поступающие на службу в государственный аппарат, будут работать в условиях рыночной экономики;

должны сохранять традиции своего народа; быть патриотом своей страны. Применение данного принципа в управленческой практике приобретает особый смысл для государственных органов в связи с многонациональным составом населения. В этих условиях сформированные у государственных служащих чувства казахстанского патриотизма и гордости за свою страну связаны с решением задач воспитания уверенности в равных возможностях для всех наций в реализации конституционного права на участие в делах государства, на доступ к государственной службе. Главной задачей здесь является формирование чувства гордости своей принадлежности к гражданству Республики Казахстан. Принцип казахстанского патриотизма проявляет себя также в повседневной государственной практике, воспитании общественной активности, самореализации и уяснении государственным служащим своего статуса в обществе, критическом восприятии зарубежного опыта и разумного его использования с учетом национальных особенностей и традиций республики.

3. Единства система государственной службы. Независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Данный принцип выражает социально-политическую сущность государственного управления и организации государственной службы. Государственная власть едина по всей сущности, структуре и функционированию в обществе. Единство государственной службы означает, что, несмотря на разделение управленческого труда в государственном аппарате, все государственные органы осуществляют свои функции и полномочия от имени государства. Конституция Республики Казахстан, закрепляя принцип разделения единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, предусматривает в то же время их взаимодействие между собой с использованием системы сдержек и противовесов. В связи с этим принцип единства государственной службы выступает в качестве фундаментальной основы, объединяющей все ветви власти в единый государственный механизм.

4. Приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства. Это общий принцип государственного управления и организации государственной службы. Он является важным официальным ориентиром в области взаимоотношений между гражданами и государством. Конституция Республики Казахстан (ст.12) признает и гарантирует права и свободы человека. Последние принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов. Рассматриваемый принцип закрепляет преимущественные положения граждан перед государством, его органами при рассмотрении вопросов, затрагивающих их права, свободы и законные интересы. В частности, государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации (ст. 18 Конституции); каждый имеет право на признание его правосубъектности и право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону,

на судебную защиту (ст. 13 Конституции) и др. В целях защиты своих прав и законных интересов других физических и юридических лиц, общества и государства граждане вправе обращаться с предложениями, заявлениями, жалобами, откликами и запросами в государственные органы и к должностным лицам (ст. 3 Указа Президента Республики Казахстан от 19 июня 1995 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан»).

5.Общедоступности. То есть равного права граждан на доступ к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Это также общий принцип государственного управления и организации государственной службы. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан (ст. 33, п. 4) граждане имеют равное право на поступление на государственную службу; требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом. Причем в настоящее время сняты ограничения в части предельного возраста государственных служащих и лиц, поступающих на государственную службу.

6. Добровольности поступления граждан на государственную службу. В соответствии с данным принципом подбор кандидатов на должность государственных служащих должен осуществляться строго на добровольной основе. Никто не может в принудительном порядке назначать гражданина на государственную службу. Иначе говоря, поступление на государственную должность предполагает наличие сложной юридической конституции (юридического состава), то есть наличие одновременно двух актов: акта назначения на должность и предварительное согласие гражданина занять эту должность.

7.Профессионализма и компетентности государственных служащих. В основу данного принципа положен деловой критерий оценки руководящих кадров с точки зрения знания ими порученного дела, соответствия их занимаемой должности. Для осуществления управленческой деятельности государственные служащие должны быть компетентны, знать структуру государственного аппарата и механизм его функционирования, иметь определенные научные познания в области государственного управления и организации государственной службы. В связи с этим к числу важнейших условий, определяющих деловые качества руководящих и ответственных работников государственного аппарата, следует отнести наличие специального образования и опыт практической работы.

Поскольку практическая деятельность государственных органов связана с принятием различных решений, вызывающих определенные юридические последствия, возрастает значение правовой подготовки работников государственного аппарата (особенно по таким отраслям права, как конституционного, административного, гражданского, трудового и др.). Государственные служащие должны обладать необходимыми познаниями также в области экономики, финансов, научной организации труда, культуры. Все это является необходимой предпосылкой для того, чтобы сформировать у

государственных служащих научно-практический подход к решению современных проблем развития общества.

8. Равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы. Конституция Республики Казахстан (ст. 24, п. 2) предусматривает право граждан на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации. Указанное требование носит общий характер – оно распространяется на всех лиц независимо от сферы приложения труда, в том числе состоящих на государственной службе. Причем речь идет о запрете дискриминации в любой форме (ст. 14 Конституции). Применительно к труду государственных служащих данный принцип означает, с одной стороны, назначение заработной платы не ниже установленного законом минимального размера, а также установленного законом минимального размера, а также другие социальные гарантии, а с другой стороны – безусловное обеспечение равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы в государственном органе. В соответствии с названным принципом государство на всей территории республики обеспечивает всем государственным служащим единые условия реализации их прав в области оплаты труда (размеры, сроки, порядок исчисления и выплаты и т.д.). При этом заработная плата максимальными размерами не ограничивается.

9. Обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов. Данный принцип выражает систему подчинения государственных органов «по вертикали», необходимую централизацию руководства отраслями экономики, социальной сферы и административно-политического строительства, объединяет в единое целое всю систему органов государственного аппарата. Решения, принимаемые вышестоящими государственными органами и должностными лицами, являются обязательными для исполнения нижестоящими органами и их должностными лицами. И таким образом обеспечивается учет общегосударственных интересов деятельности государственного аппарата.

10. Подконтрольности и подотчетности государственных служащих. Данный принцип строится на организационной подчиненности, государственной дисциплине во взаимоотношениях между соподчиненными органами (например, внутри системы министерства, агентства и т.д.). Профессиональная деятельность каждого государственного служащего осуществляется под непосредственным контролем вышестоящего органа или должностного лица. Так, Правительство регулярно информирует Президента страны о выполнении своей программы, поручений Президента и других направлениях своей деятельности; в свою очередь Правительство осуществляет руководство деятельностью министерств и иных центральных исполнительных органов, контролирует исполнение ими законов, актов Президента и Правительства республики.

11. Учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну. Этот принцип закрепляет демократизм государственного

управления, закрепляет один из важных каналов участия в управлении делами государства. Рассматриваемый принцип выступает в виде требования учета общественного мнения и гласности в любых их формах (критических замечаний в адрес государственных органов и их должностных лиц в средствах массовой информации, выступления руководителей государственных органов о своей деятельности и т.д.).

12. Правовой и социальной защищенности государственных служащих. В соответствии с данным принципом государственным служащим обеспечиваются, прежде всего, общие конституционные гарантии правовой и социальной защищенности. К ним относятся: право на вознаграждение за труд, право на отдых, право на безопасные условия труда, социальное обеспечение без какой-либо дискриминации. В то же время на государственных служащих распространяются специальные нормы правовой и социальной защищенности. В частности, такие нормы содержания в Законе Республики Казахстан от 23 июня 1999 года № 453-1 «О государственной службе» (глава 5). Здесь предусматриваются особенности правового регулирования труда государственных служащих, порядок предоставления отпусков, поощрения за добросовестный труд, пенсионное обеспечение, другие условия труда.

13. Поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности. Этот принцип выражает механизм государственной дисциплины в государственном аппарате. Такой мощный рычаг как поощрение способствует повышению производительности управленческого труда, содействует высокой организации работы коллектива государственного органа, стимулирует высокие образцы поведения государственных служащих. За безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности и за другие движения в работе государственные служащие поощряются как по правилам внутреннего трудового распорядка, так и могут быть представлены к государственным наградам республики.

14. Личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственными служащими должностных обязанностей и превышение ими своих полномочий. Данный принцип выражает особое требование к исполнительской дисциплине должностного лица, а в более широком плане – важнейший элемент государственной дисциплины. Поэтому не случайно рассматриваемый принцип предусматривает усиление персональной ответственности государственных служащих (дисциплинарной, административной, уголовной и т.д.) за неисполнение обязанностей, в т.ч. превышение ими своих полномочий, обеспечивает охрану государственно-служебных отношений от противоправных действий (бездействий) со стороны государственных служащих.

15. Непрерывности повышения квалификации государственных служащих. Данный принцип направлен на формирование управленческого корпуса с высоким профессиональным уровнем, творческим типом мышления и развитой мировоззренческой культурой. Поэтому повышение профессионального уровня и квалификации и полномочий входит в число основных обязанностей

государственных служащих. В этом направлении сформулированы цели и задачи обучения, система и принципы обучения кадров государственной службы. Реализации Концепции, несомненно, позволит успешно решать задачи в деле повышения эффективного государственного управления, качества принимаемых решений, организации труда государственных служащих.

Все указанные принципы взаимосвязаны, дополняют друг друга и составляют единую систему основополагающих требований, на которых строится и функционирует институт государственной службы.

§ 7.2 Государственный служащий и его административно-правовой статус

Статус государственного служащего включает общие права, свободы и обязанности государственного служащего как гражданина Республики Казахстан с ограничениями, установленными законами Республики Казахстан, связанными с пребыванием на государственной службе, а также права, обязанности и ответственность, обусловленные особенностями государственной службы.

Государственный служащий имеет право:

1) пользоваться правами и свободами, гарантируемыми гражданам Республики Казахстан Конституцией и законами Республики Казахстан;

2) на правовую и иную защиту в соответствии с законодательством Республики Казахстан в случае доведения им до сведения руководства государственного органа, в котором он работает, и (или) до правоохранительных органов о ставших ему известными достоверных случаях коррупционных правонарушений;

3) на охрану труда, здоровья, безопасные и необходимые для эффективной работы условия труда;

4) на социальную и правовую защиту;

5) участвовать в пределах своих должностных полномочий в рассмотрении вопросов и принятии по ним решений, требовать их исполнения соответствующими органами и должностными лицами;

6) посещать в установленном порядке для исполнения должностных полномочий организации;

7) требовать от руководителя точного определения задач и объема должностных полномочий в соответствии с государственной должностью, занимаемой государственным служащим;

8) на уважение личного достоинства, справедливое и уважительное отношение к себе со стороны руководителей, иных должностных лиц и граждан;

9) на стимулирование и оплату труда в зависимости от государственной должности, которую он занимает, качества работы, опыта и иных оснований, установленных настоящим Законом;

10) на подготовку, переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета и средств Национального Банка Республики Казахстан.

Государственные служащие обязаны:

1) соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан;
2) приносить присягу государственного служащего в порядке, утвержденном Президентом Республики Казахстан;

3) обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, рассматривать в порядке и сроки, установленные законодательством Республики Казахстан, их обращения и принимать по ним необходимые меры;

4) осуществлять функции в соответствии со своими должностными полномочиями;

5) при осуществлении должностных полномочий быть беспристрастными и независимыми от деятельности политических партий, общественных и религиозных объединений) соблюдать служебную дисциплину;

7) соблюдать ограничения, установленные законами Республики Казахстан;

8) соблюдать служебную этику;

9) выполнять приказы и распоряжения руководителей, решения и указания вышестоящих органов и должностных лиц, изданные в пределах их должностных полномочий.

Государственный служащий не вправе:

1) быть депутатом представительного органа;

2) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

3) заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой организацией не входит в его должностные полномочия в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

4) быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе, либо непосредственно ему подчиненном или подконтрольном;

5) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию;

6) участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению должностных обязанностей, включая забастовки;

7) в связи с исполнением должностных полномочий пользоваться в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

В научной литературе относительно понятия «должность» и его содержания споров не существует. Учёные-юристы понимают должность как простейший элемент государственной администрации, как первичную и основную клеточку её организационной структуры. Государственно-служебная должность – это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации предоставляемой лицу – государственному служащему в целях её практического осуществления». Таким образом, должность характеризуется следующими признаками: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах. *государственная должность* – структурная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей; *государственный служащий* – гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства

Государственные должности государственных служащих учреждаются в соответствии с Конституцией, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Для административных государственных служащих устанавливаются категории государственных должностей. Для политических государственных служащих категории государственных должностей не устанавливаются. Реестр должностей политических и административных государственных служащих утверждается Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах; должностные полномочия – права и обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, отвечающие целям и задачам, стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою деятельность государственные служащие.

Поступление граждан на политическую государственную службу осуществляется на основании назначения либо избрания, а также в других случаях в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан. Занятие политической государственной должности осуществляется при условии прохождения необходимого для занятия

данной должности согласования в случаях, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, и получения положительных результатов специальной проверки. Дополнительные требования, предъявляемые для поступления на политическую государственную службу, могут определяться Президентом Республики Казахстан.

Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах; должностные полномочия – права и обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, отвечающие целям и задачам, стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою деятельность государственные служащие.

Государственные должности государственных служащих учреждаются в соответствии с Конституцией, законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Для административных государственных служащих устанавливаются категории государственных должностей. Для политических государственных служащих категории государственных должностей не устанавливаются. Реестр должностей политических и административных государственных служащих утверждается Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

Граждане Республики Казахстан приобретают статус государственного служащего с момента назначения или избрания на государственную должность и утрачивают с момента прекращения государственной службы в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы и порядок отнесения должностей государственных служащих к соответствующим категориям регулируется законами РК.

Поступление граждан на политическую государственную службу осуществляется на основании назначения либо избрания, а также в других случаях в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан. Занятие политической государственной должности осуществляется при условии прохождения необходимого для занятия данной должности согласования в случаях, предусмотренных законами и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан, и получения положительных результатов специальной проверки.

На государственную службу принимаются граждане Республики Казахстан, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности и не достигшие установленного законом Республики Казахстан пенсионного возраста. Ограничение по возрасту, предусмотренное частью первой настоящего пункта, не распространяется на политические

государственные должности, для которых Конституцией и законами Республики Казахстан определены сроки их полномочий.

Граждане, претендующие на занятие административных государственных должностей, должны соответствовать установленным квалификационным требованиям.

К политическим государственным должностям квалификационные требования не устанавливаются. Специальные квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса «А» утверждаются Президентом Республики Казахстан. Квалификационные требования к административным государственным должностям корпуса "Б" разрабатываются с учетом основных направлений деятельности государственного органа и его структурных подразделений, должностных полномочий административных государственных служащих.

При приеме на государственную службу граждане принимают на себя установленные настоящим Законом, иными законами Республики Казахстан ограничения в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их должностных полномочий и основанного на них авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах. Данные ограничения фиксируются в письменной форме службой управления персоналом (кадровой службой) в течение тридцати календарных дней со дня приема на государственную службу. Непринятие ограничений, установленных законами Республики Казахстан, влечет отказ в приеме на государственную службу либо увольнение. Для государственных служащих, впервые поступивших на административную государственную службу, а также вновь поступивших на административную государственную службу после ее прекращения, устанавливается испытательный срок в целях проверки их соответствия занимаемым государственным должностям. Условия о прохождении испытательного срока предусматриваются в акте государственного органа о назначении на государственную должность.

Отбор в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А» осуществляется из числа граждан, соответствующих установленным специальным квалификационным требованиям к административным государственным должностям корпуса «А» и иным требованиям, установленным настоящим Законом. Отбор в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А» осуществляется уполномоченной комиссией в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан. Уполномоченный орган формирует кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А» из числа граждан, рекомендованных уполномоченной комиссией в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан.

Для занятия административных государственных должностей корпуса «А» может быть проведен конкурс. Конкурс на занятие вакантной или временно вакантной административной государственной должности

корпуса «А» осуществляется из числа граждан, зачисленных в кадровый резерв административной государственной службы корпуса «А». Конкурс осуществляется должностным лицом (органом), имеющим право назначения на данную государственную должность, либо уполномоченным им должностным лицом. Конкурс на занятие административных государственных должностей корпуса «А» проводится в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

При назначении лица на административную государственную должность корпуса «А» с ним заключается трудовой договор. Трудовой договор с административным государственным служащим корпуса «А» заключается должностным лицом (органом), имеющим право назначения на государственную должность и освобождения от государственной должности, либо уполномоченным им должностным лицом (органом). Порядок заключения, продления и расторжения трудового договора с административным государственным служащим корпуса «А» определяется уполномоченным органом.

В случае преобразования государственной должности в административную государственную должность корпуса «А»: 1) государственная должность замещается лицом, состоящим в кадровом резерве административной государственной службы корпуса «А», на основании конкурсного отбора; 2) срок замещения государственной должности устанавливается уполномоченной комиссией. Государственному служащему, государственная должность которого преобразована в административную государственную должность корпуса «А», государственным органом предлагается государственная должность в соответствии с его квалификацией и при наличии вакансии.

В случае отказа государственного служащего от трудоустройства он подлежит увольнению. При этом государственному служащему, имеющему стаж государственной службы не менее трех лет, государственным органом выплачивается выходное пособие в размере четырех среднемесячных заработных плат.

Граждане, впервые поступающие или вновь поступающие на государственные должности корпуса «Б» после прекращения государственной службы, проходят следующие этапы отбора: 1) тестирование в порядке, определенном уполномоченным органом; 2) оценку личных качеств с получением заключения в уполномоченном органе; 3) общий конкурс на занятие административной государственной должности корпуса «Б». На граждан, впервые поступающих или вновь поступающих на государственные должности корпуса «Б» во внеконкурсном порядке в случаях, предусмотренных настоящим Законом, а также в порядке назначения местными представительными органами или избрания в соответствии с законами Республики Казахстан, указанные этапы отбора не распространяются.

Конкурс на занятие вакантной или временно вакантной административной государственной должности корпуса «Б» состоит из следующих видов: 1) общий конкурс среди граждан; 2) внутренний конкурс среди государственных служащих.

Конкурс включает в себя ряд последовательных этапов: 1) публикация объявления о проведении конкурса; 2) прием документов от лиц, изъявивших желание принять участие в конкурсе; 3) создание конкурсной комиссии государственного органа либо единой конкурсной комиссии; 4) рассмотрение документов участников конкурса на соответствие установленным квалификационным требованиям; 5) собеседование с участниками конкурса, проводимое конкурсной комиссией государственного органа; 6) заключение конкурсной комиссии государственного органа. Порядок проведения конкурса определяется уполномоченным органом.

Общий конкурс проводится для занятия административной государственной низовой должности корпуса «Б», являющейся вакантной или временно вакантной, а также иной вакантной или временно вакантной административной государственной должности, не являющейся низовой должностью, в случаях, предусмотренных пунктами 2-1 и 3 статьи Закона «О государственной службе РК». Общий конкурс для занятия иной вакантной и (или) временно вакантной административной государственной должности корпуса «Б», не являющейся низовой, в центральном государственном органе либо его ведомстве проводится по согласованию с уполномоченным органом, а в территориальном подразделении центрального государственного органа или его ведомства либо в исполнительном органе, финансируемом из местного бюджета, по согласованию с территориальным подразделением уполномоченного органа и на государственную службу. Для занятия вакантной или временно вакантной административной государственной должности корпуса «Б» государственным органом проводится внутренний конкурс среди государственных служащих данного государственного органа, в котором также вправе участвовать государственные служащие его ведомства, территориальных подразделений, а также иные лица, определенные настоящим Законом и законом, определяющим правовые основы, а также порядок организации деятельности дипломатической службы Республики Казахстан.

Внутренний конкурс не проводится для занятия административной государственной низовой должности корпуса «Б», являющейся вакантной или временно вакантной.

Назначение граждан на государственные должности и освобождение от государственных должностей государственных служащих осуществляются должностным лицом (органом), имеющим такое право в соответствии с должностными полномочиями, либо иным должностным лицом (органом), которому делегированы эти полномочия. При оформлении поступления

граждан на государственную службу государственным органом обеспечивается соблюдение требований законодательства Республики Казахстан в сфере государственной службы и о противодействии коррупции.

Должностные полномочия и ответственность административных государственных служащих, вытекающие из установленных Конституцией, настоящим Законом, и иным законодательством Республики Казахстан, определяются на основе квалификационных требований и отражаются в должностных инструкциях. Продолжительность рабочего времени государственных служащих определяется в соответствии с трудовым законодательством Республики Казахстан с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Законом. Для государственных служащих устанавливается пятидневная рабочая неделя с двумя выходными днями. В целях определения эффективности и качества работы государственных служащих проводится оценка их деятельности. Порядок и сроки проведения оценки деятельности государственных служащих определяются Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

Обучение административных государственных служащих включает подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих. Подготовка государственных служащих – процесс обучения для получения академической и ученой степени по программам послевузовского образования. Переподготовка государственных служащих – курсы обучения для получения дополнительных профессиональных знаний. Повышение квалификации государственных служащих – обучающие семинары для совершенствования их компетенций.

Поощрения государственных служащих применяются за образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную государственную службу, выполнение заданий особой важности и сложности и другие достижения в работе, а также по результатам оценки их деятельности. Продвижение по государственной службе государственных служащих осуществляется с учетом их квалификации, компетенций, способностей, заслуг и добросовестного исполнения своих служебных обязанностей. Продвижение по государственной службе в государственном органе предусматривает последовательное занятие вышестоящих государственных должностей, предусмотренных штатным расписанием государственного органа. Под вышестоящими государственными должностями в других государственных органах подразумеваются государственные должности, к которым предъявляются более высокие квалификационные требования, а при равенстве квалификационных требований установлена более высокая заработная плата. Казахстан по согласованию с Администрацией Президента Республики Казахстан.

В целях обеспечения более эффективного использования профессионального потенциала при прохождении государственной службы

осуществляется ротация административных государственных служащих. Под ротацией административных государственных служащих корпуса «А» понимаются их должностные перемещения в рамках карьерного планирования на вакантные или временно вакантные государственные должности корпуса «А» либо между административными государственными служащими корпуса «А». Под ротацией административных государственных служащих корпуса «Б» понимаются должностные перемещения между административными государственными служащими корпуса «Б», за исключением случаев, предусмотренных законом, определяющим правовые основы, а также порядок организации деятельности дипломатической службы Республики Казахстан.

Вопросы для контроля:

1. Назовите характерные признаки профессиональной деятельности государственных служащих.
2. Раскройте признаки государственной службы как особого рода профессиональной деятельности.
3. Государственная служба в Республике Казахстан основывается на каких принципах.
4. В соответствии с чем учреждаются государственные должности государственных служащих.
5. Дайте характеристику должностному лицу.

ГЛАВА 8.

Современное определение административно-правовых форм государственного управления

§ 8.1 Понятие и классификация форм государственного управления.

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. Эти действия находят внешнее выражение в определенных формах управленческой деятельности. Следовательно, форма есть объективированное выражение сущности деятельности органов и должностных лиц, которые осуществляют управление. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции управления, то от использования тех или иных форм в значительной мере зависит успех управленческой деятельности. Формы призваны обеспечивать наиболее целесообразное выполнение функций управления, достижение целей управления с наименьшими затратами сил, средств и времени.

Многообразие задач и функций государственного управления обуславливает существование различных форм управленческой деятельности, которые предусматриваются законами и иными правовыми актами. Обычно они закрепляются в специальных (общих и индивидуальных) положениях, уставах и других актах, регламентирующих деятельность органов государственного управления. При этом для решения управленческих функций органы и должностные лица должны использовать только те формы, которые установлены правовыми нормами. Несоблюдение обязательной формы влечет недействительность или оспоримость действий органа или должностного лица. Вместе с тем творческий характер управленческой деятельности немыслим без предоставления субъекту управления самостоятельности в выборе тех или иных установленных законодательством форм. Выбор соответствующих форм должен производиться с учетом конкретной управленческой ситуации, требований эффективности и целесообразности.

Формы - философская категория, которая обозначает внешнее выражение внутреннего содержания. Следовательно, под формами понимается то, в чем непосредственно выражается какой-либо объект, какая-то деятельность. Соответственно, под формами государственного управления следует понимать внешнее выражение государственно-управленческой деятельности уполномоченных на то органов (органов государственного управления). Однако прежде чем исследовать непосредственно формы государственного управления, целесообразно вернуться к определению государственного управления. Государственное управление как термин различными авторами используется либо в значении системы, либо в значении вида деятельности

(процесса). Система государственного управления заключается в совокупности целей и принципов воздействия государственных органов на общество (общественную жизнедеятельность). Система этого воздействия объединяет в себе не только совокупность органов государственной власти и государственного управления вместе с их персоналом. Составной частью системы является и совокупность реализуемых ими функций, комплекс используемых методов, средств и ресурсов, а также прямые и обратные взаимосвязи между субъектами и объектами управления (управляющими и управляемыми сторонами правоотношений), необходимые при этом информационные потоки, документооборот и т.п.

Государственное управление как вид деятельности (процесс) заключается в сознательной, целенаправленной деятельности уполномоченного на то органа государственного управления, в процессе которой достигается необходимый ему управленческий результат путем реализации имеющихся у него государственно-властных полномочий. Государственное управление в этом смысле - это вид подзаконной, исполнительно-распорядительной деятельности специально уполномоченных на то субъектов (органов государственного управления). Естественно, понятие государственного управления как системы является более широким, чем понятие государственного управления как вида деятельности.

Государственное управление как система полностью охватывает государственное управление как вид деятельности, при этом оно включает и так называемую государственную политику. Иными словами, исследуя англо-американские традиции государственного устройства, некоторые авторы делают вывод, что в соответствии с ними категория «государственное управление» (public management) является более широкой по объему. Она включает «государственную, или публичную политику» (public policy), связанную с разработкой общественной стратегии и тактики и собственно «государственное администрирование» (public administration), направленное на эффективную организацию, оптимизацию функционирования звеньев государственного аппарата и технологии работы управленческого персонала. Таким образом, государственная, или публичная, политика - это и есть та основная «разница» между государственным управлением как системой и государственным управлением как видом деятельности. В работах большинства авторов, исследующих проблемы форм государственного управления, дана их классификация именно в широком смысле.

В соответствии с этим подходом ученые-административисты дают различные варианты классификации форм государственного управления без принципиальных разногласий. Так, большинство административистов выделяют правовые и неправовые формы государственного управления, определив в качестве основного отличительного критерия анализ последствий реализации таких форм. Формы государственного управления, влекущие юридические последствия, авторы относят к правовым формам

государственного управления и, соответственно, формы государственного управления, не влекущие юридических последствий, - к формам неправовым.

Различия в дальнейшей классификации правовых и неправовых форм государственного управления не носят принципиального характера. Правовые формы государственного управления могут непосредственно выражаться: а) в издании правовых актов управления (нормативного или индивидуального характера); б) заключении административных договоров; в) иных действиях, влекущих юридические последствия.

К иным действиям, влекущим юридические последствия, относят:

- различного рода разрешения на совершение определенных действий, которые управляющая сторона правоотношений дает управляемой;
- государственную регистрацию;
- действия, удостоверяющие в установленной форме факты, имеющие юридическое значение (выдача паспорта, водительского удостоверения) и т. д.

Неправовые формы государственного управления подразделяются:

- на организационно-технические действия;
- материально-технические действия.

К организационно-техническим действиям относят такие действия, как разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, обеспечение сочетания коллегиальности и единоначалия, изучение и обобщение опыта, подбор кадров и т. д.

В.А. Юсупов выделяет пять форм реализации организационно-технических действий:

- инструктирование нижестоящих органов управления и должностных лиц;
- организация распространения передовых методов и опыта управленческой работы;
- действия в процессе осуществления управленческих решений;
- организация контроля и проверки исполнения;
- привлечение общественных организаций, органов общественной самодеятельности и отдельных граждан к участию в осуществлении функций исполнительной власти.

Материально-технические действия носят вспомогательный характер в управленческой деятельности. На этой основе некоторые авторы не признают их вообще в качестве формы государственного управления. К такого рода действиям они относят работу с информацией, проведение исследований, разработок, подготовку к изданиям и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т. п. Таким образом, приходим к выводу, что государственное управление как вид деятельности может быть реализовано только в правовой форме. Как уже отмечалось, правовая форма государственного управления выражается в правотворческой деятельности (издание нормативно-правовых актов управления); правоприменительной деятельности (издание индивидуальных (правоприменительных) правовых актов управления регулятивного или правоохранительного характера);

заключении административных договоров и иных юридически значимых действий. Реализация государственного управления путем издания нормативных и индивидуальных правовых актов управления представляется очевидной и каких-либо проблем у административистов не вызывает. Возможность заключения административных договоров является одной из дискуссионных проблем современного административного права.

Некоторые авторы признают их наличие, считая их разновидностью горизонтальных административно-правовых отношений, другие полагают, что административных договоров сегодня в чистом виде нет, а есть лишь договоры с отдельными элементами административных, третьи вообще отрицают их существование. Изучение аргументов сторон рассматриваемый нами вопрос не подразумевает.

Исследование административных договоров как разновидности правовой формы государственного управления в связи с этим также представляется целесообразным опустить. Наибольший интерес среди правовых форм реализации государственного управления вызывают иные действия, влекущие юридические последствия. Нами выделялись три основные возможности реализации иных действий, влекущих юридические последствия. Рассмотрим их подробнее. Первым примером подобных действий в юридической литературе называется предоставление управляющей стороной административно-правовых отношений разрешений на совершение каких-либо действий управляемой стороне. Однако исследование такого характера действий наталкивает на мысль о том, что это есть не что иное, как реализация государственного управления управомочивающим (дозволяющим) методом. При этом наделение управляемой стороны таким правом возможно лишь в одной форме - путем издания управляющей стороной соответствующего индивидуального правового акта управления (что, в свою очередь, к иным юридически значимым действиям не относится). В качестве второго примера административисты - приверженцы этой точки зрения - выделяют государственную регистрацию. Государственная регистрация представляет собой деятельность государства, направленную на учет регистрируемых объектов и сбор публично-достоверных данных об их правовом, имущественном и организационном положении. Однако достижение указанных целей является внутренним содержанием государственной регистрации. Внешнее же ее проявление может быть выражено в двух возможных вариантах. Либо с момента государственной регистрации у зарегистрировавшегося объекта возникают какие-либо юридические последствия, либо они не возникают. В первом случае это будет не чем иным, как изданием уполномоченным органом государственного управления индивидуального правового акта управления в отношении зарегистрировавшегося объекта. Во втором случае - простым выполнением зарегистрировавшейся стороной своей юридической обязанности. Третий пример иных юридически значимых действий - это действия,

удостоверяющие в установленной форме факты, имеющие юридическое значение (выдача паспорта, водительского удостоверения и т.д.).

Таким образом, государственное управление как вид деятельности может быть выражено только в правовой форме. Непосредственным выражением правовой формы государственного управления, в свою очередь, являются издаваемые уполномоченными субъектами (органами государственного управления) нормативные и индивидуальные (правоприменительные) правовые акты управления.

Административно-правовая форма может быть представлена многообразно, образуя своеобразную систему действий исполнительных органов (должностных лиц): а) по степени юридического выражения: основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, т.е. различные действия, влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, пресекательные, обеспечительные действия, лицензирование, санкционирование и т.п.). Во всех случаях необходимо учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления; б) по достигаемым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления; в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо на деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность); г) по объему: общеобязательные либо адресованные конкретным объектам; е) по характеру и методам решения вопросов компетенции: процедурные (например, подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (например, в рамках административного производства); ж) по субъектному выражению: односторонне выраженные либо двух- и многосторонние (административно-правовые договоры); з) по инициативности: используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенции либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан); и) по условиям применения: нормальная общественная жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения; к) по отношению к другим субъектам государственной власти: используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами; л) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты); м) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные либо предписывающие. Таким образом, исполнительная власть имеет только юридические формы своего выражения (власть не может быть выражена в семинарах и совещаниях, в моделировании, в делопроизводстве и

т.п.). В их системе главенствующая роль отводится правовым актам управления.

§ 8.2 Правоприменительная деятельность и ее виды

Право создается для того, чтобы быть реализованным в поведении, деятельности людей, чтобы воплотиться в жизнь. Без воплощения правовых предписаний в жизнь нормы права мертвы, иначе говоря, они теряют свое социальное назначение. Обеспечить оптимальное и эффективное регулирование общественных отношений в настоящее время может только государство. При этом используется такая форма реализации норм права как применение норм права, целью которой является удовлетворение потребностей всего общества.

Под реализацией права понимают претворение, воплощение предписаний юридических норм в жизнь путем правомерного поведения субъектов общественных отношений (государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и граждан). Исходной формой реализации права государством является законотворчество. Понятие правовых законов, формулирования в законах правовых предписаний. В цивилизованном обществе принимая новый закон, законодатель обязан проследить его соответствие конституции и всем ранее принятым законам, более того, в государстве законодатель следует не только собственным, но и республиканским законам, а так же законам всех субъектов республики.

Применение права - это государственно-властная деятельность, осуществляемая по конкретным индивидуальным делам, которая завершается принятием решения компетентным органом государственной власти. Государство определяет в каких случаях правоприменение обязательно, каковы его границы в сфере регулирования и охраны общественных отношений, каков круг субъектов, применяющих право и т.д.

Применение права - это властная деятельность органов государства, их должностных лиц и их уполномоченных субъектов [1, с.517].

Данное определение указывает на два обстоятельства: 1) субъектами применения права выступают преимущественно государственные органы и их должностные лица, а в ряде случаев объединения граждан (и даже отдельные граждане); 2) применение права носит властный характер.

Это означает, что правоприменительные органы наделяются государственно-властными полномочиями, их решения обязательны для всех, кому они адресованы, обеспечиваются принудительной силой.

Властность - существенный отличительный признак применения права. В современном правовом государстве право действует, применяется в интересах всего общества. Поэтому применение права опирается в первую очередь на сознательность людей, на их уважение к законам, в которых выражена политика государства и которые соответствуют правосознанию народа. Применение права обеспечивается государственным принуждением, силой государственного аппарата, однако принуждение применяется к

дезорганизаторам порядков и общественной дисциплины, к нарушителям законов. Применение права происходит в случае, когда реализация юридической нормы требует вмешательства органов государственной власти. Например, совершение преступления - юридический факт, с которым норма уголовного права связывает реализацию санкции, которую преступник вряд ли примет добровольно. При этом применение санкции является исключительной прерогативой государства.

Формой правоприменения может быть принуждение, т.е. основанное на законе насилие над личностью. Например, для предотвращения преступления может непосредственно осуществляться принуждение. При этом соответствующим государственным органом издается правоприменительный акт, в котором и реализуются его властные полномочия [2, с. 501].

Властный характер правоприменительных органов следует отличать от властных действий граждан и их объединений: реализации права на выдвижение кандидатов в депутаты, участия в референдуме, совершения гражданами односторонних сделок, реализации ими права на забастовку и др.

Властный характер подобных акций граждан является безусловным. Так, решение, принятое гражданами по месту жительства о выдвижении конкретных лиц кандидатами в депутаты, подлежит (при отсутствии нарушений закона) безусловному осуществлению избирательными комиссиями (комиссиями по проведению референдума). Не меняет сути дела то обстоятельство, что такое решение подлежит последующему утверждению (избирательной комиссией). Однако природа властных действий граждан, в отличие от деятельности должностных лиц государства, применяющих право, несколько отлична. Если граждане преследуют собственные интересы, то должностное лицо действует исключительно для того, чтобы обеспечить (удовлетворить) интересы граждан, их объединений. Иного (чем этого публичного) интереса у правоприменителя нет. Из этого вытекает, что властный характер применения права определяется тем, что правоприменение призвано обеспечить, гарантировать права и интересы граждан, властно подтверждая наличие у них субъективных прав, способствуя их реализации, либо устраняя препятствия к их реализации, и, в этой связи, защищая эти права, либо восстанавливая их вследствие нарушения. Различны также средства, механизмы осуществления такого рода действий.

Ученые по-разному подходят к определению стадий процесса применения права. Одни из них (А.Б. Венгеров, Н.А. Горбатов, А.С. Пиголкин и др.) указывают на шесть стадий процесса применения норм права, другие (В.В. Лазарев, В.Н. Хропашок, А.Ф. Черданцев и др.) - на три [9, с. 228].

Выделяя определенные действия правоприменителей в качестве самостоятельных стадий, одни авторы, таким образом, акцентируют на них внимание, подчеркивают их важность в едином процессе применения права,

а другие рассматривают их в комплексе. На практике же все действия, по правоприменению теснейшим образом взаимосвязаны и пересекаются. Другими словами, правоприменительный процесс - это сложный, но единый процесс. Рассмотрим в качестве стадий правоприменительного процесса последовательные действия правоприменителя. Исходя из сказанного, можно выделить следующие основные стадии применения норм права. установление и анализ фактических обстоятельств дела; выбор (отыскивание) правовой нормы, подлежащей применению к данным фактическим обстоятельствам; проверка подлинности текста правовой нормы; толкование правовой нормы, разрешение возможных коллизий; принятие решения по делу, издание акта применения правовой нормы, доведение его содержания до сведения исполнителей; реализация принятого акта.

Юридическим итогом деятельности компетентных органов по применению права является правоприменительный акт. Он фиксирует принятое решение, придает ему официальное значение и властный характер.

Правоприменительный акт - это правовой документ, содержащий индивидуальное властное предписание, вынесенное компетентным органом в результате решения конкретного юридического дела. Данное определение позволяет выделить следующие признаки и особенности правоприменительного акта:

1. Правоприменительный акт имеет властный характер и охраняется принудительной силой государства, т.е. содержащиеся в акте конкретные предписания имеют обязательное значение для всех, к кому они относятся, а поэтому при необходимости могут быть реализованы принудительным путем. Так, осуществление решений, по гражданским делам контролируют судебные исполнители.

2. Акт применения права - это индивидуальный (персонифицированный) правовой акт, поскольку он адресован конкретным субъектам и указывает на то, кто в данной ситуации обладает субъективными правами и юридическими обязанностями.

3. Правоприменительный акт рассчитан на решение конкретного юридического дела, а потому он носит разовый характер.

4. Правоприменительный акт должен выноситься в строгом соответствии с законом, опираться на определенные нормы права. Так, приговор суда о назначении наказания лицу, совершившему преступление, может выноситься только на основании норм уголовного права. Поэтому акт применения права, не соответствующий закону, должен быть отменен.

Так как субъектами, применяющими правовые нормы, являются, прежде всего, органы государства и должностные лица. Они наделены властными полномочиями, выступают от имени государства. Субъектом применения правовой нормы может выступать и общественная организация, например, в тех случаях, когда государство предоставляет ей полномочия принимать правовые решения по конкретным вопросам. ОВД, осуществляя охрану

общественного порядка, реализуют правовые нормы, главным образом, в форме их применения. Организация их работы (подбор кадров, аттестация личного состава, назначение на должность и т.д.) тоже в значительной степени связана с изданием актов применения. Сотрудники ОВД применяют нормы различных отраслей права. В процессе охраны общественного порядка сотрудники ОВД издают различные по содержанию акты применения:

- предоставляющие гражданам (и другим лицам) определенные права (например, разрешение на приобретение охотничьего оружия);

- устанавливающие обязанности (например, обязанность конкретного гражданина явиться и дать показания в качестве свидетеля);

- об административном принуждении, административной ответственности, мерах пресечения в случаях нарушения общественного порядка и др.;

- поощрительные (при совершении гражданами, работниками милиции особо полезных для общества поступков по обеспечению общественного порядка (приказы о поощрении).

Применение права имеет большое значение в механизме правового регулирования общественных отношений, так как для стабильного функционирования и развития общества необходимы обстоятельства, которые нужно использовать в процессе правового регулирования мер государственно - правового характера, что обосновывает потребность в специальной деятельности по применению права. Роль и место правоприменительной деятельности в механизме правореализации обусловлены наличием объективных предпосылок, предопределяющих необходимость такой стадии. Главная цель правоприменительной деятельности - содействие в реализации субъективных прав и юридических обязанностей, а также осуществление контроля со стороны государства в лице его специальных органов за законностью при реализации предписаний правовых норм. Основные права и свободы человека и гражданина являются основой для юридически обязательных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц. Следовательно, применение права как стадия в общем, механизме осуществления прав и свобод личности должно быть направлено на защиту и обеспечение законных интересов индивида. В процессе применения норм права органы государственной власти и должностные лица осуществляют деятельность по управлению обществом. Применяя предписания правовых норм, государство тем самым обеспечивает установление законности и правопорядка в обществе. Правоприменение должно отвечать таким требованиям, как законность, справедливость, целесообразность и обоснованность.

Вопросы для контроля:

1. Государственное управление как система.
2. Государственное управление как вид деятельности.

3. Действия, влекущие юридические последствия.
4. Правоприменительная деятельность и ее виды.

ГЛАВА 9.

Методы государственного управления: вопросы теории

§ 9.1 Понятие и сущность методов государственного управления, их классификация.

Под методами государственного управления понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления. Методы управления находятся в единстве с целями управления.

Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Но, с другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели управления. Они определяют качественную сторону управления. Их совершенствование означает улучшение управления. Методам управления присущи следующие характерные черты: они выражают связь субъекта управления с объектом управления, метод - это средство, способ осуществления управляющего воздействия субъекта управления на объект управления; методы - это способы упорядочения, организации происходящих в системах управления процессов, приемы, посредством которых достигаются общие цели совместной деятельности людей; методы управления являются подвижным и активным элементом в системе управления; использование методов носит альтернативный характер; в государственном управлении они являются инструментом политики государства, который используется государственным аппаратом для достижения политических целей.

Независимо от содержания и направленности методы управления обладают:

- объективной организационной формой, под которой понимается вид воздействия, т.е. индивидуальное предписание (приказ, распоряжение и др.) или норма (правило) поведения;
 - характером воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий);
 - способом воздействия (единичный, коллективный, коллегиальный);
 - временной характеристикой (краткосрочные и долгосрочные);
- тактическим и стратегическим характером.

Сущность методов управления в государстве определяется его социальной природой. Субъекты государственного управления применяют методы воздействия в целях осуществления задач и функций государства, общества для решения экономических, социальных, оборонных,

правоохранительных и иных задач. Говоря о методах государственного управления, следует вспомнить определение управления вообще. Любое управление представляет собой организующее целенаправленное воздействие управляющей стороны на управляемую.

Следовательно, каждое управленческое отношение должно преследовать какую-либо цель. Однако достижение одной и той же цели возможно различными путями. Рассмотрим, какими же способами возможно достижение управляющей стороной, стоящей перед ней цели управления в государственном управлении. Метод государственного управления представляет собой совокупность способов и средств воздействия, с помощью которых управляющая сторона достигает цели управления в процессе отношений с управляемой стороной.

В юридической литературе существуют различные классификации методов государственного управления. В зависимости от того, кому адресовано то или иное управленческое воздействие, различают методы управленческой деятельности: направленные на организацию аппарата управления; выражающиеся в осуществлении воздействия на внешние объекты. По характеру воздействия методы государственного управления подразделяются: на административные; экономические; социально-психологические. Под административными методами понимается прямое воздействие управляющей стороны на поведение управляемых сторон. Это метод прямых и односторонних юридически властных предписаний органов государственного управления. Невыполнение данных предписаний влечет наступление соответствующей юридической ответственности.

Административные методы, в свою очередь, подразделяются по форме выражения на административно-правовые и административно-организационные; по юридическим свойствам - на нормативные и индивидуальные; по способу воздействия - на обязывающие, управомочивающие и поощряющие; по форме предписания - на категорические, поручительные и рекомендательные. Под экономическими методами понимается использование косвенных способов и средств воздействия на интересы управляемых сторон отношений, стимулирующих их материальную заинтересованность в выполнении поставленных перед ними задач. Непосредственными средствами выражения экономических методов управления могут выступать: распределение прибыли, материальное поощрение, имущественные льготы и кредит, соответствующее налогообложение, угроза материальных санкций или понесения материального ущерба и т.д.

С экономическими методами тесно связан и такой способ государственного воздействия на состояние и поведение управляемой стороны, как государственное регулирование. Этот способ заключается преимущественно в создании нормативно-правовых механизмов, регулирующих отношения и поведение субъектов административного права и позволяющих управляемой стороне самостоятельно ориентироваться в

сфере их деятельности. Нормативно-правовой механизм в этих случаях лишь создает условия, стимулирующие (чаще всего экономическими методами) необходимое управляющей стороне поведение управляемой стороны административно-правовых отношений. Вместе с тем, государственное регулирование может реализовываться и путем издания индивидуальных правовых актов управления в отношении определенных субъектов государственного управления. Они, в свою очередь, выполняя эти правовые акты управления, создают условия, стимулирующие необходимое управляющей стороне поведение не участвующей непосредственно в управленческих отношениях третьей стороны. Таким образом, прямого управленческого воздействия управляющей стороны на управляемую третью сторону нет, тогда как цель управления достигается. Социально-психологические методы управления заключаются в воздействии на управляемые стороны с учетом особенностей их психологии и проявляются в системе отношений «руководитель-коллектив». Их можно охарактеризовать как способ психологического воздействия на управляемую группу людей со стороны руководителей для достижения определенных управленческих целей. Социально-психологические методы подразделяются на социологические (методы управления социально-массовыми процессами, коллективами и индивидуально-личностным поведением) и психологические (методы профессионального отбора работников по психологическим характеристикам, комплектования малых групп и коллективов на основе психологической совместимости работников, а также методы гуманизации труда и психологического побуждения).

В юридической литературе выделяют также классификацию методов государственного управления по функциям субъектов управления. По этому признаку методы государственного управления подразделяются: на общие методы, используемые на всех важнейших стадиях управленческого процесса (метод убеждения, наблюдения, контроля и разработки, методы косвенного и прямого воздействия на управляемый объект, регулирование, общее руководство и непосредственное управление); специальные методы, применяемые при осуществлении отдельных функций на стадиях процесса управления (методы выполнения отдельных функций, выработка и принятие решений, программно-целевой метод, гласные и негласные методы). Кроме того, выделяется уже упомянутая классификация методов прямого и косвенного воздействия управляющей стороны на волю управляемой стороны, а также правовых и неправовых методов государственного управления. Однако для нас наибольший интерес представляет базовая классификация методов государственного управления. В соответствии с ней существуют два базовых типа методов государственного управления: убеждение, опирающееся чаще всего на манипулирование механизмами сознания и установками поведения граждан, и принуждение, в целом основывающееся на использовании силы, а иногда и крайних форм насилия. Эти два «идеальных типа» образуют двухполюсную шкалу «принуждение -

убеждение», на которой располагаются все промежуточные оттенки применения инструментов руководства людьми со стороны государственной администрации. На базе этих типов возможна масса комбинаций различных приемов и методов в государственном управлении. Вместе с тем четкое разграничение методов государственного управления на убеждение и принуждение имеет важное практическое значение (особенно в повседневной деятельности соответствующих должностных лиц, уполномоченных применять меры административного принуждения). В приведенных классификациях методов государственного управления использован термин «государственное управление» как система (о которой шла речь при рассмотрении вопроса о формах государственного управления).

При исследовании методов убеждения и принуждения в государственном управлении, учитывая большую практическую значимость вопроса, представляется целесообразным использовать определение государственного управления как вида подзаконной, исполнительно-распорядительной деятельности специально уполномоченного на то субъекта (органа государственного управления). Обозначение двухполюсной шкалы «убеждение - принуждение» показательно для раскрытия сути функционирования механизма государственного управления, но вряд ли достаточно для четкого разграничения метода убеждения и метода принуждения. К сожалению, не обозначают такой четкой границы и наиболее часто встречающиеся в юридической литературе описания этих методов.

Вторым методом государственного управления является метод принуждения. В основном он применяется к тем людям, которые уклоняются от соблюдения требований законности и дисциплины, нарушают установленные правовые нормы, правила поведения. В редких случаях принуждение может применяться не в связи с противоправным поведением какого-либо субъекта права, а в связи с государственной необходимостью. Принуждение, как правило, применяется в том случае, когда меры убеждения не дают должного результата. Метод принуждения - это психическое, физическое или материальное воздействие на сознание и поведение людей, добровольно не желающих соблюдать установленные нормы поведения, в целях понуждения их к должному поведению путем применения специальных мер.

Административное принуждение является вспомогательным методом государственного управления, сочетается с убеждением и применяется в тех случаях, когда убеждения оказывается недостаточно для достижения цели, поставленной перед органом государственного управления (его должностным лицом). Цель административного принуждения - заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий. Являясь разновидностью государственного принуждения, административное принуждение используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны

правопорядка в сфере государственного управления, т.е. выполняет карательную функцию. Однако его значение не исчерпывается только этим. Одновременно меры административного принуждения выполняют и другие функции, т.е. применяются не только в качестве наказания за правонарушения, но и для их предупреждения, пресечения. государственный административный убеждение принуждение

2. Метод убеждения в государственном управлении так, общепризнанно, что метод убеждения - это воздействие на сознание и поведение людей, проявляющееся в широком комплексе воспитательных, разъяснительных, организационных, поощрительных мероприятий, в целях обеспечения правомерности их поведения. Метод убеждения должен быть основным методом деятельности органов государственного управления, что предполагает систематическую работу по убеждению масс в необходимости должного поведения участников управленческих общественных отношений, строгого соблюдения ими установленных государством правил. Разъяснение целей государства, проектов законов, правительственных программ, проводимых властью мероприятий и т.п. необходимо потому, что они затрагивают интересы большинства граждан и должны быть им понятны. Убеждение выступает и как средство профилактики правонарушений, укрепления государственной дисциплины. Существуют различные формы убеждения: обучение, правовая пропаганда, агитация, разъяснение, обмен опытом, своевременное реагирование на обращения, личный пример, моральное и материальное стимулирование и т.д.

Следует отметить и то обстоятельство, что метод принуждения всегда выражается в прямом воздействии на волю управляемой стороны. Метод убеждения чаще всего проявляется в косвенном воздействии на волю управляемой стороны. Однако в некоторых случаях он может выражаться и в прямом воздействии на управляемую сторону (например, поощрение). Однако четкой границы между принуждением и убеждением нет. Следует признать, что любое управленческое воздействие управляющей стороны на управляемую понуждает к чему-либо. Вместе с тем не любое понуждение следует относить к методу принуждения в государственном управлении. В отличие от метода убеждения метод принуждения (как крайнее средство достижения цели управления) урегулирован нормативно-правовыми актами более детально. Следовательно, метод управления, не подпадающий под определение метода принуждения, и будет являться методом убеждения.

Как уже отмечалось, убеждение и принуждение являются двумя различными путями достижения одной управленческой цели. Выбор пути остается за управляющей стороной.

В юридической литературе различными учеными давалось множество определений государственному принуждению. Л.Л. Попов считал, что государственное принуждение - это метод воздействия государства на «сознание и поведение лиц, совершающих антиобщественные поступки, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных

последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью предупреждение правонарушений, исправление и наказание правонарушителей». И.А. Галаган определял принуждение как метод, применяемый государством на базе убеждения большинства к тому меньшинству, которое нарушает нормы права. Сущность этого метода он видел в привлечении виновного в правонарушении к тому или иному виду ответственности, установленной государством. Ц.А. Ямпольская считала, что принуждение «применяется лишь в отношении лиц, не желающих выполнять обязательные предписания социалистического государства». По мнению М.Х. Фарукшина, применение государственного принуждения «допустимо лишь в случаях противоправного поведения и в связи с таким поведением. Никакими иными соображениями использование мер принуждения обосновывать нельзя». Из сопоставления приведенных мнений можно сделать один главный вывод: государственное принуждение возможно лишь в связи с противоправным поведением. В этом единодушны все авторы. Вместе с тем у административного принуждения имеются и отличия, определяющие границы административного принуждения в рамках принуждения государственного. Границы административного принуждения определяются по-разному. Ю.М. Козлов дает самое широкое определение административного принуждения, считая, что оно «призвано обеспечивать исполнение правил поведения, выраженных в административно-правовых нормах». Т.И. Козырева, конкретизируя определение административного принуждения, высказала мысль о том, что «основанием для применения мер административного принуждения является административный проступок». С этим мнением согласны В.М. Манохин, М.С. Студеникина и др. Эти ученые считают, что административное принуждение применяется, по сути, за административное правонарушение. Д.Н. Бахрах с этим не согласен и под административным принуждением понимает «особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями». Он отмечает, что меры административного принуждения могут применяться не только в связи с административными правонарушениями, но и в связи с объективно противоправными деяниями, содержащими в себе признаки состава правонарушения. Таким образом, в качестве обоснования своего несогласия И.И. Веремеенко приводит пример административно-предупредительных мер, которые применяются до совершения административного правонарушения, и поэтому с административным правонарушением их применение, по его мнению, не связано. Таким образом, административное принуждение - это разновидность государственного принуждения, применяемого в связи с административным правонарушением (объективно-противоправным деянием, содержащим признаки административного правонарушения) либо в связи с государственной необходимостью.

§ 9.2 Меры административного пресечения

Под административным пресечением понимается принудительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на предупреждение и прекращение противоправных действий и профилактику их повторения. Применение мер административного пресечения имеет ряд особенностей. Во-первых, фактическим основанием пресечения является правонарушение как виновное, общественно-опасное, противоправное, административно-наказуемое деяние, но меры пресечения используются и для прекращения объективно-противоправных, невиновных деяний, совершаемых лицами неделиктоспособными либо невменяемыми, т.е. круг оснований пресечения более широк, чем у административной ответственности. Во-вторых, другой особенностью административного пресечения является то, что круг субъектов, по отношению которых могут быть применены меры административного пресечения гораздо шире, чем круг субъектов, которые могут быть привлечены к административной ответственности. Так, меры административного пресечения могут быть применены к лицам, признаваемым в установленном законом порядке в качестве невменяемых, к лицам, не достигшим деликтоспособного возраста, т.е. 16 лет, к военнослужащим и работникам правоохранительных органов при совершении ими правонарушений, за которую они несут дисциплинарную ответственность по соответствующим дисциплинарным уставам, а также к лицам, обладающим дипломатическим либо депутатским иммунитетом [3].

В-третьих, административное пресечение позволяет предотвратить деяния и события, которые усугубили бы ответственность самого виновного, то есть своевременно принятые меры пресечения адекватны как интересам государства, общества, так и интересам виновного. В-четвертых, меры пресечения могут нарушать и физическую неприкосновенность граждан, что вызвано ситуацией крайней необходимости либо необходимой обороны, в которой оказалась исполнительная власть, либо ее представители. В-пятых, не существует единого нормативно-правового акта, регулирующего основания и порядок применения мер пресечения.

Классификация мер административного пресечения. По цели воздействия меры административного пресечения можно классифицировать на общие, специальные и процессуальные [9].

Общие меры пресечения включают: Административное задержание; Административный надзор за лицами, из мест лишения свободы; Запрещение эксплуатации, приостановление работ; Предписание; Изъятие незаконно хранимых, перевозимых предметов и т.д. Специальные меры пресечения направлены на оперативное прекращение противоправного поведения и предполагают нарушение физической неприкосновенности личности. Таковыми могут быть: Средства простого физического воздействия; Применение специальных средств; Использование огнестрельного оружия;

Меры процессуального пресечения нашли отражение в статьях 252, 253, 257, 258, 259 КоАП: Доставка нарушителя; Задержание; Личный досмотр и досмотр вещей; Изъятие вещей и документов; Отстранение от управления транспортными средствами и освидетельствование водителей и лиц, не имеющих права управления, в состоянии опьянения; Проверка знаний правил дорожного движения. При применении мер пресечения должны быть соблюдены принципы законности, целесообразности, адекватности. В силу своей специфики административное пресечение выражает функции охраны режима законности, защиты прав и свобод граждан, охраны общественного и государственного правопорядка [8].

Меры административного пресечения находят законодательное отражение в КоАП Республики Казахстан и других нормативно-правовых актах и представляет собой следующее: применение мер административного пресечения является ограничением имущественных прав физических или юридических лиц, это происходит при досмотре вещей, досмотре транспортных средств, осмотре принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, а также в случае применения меры административного пресечения в виде внесения залога за арестованное судно. Изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей, а также установление залога за арестованное судно сопряжены с ограничением отдельных имущественных правомочий: права пользования, права распоряжения движимым имуществом или недвижимостью [10].

Ограничение имущественных прав, права на свободу передвижения (при применении административного задержания) в случаях, установленных КоАП, как правило, предусматривает бессудную процедуру осуществления указанных ограничений. Применение мер административного пресечения допускается только в случаях, когда невозможно осуществление иных установленных КоАП процессуальных действий, не сопряженных с ограничением прав и свобод человека.

В частности, меры административного пресечения не могут быть применены при производстве по делам в случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется (как правило, это предусмотрено при совершении проступков, не представляющих значительной общественной опасности). Меры административного пресечения могут быть также применены, если лицо оспаривает наличие события административного правонарушения, а также в случаях, когда предусмотрено назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа без составления протокола, если лицо считает применяемое к нему наказание несоразмерным административному правонарушению либо отрицает факт его совершения [1].

Порядок осуществления мер административного пресечения предусматривает составление специального протокола либо об их применении указывается в протоколах об административном

правонарушении. В случае административного задержания наряду с протоколом об административном правонарушении составляется специальный протокол о применении данной меры пресечения [2].

Досмотр вещей, ручной клади, багажа, орудий охоты, и рыбной ловли, добытой продукции и других предметов осуществляется в присутствии лица, в собственности или владении которого эти вещи находятся. В случаях, не терпящих отлагательства, указанные вещи, предметы могут быть подвергнуты досмотру с участием двух понятых в отсутствие собственника (владельца) [17].

Мера пресечения в виде ограничения передвижения граждан устанавливается пограничными органами при проведении поиска нарушителей государственной границы, а также в случаях воспрепятствования ее незаконным массовым пересечениям. Эта мера применяется внутренними войсками МВД РК совместно с пограничными органами [12].

Административное задержание физических лиц и их доставление в места расположения подразделений пограничных органов применяются к лицам, подозреваемым в нарушении пограничного режима. При административном задержании отечественного или иностранного судна оно конвоируется в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств правонарушения [13].

Законом РК "О Государственной границе Республики Казахстан" определены различные сроки административного задержания. Унифицированный срок административного задержания установлен в ч. 2 ст. 27.5 КоАП, он не должен превышать 48 часов. Предельный срок административного задержания, определенный указанным выше Законом, по общему правилу не должен превышать 72 часов, с сообщением об этом письменно прокурору в течение 24 часов с момента задержания. При отсутствии у подозреваемого в совершении правонарушения документов, удостоверяющих личность, лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 10 суток с санкции прокурора [14].

Меры административного пресечения применяются в целях обеспечения пограничного режима, и в этом случае должностные лица пограничных органов осуществляют властные действия, установленные Законом РК "О Государственной границе Республики Казахстан". Заключение Особенности административного производства позволяют обнаружить много схожих черт с уголовным процессом. Так, от момента составления протокола об административном правонарушении и до отправки протокола к уполномоченному на рассмотрение дела должностному лицу происходит своеобразный процесс расследования, а рассмотрение протокола этим чиновником приравнивается к судебному разбирательству дела. Это расследование будет происходить до момента оформления протокола, то есть официального начала производства.

Нынешняя система досудебного производства предусматривает упомянутый институт "доследственной проверки" как способ защиты прав человека. Факт совершения административного проступка должен касаться лишь процедуры применения административных взысканий и никоим образом не влиять на другие социальные связи лица, привлекаемого к ответственности. Перед началом личного таможенного досмотра должностное лицо таможенного органа обязано представить физическому лицу решение о проведении личного таможенного досмотра, ознакомить физическое лицо с его правами при проведении такого досмотра и предложить добровольно выдать скрываемые товары. Физическое лицо, в отношении которого проводится личный таможенный досмотр, имеет право: 1) до начала проведения личного таможенного досмотра ознакомиться с решением и порядком проведения личного таможенного досмотра; 2) ознакомиться со своими правами и обязанностями; 3) давать объяснения и заявлять ходатайства 4) добровольно выдать скрываемые при себе товары, перемещаемые с нарушением таможенного законодательства Таможенного союза; 5) пользоваться родным языком, а также пользоваться услугами переводчика; 6) знакомиться с актом о проведении личного таможенного досмотра по окончании его составления и делать заявления, подлежащие внесению в акт; 7) обжаловать действия должностных лиц таможенного органа, производящих личный таможенный досмотр в соответствии с Законом.

Вопросы для контроля:

1. Методами государственного управления и их классификация.
2. Меры административного пресечения.
3. Административное задержание физических лиц.

ГЛАВА 10.

Проблемы обеспечения дисциплины и законности в государственном управлении

§ 10.1 Содержание и значение законности и дисциплины в государственном управлении

Законность - есть соблюдение Конституции Республики Казахстан, законов Республики Казахстан и соответствие всех иных издаваемых нормативных актов действующему законодательству. В соответствии с ч.2 ст.4 Конституции Республики Казахстан: «Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики». Эти основные требования и составляют сущность законности. Сущность законности заключается в необходимости свято соблюдать законы и следить за их исполнением. Законность государственного управления характеризуется:

1. Общеобязательность законов для всех без исключения граждан, учреждений, организаций, должностных лиц. В этом случае проявляется верховенство законов. Никому не дана привилегия невыполнения закона, право ставить себя выше закона.
2. Единство законности обеспечивающей единое понимание и применение законов на всей территории Республики Казахстан. Единство охватывает всё государство, все структуры государственного управления и местного самоуправления, в равной мере касается всех, обязательно для каждого в государстве, на всей территории и при реализации любых решений.
3. Недопустимость противопоставления законности и целесообразности. Недопустимо издавать закон и прикрываясь целесообразностью, нарушать принцип законности. Но нельзя забывать и о том, что закон предполагает его творческое применение, поскольку закон регулирует сложные и многообразные отношения между людьми - законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, обычно несколько вариантов конкретных решений. Принятие решений не терпит формализма, надо учитывать индивидуальность граждан и относиться к ним как к людям.
4. Недопустимость правового безкультурья населения. С одной стороны, внедрение законности означает повышение правовой культуры населения, а с другой само наличие определенного уровня правовой культуры составляет предпосылку законности.
5. При любом управленческом решении, закон должен быть рядом со справедливостью, только вместе они позволяют достигнуть положительного эффекта. Без справедливости теряется смысл закона. Законность государственного управления торжествует тогда, когда нарушение влечет неизбежность ответственности или другой негативной реакции со стороны государства.
6. Обеспечению законности в Республике Казахстан служит система экономических, политических, организационных, юридических и общественных гарантий. Экономические гарантии вытекают из многообразия форм собственности; политические определяются фундаментальными положениями о том, что власть в Республике Казахстан

принадлежит народу; правовые (юридические) гарантии законности заключаются в создании не только эффективного механизма восстановления нарушенных правовых норм, но и такого порядка применения норм, который максимально предупреждал бы возможность нарушений. 7. На эти гарантии опирается власть субъектов административного права. Субъекты не только применяют закон, но и создают новые нормативные акты, которые не должны противоречить вышестоящим. В правовом государстве должна быть хорошая правовая база. Необходимо сокращать подзаконные акты и ведомственные распоряжения, дабы массив законодательства представлял собой стройную, непротиворечивую систему.

Государственная дисциплина - это сознательное повиновение всех граждан порядкам и правилам, установленным государством и его полномочными органами, строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях. Меры обеспечения законности способствуют укреплению дисциплины. В целях укрепления законности и дисциплины в деятельности органов власти проводится работа: совершенствование органов исполнительной власти, установление пределов личной ответственности, определение компетенции, повышение правовой культуры. Вместе с тем действует особая система государственных органов, на которые возложена обязанность осуществлять контроль за деятельностью исполнительных органов.

Способы обеспечения законности - это установленная государством организационно-правовая система деятельности государственных органов и общественных организаций, позволяющая предупреждать, пресекать, выявлять нарушения закона и принимать меры по их устранению. Такими способами являются контроль, в процессе которого проверяется законность и целесообразность деятельности и надзор, который ограничивается только проверкой законности.

Надзор – это суженный контроль. Специалисты по теории управления, выделяя три стадии управленческой деятельности (проектирование и определение цели; организация выполнения принятого решения; контроль исполнения) трактуют контроль как особую стадию управленческого цикла. Например, В.Г. Афанасьев утверждает, что "контроль - это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям-законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования. Выявляя отклонения и их причины, работники контроля определяют пути корригирования организации объекта управления, способов воздействия на объект с целью преодоления отклонений, устранения препятствий на пути оптимального функционирования системы". [1]

Другие ученые предпочитают рассматривать контроль как процесс. Так, Н.И. Химичева считает, что «финансовый контроль-это контроль за

законностью и целесообразностью действий в области образования, распределения и использования денежных фондов государства и субъектов местного самоуправления в целях эффективного социально-экономического развития страны и отдельных регионов»[2].

Среди способов обеспечения законности в государственном управлении важная роль принадлежит судебному контролю. Судебный контроль в сфере исполнительной власти - правовая оценка судами действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, выявление нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, принятие мер по их восстановлению и устранению причин, и привлечение виновных лиц к ответственности.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то органы и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства выясняют – не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо нарушения законности. И если таковые имеются, то своевременно их устраняют, привлекают виновных к ответственности и т.п. Таким образом, контроль в сфере исполнительной власти - это форма обеспечения законности, которые позволяют контролирующему органу (должностному лицу) активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению указаний о способах и сроках устранения нарушения законности. Основные цели контроля - соблюдение органами исполнительной власти и их должностными лицами законодательства, обеспечение целесообразного и экономного расходования средств, поддержание стабильности государственного устройства, повышение эффективности государственного регулирования. Его основные принципы: законность, объективность, независимость, гласность, экономичность, сохранение государственной, коммерческой и иной охраняемой законом тайны.

Исходя из установленного Конституцией Республики Казахстан разделения государственной власти на самостоятельные ветви, различаются следующие виды государственного контроля: 1) президентский контроль; 2) контроль законодательных (представительных) органов власти; 3) контроль в системе органов исполнительной власти; 4) судебный контроль. Достижение целей и соблюдение принципов контроля не предполагает образования единого и всеобъемлющего контрольного органа, стоящего над всеми ветвями власти, что противоречило бы принципу разделения властей. Поэтому контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти установлены законодательством отдельно по каждому виду государственного контроля.

Сущность и назначение надзора за исполнением законов главным образом составляет надзор органов прокуратуры за точным и единообразным исполнением законов в сфере исполнительной власти. В этой сфере чаще всего допускается местничество, противодействие органам прокуратуры в

устранении нарушений законов, вмешательство в их деятельность по установлению и устранению этих нарушений. Именно в этой области государственного управления должно быть обеспечено действительно точное и действительно единообразное как понимание, так и применение законов. Предписания законодателя должны твердо проводиться в жизнь, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным и ведомственным влияниям. Осуществляя надзор за исполнением законов в сфере исполнительной власти, органы прокуратуры тем самым способствуют выполнению задач, стоящих перед обществом и государством, по всемерному удовлетворению потребностей граждан, повышению их материального благосостояния, обеспечению их прав и законных интересов. Иначе говоря, «прокуроры, осуществляя свои полномочия в сфере общего надзора, решают вместе с другими органами и организациями вопросы политического, государственного, экономического, социального, национального и культурного строительства»[7].

По мнению ряда ученых, надзор является видом надведомственного государственного контроля [10].

Между тем имеются все основания, чтобы провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, “развести” эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении [11].

Во-первых, различие между надведомственным или внешним контролем и административным надзором состоит в их содержании. Органы внешнего контроля обладают более широкой компетенцией: она включает в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и целесообразности принимаемых решений, что отражает прежде всего управленческий, организационный аспект контрольной деятельности. Административный же надзор связан с проверкой только законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску. Во-вторых, контроль и административный надзор различаются по объему полномочий. Контрольные полномочия связаны с вмешательством органов контроля в оперативно-хозяйственную, конкретную производственную деятельность подконтрольного объекта. При этом контрольные полномочия допускают возможность использования дисциплинарной власти - привлечение к дисциплинарной ответственности, вплоть до отстранения провинившегося работника от занимаемой должности. Органы административного надзора такими полномочиями не обладают, они ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, нередко технико-юридического характера, общеобязательных правил, выявлением и пресечением правонарушений, привлечением виновных к административной ответственности. В-третьих, административный надзор и контроль различаются по объектам наблюдения и проверки. С этой точки зрения административный надзор включает три его разновидности: а) он

осуществляется в отношении неопределенного (не персонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил, например, правил поведения (деятельности) в общественных местах; б) административный надзор распространяется на определенный круг граждан, должностных лиц, юридических лиц и по конкретным вопросам, например, надзор за соблюдением гражданами правил приобретения, хранения и использования огнестрельного оружия, должностными лицами, ответственными за сохранность и использование радиоактивных материалов, средств цветного копирования; в) персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении некоторых граждан, освобожденных из мест лишения свободы. В-четвертых, организационно-административный надзор представляет процесс последовательно осуществляемых этапов или стадий: *предварительный*-анализ информации о поднадзорном объекте, разработка и доведение до объекта надзора соответствующих норм, правил его функционирования; *текущий*- включающий систематическое и непосредственное наблюдение, инспектирование, проверки, в ходе которых выявляются нарушения, применяются меры пресечения, восстанавливается нарушенный порядок, решается вопрос о необходимости привлечения виновных к ответственности; *заключительный*- состоящий в анализе общего положения объекта надзора, выявлении тенденций, разработке предложений. В-пятых, административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления.

Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др. В-шестых, административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные взыскания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции.

Органы надведомственного, внешнего контроля таким объемом административно-принудительных полномочий не обладают. Таким образом, административный надзор как самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти обладает следующими признаками:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов;

- возможность оценки деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по достаточно узкому кругу специальных вопросов;

- невозможность вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора;

- наличие специального объекта надзорной деятельности - норм, правил, требований, стандартов, содержащихся в нормативных актах, и их исполнение физическими и юридическими лицами;

- возможность самостоятельного применения мер административного принуждения в случаях обнаружения правонарушений или возникновения угроз безопасности различным объектам;

- строгое ограничение данных мер принуждения правовыми рамками;

- наличием юрисдикционных полномочий.

Итак, административный надзор - это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно неподчиненных органов, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими общеобязательных норм, правил, стандартов, требований с использованием комплекса мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления предписанного порядка и привлечения виновных к административной ответственности. С одной стороны, он средство административного воздействия, вид исполнительно-распорядительной деятельности, а с другой - часть государственного надзора, средство обеспечения режима законности.

Основные направления административного надзора:

- Правотворчество, участие в определении правового режима поднадзорных объектов;

- Организационно-массовая и материально-техническая (предупредительная) деятельность.

- Предварительный контроль. В частности, проведение экспертиз, выдача заключений на проекты строительства сооружений, государственные аттестации и сертификации;

- Применение мер пресечения неправомерных действий для уменьшения тяжести последствий таких действий, а также эпидемий, пожаров, неблагоприятного воздействия окружающей среды;

- Привлечение виновных к ответственности.

Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Выступая в личном качестве, как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности. Конституция устанавливает, что каждый

вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, граждане РК имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы.

§ 10.2 Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

В юридической науке сложилась традиционная концепция законности, сущность которой заключается в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами правил действующего законодательства. А с точки зрения функциональной роли законность рассматривается как принцип, как метод осуществления власти, как система требований, предъявляемых к личности [1, с.144].

Из истории права известно, что проблема законности в государственном управлении всегда привлекала внимание ученых-правоведов. В своей доктрине законности английский философ Д. Локк выделял в качестве одной из ее целей «...сопротивление всяким незаконным правилам власти» [3, с.8].

По сути, концепции мыслителей разных эпох легли в основу теорий правового государства. Начало этому положили такие документы, как Конституция США, Французская декларация прав человека, Конституция Франции, Речи Посполитой 3 мая 1799 г. и др.

Государственное управление носит по своей сущности творчески-организующий характер, именно здесь, в сфере управления есть одна его важнейшая особенность - совершение некоторых действий по усмотрению. Речь идет о проблеме соотношений законности и целесообразности, проблеме, получившей название управления по усмотрению (дискреционное управление). Законы и подзаконные акты, ставя перед органами государственного управления, должностными лицами задачи и цели, не всегда в полной мере определяют их конкретные действия и условия, при которых они должны совершаться. Невозможно детально отрегулировать нормами права многочисленные и весьма разнообразные, незначительные по масштабам отношения, многие из которых имеют экономическое, техническое содержание [9, с.184].

Дисциплина выполняет важную роль в формировании организованности и согласованности действий всех участников управленческой деятельности. Общеизвестно, что иметь только требуемое количество хороших законов и других нормативно-правовых актов еще не достаточно для оптимального регулирования общественных отношений. Основное при этом - обеспечение их точного исполнения теми, кому доверено их применение. Особо нетерпимы случаи, когда допускается бездеятельность, а то и прямые нарушения законов со стороны органов и должностных лиц исполнительной

власти, государственного управления. Это негативно действует не только на систему функционирования государственных органов, но и на сознание и поведение всех граждан. В связи с этим государство должно неуклонно обеспечивать законность и дисциплину в деятельности органов исполнительной власти, государственного управления. В современных условиях нашей общественной структуры различается несколько видов дисциплины. В системе общественных организаций действуют правила общественной дисциплины, в системе государственных отношений - правила государственной дисциплины. Под государственной дисциплиной подразумевается сознательное повиновение всех граждан порядкам и правилам, установленным государством и его полномочными органами, строгое соблюдение норм поведения, согласованность в действиях, а что касается государственных служащих, то выполнение ими своих должностных обязанностей и распоряжений начальников. Проводимые меры по укреплению дисциплины, способствуют обеспечению законности [10, с.205].

При всей близости законности и государственной дисциплины они не тождественны. Различие между ними состоит в том, что дисциплина охватывает порядок поведения людей не только в сфере правовой регламентации общественных отношений (трудовая, финансовая, служебная, воинская дисциплина и т.д.), но и в сфере действия иных норм, функционирующих в обществе (профсоюзная, дисциплина быта и т.д.). Ее содержание шире содержания понятия «законность», ибо включает исполнение прав и обязанностей, основанных на требованиях, как правовых, так и иных социальных норм. Законность же требует соблюдения и исполнения только правовых норм. Кроме того, в содержание дисциплины включаются такие элементы, как предприимчивость, инициативность, творческий подход к делу, эффективность и качество работы. Поэтому дисциплина значительно глубже, чем законность, проникает в производственные отношения и теснее связана с экономическими категориями. Реализуя требования законности и дисциплины, каждый орган управления, каждое должностное лицо и государственный служащий, общественные организации и граждане обязаны постоянно следить за соблюдением законности и государственной дисциплины. Высокоорганизованному и подлинно демократическому обществу свойственна закономерность: чем выше организованность и дисциплина в нем, тем эффективнее функционирует система демократии, полнее и последовательнее реализуются права и свободы граждан. Люди могут реально пользоваться предоставленными им правами и свободами тогда, когда в обществе господствует обстановка уверенности, обеспечены порядок и строгое соблюдение законности [8, с.257].

Таким образом, в жизни общества, особенно на современном переходном этапе его развития, наблюдается бюрократизм, злоупотребления,

волокита, всплеск правонарушений и другие отступления от норм поведения, которые, так или иначе, посягают на законность и дисциплину в управлении.

Обеспечивать законность - это значит пресекать малейшие нарушения закона, предупреждать их, принимать меры к ликвидации причин, их порождающих, восстанавливать нарушенные права и законные интересы граждан и организаций, наказывать виновных, создавать атмосферу неотвратимости ответственности, воспитывать работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения целей и буквы закона. Верховенство закона, режим законности - необходимый аспект правового государства. Без этого невозможен элементарный порядок в обществе. Верховенство закона над всеми другими юридическими актами является одним из условий, обеспечивающих неуклонное обеспечение законности. Все важнейшие вопросы регулируются законами, т.е. актами представительных органов власти Республики Беларусь. Акты всех иных органов и организаций должны быть строго подзаконны, т.е. издаваться на основе и в точном соответствии с законом, в пределах установленной законом компетенции данного органа или организации. Сущность этого принципа состоит в том, что государство, издавшее закон, не вправе его нарушать. Правовое государство невозможно без четких и конкретных юридических мер ответственности любых должностных лиц за нарушение своих обязанностей перед законом. Деятельность по обеспечению законности и дисциплины предполагает: недопущение нарушений в деятельности органов власти тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах и которыми они руководствуются в своей повседневной работе; своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение нарушений; установление причин и условий, способствующих нарушениям; привлечение к соответствующей ответственности виновных в случае допущения нарушений; разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины; создание обстановки неотвратимости ответственности в случае допущения нарушений [11, с.112].

К гарантиям обеспечения законности относятся: экономические, политические, правовые (юридические), организационно-правовые. Политическими гарантиями законности являются режим демократии, гласность. К экономическим гарантиям можно отнести как достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, так и фактическую гарантированность прав граждан, организаций, их экономическую свободу, многоукладность экономики, существование рынков товаров, капиталов, труда. К числу общих условий законности относится и состояние системы законодательства - юридические гарантии. Речь идет о качестве законов, полноте правового регулирования, процессуальном обеспечении материально-правовых предписаний, закреплении системы эффективных гарантий. На состояние законности немалое влияние оказывают такие организационные факторы, как

организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность правовой подготовки кадров и др. [12, с.265].

Специальные юридические, организационно - правовые средства обеспечения законности - контроль и принуждение. Контроль - необходимое условие поддержания дисциплины, законности, порядка и организованности, охраны свобод и соблюдения прав граждан в процессе деятельности государства, его важнейшей части (исходя из принципа разделения властей) - аппарата государственного управления, в общественной жизни. Контроль - понятие многогранное. В тех случаях, когда речь идет о контроле, не связанном с каждым отдельным решением, он рассматривается как вид деятельности, выступает в качестве функции управления. Когда же контроль рассматривают применительно к каждому конкретно принятому решению, его обычно называют стадией управленческого цикла. Поскольку контроль выступает не в изолированном виде, а осуществляется с учетом содержания конкретной деятельности, его объем, формы и методы проведения дифференцируются в зависимости от специфики сфер и отраслей управления, места субъекта, осуществляющего контроль, в системе государственной организации или механизма государственного управления [8, с.259].

Контроль является довольно широкой и объемной правовой категорией. Его сущность и назначение состоят: в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины в действиях объекта; в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям; в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины [13, с.116].

Проверка исполнения тесно связана с контролем и является составной частью контроля. Она представляет собой такую деятельность, которая позволяет выяснить, что и как сделано во исполнение предписаний и требований закона, подзаконного акта, соответствующего решения.

В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль, и характера их полномочий можно выделить: 1) контроль Президента Республики Казахстан; 2) контроль органов представительной (законодательной) власти; 3) контроль органов государственного управления; 4) контроль органов судебной власти.

Каждое государство создает систему гарантий, обеспечивающих исполнение законов. Одной из них, причем наиболее существенной, является прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов. Система правоохранительных органов достаточно сложная и разветвленная. Однако одно из важнейших мест в ней занимает такой орган как прокуратура. Как орган высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов прокуратура направляет свою деятельность на всемерное укрепление законности и правопорядка, охрану прав и законных интересов граждан, на воспитание должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей и т.п.

Прокурорский надзор - один из важнейших методов охранения законности. От его успешного проведения во многом зависит процесс построения правового государства в республике, поскольку законность - неотъемлемый, если не основной его атрибут. Другой вид надзора - административный надзор. Его суть состоит в наблюдении уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах. Существует большое число государственных структур, занимающихся общим административным надзором. Среди них немало специализированных. Это - системы государственных комитетов санитарно-эпидемиологического надзора, по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, системы таможенного контроля. Должностные лица, осуществляющие административный надзор, как правило, наделены полномочиями по беспрепятственному вхождению на территорию, в помещения, на склады поднадзорных; истребованию, изучению, изъятию документов; осуществлению технических проверок, замеров, вскрытий элементов; уничтожению вредных для здоровья продуктов, предметов; получению объяснений; требованию устранения выявленных в ходе проверок нарушений; внесению в органы, выдавшие лицензии, представлений о лишении или приостановлении их действия; приостановлению деятельности организаций, эксплуатации механизмов, транспортных средств. Правовой основой деятельности государственных инспекций и приравненных к ним органов являются специальные положения, инструкции, утверждаемые, как правило, органами, в которых они находятся. В отдельных случаях положения о них утверждаются Советом Министров. Из вышеизложенного следует, что административный надзор - необходимое средство обеспечения безопасности граждан, общества и государства. Это особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных им органов. Административный надзор осуществляется только для проверки законности действий конкретного объекта надзора, приобретая тем самым юридическую окраску; органы административного надзора имеют право осуществлять наблюдение, проверку соблюдения определенных норм, выявлять, пресекать правонарушения, а также привлекать виновных к административной ответственности; административный надзор за конкретными объектами производится систематически.

Вопросы для контроля:

1. Содержание законности и дисциплины в государственном управлении.
2. Исходя из установленного Конституцией Республики Казахстан разделения государственной власти на самостоятельные ветви, виды государственного контроля.

3. Административный надзор как самостоятельный вид контрольно-надзорной деятельности по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти.
4. Что Вы понимаете под системой государственных гарантий для обеспечения исполнения законов.

ГЛАВА 11.
Понятие и основание административной ответственности в науке
и законодательстве

§ 11.1 Действие законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве.

Немаловажное значение в определении порядка применения любого нормативного правового акта имеет действие его в пространстве, т.е. определение территории юрисдикции соответствующего документа.

По смыслу части 1 любое лицо (за исключением лиц, указанных в ч. 4 комментируемой статьи), совершившее административное правонарушение на территории Республики Казахстан, подлежит ответственности по Кодексу Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Таким образом, границы применения норм КоАП определяются не просто к территории государства, а определяются по месту совершения административного правонарушения - на территории Республики Казахстан.

Территория Республики Казахстан определяется государственной границей, под которой в соответствии со ст. 1 Закона РК «О Государственной границе Республики Казахстан» понимается линия и проходящая по ней вертикальная плоскость, определяющие пределы территории Республики Казахстан (суши, вод, недр, воздушного пространства) и пространственный предел действия государственного суверенитета Республики Казахстан. Данное определение содержит в себе несколько составляющих, которые также разъясняются в отмеченном Законе:

- территориальные воды (море) Республики Казахстан (далее – территориальные воды (море) – морской пояс шириной двенадцать морских миль, отмеряемый в соответствии с нормами международного права и законами Республики Казахстан от исходных линий на Каспийском море, на который распространяется суверенитет Республики Казахстан, а его внешний предел является Государственной границей;

- континентальный шельф Республики Казахстан (далее – континентальный шельф) – участок морского дна и недр, отмеряемый от Государственной границы (внешнего предела территориальных вод (моря) до пределов, установленных международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан;

- пограничное пространство Республики Казахстан (далее – пограничное пространство) – Государственная граница и примыкающая к ней территория Республики Казахстан до внешних пределов пограничной зоны с имеющимися территориальными водами (морем) и внутренними водами Республики Казахстан, а также территории пунктов пропуска через Государственную границу и иных мест, где осуществляется пропуск через Государственную границу, континентальный шельф и воздушное пространство над ними, в пределах которых уполномоченными органами осуществляется пограничная деятельность.

При этом государственная граница устанавливается:

- 1) на суше – по характерным точкам, линиям рельефа или ясно видимым ориентирам;

2) на Каспийском море – по внешнему пределу территориальных вод (моря) Республики Казахстан;

3) на Аральском море – по линии пограничных точек, соединяющих выходы Государственной границы к берегам, которая не перемещается при изменении очертания берегов и уровня воды в море;

4) на судоходных реках – по середине главного фарватера или тальвегу реки, на несудоходных реках, ручьях – по их середине или середине главного рукава реки, на озерах и иных водоемах (за исключением водоемов, указанных в пп. 5) п. 3 настоящей статьи) – по равноотстоящей, срединной, прямой или другой линии, соединяющей выходы Государственной границы к берегам озера или иного водоема. Государственная граница, проходящая по реке, ручью, озеру или иному водоему, не перемещается при изменении очертания берегов или уровня воды, а также при отклонении русла реки, ручья;

5) на водохранилищах гидроузлов и иных искусственных водоемах – в соответствии с Государственной границей, проходившей на местности до ее затопления;

6) на мостах, плотинах и иных сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водоемы, – по середине этих сооружений или их технологической оси независимо от прохождения Государственной границы на воде.

Полный суверенитет Республики Казахстан, в том числе и действие административного законодательства, обеспечивается и в воздухе, что отражено в ст. 2 Закона РК «Об использовании воздушного пространства Республики Казахстан и деятельности авиации», где указано, что Республике Казахстан принадлежит полный и исключительный суверенитет над воздушным пространством, расположенным над сухопутной и водной территорией Республики Казахстан и ее территориальными водами.

В случае совершения административного правонарушения на указанной территории, оно подлежит рассмотрению в соответствии с нормами Кодекса, который одновременно регламентирует и меры ответственности за его совершение.

При всех этих общих условиях существуют и исключения. Так, следует обратить внимание на комплекс «Байконур», расположенный хоть и на территории Казахстана, но находящийся под юрисдикцией Российской Федерации в соответствии с Договором аренды комплекса "Байконур" между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации, ратифицированным Указом Президента РК от 17 апреля 1995 года.

В части 2 законодатель закрепляет, что юрисдикция Кодекса распространяется на все административные правонарушения, т.е. которые начаты, продолжились или окончены на территории Республики Казахстан.

Большое практическое значение имеет вопрос о действии акта с административной санкцией во времени. По общему правилу в отношении

правонарушителей должна применяться мера принуждения, установленная за данное деяние действующим во время его совершения правовым актом. Это наиболее распространенный в цивилизованных странах подход.

Основным принципом действия закона во времени в нашей стране является немедленное действие закона. Под немедленным действием понимается, что с момента введения закона в действие (а не вступления в силу) он распространяется на все существующие отношения и прекращает действие старого закона на эти отношения. Поэтому необходимо различать эти две дефиниции. Согласно п. 2 ст. 62 Конституции РК, законы вступают в силу после их подписания Главой государства. Факт приобретения законом юридической силы не означает начала регулирования им определенных общественных отношений. Это продиктовано рядом важных обстоятельств, указанных в отраслевом Законе РК от 6 апреля 2016 года "О правовых актах". Только с момента введения в действие закон начинает регулировать общественные отношения и порождает правовые последствия.

Под порядком введения в действие закона понимается придание ему юридической силы в сроки, указанные в самом законе (как правило, такой порядок регулируется заключительной статьей закона) или в специальном (сопутствующем) законе. Именно в этом смысле введение в действие закона означает его распространенность в пространстве, во времени, по кругу субъектов правоотношений.

§ 11.2 Административная ответственность

Административная ответственность - это особый вид юридической ответственности. Ей присущи все признаки юридической ответственности. Она регулируется нормами права, состоит в официальном осуждении за правонарушение лица и применении к нему в процессуальной форме санкций правовых норм уполномоченными на то субъектами власти.

Некоторые ученые - административисты представляют административную ответственность как систему общественных отношений, обеспечивающих исполнение административно-правовой обязанности правонарушителя отвечать за свое противоправное и виновное деяние, которая реализуется посредством применения мер государственного принуждения. Другие считают, что суть (содержание) административной ответственности заключается в непосредственном наложении наказаний, предусмотренных данным видом юридической ответственности. Попытка определить административную ответственность путем ее переадресовки к правонарушителю представляется ошибочной. Проблемы, связанные с административной ответственностью за административные правонарушения, на протяжении нескольких десятилетий находятся в центре внимания ученых-административистов.

Так, анализу разнообразных аспектов административной ответственности посвящены монографии Б.А. Шагурина «Административная ответственность граждан», Б.М. Лазарева «Административная

ответственность», Л.Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушения», В.Д. Сорокина «Советское законодательство об административной ответственности», Д.Н. Бахраха «Административная ответственность граждан», И.А. Галагана «Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование».

Рассматриваемый институт очень хорошо известен в юридической литературе. В дореволюционной науке это труды И.Е. Андриевского, А.Д. Градовского, В.О. Дирюжинского, Н.М. Коркунова, Н. Муравьева, А. Трифонова, И. Тарасова, В. Фукса. Советский период (до 1984 г.) представлен многочисленными работами по теории административной ответственности таких административистов, как И.Н. Ананов, Д.Н. Бахрах, В. Власов, И.А. Галаган, С.М. Гурвич, В.Н. Дурденевский, М.Д. Загряцков, А.Е. Лунев, П.Н. Карадже-Искров, Л.Л. Попов, В.Д. Сорокин, Н.Г. Салищева, С.С. Студеникина, М. Турубинер. Современный период знаменателен трудами по административной ответственности А.Б. Агапова, Ю.С. Адушкина, Д.Н. Бахраха, К.С. Вельского, И.И. Веремеенко, В.А. Власова, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, Л.А. Калининой, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Г.А. Кузьмичевой, Б.М. Лазарева, М.Я. Масленникова, М.И. Никулина, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, П.П. Серкова, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.С. Студеникиной, В.Г. Татаряна, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.М. Якуба и других ученых-административистов. На сегодняшний день административная ответственность, будучи важнейшим инструментом реагирования на административные правонарушения, не выполняет в полной мере присущие ей задачи. Это обусловлено многими причинами. Одной из них является несовершенство законодательства об административной ответственности, его бессистемность, разбросанность по отдельным отраслевым законам, что приводит к искажению и дублированию норм и в конечном итоге к снижению эффективности его применения.

Административная ответственность является необходимым стимулятором правомерного поведения, содействует воспитанию чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством, повышению общественно-политической активности каждого гражданина.

Административная ответственность применяется более широко, чем уголовная или дисциплинарная, так как административные правонарушения совершаются чаще, чем преступления и дисциплинарные проступки.

Принципы административной ответственности - это ее основные правовые начала, характеризующие ее сущность, смысл и назначение:

- наступление административной ответственности только за противоправное поведение, а не за мысли;
- наступление административной ответственности лишь при наличии вины в действиях (бездействии) правонарушителя;
- законность привлечения к административной ответственности;

·справедливость административной ответственности и ее индивидуализация;

·целесообразность привлечения к административной ответственности;

·неотвратимость наказания за совершение административных правонарушений.

Кодекс РК об административных правонарушениях также содержит ряд принципов административной ответственности. *Первый принцип*, по своей сути, представляет собой продолжение общеправового принципа все равны перед законом и судом, закрепленного в ст. 14 Конституции РК. КоАП РК установлено, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. *Второй принцип* - презумпция невиновности. Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Принцип презумпции невиновности проявляется также в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, а неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. *Третьим принципом*, закрепленным законодательно, является законность.

Институт административной ответственности опирается также на ряд правил, связанных с обеспечением законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением:

-лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом;

-применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции, указанных органа или должностного лица в соответствии с законом;

-при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

В науке административного права выявлено значительное число принципов, до сих пор не нашедших законодательного признания в качестве основополагающих идей административной ответственности. К числу таких

принципов нужно отнести следующие: справедливость и индивидуализация административной ответственности, ее своевременность, целесообразность и неотвратимость. *Справедливость* выражается в том, что мера административной ответственности должна быть соразмерна с тяжестью совершенного административного правонарушения. *Индивидуализация* административной ответственности является частью принципа справедливости и означает, что каждый правонарушитель должен быть подвергнут принудительному воздействию со стороны государства лишь за те противоправные деяния, которые он непосредственно совершил. *Своевременность* означает возможность привлечения правонарушителя к ответственности лишь в течение так называемого «срока давности привлечения к ответственности», т.е. периода времени, не слишком отдаленного от факта правонарушения. *Целесообразность* - это соответствие избираемой в отношении правонарушителя меры государственного принуждения его социальным качествам. *Неотвратимость* как принцип административной ответственности означает, что априори ни одно административное правонарушение не должно оставаться безнаказанным.

Таким образом, принципы административной ответственности - это те основополагающие положения, руководство которыми является основой для применения норм законодательства об административной ответственности. Немногие из принципов административной ответственности получили свое закрепление в законодательстве об административных правонарушениях, остальные принципы освещены лишь в науке административного права.

Цель административной ответственности - это желаемый и планируемый результат, к которому стремится компетентный орган или должностное лицо, применяя меры административной ответственности к виновному лицу. Целями административной ответственности являются: защита правопорядка, воспитание у граждан уважения к закону, восстановление социальной справедливости и предупреждение совершения новых правонарушений (общая и частная превенции). Административная ответственность, как и уголовная, дисциплинарная, - кара и преследует цели частной и общей превенции правонарушений. Но поскольку многие административные правонарушения являются длящимися (неисполнение обязанности прописаться, стать на учет, выполнить предписание и т. п.), важна также цель административной ответственности - стимулировать выполнение субъектами права их обязанностей. Осуществляя характеристику сущности и особенностей административной ответственности, необходимо обратиться к описанию её функций. Функции административной ответственности - это основные направления правового воздействия мер административной ответственности на общественные отношения, поведение субъектов, мораль, правосознание, культуру, в которых раскрывается ее сущность и социальное назначение.

Вопросы для контроля:

1.
санкцией во времени.

2.
ответственности.

3.
ответственности.

Действии акта с административной

Институт административной

Принципы административной

ГЛАВА12.

Научные подходы к рассмотрению целей административных взысканий

§ 12.1 Административные взыскания как средство реализации административной ответственности

После обретения Казахстаном государственной независимости возникла острая необходимость в коренной перестройке всей правовой базы, на которой строится жизнь суверенного государства и всех его граждан. В этом отношении сделано уже немало: разработано и внедрено значительное количество законов и указов, относящихся к сфере государственного управления, экономики, национальной обороны, внешней политики, общественно-политической жизни, культуры и социальной - защиты населения, охраны природы, охраны правопорядка. Вместе с тем, построение правового государства в соответствии с принципами демократии и соблюдения, основных прав и свобод граждан невозможно без воспитания правового сознания у граждан, без понимания ими своих прав и обязанностей перед обществом и государством, без знания законов, регулирующих жизнь общества.

Административная ответственность является необходимым стимулятором правомерного поведения, содействует воспитанию чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством, повышению общественно-политической активности каждого гражданина. Ответственность несут и субъекты, и объекты управления. Она связана с задачами, функциями, правами и обязанностями каждого из них. Применительно к органам управления и должностным лицам она тесно связана с компетенцией. Когда принимается решение, должно быть совершенно ясно, кто несет за него ответственность. И точно так же должно быть ясно, кто несет ответственность, если назревшее решение не принимается или затягивается. Эти положения приобрели еще большую актуальность в современных условиях, на крутом переломе в жизни страны, когда поставлена цель достичь качественно нового состояния общества.

Современное экономическое развитие Республики Казахстан социальные противоречия, возникающие между нарождающимся классом предпринимателей и основной массой трудящихся, финансово-экономическая нестабильность, политика подстраивания идейно-правового бизнеса под нарождающийся класс накладывают определенный отпечаток на состояние правопорядка, ведут к росту количества правонарушений, порождают их новые виды. В таких условиях возрастает значение административно-правовых мер борьбы с правонарушениями. Поэтому сфера административного воздействия на правонарушителей должна расширяться. Идеи административной ответственности, ее неотвратимости, законности, справедливости и гуманности находят все большее применение в законодательстве, хотя вместе с тем стало больше объективных препятствий для их реализации. Все административное законодательство выдвигает на

первый план законные интересы человека и гражданина, обеспечение и защиту его прав и свобод, закрепленных Конституцией. По существу, гражданин с его разнообразными интересами и запросами во все возрастающей степени получает административно-правовую поддержку со стороны исполнительных органов общей и правоохранительной компетенции. Образно говоря, он повседневно «общается» именно с нормами административного права, находя в них необходимый ответ на волнующие его вопросы, а также защиту от посягательств на свой правовой статус. В последнее время резко возросла роль административного законодательства, так как в каждом законе содержатся нормы административного права, но процесс реформирования административного законодательства в Республике Казахстан еще не завершен, и необходимость его продолжения очевидна.

Административным правонарушением признается посягающее на государственный или общественный порядок, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Административное взыскание - мера ответственности правонарушителя за совершенное им административное правонарушение. Административная ответственность применяется более широко, чем уголовная или дисциплинарная. Так как административные правонарушения совершаются чаще, чем преступления и дисциплинарные проступки. В связи с этим необходимо постоянно совершенствовать и обновлять законодательство об административной ответственности.

Юридическая ответственность, в том числе и административная, является реакцией государства на правонарушение и состоит в обязанности претерпевания правонарушителем известных лишений, выражающих наступивший для него правовой урон.

Не только в административном, но и уголовном праве используются различные дефиниции, характеризующие реакцию государства («профилактика», «предупреждение», «предотвращение» и «пресечение»).

Совершение административных правонарушений влечет применение к виновным мер государственного принуждения в виде административной ответственности (взысканий), налагаемых полномочными органами государства. Устанавливать административную ответственность могут Президент, Парламент, Правительство. Принимать решения в пределах, определяемых законодательством и предусматривающих административную ответственность, вправе также и местные представительные и исполнительные органы государства. Несмотря на определенную разработанность данной проблемы, законодатель не всегда дает определение административной ответственности.

Административная ответственность обладает следующими признаками: 1) является реакцией государства на административное правонарушение, которая выражается в применении мер административного взыскания;

2) характеризуется нанесением правового «урона» правонарушителю и применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами; 3) не имеет своей целью унижение человеческого достоинства, причинение физических страданий, вреда деловой репутации физического (или юридического) лица.

Административная ответственность реализуется в установленных процессуальных формах с соблюдением специальных процедур в установленном порядке. После определенных дискуссий специалисты полагают, что законодатель под административной ответственностью понимает назначение судами, уполномоченными органами и должностными лицами предусмотренного КоАП наказания за административное правонарушение.

Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим административную ответственность, является КоАП. В Общей части Кодекса изложены основные положения института административной ответственности, в Особенной - дается классификация административных правонарушений с указанием конкретных видов административных взысканий за их совершение. Следует также отметить, что ответственность за административные правонарушения наступает в соответствии с законодательством, действующим во время и по месту совершения правонарушений. Акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют обратную силу, т.е. распространяются и на правонарушения, совершенные до издания этих актов. Акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административные правонарушения, обратной силы не имеют.

Решающая роль борьбы с правонарушениями принадлежит государству. Оно имеет специальный аппарат принуждения. Правовые нормы определяют, за что государственные органы могут применять метод принуждения «(основания принуждения), виды и размеры принудительных средств (санкций) и порядок их применения».

Государственное принуждение, "опосредствуясь в праве, выступает в форме правового принуждения и, как правило, выражается в конкретных мерах принудительного характера, применяемых уполномоченными на то органами государства (должностными лицами) в связи с неисполнением правовых норм.

Вообще в праве выделяют 4 вида мер юридического (правового) принуждения: административное; дисциплинарное; гражданско-правовое; уголовное. Административное принуждение является особой, самостоятельной разновидностью правового принуждения.

«Административное принуждение играет важную роль в охране правопорядка, включает в себя большое число средств пресечения (задержание граждан, запрещение эксплуатации механизмов и т.д.),

использование прекращает антиобщественные действия, предотвращает наступление общественно вредных последствий».

Применение административного принуждения обусловлено: во-первых, необходимостью в установленных законом случаях наказать правонарушителей, во-вторых, необходимостью пресечь и, в-третьих, предупредить правонарушения. "Административное правонарушение (проступок) - негативное социально-правовое явление, поскольку на него возлагается вред охраняемым нормам административного права... общественным и личным интересам (благам). В силу этого общество (государство) вынуждено вести борьбу с ними посредством установления соответствующих правовых запретов.

Поэтому целью применения мер административного принуждения является «защита охраняемых правом общественных отношений».

Меры административного принуждения могут применяться как при наличии, так и при отсутствии правонарушений (на пример, при чрезвычайных обстоятельствах, при необходимости предупредить совершение правонарушения). В литературе высказывается и иное мнение. Так, Д.Н. Бахрах считает, что "административное принуждение - это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти, установленных нормами административного права принудительных мер в связи с административными правонарушениями".

Д.Н. Бахрах отмечает, что «всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволено в виде исключения нарушения неприкосновенности личности и ее прав. ... Мерой принуждения может быть только индивидуальный акт, имеющий конкретного адресата».

«Административное принуждение применяется только к правонарушителям в случаях и в порядке, указанном в законе».

Он указывает, что, как и вообще все средства государственного принуждения, административные меры применяются в связи с правонарушениями. Но они применяются в связи с наличием особого основания - *административного проступка*. Поскольку проступки менее вредны чем преступления той меры административного принуждения в общем менее суровы, чем уголовное наказание. Севрюгин В.Е. отмечает, что административное принуждение является разновидностью юридического (правового) принуждения и состоит в применении уполномоченными на то административно-юрисдикционными органами (должностными лицами), народными судами (судьями) установленных нормами административного права принудительных мер воздействия к правонарушителями в связи с неисполнением правовых предписаний.

Севрюгин В.Е. Выделяет следующие характерные черты административного принуждения: 1. Основанием применения мер административного принуждения является административный проступок, а в случаях, прямо предусмотренных законодательством, - преступление, не представляющее большой общественной опасности. 2. Меры

административного принуждения применяются к лицам и органам, в отношении которых субъект административной власти не является вышестоящим в порядке подчиненности и не обладает по отношению к ним административной властью. 3. Субъект административной власти и нарушитель не являются членами одного коллектива и последний непосредственно не подчинен по службе тем, кто применяет к нему меры административного принуждения. 4. Административное принуждение осуществляется органами государственного управления и только в некоторых специальных случаях народными судами (судьями), органами общественных организаций (технические и правовые инспекторы профсоюзов и т.п.), но в порядке, установленном нормами административного права. 5. Являются результатом реализации государственно-властных полномочий и состоит в понуждении к исполнению гражданами и должностными лицами установленных правовыми нормами юридических обязанностей. 6. Применяется для прекращения противоправных действий, наказания нарушителей в административном порядке, обеспечения общественной безопасности и установленного правопорядка. 7. Осуществляется в рамках административно процессуальных норм. 8. Способствует профилактике преступлений. 9. Осуществляется на строго правовой основе.

Важным концептуальным положением административно-деликтного законодательства применительно к его взысканиям является принцип соразмерности (соответствия) взыскания совершенному правонарушению при привлечении нарушителя к административной ответственности.

В части 1 систематизированы виды административных взысканий, которые могут устанавливаться и применяться к лицам, совершившим административное правонарушение.

Особенностью административного законодательства является тот факт, что в отличие от УК (ст. 40), в котором все наказания за преступления расположены в определенной последовательности - от менее тяжких к более тяжким, по расположению в перечне видов административных взысканий нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем тяжести каждого из видов административных взысканий в их соотношении между собой.

Перечень административных взысканий, указанных в комментируемой статье, является исчерпывающим, и в случае необходимости данный перечень может быть изменен лишь путем внесения изменений в КоАП.

Во-первых, из перечня взысканий исключен такой вид взыскания, как возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения. Данный вид взыскания, являвшийся одной из форм административного вмешательства в правовой статус личности, затрагивающий ее имущественное положение, был характерен для административного законодательства союзных республик.

Во-вторых, в качестве новых видов административного взыскания введены такие меры, как приостановление или запрещение деятельности, а также принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения.

В соответствии с ч. 3 ст. 42 КоАП, принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения может применяться только в качестве дополнительного административного взыскания. Так, разберем на примере применения данной нормы на практике.

В-третьих, с учетом того, что штраф, как мера наказания, известен различным видам юридической ответственности (уголовной, административной, гражданско-правовой), в перечне административных наказаний, применяемых за совершение административных правонарушений, он ныне назван административным штрафом.

§ 12.2 Дифференцированный институт «основных» и «дополнительных» мер административных взысканий

В административном праве взыскание является мерой государственного воздействия, применяемой на основании законодательства, судом, уполномоченным государственным органом или должностным лицом к лицу, совершившему административное правонарушение. Меры административного взыскания носят принудительный характер, характеризуются наложением различных обременений на правонарушителя и выражаются в лишении или ограничении прав, свобод, интересов лица, совершившего административное правонарушение. Кроме карательной функции применение мер взыскания носит и воспитательную функцию. Меры административного взыскания, предусмотренные действующим Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП РК), представляют собой единую систему, охватывающую все основные направления воздействия на поведение нарушителя, а именно психологические, материальные (имущественные) и физические аспекты. Меры административной ответственности в отношении юридических лиц носят как материальный, так и организационный характер.

Административное взыскание есть мера ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного КоАП РК. Меры административного взыскания, предусмотренные действующим КоАП РК, представляют собой единую систему, охватывающую все основные направления воздействия на поведение нарушителя, а именно психологические, материальные (имущественные) и физические аспекты. Меры административной ответственности в отношении юридических лиц носят как материальный, так и организационный характер.

Применение юридической санкции преследует три цели:

- воспитание лица, совершившего правонарушение в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка;

- предупреждение совершения им новых правонарушений, то есть частнопредупредительная;

- предупреждение совершения правонарушений другими лицами, то есть общепредупредительная.

Согласно статье 40 КоАП РК административное взыскание является мерой государственного принуждения, применяемой уполномоченными на то законом судьей, органами (должностными лицами) за совершение административного правонарушения, и заключается в предусмотренном Кодексом РК об административных правонарушениях лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего такое правонарушение. Особенности административного взыскания:

1) это реакция государства на уже совершенное правонарушение, иначе говоря, административное взыскание применяется только после совершения правонарушения;

2) взыскание применяется компетентными субъектами на основании принятия ими специального индивидуального акта управления (постановления, решения);

3) через административное взыскание практически реализуется административная ответственность. Другие виды административного принуждения не связаны с этим институтом. Именно здесь особенно ярко проявляются властность и авторитарность закона;

4) административное взыскание в целом преследует кару, воспитание и предупреждение правонарушений;

5) государство особенно тщательно регламентирует применение взыскания;

6) круг должностных лиц правомочных применять административные взыскания гораздо уже круга субъектов, уполномоченных законом на применение других мер административного принуждения. Законодатель сознательно устанавливает такой узкий круг субъектов, имеющих право применять административное взыскания в целях охраны интересов личности.

7) государственно-принудительный характер этих мер выражается в том, что посредством административных взысканий государство принуждает нарушителя претерпевать определенные ограничения его личных или имущественных прав независимо от того желает ли он этого или нет.

В соответствии со статьей 41 КоАП РК видами административных взысканий являются: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения; 4) лишение специального права; 5) лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра; 6) приостановление или запрещение деятельности; 7) принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения; 8) административный арест;

9) административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

К юридическим лицам за совершение административных правонарушений могут применяться административные взыскания, перечисленные в подпунктах 1)-5) и 7 ч. 1 ст. 41 КоАП РК, а также приостановление или запрещение деятельности или отдельных видов деятельности юридического лица.

Административные взыскания можно квалифицировать на: основные и дополнительные и применяемые в качестве основных, так и дополнительных. Основные меры взыскания – это меры, которые могут назначаться самостоятельно. К ним относятся: предупреждение, административный штраф, административный арест. Дополнительные – это меры, которые не могут назначаться самостоятельно, а могут лишь присоединиться к основным. По законодательству к ним относятся: конфискация, принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения. Остальные же взыскания, предусмотренные КоАП РК являются как основными, так и дополнительными, к ним относятся: лишение специального права, лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра, приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов, а также административное выдворение иностранцев или лиц без гражданства могут применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных взысканий.

Применение и использование мер административного взыскания усиливается в условиях чрезвычайного положения. Это обусловлено необходимостью скорейшей ликвидации угрозы безопасности граждан, восстановления нормальных условий для жизнедеятельности населения и правопорядка. Законодательство о чрезвычайном положении наделяет государственные органы, осуществляющие управление в этих условиях, чрезвычайными полномочиями. Основная цель любой правоохранительной деятельности укрепление правопорядка в общественных отношениях и стране. Именно для этого рассматривается юридическое дело и принимается государственное решение, в данном случае административные санкции.

К лицу, совершившему административное правонарушение, в целях предупреждения совершения этим лицом новых правонарушений могут применяться следующие меры административно-правового воздействия: 1) проверка знаний правил дорожного движения; 2) установление особых требований к поведению правонарушителя; 3) проверка знаний правил безопасного обращения с оружием. Меры административного правового воздействия, могут применяться наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности по основанию, предусмотренному ст. 64 КоАП РК.

Проверка знаний правил дорожного движения (статья 53 КоАП РК) Водители транспортных средств, совершившие правонарушения,

предусмотренные статьями 594 (частью четвертой), 596 (частью четвертой), 598 (частью третьей), 599 (частью второй), 600 (частью второй) КоАП РК, направляются на сдачу экзамена для проверки знания правил дорожного движения. Постановление о направлении на проверку знания правил дорожного движения выносится органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанными статьями КоАП РК. Проверка знаний правил безопасного обращения с оружием (статья 53-1 КоАП РК) Владельцы и пользователи гражданского и служебного оружия, совершившие правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 436, ч. 1 ст. 484, ч. 1 ст. 485 и ч. 1 ст. 486 КоАП РК, направляются на сдачу экзамена для проверки знаний правил безопасного обращения с оружием. Постановление о направлении на проверку знания правил безопасного обращения с оружием выносится органами (должностными лицами), уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями КоАП РК. административных Установление особых требований к поведению правонарушителя (статья 54 КоАП РК)

При рассмотрении дела об административном правонарушении по ходатайству участников производства по делу об административном правонарушении и (или) органов внутренних дел судом могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего административное правонарушение, предусмотренное статьями 73, 73-1, 73-2, 127, 128, 131, 434, 435, 436, 440 (ч. 4 и 5), 442 (ч. 3), 448, 461, 482, 485 (ч. 2) КоАП РК на срок от трех месяцев до одного года, предусматривающие в полном объеме или отдельно запрет: 1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать потерпевшего, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи; 2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное и другие виды оружия; 3) несовершеннолетним посещать определенные места, выезжать в другие местности без разрешения комиссии по защите прав несовершеннолетних. 4) употреблять алкогольные напитки, наркотические средства, психотропные вещества.

При установлении особых требований к поведению лица, совершившего административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, для охраны и защиты потерпевшего и членов его семьи суд в исключительных случаях вправе применить на срок до тридцати суток меру административно правового воздействия в виде запрета лицу, совершившему бытовое насилие, проживать в индивидуальном жилом доме, квартире или ином жилище с потерпевшим в случае наличия у этого лица другого жилища. В течение срока действия особых требований к поведению правонарушителя на него могут быть возложены обязанности являться в органы внутренних дел для профилактической беседы от одного до четырех раз в месяц.

В принятом новом КоАП сохранен дифференцированный институт "основных" и "дополнительных" мер административных взысканий. Законодатель данной нормой устанавливает важное правило применения взысканий к правонарушителю, сочетаний и исключительных свойств взысканий.

Согласно наименованию ст. 42 комментируемого Кодекса, все взыскания делятся на два вида: основные и дополнительные. Однако диспозиция ч. 2 данной нормы свидетельствует о наличии смешанного вида взысканий, которые могут применять как в качестве основных, так и в качестве дополнительных.

Необходимость применения дополнительного взыскания обусловлена характером правонарушения, личностью виновного. Оно может быть назначено только в том случае, если это прямо предусмотрено в санкции применяемой нормы. Например, неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РК, совершенное иностранцем или лицом без гражданства, влечет административный арест сроком до пяти суток с административным выдворением за пределы Республики Казахстан (ч. 2 ст. 516).

В качестве основного за совершение административного правонарушения может назначаться только одно из основных взысканий, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части Кодекса. Основные взыскания не сочетаемы друг с другом. Как общее правило, не допускается одновременное применение двух дополнительных наказаний.

Если законодатель сочтет нужным в последующем ввести новый вид административного взыскания, то одновременно ему необходимо решить, будет ли это наказание применяться только как основное, или возможно его применение и как основного, и как дополнительного административного взыскания.

Вопросы для контроля:

1. Содержание административного правонарушения.
2. Административная ответственность реализуется.
3. Административным правонарушением признается.
4. Раскройте содержание и виды административного взыскания.
5. Особенности административного взыскания

ГЛАВА 13. Актуальные аспекты органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях

§ 13.1 Подведомственность дел об административных правонарушениях иным органам и должностным лицам

Значение подведомственности как межотраслевого института права, который объединяет нормы о подведомственности, относящиеся к различным отраслям права, в настоящее время существенно возросло и изменилось. Более сложная система органов административной юрисдикции, наличие множества процессуальных норм, которые сосредоточены в правовых нормативных актах, определяют необходимость их анализа и формулирования выводов общего характера, которые могли быть положены в основу совершенствования законодательства и правореализационной практики.

Подведомственность одна из важнейших основ судопроизводства, сложная система органов, контролирующая административные отношения, а также наличие множества норм, которые сосредоточены в правовых нормативных актах, определяют необходимость их анализа и формулирования общих выводов, дабы определение подведомственности дела, не являлось камнем преткновения перед передачей дела в суд.

Подведомственность, устанавливаемая Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами Республики Казахстан, представляет собой распределение (закрепление) всех дел об административных правонарушениях между органами административной юрисдикции, которые уполномочены рассматривать дела, отнесенные законом к их компетенции, и назначать физическим и юридическим лицам административные наказания.

Действующим законодательством рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний в границах установленной подведомственности возложено исключительно на судей, причем единолично. Разумеется, любое дело в рамках этой подведомственности может быть рассмотрено судом в полном составе, но ведущая роль в рассмотрении дел об административных правонарушениях отводится судьям. Судьи рассматривают самые серьезные и сложные дела об административных правонарушениях с повышенной общественной опасностью, влекущие возможность применения наиболее суровых административных наказаний - административного ареста, лишения специального права, предоставляемого гражданину, конфискации и возмездного изъятия предметов и орудий совершения административного правонарушения, административного выдворения за пределы Республики Казахстан иностранных граждан и лиц без гражданства, дисквалификации.

Рассмотрение административных дел судьей является существенной и надежной гарантией прав и законных интересов привлекаемых к

административной ответственности лиц, а также потерпевших. Исключительной компетенцией судей является рассмотрение дел о правонарушениях:

- посягающих на права граждан, например, о нарушении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, участвовать в референдуме; о нарушении законодательства о труде и его охране; о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании; о принуждении к участию или отказу от участия в забастовках и т.п.;

- посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, например, сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией; незаконное врачевание, целительство; занятие проституцией; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача и т.п.;

- посягающих на собственность, например, самовольная добыча янтаря; уничтожение или повреждение чужого имущества; мелкое хищение и т.п.;

- о правонарушениях в области коммерческой деятельности, например, осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконное использование товарного знака; нарушение правил продажи алкогольной продукции и т.п.;

- в области финансов и налогообложения, например, нарушение срока постановки на учет в налоговом органе; нарушение законодательства о банках и банковской деятельности; нарушение сроков представления налоговой декларации т.п.;

- посягающих на институты государственной власти и порядок управления, например, неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего, должностного лица, органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение законных требований прокурора; самоуправство;

- посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, например, мелкое хулиганство; демонстрирование фашистской атрибутики или символики; нарушение требований режима чрезвычайного положения и др.

Действующим законодательством предусмотрена совместная подведомственность по некоторым делам об административных правонарушениях судей и других юрисдикционных органов (например, органов внутренних дел). К ним, например, относится мелкое хулиганство. Должностное лицо органа внутренних дел, уполномоченное рассматривать названные дела, вправе налагать на нарушителя штраф, а если применение данной меры административного наказания он признает недостаточным, то направляет дело на рассмотрение в суд. Рассматривая эти дела, судья может применить к нарушителю любое наказание, установленное конкретной статьей закона, включая штраф.

Ряд дел об административных правонарушениях отнесен к исключительному полномочию судьи в связи с их сложностью и особой значимостью. Полномочия судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях характеризуются тем, что они вправе рассматривать все правонарушения и назначать все административные наказания, предусмотренные конкретной статьей Кодекса об административных правонарушениях, т.е. действовать в полном объеме своей подведомственности. В то же время другие юрисдикционные органы при рассмотрении аналогичных дел обладают ограниченными полномочиями либо по составу рассматриваемых правонарушений, либо по видам применяемых административных наказаний. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые главами районной, городской, районной в городе администрации, являются основными юрисдикционными органами. Рассмотрение этой категории дел коллегиальным юрисдикционным органом связано с тем, что несовершеннолетние нуждаются в особой защите их прав со стороны государства и общества. Помимо комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные дела в отношении подростков могут рассматриваться другими юрисдикционными органами, если это право установлено соответствующими законодательными актами.

Так, на общих основаниях со взрослыми несовершеннолетние привлекаются к административной ответственности этими органами за мелкие хищения, мелкое хулиганство, нарушение Правил дорожного движения, неповиновение сотруднику полиции, военнослужащему и т.д.

Во всех этих случаях уполномоченные юрисдикционные органы вправе передавать соответствующие дела о правонарушениях подростков на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Органы внутренних дел, полномочные рассматривать дела об административных правонарушениях.

Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами Республики Казахстан к ведению органов внутренних дел (полиции) отнесено рассмотрение дел о незаконном приобретении либо хранении наркотических средств или психотропных веществ, а также обороте их аналогов, нарушениях правил, связанных с обеспечением безопасности и функционирования транспортных средств и некоторых объектов, нарушениях Правил дорожного движения, нарушениях в сфере торговли, общественного порядка и ряд других дел. Рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания от имени органов внутренних дел в пределах своей компетенции вправе, в частности, начальники или заместители начальников территориальных управлений (отделов) внутренних дел; начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители; начальники (заместители) линейных органов внутренних дел на транспорте; участковые инспектора полиции.

Виды конкретных дел об административных правонарушениях, рассматриваемых должностными лицами органов внутренних дел (полиции) и т.д. определены Кодексом об административных правонарушениях. Таким образом, в производстве по делам об административных нарушениях участвует огромное число различных органов, их представителей, которые наделены властными полномочиями и вправе совершать действия, определяющие движение дел. Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой многочисленных отраслей административной деятельности и существующих в них отношений. И чтобы квалифицированно заниматься делами об административных нарушениях, нужно обладать специальными знаниями, быть компетентным в данной области. А во-вторых, множественность субъектов властных полномочий создает условия для оперативного и экономного производства, поскольку чаще всего его ведут органы, должностные лица, которые систематически осуществляют надзор за соблюдением соответствующих правил.

Под подведомственностью в процессуальных отношениях понимается отнесение конкретных материально-правовых отношений, в том числе конкретных составов административных правонарушений, к компетенции судов судебной системы Казахстана или уполномоченных государственных органов по их рассмотрению и разрешению в установленном законом порядке.

КоАП установлено, что административные правонарушения рассматриваются и разрешаются в судебном порядке и во внесудебном порядке должностными лицами более 60 уполномоченных административных органов.

В судопроизводстве административные правонарушения рассматривают:

- судьи специализированных судов по административным правонарушениям;
- судьи специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних;
- судьи районных судов, если в соответствующей административно-территориальной единице не учреждены специализированные суды по административным правонарушениям и специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних;
- любое административное правонарушение может быть рассмотрено и разрешено судьей, если участником административного производства подано заявление до начала рассмотрения правонарушения должностным лицом уполномоченного государственного органа;
- по заявлению законного представителя лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними, либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно осуществлять свои права, правонарушение может быть

рассмотрено в специализированных судах по административным правонарушениям, а при отсутствии таковых – в судах общей юрисдикции;

- судьи Верховного Суда Казахстана или судьи местных судов при рассмотрении административных правонарушений по фактам проявления неуважения к суду со стороны лиц, присутствовавших в зале судебного заседания.

Судам подведомственны административные правонарушения:

а) за совершение которых санкция предусматривает административное наказание в административного ареста; административного выдворения за пределы Казахстана иностранцев либо лиц без гражданства; конфискации предметов, явившихся орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно конфискация доходов (дивидендов), денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения; лишения специального права, предоставляемого конкретному лицу (в том числе право управления транспортным средством); принудительного сноса незаконно возводимого или возведенного строения.

Протоколы перечисленных составах административных правонарушений составляют должностные лица названных в Кодексе государственных органах.

Во внесудебном порядке протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица уполномоченных государственных органов, а рассматривают и разрешают такие правонарушения уполномоченные должностные лица этих органов.

§ 13.2 Разграничение компетенции органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях

Для всех отраслей права понятие "статус субъекта права" является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. Поэтому данное понятие имеет различное содержание со своими специфическими отраслевыми особенностями. Д.Н. Бахрах подчеркивает, что "субъектами административного права следует признать участников управленческих отношений, которых административно-правовые нормы наделили правами и обязанностями, способностью вступать в административно-правовые отношения.

Правоотношения - основной канал реализации правовых норм, поэтому носитель прав и обязанностей, как правило, становится субъектом правоотношений и в общем кругу тех и других совпадает". По мнению А.Б. Агапова, участниками (субъектами) административно-правовых отношений являются лица, наделенные административной право- и дееспособностью.

Целая плеяда ученых-административистов, таких, как А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, Н.Ю. Хаманева, выделяет следующих субъектов административного права: органы (должностные лица)

исполнительной власти, органы (должностные лица) местного самоуправления, государственные и муниципальные служащие, коммерческие и некоммерческие организации, в том числе общественные и религиозные объединения, граждане.

Приведенное деление субъектов административного права - наиболее распространенное, но не единственное. А.Б. Агапов подразделяет субъектов административного права на индивидуальных и корпоративных. В рамках данной классификации к корпоративным субъектам автор относит "публично-правовых участников административно-правовых отношений" и "частноправовых участников". К публично-правовым участникам ученый относит органы государственной власти и муниципальные органы, организации, учреждения. В эту же группу входят так называемые негосударственные органы, организации, к которым относятся общественные объединения (политические партии, религиозные и иные общественные объединения, действующие в сфере публично-правовых отношений).

Используя правовой постулат "субъект права - это абстрактный участник абстрактного правоотношения" и учитывая особенности административно-правового регулирования, основанием классификации субъектов административного права правильнее было бы рассматривать их правовое положение в механизме государственного управления. Поэтому в науке административного права полезнее было бы говорить о субъектах, наделенных государственно-властными полномочиями, и субъектах, таковыми не наделенных, т.е. первая группа субъектов - это властные субъекты, а вторая группа - невластные. Так как публичная власть может быть и муниципальной, соответственно в первую группу следует отнести органы государственной власти и муниципальные органы, осуществляющие властно-распорядительные функции, а во вторую - организации различных форм собственности, общественные объединения (политические партии, религиозные и иные общественные объединения), граждан, лиц без гражданства, иностранных граждан, т.е. всех остальных.

Под подведомственностью в процессуальных отношениях понимается отнесение конкретных материально-правовых отношений, в том числе конкретных составов административных правонарушений, к компетенции судов судебной системы Казахстана или уполномоченных государственных органов по их рассмотрению и разрешению в установленном законом порядке.

Кодексом об административных правонарушениях Казахстана установлено, что административные правонарушения рассматриваются и разрешаются в судебном порядке и во внесудебном порядке должностными лицами более 60 уполномоченных административных органов.

В судопроизводстве административные правонарушения рассматривают:

- судьи специализированных судов по административным правонарушениям;

- судьи специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних;

- судьи районных судов, если в соответствующей административно-территориальной единице не учреждены специализированные суды по административным правонарушениям и специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних;

- любое административное правонарушение может быть рассмотрено и разрешено судьей, если участником административного производства подано заявление до начала рассмотрения правонарушения должностным лицом уполномоченного государственного органа;

- по заявлению законного представителя лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними, либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно осуществлять свои права, правонарушение может быть рассмотрено в специализированных судах по административным правонарушениям, а при отсутствии таковых – в судах общей юрисдикции;

- судьи Верховного Суда Казахстана или судьи местных судов при рассмотрении административных правонарушений по фактам проявления неуважения к суду со стороны лиц, присутствовавших в зале судебного заседания.

Судам подведомственны административные правонарушения:

- а) за совершение которых санкция предусматривает административное наказание в административного ареста; административного выдворения за пределы Казахстана иностранцев либо лиц без гражданства; конфискации предметов, явившихся орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно конфискация доходов (дивидендов), денег и ценных бумаг, полученных вследствие совершения административного правонарушения; лишения специального права, предоставляемого конкретному лицу (в том числе право управления транспортным средством); принудительного сноса незаконно возводимого или возведенного строения.

Протоколы перечисленных составах административных правонарушений составляют должностные лица названных в Кодексе государственных органах.

Во внесудебном порядке протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица уполномоченных государственных органов, а рассматривают и разрешают такие правонарушения уполномоченные должностные лица этих органов.

С соблюдением правил подведомственности административных правонарушений необходимо обращать внимание на то, какое должностное лицо какого государственного органа составило протокол об административном правонарушении, его должность, а также статью, предусматривающую административную ответственность и ее вид.

Правоспособность физических и юридических лиц, их обязательства и ответственность, а также вопросы судопроизводства и судоустройства устанавливаются только законами, принимаемыми Парламентом Казахстана. При этом Кодекс об административных правонарушениях основывается на Конституции Казахстана, которая имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов.

Поскольку за совершенное административное правонарушение, возникающее на основе Конституции и закона, административная ответственность может назначаться только судом, то предлагается исключить из подведомственности государственных органов рассмотрение тех дел и материалов, которые относятся к подведомственности судебной власти.

Это потребует кардинальной модернизации Кодекса, но обеспечит конституционное право каждого на судебную защиту конституционных прав и свобод, которые не могут умаляться ни по каким основаниям.

Судебная система Казахстана основана на Конституции и конституционном законе Казахстана, содержат точное наименование судов первой, апелляционной и кассационной инстанций. В судебной системе Казахстана не существует «специализированных районных и приравненных к ним судов по административным правонарушениям», а существуют специализированные суды по административным правонарушениям.

Поэтому в тексте Кодекса предлагается использовать единую терминологию в наименовании специализированных судов по административным правонарушениям - «специализированные суды по административным правонарушениям».

В Кодексе предлагается соблюсти конституционный принцип подведомственности всех административных правонарушений только судам судебной системы в соответствии с установленным Кодексом порядком и распространением конституционного права на судебную защиту в отношении каждого субъекта административного правонарушения.

На постановление суда первой инстанции, к подведомственности которого отнесено рассмотрение административного правонарушения, не вступившее в законную силу, может быть подана апелляционная жалоба лицом, в отношении которого оно вынесено, его законным представителем, защитником, потерпевшим, процессуальным представителем, юридическим консультантом, а также апелляционное ходатайство процессуального прокурора, участвовавшего в судебном заседании.

Апелляционная жалоба, апелляционное ходатайство процессуального прокурора об оспаривании постановления об административном правонарушении, вынесенного уполномоченным судом по административным правонарушениям, может быть подана в установленные законом сроки в суд вынесший постановление, а последний направляет их в вышестоящий суд.

Судебная система Казахстана основана не только на правилах подведомственности, но и на правилах институционности. По отношению к специализированным судам об административных правонарушениях и специализированным судам об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также к районным судам в предусмотренных законом случаях вышестоящими судами, вышестоящей судебной инстанцией являются областные суды. В структуре областных судов образуются предусмотренные законом судебные коллегии, но почему-то указание на судебную коллегия по административным правонарушениям отсутствует.

Только содержится общее положение о том, что жалобу, ходатайство прокурора на постановление об административном правонарушении рассматривает единолично судья вышестоящего суда.

Образование соответствующей судебной коллегии основывается на предмете правового отношения, нормах материального закона и нормах процессуального закона. Поэтому имеются основания для восстановления в структуру областных судов судебной коллегии по административным правонарушениям в качестве вышестоящего суда, к подведомственности которого относятся вопросы проверки законности постановлений об административных правонарушениях, не вступивших в законную силу.

Кодексом предусмотрено, что вступившие в законную силу постановления по административным правонарушениям могут пересматриваться судебной коллегией Верховного Суда Казахстана, но наименование такой коллегии не конкретизировано.

При этом в кассационном порядке пересмотру подлежат не все вступившие в законную силу постановления об административных правонарушениях, а только те, которые отвечают критериям, указанным в законе.

Таковыми основаниями являются, если:

1) исполнение принятого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан;

2) принятое постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

3) принятое постановление нарушает единообразие в толковании и применении судами норм права (с учетом того, что административные правонарушения относятся к подведомственности судебной власти).

Ссылка на то, что в кассационном порядке проверяется законность вступивших в законную силу постановлений по административным правонарушениям, но только по определенной их категории, вызывает правовую неопределенность тем, что в структуре Верховного Суда Казахстана отсутствует судебная коллегия по административным правонарушениям.

Право подачи ходатайства о внесении представления и принесении кассационного протеста имеют лицо, привлеченное к административной

ответственности, его защитник, потерпевший, их законные представители, и процессуальные представители, защитники, представители юридических лиц.

Вступившие в законную силу постановления об административных правонарушениях могут быть пересмотрены по представлению Председателя, председателя судебной коллегии Верховного Суда Республики Казахстан, а также по протесту Генерального Прокурора Республики Казахстан либо его заместителя.

Представление, кассационное ходатайство прокурора должно соответствовать требованиям, предусмотренным законом.

Представление, кассационное ходатайство прокурора о пересмотре постановления об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным законом, подлежит рассмотрению судебной коллегией Верховного Суда Казахстана в коллегиальном составе не менее трех судей, но неизвестно к какой судебной коллегии относится эта категория административных правонарушений.

Вопросы для контроля:

1. Значение подведомственности как межотраслевого института права.
2. Какие дела отнесены к рассмотрению Кодексом об административных правонарушениях и законодательными актами Республики Казахстан к ведению органов внутренних дел (полиции).
3. Судебная система Казахстана.
4. Какие административные правонарушения подведомственны Судам в Республике Казахстан.

Список рекомендуемой литературы

Нормативные акты

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
2. Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V «Об административных правонарушениях» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
3. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. №226- V *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V*(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
5. Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 г. №477-II*(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
6. Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 г. №481- II*(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
7. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 275- V*(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
8. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 г. *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
9. Административный процедурный кодекс Республики Казахстан от 29 июля 2020 г. № 350- VI*(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
10. Закон Республики Казахстан от 22 апреля 1998 г. №220-I «О товариществах с ограниченной и дополнительной ответственностью» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
11. Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. № 199- V «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
12. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 г. №12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
13. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 г. № 7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
14. Постановление Верховного суда от 9.04.2012 г. №1 «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
15. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 г. № 522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.
16. Указ Президента Республики Казахстан от 11 ноября 2019 г. № 203 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» *(По состоянию на 01.06.2024 г.)*.

Основная литература

1. Административное право. Учебник / Рябцев Л.М. Минск, 2014
2. Краткий курс лекций по административному праву РК (общая часть). Уч.пособ / Мырзабаева Д.Р. Актөбе, 2016
3. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел: Монография / Золотарев И.И. Воронеж, 2018
4. Прохождение государственной службы в ОВД отдельными категориями служащих. Метод.рекомендации / Занина Т.М. Воронеж, 2020
5. Принятие мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан: теоретический и практический аспекты. Монография / Алимпиев А.А. Зейнулла А.К. Костанай, 2023
6. Административное право Республики Казахстан: учебное пособие в схемах и определениях / Смышляев А.С. Медведева А.Н. Костанай, 2022
7. Политико-административное управление: учебник для вузов / Комаровского В.С., Сморгунова Л.В. Москва, 2022
8. Практикум по административной юрисдикции органов внутренних дел. Учебное пособие / Мукажанов А.Е. Каражан А.А. Костанай, 2022
9. Концептуальные особенности нового кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Учеб.пособ / Жетписбай Н.И, Маланьина Л.С, Сисенова Н.С. Актөбе, 2015

Дополнительная

1. Практикум ситуационных задач по дисциплине административная деятельность органов внутренних дел Республики Казахстан / Жубатканов Р.М., Махмутов А.С., Избасов М.О. Актөбе, 2015
2. Профессиональная деятельность местной полицейской службы. Практикум / Маланьина Л.С., Избасов М.О. Актөбе, 2018
3. Административная деятельность ОВД. Учебник / Костенникова М.В., Куракина А.В. Москва, 2018
4. Пропедевтика ювенальной криминологии: учебник для вузов с кейсами/ Клейберг Ю.А. Курманалиева Г.А. Лондон-Москва-Алматы, 2022
5. Актуальные проблемы организации, управления и администрирования в ОВД: учебное пособие / Мухаметкалиев Н.Ж. Алматы, 2023
6. Практикум ситуационных задач по дисциплине административная деятельность органов внутренних дел Республики Казахстан / Жубатканов Р.М., Махмутов А.С., Избасов М.О. Актөбе, 2015
7. Административная юрисдикция участкового инспектора полиции. Учебно-практ. пособ/ Кызылов М.А., Корнейчук С.В. и др. Костанай, 2015

Электронные носители и ресурсы Интернет

1. Административное право: Учебное пособие для среднего профессионального образования / Стахов А. И. Кононов П. И. электронный //

[сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/451085> Москва: Издательство «Юрайт», 2020 г.

2. Административное право / Учебник и практикум для / Стахов А.И. // [сайт]. <https://urss.ru/cgi-bin/db.pl?lang=Ru&blang=ru&page=Book&id=286298> Москва: Издательство «Юрайт», 2023 г.

3. Административное право: Учебное пособие для среднего профессионального образования / Макарейко Н. В. // [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/431725> Москва: Издательство «Юрайт», 2019 г.

4. Административное право: Учебник / Осинцев Д. В. // [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/428519> Москва: Издательство «Юрайт», 2019 г.

5. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / Конин Н. М., Маторина Е. И. // [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/444777> Москва: Издательство «Юрайт», 2019 г.

6. Административное право: Учебник / Россинский Б.В., Старилов Ю. Н. [сайт]. <https://znanium.ru/catalog/document?id=333300> Воронеж: Юридическое издательство «Норма», 2019 г.

7. Административное право зарубежных стран: Учебник / Козырин А.Н., Штатина М.А., Зеленцов А.Б. [сайт]. https://rusneb.ru/catalog/004191_000025_DONPB Москва: «Спартак», 2003 г.

8. *Административное право: Учебное пособие / Юрковский А.В., Евдокимов К.Н., Кузьмин И.А., Деревскова В. М.* https://iagprf.org/additional_education/uchebno-metodicheskie-materialy/programmy Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018 г.

9. Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / Н. Ф. Попова <https://urait.ru/book/administrativnoe-pravo-513057> Москва, 2023

Жакенов К.Ш.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Учебное пособие

Отпечатано в типографии
Актюбинского юридического института
МВД РК имени М.Букенбаева
030011, г.Актобе, 41 разъезд, Курсантское шоссе, 1.