

КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Б.А. Тайторина

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

На фоне модернизации политической системы Республики Казахстан особое значение приобретает согласованное функционирование механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни общества. Несмотря на то, что в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года подчеркивается, что «в нашей стране нет конституционных ограничений по наделению государственных органов, в пределах их компетенции, контрольными и надзорными полномочиями»[1], на современном этапе приходится констатировать, что система государственного контроля не является в полной мере движущей силой проводимых в стране реформ.

Верно замечено, что контрольно-надзорные функции – неотъемлемая часть механизма государственного управления[2]. От уровня эффективности контроля в конечном счете зависит динамика происходящих в стране преобразований, развитие демократических принципов, характеристика процесса формирования правового государства и гражданского общества. Если контрольно-надзорные органы не имеют качества высокой компетенции и профессионализма, а их правовой статус недостаточно конкретизирован в нормативно правовых актах - это накладывает негативный отпечаток на общую эффективность государственного управления. Отсутствие эффективности контрольно-надзорной функции обрекает на провал усилия общества по проведению реформ.

В многообразии предложений по установлению понятия и признаков государственного выделим некоторые, на наш взгляд, отражающие его сущность в различных ипостасях. О.В.Химичева полагает, что «контроль представляет собой продолжительную функцию управления, осуществляемую в течение всего цикла реализации управленческого решения»[3]. В.Г.Афанасьев предлагает определять контроль как систему наблюдения и проверки соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям: выявление результатов воздействия субъекта на объект, включая анализ допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования [4].

В научной литературе контроль принято рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле контроль - это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдение социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание. В узком смысле контроль - это проверка исполнения решений вышестоящих организаций, соблюдения технических, экономических, организационных нормативов, выполнения плановых мероприятий (заданий), соблюдения трудовой дисциплины, правовых норм. Такой контроль присущ управленческому циклу и рассматривается в ряду функций управления [5].

В юридической литературе всесторонне раскрывается содержание государственного контроля как функции, тесно связанной не только с обеспечением дисциплины и законности, но и с государственным регулированием. Принимая во внимание различные точки зрения – одни авторы указывают на зависимость организации и осуществления контроля от особенностей правового положения предприятий, учреждений и организаций государственного и негосударственного секторов в экономике и других сферах [6], другие – придерживаются принципиальной позиции, что способы обеспечения законности обобщенно сводятся к контролю и надзору [7], мы приходим к выводу, что контроль - понятие многообразное и многостороннее. Наиболее близкие к юриспруденции понятия контроля разработаны науками об управлении, в том числе об управлении экономическими процессами, трудовой деятельностью людей. Сам по себе контроль имманентно присущ праву, поскольку его основное назначение - регулировать общественные отношения.

Контроль, как правило, выражается в правовой форме и осуществляется уполномоченными субъектами. Конкретный состав и объем компетенции контролирующего субъекта установлен законодательством, в котором точно фиксируется, кто может быть субъектом контрольного процесса, что он должен делать и каким образом обязан осуществлять свои должностные (служебные) функции. По результатам контроля, реализуя свою властную компетенцию, контрольные органы принимают определенные решения, которые, являясь формой поднормативного правового регулирования, своим властным организующим воздействием определенным образом вторгаются в уже сложившиеся отношения и изменяют эти связи, преобразуя их в соответствии с целями, заложенными в нормах права, а если при правовой оценке деятельности подконтрольного субъекта обнаружится неправомерное поведение, приводят в действие правоохранные средства.

В.Н. Уваров отмечает межотраслевой характер контроля как неотъемлемого элемента управления: «В зависимости от того, в осуществлении каких функций государства он применяется, складываются различные виды и формы контроля со стороны соответствующих государственных органов» [2]. Что касается проблемы классификации государственного контроля, следует констатировать ее теоретическую разработанность. Государственный контроль делится на виды в зависимости от многих оснований классификации: по форме государственного устройства, по времени проведения (предварительный, текущий и последующий), по критерию иерархической зависимости (внешний и внутренний), по предмету проверки (абстрактный и конкретный), по объему (общий и специальный), по степени обязательности проведения (обязательный и факультативный), по правовым последствиям (консультативный и упреждающий), по кругу органов, уполномоченных осуществлять государственный контроль (конституционный, парламентский, президентский, контроль органов исполнительной власти, судебный контроль, контроль Уполномоченного по правам человека, прокурорский надзор).

Фундаментальной основой реализации принципа правового государства является верховенство конституции. Во всех государствах мира существует целая система, направленная на обеспечение верховенства основного закона, именуемая системой юридической охраны конституции, в которой приоритет имеют конституционные нормы, исполняющие главенствующую роль в реализации верховенства Основного закона. Конституционный контроль, осуществляемый в Республике Казахстан, выполняет функцию проверки актов на соответствие основному закону страны. Основными функциями конституционного контроля следует назвать, прежде всего, обеспечение реальности конституционных положений, пресечение нарушений конституционной законности, восстановление нарушенных конституционных положений, предупреждение возможных нарушений основного закона. Собственно контрольные функции Конституционного Совета Республики Казахстан включают проверку актов на конституционность, контроль за соблюдением основных прав и свобод, разрешение споров при рассмотрении споров о законности проведения выборов и референдумов.

Важную роль в развитии общества и государственной службы играет политический контроль. Его осуществляют органы и лица, которые исполняют полномочия верховной власти. В зависимости от политико-государственного устройства это могут быть: парламент; представительные выборные органы; получившие поддержку большинства народа политические партии. Значительное место в его осуществлении принадлежит Парламенту Республики Казахстан. Его палаты обладают многими полномочиями, которые составляют содержание парламентского контроля. Исследователи считают функцию парламентского контроля первым прямым предназначением высшего законодательного органа государства: «парламентский контроль – первая функция парламента, являющаяся смыслом его существования» [8]. Парламентский контроль признан одним из приоритетных видов государственного контроля в современной мировой практике, рассматривается как осуществляемый в сфере управления постоянный контроль за законностью и целесообразностью действий в области аккумуляции, распределения и использования государственных финансовых ресурсов [9]. Своеобразная трансформация представлений о традиционных полномочиях современного парламента характерна для современной научной юридической литературы. Обращает на себя внимание мнение исследователей о том, что «согласно букве демократических конституций парламент является верховным законодательным органом, однако в действительности его реальные полномочия иные» [10]. Большой научный интерес представляют наряду с представительными функциями и законодательной деятельностью контрольные полномочия парламента. Отмечается, что парламентский контроль не сводится только к контролю за законосообразностью деятельности государственных органов и должностных лиц, но и охватывает контрольные полномочия парламента, касающиеся целесообразности, осуществляемой деятельностью государственных органов и должностных лиц [11]. Имманентно присущая парламентам контрольная функция, по значимости следует за законодательной, а в определенных аспектах даже в большей степени отражает имеющуюся систему сдержек и противовесов. Вспомним, что парламент исторически возник из необходимости ввести деятельность верховной власти в законодательные границы, а также контролировать ее. Основой мирового опыта парламентаризма являются принципы взаимодействия парламента, бизнеса и гражданского общества в части контроля.

Поскольку парламентский контроль выполняет функцию проверки и корректировки деятельности исполнительной власти, главы государства, иных государственных органов и должностных лиц в пределах предоставленных парламентам полномочий, то ее объектом является деятельность органов исполнительной власти и ее должностных лиц с целью выявления ее неправомерности. В казахстанском обществе отношение к проблеме парламентского контроля весьма неоднозначное. И если контроль органов исполнительной и судебной власти в правовой науке изучен достаточно широко, то проблеме парламентского контроля в Республике Казахстан не уделено должного внимания, видимо, ввиду того, что контрольная функция Парламента - представительного и законодательного органа государства - не выделена в отдельные статьи Конституции и конституционных законов. В связи с этим бытует мнение, что в Казахстане институт парламентского контроля и вовсе отсутствует. Данная точка зрения находит опору в силу того, что парламент свою контрольную функцию, определенную все же в целом каскаде отдельных норм Конституции, выполняет недостаточно результативно. Другая точка зрения отстаивает все же существование данного института: в своем выступлении на международной научно-практической конференции «Парламентаризм в Казахстане: состояние и перспективы развития» (Парламент Республики Казахстан, 22 ноября 2007 года) известный казахстанский

ученый В.А.Малиновский, ссылаясь на то, что непосредственно в Конституции имеется целый ряд норм, посвященных контрольной деятельности Парламента, его Палат, рабочих органов, а также депутатов, отметил, что отрицать контрольную деятельность Парламента неправильно и бесперспективно. К контрольным полномочиям Парламента Республики Казахстан может быть отнесено: утверждение республиканского бюджета и отчетов Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении, дача согласия на назначение Премьера-Министра Республики, Генерального Прокурора, Председателя Национального Банка Республики, выражение доверия (недоверия) правительству.

Конституция устанавливает нормы, регулирующие контрольные полномочия Сената Парламента: назначение на пятилетний срок на должность трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, заслушивание отчетов членов Правительства Республики по вопросам их деятельности, принятие обращения к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства, избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Казахстан Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда, дача согласия на назначение Генерального Прокурора и Председателя Комитета Национальной безопасности Республики, рассмотрение возбужденного Мажилисом вопроса об отрешении от должности Президента Республики и вынесение его результатов на рассмотрение совместного заседания палат.

К контрольным полномочиям Мажилиса Конституция относит назначение на пятилетний срок на должность трех членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, дача согласия Президенту Республики Казахстан на назначение Премьера-Министра Республики, заслушивание отчетов членов Правительства Республики по вопросам их деятельности, принятие обращения к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства, избрание и освобождение от должности по представлению Президента Республики Председателя, заместителя Председателя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии Республики, выдвижение обвинения против Президента Республики в совершении государственной измены. Применительно к нашему отечественному опыту законодательство представлено преимущественно конституционными нормами.

Мировая практика парламентского контроля изобилует специфическими формами, присущими только парламенту и осуществляемыми в рамках определенной парламентской процедуры. К их числу относятся вопросы к правительству, интерпелляция, депутатский запрос, дебаты как по общей политике правительства, так и по отдельным актуальным вопросам, постанова вопроса о вотуме недоверия, либо внесение резолюции порицания правительству, парламентские слушания и расследования, отчеты правительства, импичмент по отношению к высшим должностным лицам государства, назначение и дача согласия на назначение на должность высших должностных лиц исполнительной власти. Весьма распространена такая форма парламентского контроля как постанова вопроса о доверии Правительству. Постанова вопроса о вотуме недоверия применяется в парламентарных странах, где Правительство несет ответственность перед парламентом (обычно перед нижней палатой) за свою деятельность. Не является исключением данная норма и для казахстанского парламентаризма. Статья 56 Конституции Республики Казахстан содержит соответствующее положение: Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Мажилиса вправе выразить вотум недоверия Правительству. Таким образом, отнесение решения вопроса о доверии Правительству относится к компетенции Мажилиса и логично вытекает из полномочий этой же палаты парламента по участию в назначении Премьер-Министра Республики. Иными словами, участие Мажилиса (хотя и весьма ограниченно) в формировании Правительства предполагает наличие у нижней палаты Парламента прав по постановке вопроса о досрочном прекращении полномочий Правительства.

Однако, как известно, в большинстве государств последствия данного контрольного средства чревато нежелательными последствиями (ропуском) для самого парламента. В результате конституционной реформы в Казахстане это положение исключено из текста Конституции Республики Казахстан, что предоставляет возможность законодательному органу принимать более принципиальную позицию требовательности по отношению к правительству, не опасаясь досрочного роспуска. Логично резюмировать, что данное обстоятельство, несомненно, повышает ответственность правительства. Остается добавить, что укрепившиеся позиции парламента должны использовать лишь во благо, не злоупотребляя данным правом.

На сегодняшний момент из этого перечня для практики казахстанского парламента работающим из названных полномочий является утверждение республиканского бюджета и отчетов Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении. Объем предусмотренных законодательством контрольных полномочий представительных органов власти невелик, но они могли бы внести в выполнение контрольной функции государства более весомый вклад. Парламентский контроль за исполнительной властью может стать более эффективным, если не будет подменять собой полномочия органов исполнительной власти и не станет прикрытием для реализации интересов той или иной партии. Сама по себе обязанность исполнительной власти отчетываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако недопустимо неограниченное расширение полномочий законодательного органа, в том числе в определении форм контроля, поскольку это несовместимо с принципом разделения властей.

Существующее в нашей стране распределение властных полномочий предусматривает и соответствующую дифференциацию контрольных функций, что обеспечивает возможность одновременного и параллельного

существования и взаимодействия институтов президентского контроля, парламентских, правительственных и контрольно-ревизионных структур. Административный контроль осуществляется исполнительными органами всех уровней власти. Он включает контроль вышестоящих должностных лиц за действиями подчиненных, предусматривает создание инспекционных и надзорных органов, которые анализируют выполнение законов, нормативных актов, изучают эффективность и качество административной деятельности. Контроль как форма осуществления исполнительной власти, учитывая ее универсальный, предметный и организующий характер, функционирует как разветвленная система и может быть условно разделен на виды: общий, специализированный и внутриведомственный.

Характерной чертой органов исполнительной власти является наделение их правом применять меры принуждения и осуществлять контроль на всех стадиях управленческого процесса. Именно эти элементы исполнительной власти – управление и принуждение – отличают исполнительную власть от других ветвей власти. Действующее административное законодательство закрепляет за органами исполнительной власти полномочия, которые условно можно разделить на 4 группы: а) по разработке подзаконных актов во исполнение законов, а также норм и положений по координации деятельности контрольно-надзорных органов и поднадзорных объектов, б) по организации и проведению контроля, в) по предупреждению и пресечению правонарушений, г) по применению мер государственного принуждения. Самобытность характера государственного контроля, осуществляемого исполнительной властью, проявляется также в особых формах осуществления государственного контроля исполнительной властью, коими являются регистрация, лицензирование, сертификация, аттестация, аккредитация. Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, призван выполнять множество функций, основными из которых являются информационно-аналитическая, экономическая, координирующая, правоохранительная, корректирующая, предупредительная, воспитательная, компенсационная.

Судебный контроль осуществляют все имеющиеся в Республике Казахстан суды. Они рассматривают требования и протесты органов государственной власти о признании незаконными актов управления; дела о преступлениях работников государственного аппарата; о признании недействительными актов государственных органов, нарушающих права и интересы организаций и граждан. Одним из главных направлений судебного контроля является защита прав граждан и юридических лиц - как собственников, так и свободных предпринимателей. Наибольшую часть контрольных полномочий в государственной службе выполняют суды общей юрисдикции, осуществляя комплексный контроль. Предметом рассмотрения дел судами общей юрисдикции является контроль за прохождением государственной службы государственными служащими, контроль за законностью актов органов государственной власти и местного самоуправления. В процессе административного и гражданского судопроизводства суды общей юрисдикции контролируют законность и обоснованность распорядительных актов органов государственной власти и местного самоуправления, законность приема и увольнения, предоставления пенсий и отпусков государственным служащим и другие вопросы.

Судебный контроль - наиболее независимая форма контроля, так как он имеет четкую регламентацию и нормативную базу. Вынося частное определение в отношении должностных лиц, где указываются факты нарушений законодательства, судебные органы выполняют профилактическую задачу, что очень важно для предупреждения серьезных правонарушений.

Судебная власть - стержневой институт, обеспечивающий правовой порядок. Однако во многом из-за ее слабости не срабатывают новые принципы управления, не обеспечивается общая эффективность государственной власти. В этой связи исключительно важной представляется реализация в полном объеме конституционного закона «О судах и судебной системе Республики Казахстан». Приоритетным с точки зрения легитимности, но в достаточной степени неразработанным в теории и малоапробированным на практике является контроль Уполномоченного по правам человека (омбудсмана). Основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека Республики Казахстан являются работа с жалобами граждан; содействие в выработке законодательных предложений на основе анализа жалоб и выявления тенденций в нарушении прав человека; информационное воздействие на органы публичной власти, должностных лиц путём направления заключений, рекомендаций, а также опубликования решений и официальных докладов; правовое просвещение населения в сфере прав и свобод человека и гражданина.

В компетенцию Уполномоченного по правам человека в Казахстане входит направление должностному лицу или организации рекомендации для принятия мер по восстановлению нарушенных прав заявителя; внесение предложения в соответствующий государственный орган о привлечении к ответственности должностных лиц, нарушивших права заявителя, о принятии мер к возмещению материального убытка; передача обращения в надлежащие органы, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; рассмотрение обращений граждан на действия (бездействие) должностных лиц, решения государственных органов, иных организаций и их должностных лиц с проведением расследования по факту нарушения прав человека; мониторинг соблюдения прав человека; подготовка экспертных заключений к законопроектам; участие в совершенствовании законодательства Республики Казахстан в области прав человека.

Как новый институт, возникший в процессе государственного строительства, Уполномоченный по правам человека испытывает период становления, не обрел пока присущей самой природе омбудсмана силы и

всенародного признания, о чем свидетельствует, увы, не повышение, снижение активности граждан в плане обращения в данный орган. Самостоятельным структурным элементом единой системы государственного контроля является прокурорский надзор. В отличие от других видов государственного контроля прокурорский надзор наличествовал на всех этапах исторического развития государственного управления, является адекватным органом, адаптированным к условиям государственного строительства. Поэтому вполне обоснованно мнение тех исследователей, которые считают необходимым выделение в отдельный раздел Конституции норм, регламентирующих правовой статус органов прокуратуры. В прокурорском надзоре заложена функция контроля за законностью актов государственного управления, которая подлежит обязательному исполнению. Осуществляя надзор за исполнением законов и за соответствием закону тех правовых актов, которые издаются органами государственной власти и органами контроля, представительными (законодательными) органами, органами прокуратуры не подменяют их и не вмешиваются в их оперативно-хозяйственную деятельность. Помимо основных надзорных функций прокуратура выполняет следующие функции: правозащитную; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; расследование в отношении сотрудников правоохранительных органов и судей; правовой мониторинг; международное сотрудничество [13].

Проблема совершенствования контрольных и надзорных функций государственных органов не теряет своей диалектической актуальности в силу востребованности контроля как действенного метода укрепления законности и повышения эффективности государственного управления.

1. Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года
2. Уваров В.Н. Теория государственного управления: Учебник. Петропавловск: Северо-Казахстанская юридическая академия, 2006. 473с.
3. Химичева О.В. Контроллинг как инструмент управления предприятием. М. 2002.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1968. С.236.
5. Лукьяненко В.И. Общий контроль в системе государственной службы//Кадровый контроль в системе государственной службы. М.: РАГС, 2002. С. 178.
6. Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М., ЗАО «Экономика». 2002.
7. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1993. С. 140; 422.
8. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М., 1997 С.606.
9. Плотникова Ю.А. Правовые основы финансового контроля представительных (законодательных) органов государственной власти в Российской Федерации. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. Саратов .2008 С.112.
10. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы. 1996. С.173.
11. Институты конституционного права иностранных государств. М: «Городец-издат», - 2002. С.
12. Лашко Н.Н., Максимов О.А. Судебный контроль при досудебном производстве как способ защиты прав граждан // Защита прав личности в уголовном процессе. Саратов, 2003. С.130.
13. Бахтыбаев И.Ж. Концептуальные основы деятельности прокуратуры Республики Казахстан по обеспечению законности: Монография/Под общей редакцией Р.Т.Тусупбекова – Алматы: Жеті жарғы. 2008 . С.340-341.

In article are considered problems of maintenance of the state control in the light of the Concept of a legal policy of Republic Kazakhstan for the period with 2010 till 2020. On the basis of the analysis of concept and kinds of the state control pressing questions of perfection of the given state-legal institute are considered.

Мақалада Қазақстан Республикасының 2010 – 2020 жылдар аралығындағы құқықтық саясат Концепциясы бойынша мемлекеттік бақылауды қамтамасыз етудің мәселелері қарастырылған. Мемлекеттік бақылау ұғымы мен түрлерін зерртеу негізінде аталмыш мемлекеттік – құқықтық институттың жетілдіріле түсу мәселелерін қарастырған.

К.Р. Балабиев

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ӘКІМШІЛІК-ЮРИСДИКЦИЯЛЫҚ ҚЫЗМЕТ: ӘКІМШІЛІК ЮРИСДИКЦИЯ ТҮСІНІГІ МЕН НЕГІЗГІ ПРИНЦИПТЕРІ

Қазіргі таңда басқару құқық шығармашылығы тек кеңейтуші ғана емес, сонымен қатар негізгі нормативтік- құқықтық актілердегі нормаларды бұрмалаушы ретінде өте жиі сынға ұшырайды. Алайда Қазақстан Республикасының қолданыстағы конституциялық- құқықтық жағдайында, атқарушы билік заңға сәйкес уәкілетті органдар атынан нормативті құқықтық актілерді қабылдауға құқылы. Бұл актілер Конституцияның орындалуын, Қазақстан Республикасындағы заңдары мен Президент жарлықтарының жүзеге асырылуын қамтамасыз етуге бағытталады. Бұл қызметтің жіктелуіне байланысты қайшылықтарға қарамастан, ол құқық қолдану сипатында және шешімін табуға болатын дүние.

Біріншіден, профессор А.Тарановтың пікірінше, басқармалық құқық шығармашылығына кең ауқымды тұлғаларға арналған жалпы міндетті мінез- құлық ережелеріне бекітетін актілер ғана жатады. Екіншіден, қоғам мен мемлекетте, қоғамдық қатынастарды реттеуде өз мүмкіндігінің шектеулігі себебінен, барлық мәселелер құқыққа бағынышты емес деген жүйелі көзқарас қалыптасқан [1]. Әрине заңға тәуелді актілердің құқықтық ықпал етуінің өзіндік жақтары әкімшілік процеске белсенді қатысады. Бұрынырақ құқықты қолданудың төмендегі шарттары айқын көрініс тапқан жағдайда ғана өзінің әлеуметтік мақсатын орындай алады деген пікірлер айтылып жүрді:

- а) құқықтық жүйенің біртұтастығы
- б) ондағы заңның мызғымастығы