

**Конституциялық  
және әкімшілік  
құқығы****Конституционное  
и административное  
право****Constitutional  
and administrative  
law**

УДК 342.9(574)

Б.А. Тайторина

Доктор юридических наук, доцент кафедры Юриспруденции и экономики  
Института магистратуры и докторантуры PhD КазНПУ имени Абая, Казахстан, г. Алматы  
e-mail: binur.a@mail.ru

**Проблемы повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности  
органов исполнительной ветви власти в Республике Казахстан**

Анализируется проблема организации контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в Республике Казахстан. Исполнительная власть ориентирована на реализацию законов и иных нормативно-правовых актов, соответственно, органы исполнительной власти наделены полномочием обеспечить процесс реализации законов. Для обеспечения данного процесса органы исполнительной власти предпринимают комплекс практических организующих, координирующих и контролирующих действий, подчеркивая специфический предмет своей функциональной направленности.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, исполнительная ветвь власти, форма реализации власти, эффективность контрольно-надзорной деятельности.

B.A. Taytorina

**Problems of increasing the efficiency of inspection and enforcement activities of the executive branch  
of government in the Republic of Kazakhstan**

In article questions of the organization of control and supervising activity of executive authorities in the Republic of Kazakhstan are considered. On the basis of the analysis of standard and legal regulation of control in system of executive power problems of increase of efficiency of this legal institute in the Republic of Kazakhstan are staticized.

**Key words:** control, supervision, the executive branch, the shape of the power efficiency of compliance and enforcement.

Б.А. Тайторина

**Қазақстан Республикасындағы атқарушы билік органдарының  
бақылау-қадағалау қызметінің тиімділігі мәселелері**

Мақалада Қазақстан Республикасының атқарушы билік органдарының бақылау-қадағалау қызметінің ұйымдастыру мәселелері қарастырылған. Сонымен қатар атқарушылық билік жүйесіндегі нормативтік-құқықтық реттеуді бақылауды талдау негізінде Қазақстан Республикасындағы осы құқықтық институттағы тиімділікті жоғарылату мәселесі өзектенеді.

**Түйін сөздер:** бақылау, атқарушы билік, үкімет, билік жүйесіндегі атқару нысаны, бақылау-қадағалау қызметінің ұйымдастыру.

Эффективное управление невозможно без наличия контроля, выступающего важнейшим элементом управленческой деятельности, играющим роль барьера, который препятствует

правонарушениям и направляет весь процесс исполнения законов к установленным идеальным требованиям [1, с.11]. В современных условиях существенно актуализируется проблема

усиления контрольных начал в деятельности государства и особенно органов исполнительной власти, функционально призванных практически обеспечивать реализацию прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений. Исполнительная власть, ее онтологические, генетические, функциональные и собственно юридические характеристики привлекали и привлекают внимание многих исследователей. При анализе исполнительной власти наряду с вопросами системно-структурного характера значительный интерес представляют собой ее субстанциональные характеристики, раскрывающие ее политико-юридическую природу и сущность. Тем более актуальна данная проблема в связи с тем, что в законодательстве конкретное нормативно-правовое закрепление дефиниции, раскрывающей содержание понятия «исполнительная власть», отсутствует. Анализ теоретических источников приводит к выводу о высоком уровне дискусионности данного вопроса. Как правило, исполнительную власть рассматривают в широком понимании как систему органов государственного управления, построенных иерархически, и в узком – как право и возможность должностного лица принимать решение, которое реализует подчиненный работник (весь персонал) под контролем и ответственностью этого должностного лица [2]. При исследовании сущности исполнительной власти считается необходимым исходить из следующего: 1) исполнительная власть является неотъемлемой частью государственной; 2) государственная власть, в свою очередь, есть разновидность публичной политической власти; 3) государственная власть в целом и исполнительная власть, в частности, есть явления политико-юридического порядка, причем для понимания государственной власти существенное значение приобретают собственно юридические характеристики; 4) для характеристики исполнительной власти исходным, ключевым становится ее понимание как свойства государства, образующего наряду с другими его социальное качество [3, с.76].

Характерной чертой органов исполнительной власти является наделение их государственно-властными полномочиями (правоприменительными), возможность применять меры административно-принудительного характера, осуществлять контрольные и надзорные функции и ряд других [4, с.17].

В исполнительно-распорядительной деятельности органов данной ветви проявляются внешние способы ее объективации и практической реализации. Исполнительная власть ориентирована на реализацию законов и иных нормативно-правовых актов, соответственно, органы исполнительной власти наделены полномочием обеспечить процесс реализации законов. Для обеспечения данного процесса органы исполнительной власти предпринимают комплекс практических организующих, координирующих и контролирующих действий, подчеркивая специфический предмет своей функциональной направленности. В субстанциональном, системно-структурном и функциональном измерениях многоаспектность деятельности органов исполнительной власти (нормотворческая, правоустановительная, юрисдикционная, регистрационно-установительная, лицензионно-разрешительная, правоохранительная), характеризующаяся подзаконным характером, универсализмом, динамичностью и устойчивостью, проявляется в правовых формах подзаконного нормотворчества, правоприменения, контроля и надзора.

Содержание государственно-властных полномочий органов исполнительной власти составляют следующие элементы:

- а) право издавать от имени государства юридические акты;
- б) право обеспечивать реализацию юридических актов применением от имени государства мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения;
- в) право осуществлять от имени государства надзор (наблюдение, контроль) за исполнением юридических актов;
- г) право защищать юридические акты от нарушения путем применения в необходимых случаях мер государственного принуждения [5, с.126-127].

Таким образом, одной из характерных черт органов исполнительной власти является наделение их правом применять принуждение и осуществлять функции контроля [6, с. 3]. Контроль является самостоятельной формой реализации исполнительной власти, обязательной при ее осуществлении (к примеру, при подготовке, принятии и исполнении решений государственных органов предусматривается контроль за исполнением решений этих органов). Государственный контроль как самостоятельная форма

реализации исполнительной власти разделяется на следующие виды: а) общий контроль, осуществляемый Правительством Республики Казахстан; б) специализированный межведомственный (вневедомственный) контроль, в) внутриведомственный контроль.

Самым важным в процессе осуществления контроля является достижение его эффективности. Высокое качество работы контролеров может быть достигнуто при соблюдении следующих условий: профессиональная компетентность специалистов, осуществляющих контроль (кадровое обеспечение контроля); полнота и достоверность исходных данных об объекте контроля, полученных при подготовке к контрольному мероприятию, на основе которых осуществляется контроль (проверка), то есть информационное обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в стадии, предшествующей непосредственному контролю; объективность, качество, оперативность и комплексность контроля, которые обеспечиваются совершенствованием используемых методов контроля (научно-методическое обеспечение) [7, с.23]. При общем контроле изучается комплекс вопросов деятельности подконтрольных объектов, и его осуществление связано с функционированием органов исполнительной власти общей компетенции: Правительства Республики Казахстан, местных органов исполнительной власти. Контрольные полномочия органов исполнительной власти осуществляются:

– за исполнением законов республики, за их исполнением министерствами и другими центральными и местными исполнительными органами (статья 13 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»);

– за исполнением министерствами и центральными исполнительными органами, не входящими в состав Правительства республики, законов, актов Президента и Правительства республики (статья 16 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»);

– за соблюдением законности при образовании и использовании государственных валютных, финансовых и материальных ресурсов (статья 9 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»);

– за исполнением актов Президента республики министерствами, иными центральными, а также и местными исполнительными органами

(статья 12 Конституционного закона «О Правительстве Республики Казахстан»).

Органы исполнительной государственной власти общей компетенции в составе Правительства Республики Казахстан направляют контрольную деятельность подведомственных им органов государственного управления. В данном ракурсе контроль призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных названным органам участках работы по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций [8, с.15-29].

В пределах своих полномочий Правительство Республики Казахстан на основании Конституции Республики Казахстан (ст. 66) и Конституционного закона Республики Казахстан «О Правительстве Республики Казахстан» контролирует составление и исполнение республиканского бюджета, проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, осуществляет валютный контроль.

Положения статьи 66 Конституции нашли отражение в статье 9 Конституционного закона от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан», в соответствии с которой исполнительная ветвь власти в порядке, определяемом Президентом республики, участвует в разработке республиканского бюджета и его изменениях, представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета; разрабатывает и осуществляет меры по укреплению финансовой системы республики; обеспечивает государственный контроль за соблюдением законности при образовании и использовании государственных валютных, финансовых и материальных ресурсов.

Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV подробно регламентирует порядок составления, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета. Согласно норм Бюджетного кодекса, проекты законов, предусматривающие сокращение доходов или увеличение расходов республиканского и местных бюджетов, могут быть внесены в Мажилис Парламента Республики Казахстан лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики Казахстан. Заключение Правительства Республики Казахстан форми-

руется с учетом предложений Республиканской бюджетной комиссии. Аналогично регламентируются данные вопросы и на уровне местных органов государственного управления. Проекты решений местных представительных органов, предусматривающие увеличение расходов или сокращение доходов местных бюджетов, могут быть внесены на рассмотрение маслихатов лишь при наличии положительного заключения акима. Заключение акима формируется с учетом предложений соответствующей бюджетной комиссии [9].

Как правило, составление бюджета основывается на Послании Президента Республики Казахстан; прогнозе социально-экономического развития страны на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год; плане развития государственного или сектора экономики на очередной финансовый год.

Во исполнение норм статьи 24 Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» и Указа Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2004 года № 1449 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан», Указа Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 года №936 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан» Правительство Республики Казахстан приняло ряд постановлений, регламентирующих статус органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять финансовый контроль.

Практическую работу по исполнению республиканского бюджета осуществляет Министерство финансов Республики Казахстан, являющееся центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию в сфере деятельности, отнесенной к его компетенции. Для осуществления бюджетной политики и в целом государственного финансового контроля Министерство организует работу ведомств (комитетов). Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах своей компетенции реализационные и

контрольно-надзорные функции в сфере исполнения государственного бюджета.

В соответствии со статьей 24 Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года «О Правительстве Республики Казахстан» и Указом Президента Республики Казахстан от 29 сентября 2004 года № 1449 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» Правительство Республики Казахстан постановило упразднить Комитет финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан и образовать Комитет финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов Республики Казахстан с передачей имущества реорганизуемого Агентства Республики Казахстан по государственным закупкам. Соответственно принятому постановлению реорганизованы и государственные учреждения – территориальные органы Комитета финансового контроля Министерства финансов Республики Казахстан в государственные учреждения – территориальные органы Комитета финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов Республики Казахстан.

Комитет финансового контроля и государственных закупок является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах своей компетенции реализационные и контрольно-надзорные функции в области государственного финансового контроля и государственных закупок. С вышеуказанными органами контроля взаимодействует Налоговый комитет Министерства финансов Республики Казахстан, являющийся ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах своей компетенции реализационные и контрольно-надзорные функции в сфере обеспечения поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет, полноты и своевременности перечисления обязательных пенсионных взносов и социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования. В соответствии с вышеназванным Указом Президента Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан постановило образовать Комитет таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан с передачей имущества реорганизуемого Агентства таможенного контроля Республики Казахстан. Соответственно реорганизова-

ны государственные учреждения – Департаменты таможенного контроля по областям, городам Астане и Алматы, таможи, Кинологический центр, Центральная таможенная лаборатория Агентства таможенного контроля Республики Казахстан в государственные учреждения – Департаменты таможенного контроля по областям, городам Астане и Алматы, таможи, Кинологический центр, Центральная таможенная лаборатория Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан.

Комитет в установленном законодательством порядке призван осуществлять обеспечение своевременного и полного внесения в республиканский бюджет таможенных платежей и налогов, взимание которых возложено на таможенные органы Республики Казахстан. Кроме того, Комитет наделен контрольными и надзорными функциями, в число которых входят контроль за соблюдением валютного законодательства; контроль за соблюдением должностными лицами таможенных органов Республики Казахстан законности при производстве проверок участников внешнеэкономической и иной деятельности, производстве по уголовным делам и делам об административных правонарушениях в сфере таможенного дела; во взаимодействии с другими правоохранительными органами контроль за соблюдением режима зоны таможенного контроля, контроль за вывозом стратегических и других жизненно важных для Республики Казахстан материалов, а также культурных ценностей; организация системы контроля за правильностью определения таможенной стоимости товаров; организация проведения радиационного контроля на Государственной границе Республики Казахстан. Комитет в установленном законодательством порядке осуществляет контрольные и надзорные функции: контроль за соблюдением законодательства, предусматривающего полноту поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет; контроль за поступлением неналоговых платежей в пределах компетенции, установленной нормативными правовыми актами, государственный контроль при применении трансфертных цен; контроль за деятельностью государственных органов Республики Казахстан, уполномоченных осуществлять исчисление и (или) сбор обязательных платежей в государственный бюджет и т.д.

Особая роль в осуществлении финансово-

го контроля принадлежит Национальному банку Казахстана. Национальный Банк Казахстана осуществляет лицензирование, контроль и надзор за финансовыми организациями в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан. В этих целях Национальный Банк Казахстана полномочен: принимать нормативные правовые акты, обязательные для исполнения финансовыми организациями и их клиентами; определять условия и порядок выдачи лицензий финансовым организациям на проведение банковских операций в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан; определять порядок проведения банковских операций, а также условия и порядок выдачи заключений банкам в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан; осуществлять проверки деятельности финансовых организаций и иных лиц по вопросам, отнесенным к компетенции Национального Банка Казахстана; получать от государственных органов, организаций и граждан сведения, необходимые для осуществления своих контрольных и надзорных функций, в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан. Национальный Банк Казахстана сотрудничает с уполномоченным органом, центральными банками и надзорными органами других государств и вправе обмениваться информацией, необходимой для осуществления ими контрольных функций. На центральный банк Казахстана как орган регулирования возложен надзор за деятельностью коммерческих банков и других кредитных организаций.

Немаловажное значение в системе классификации имеет ведомственный контроль, в рамках которого проводится внутрихозяйственный финансовый контроль, то есть контроль, осуществляемый на конкретных предприятиях, организациях и учреждениях их руководителями и функциональными структурными подразделениями (бухгалтерией, финансовым отделом, отделами планирования и нормирования заработной платы и др.). Контрольные функции в данном случае – необходимое условие процесса повседневной финансово-хозяйственной деятельности. Ведомственный контроль (его иногда называют внутриведомственным) осуществляется органами отраслевой компетенции в отношении подведомственных им объектов и заключается в проверке

соблюдения и исполнения законов и подзаконных актов, своих решений нижестоящими органами. Ведомственный контроль позволяет оперативно выявлять и устранять недостатки, ибо уже в ходе контроля могут быть решены вопросы об отмене, изменении или приостановлении акта управления, о перестановке кадров, изменениях во внутренней структуре управления, необходимом маневрировании внутренними ресурсами и т.д. При этом следует иметь в виду, что все органы исполнительной власти и их территориальные структуры осуществляют контроль в отношении подчиненных (подведомственных), а руководители (администрация) конкретных организаций – внутренний контроль за деятельностью своих структурных подразделений и их должностных лиц. В специальной литературе высказывается суждение о целесообразности единой направленности отраслевых и общегосударственных устремлений, а также сочетания ведомственного контроля с контролем вневедомственным. «Там, где достигнуто их оптимальное сочетание, есть возможность составить наиболее объективное представление о деятельности подконтрольного объекта, своевременно изменить эту деятельность в требуемых рамках, обеспечить господство закона и установление определенного равновесия между различными целями при приоритете общегосударственного интереса» [10, с. 309].

Проблему эффективности контроля в сфере государственного управления целесообразно рассматривать во взаимосвязи двух аспектов: во-первых, контроль есть средство обеспечения эффективности исполнительной власти, во-вторых, контроль представляет собой разновидность формы управленческой деятельности. В контексте данной точки зрения контроль подлежит оценке с позиции категории эффективности. Факторами, составляющими основу определения критериев эффективности исполнительной власти, являются: а) степень эффективности административно-правовой нормы, б) уровень эффективности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти представляют собой механизм для достижения целей и задач государства. Эффективный процесс правотворчества и правоприменения, как правило, направлен на реализацию основной цели – достижение гарантированности прав и свобод граждан. В данном аспекте трудно переоценить роль и значение правового мониторинга.

Проблемы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти актуализируются, обретая особую значимость, в свете проводимой административной реформы, краеугольные положения которой отражены в Концепции правовой политики.

#### Литература

- 1 Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. – 1994. – №4. – С.10-12.
- 2 Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. – Алматы: OST – XXI век, 2010. – 48 с.
- 3 Бельский К.С. Разделение властей и ответственность в государственном управлении. – М.: ВЮЗИ, 1990. – 167 с.
- 4 Морозов А.В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России (общеправовой анализ): дис. ...канд.юрид. наук: 12.00.01. – Владимир, 2004. – 164 с.
- 5 Салищева Н.Г. Органы исполнительной власти как субъекты административного права // Административное право Российской Федерации. – М., 2004. – С. 126-127.
- 6 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 1996. – 631 с.
- 7 Юсупов В.А. Научная организация исполнительной власти: учеб. пособие: 2-е изд. – Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2003. – 223 с.
- 8 Шохин С.О. Правовые, профессионально-этические и методические аспекты бюджетно-финансового контроля в России. – М.: Прогресс, 1996. – 148 с.
- 9 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года, № 95-IV // Официальная газета. – 2009. – № 3 (январь).
- 10 Положение о Комитете казначейства Министерства финансов Республики Казахстан: утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 октября 2004 года. – № 1129 // САПП. – 2004. – №42. – С.134-144.