

- порядок регистрации инициативной группы;
- сроки и порядок рассмотрения проекта;
- права и обязанности избирателей;
- порядок отклонения и рассмотрения вопросов, вынесенных инициативной группой;
- вопросы, не подлежащие к рассмотрению данным институтом.

Народ является единственным источником и носителем государственной власти и суверенитета, поэтому истинно демократическая система организации власти предполагает деятельность государственных органов, в том числе и органов законодательной власти, не только в интересах народа, населения, но и при непосредственном и решающем участии в ней самого народа. Очевидно, что в Республике Казахстан, которая является правовым, демократическим, светским и социальным государством, непременно должны создаваться нормы, отражающие потребности общества. Это одно из условий эффективности правового регулирования.

Участие граждан в политической жизни государства даст толчок всестороннему развитию и расширению прав человека, а также становлению и развитию демократии, совершенствованию законодательного процесса и построению правового государства в РК.

1. Назарбаев Н.А. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. Февраль 2008 г.
2. Баймаханова Д.М. Проблемы прав человека в системе конституционализма в Республике Казахстан. - Алматы, 2010 г.
3. Конституция Республики Казахстан. Принята 30 августа 1995 г. – Алматы, 2007.
4. Дегтярев О.В. Институт народной законодательной инициативы за рубежом.
5. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е Чиркин - М.: Изд. фирма «Манускрипт», 1996
6. <http://ecom.su/law/index>
7. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М., - 1997.
8. Федеральная Конституция Швейцарской конфедерации от 8 апреля 1999г. // 20 европейских конституций. сборник: / Сост. Лупарев Г.П. – Алматы, 2003.
9. Конституция Италии (вступительная статья) // Сб.: Конституции зарубежных государств. – М.: БЕК, - 1996.
10. Сапарғалиев Г.С. Конституционное право РК. – Алматы: Жеті жарғы, 2002.

This article is devoted researching people's legislative initiatives. The author speaks about the development of this institution of the democracy in foreign countries in particular in the countries of Europe. He pays this special attention to the development of the constitutional legal consolidation of this institution in the post-soviet countries, especially in the Republic of Kazakhstan. The author researched also the practical using problems.

Автор ұсынылып отырған мақалада халықтық заңнамалардың бастамалары мен институттарының құрылымын қарастыра отырып, шет елдермен, соның ішінде Еуропа елдерінің заңнамаларымен салыстырмалы түрде талдау жасады. Кеңестік кезеңдегі елдер мен Қазақстан Республикасындағы осы институттың конституциялық құқықта бекітілуі мен дамуына ерекше назар аударады. Сондай-ақ, автор оның тәжірибеде қолдану мәселелерін сөз етеді.

А. Каждаров

Научный руководитель Жатқанбаева А.Е.

АНАЛИЗ КОАП НА ПРЕДМЕТ КОРРУПЦИОННОСТИ ЕГО НОРМ

Одной из остро стоящих проблем в нашем государстве является коррупция. Росту и развитию данного явления способствует множество факторов и условий, перечислять и раскрывать которые представляется большой задачей. Но одними из таких факторов неизменно являются пробелы и недочеты в действующем национальном законодательстве. Наличие подобных пробелов не избежало и административное законодательство, в частности? Кодекс об административных правонарушениях.

На основании исследований и анализов, проведенных ранее учеными и практиками, такими, как Р. Подопригора, Г. Жанғалиева, Н. Кузнецова, Ж. Волкова и другими, а также на основании собственных исследований, можно выделить следующие основные моменты, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений

Во-первых, санкции многих статей КоАП содержат излишнее количество вариаций мер взыскания.

В соответствии со ст. 46 КоАП РК, административные взыскания подразделяются на основные и дополнительные. Такие меры взыскания, как предупреждение, административный штраф и административный арест могут применяться только в качестве основных административных взысканий. В то время как лишение специального права, лишение или приостановление действия лицензии, приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов, а также административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без

гражданства применяются в качестве как основных, так и дополнительных мер взыскания. Возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, конфискация, принудительный снос возведенного строения являются взысканиями, которые признаны законодательством только как дополнительные меры воздействия.

Некоторые статьи КоАП РК предусматривают одно основное и одно дополнительное взыскания, некоторые - одно основное и несколько дополнительных, некоторые – два и более основных и несколько дополнительных.

Казалось бы справедливым, что судья (должностное лицо), учитывая все обстоятельства дела, личность виновного, может выбрать наиболее подходящее наказание в той или иной ситуации. Но, во-первых, КоАП во многих статьях устанавливает очень жесткие наказания и в тоже время предусматривает альтернативу в виде очень мягких наказаний, тем самым способствуя неформальному решению вопроса; во-вторых, при нынешнем уровне коррупции в государстве более актуальным видится создание препятствий для недобросовестного судьи либо сотрудника государственного органа.

Исходя из вышесказанного, предлагается установление конкретного вида и конкретной меры наказания за совершение того или иного правонарушения. Таким образом, будет сведена к минимуму возможность судьи действовать по своему усмотрению, а соответственно, и возможность проявления коррупции.

Во-вторых, чрезмерная разница между минимальным и максимальным порогом наказания, либо вообще отсутствие минимального порога наказания.

Определенные статьи КоАП РК дают возможность налагать чрезмерно строгое либо чрезмерно мягкое наказание за совершение правонарушения. Опять же смысл заключается в том, что мера наказания будет зависеть от характера дела. Однако, чрезмерно широкий выбор размера санкций может способствовать проявлению коррупции.

В Кодексе об административных правонарушениях содержится множество примеров таких наказаний. Например, ст.91 содержит санкцию в виде штрафа в размере от двухсот до пятисот месячных расчетных показателей; ст. 168–2 – в размере до четырехсот месячных расчетных показателей, ст.393 - в размере от ста до четырехсот месячных расчетных показателей.

На вышеприведенных примерах можно заметить, что мера наказания сильно варьируется. Конкретное решение будет приниматься по усмотрению судьи или иного органа, рассматривающего дело, что дает возможность совершения коррупционного правонарушения. Ввиду этого, предлагается пересмотреть и упорядочить минимальные и максимальные размеры взысканий.

В-третьих, противоречия в нормах о действии законодательства об административных правонарушениях во времени.

Ст. 5 КоАП РК гласит, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действовавшего во время совершения этого правонарушения.

Временем совершения административного правонарушения признается время осуществления деяния, предусмотренного КоАП, независимо от времени наступления последствий. В то же время, в соответствии со ст. 48 КоАП, под административным штрафом понимается денежное взыскание, налагаемое за административное правонарушение в размере, соответствующем определенному количеству месячного расчетного показателя, устанавливаемого в соответствии с законодательным актом, действующим на момент наложения административного взыскания, то есть расчет штрафа будет осуществляться исходя не из того расчетного показателя, который действовал на момент совершения правонарушения, а из того, который действовал на момент наложения взыскания.

Таким образом, ст. 5 и ст. 48 КоАП РК противоречат друг другу и тем самым дают судье либо иному государственному органу возможность руководствоваться одной из двух статей произвольно по своему усмотрению, а значит, опять же создают возможность для совершения коррупционного правонарушения.

Исходя из этого, предлагается в статье 48 КоАП РК закрепить положение о том, что штраф исчисляется из размера, соответствующего определенному количеству месячного расчетного показателя, устанавливаемого в соответствии с законодательным актом, действующим на момент совершения административного правонарушения.

В-четвертых, противоречия в нормах законодательства об ответственности за административные правонарушения на территории города Алматы.

Действие КоАП РК распространяется на территории всей Республики. Но в государстве действует Закон Республики Казахстан от 1 июля 1998 года «Об особом статусе города Алматы». Статья 3 этого

Закона гласит, что в полномочия представительного органа города Алматы входят определение размеров и порядок взимания штрафов за административные правонарушения, совершенные на территории города Алматы. В Кодексе об этом упоминания нет. И, соответственно, опираясь на Закон РК «О нормативных правовых актах», можно сказать, что нормы КоАП имеют большую юридическую силу, т.к. КоАП стоит выше в иерархии нормативных правовых актов. Однако на практике нередко руководствуются нормами Закона РК «Об особом статусе города Алматы», на местном уровне зачастую устанавливаются свои штрафы и определяется порядок их взимания. Таким образом, в Алматы действуют два акта, пользоваться которыми можно по усмотрению.

Исходя из этого, предлагается внести изменения в КоАП РК в связи с возможностью маслихата г. Алматы определять размеры и порядок взимания штрафов за административные правонарушения, совершенные на территории города Алматы либо исключить из Закона РК «Об особом статусе города Алматы» норму о полномочиях местных представительных органов устанавливать размеры и порядок взимания штрафов за административные правонарушения, совершенные на территории города Алматы.

В-пятых, освобождение от административной ответственности в связи с деятельным раскаиванием или при малозначительности правонарушения.

В соответствии со статьей 67 КоАП, лицо, впервые совершившее административное правонарушение, может быть освобождено судьей, органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, от административной ответственности, если это лицо после совершения правонарушения добровольно возместило причиненный ущерб или иным образом загладило причиненный правонарушением вред.

В соответствии со статьей 68 КоАП при малозначительности вреда, причиненного административным правонарушением, судья, орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, может освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности, ограничившись устным замечанием.

Примечание к статье 68 КоАП РК под малозначительностью административного правонарушения подразумевает случаи, когда наряду с другими обстоятельствами учитывается то, что санкция, предусмотренная в статьях особенной части КоАП, превышает размер причиненного административным правонарушением вреда.

По мнению профессора Р. Подоприторы, «указанные положения о деятельном раскаивании и малозначительности очень неудачны в случае с административными правонарушениями, поскольку последние, в принципе, относятся к правонарушениям, не связанным с причинением вреда»[1]. В административном праве (в отличие от уголовного права) достаточно самого факта действия либо бездействия. В этом плане многие административные правонарушения являются малозначительными. Таким образом, выражения «заглаживание иным образом» и «другие обстоятельства» могут определяться произвольно». Т.е. опять же существует возможность проявления коррупции.

В связи с этим профессор предлагает пересмотреть положения статей 67 и 68 об освобождении от административной ответственности в связи с деятельным раскаиванием или при малозначительности правонарушения. «Деятельное раскаивание» переименовать в «раскаивание» и связать его не только с возмещением причиненного ущерба или заглаживанием вреда, но и с извинениями, а также иными формами осознания противоправности поведения. Малозначительным предлагается считать правонарушение, санкция за которое не превышает трех месячных расчетных показателей»[1].

Данное решение вопроса видится наиболее благоразумным.

В-шестых, неопределенные категории в формировании составов правонарушений.

Много статей в КоАП содержат неопределенные понятия.

В соответствии со статьей 330, мелкое хулиганство понимается как нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, осквернение жилых помещений, мест общего пользования и другие подобные действия, выражающие неуважение к окружающим, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан. Что считать другими подобными действиями остается на усмотрение государственных органов.

В соответствии со статьей 336, запрещается распитие спиртных напитков на улицах и в других общественных местах, кроме организаций торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков на разлив разрешена местным исполнительным органом, или появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. На усмотрение государственных органов отдается, что считать другими

общественными местами, а также, что есть человеческое достоинство и общественная нравственность.

Статья 338 запрещает участие в азартных играх (на деньги, вещи и иные ценности) в не отведенных для этого местах, а равно принятие ставок на спортивные и иные состязания лицами, не имеющими на то специального разрешения.

По усмотрению государственного органа будет решаться вопрос, какие места считать отведенными или не отведенными для такого рода деятельности. Конечно, полностью исключить оценочные и неопределенные категории из законодательных актов не представляется возможным. Пожалуй, нет ни одной национальной правовой системы, в которой бы это удалось сделать. Однако надо стремиться к возможно меньшему проявлению оценочных или неопределенных категорий в нормативных правовых актах, чтобы исключить возможность действовать по усмотрению, и, соответственно, возможность коррупционных проявлений[1].

В-седьмых, круг лиц, на которых может быть наложено административное взыскание.

В соответствии со статьей 28 КоАП, административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое Кодексом предусмотрена административная ответственность.

Часть 2 указанной статьи гласит: «наложение административного взыскания на физическое лицо не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, равно как и привлечение к административной ответственности юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо»[2].

Профессор Р. Подопригора считает: «часть 2 статьи 28-одна из самых неудачных в Кодексе. Одно и то же правонарушение не может совершаться физическим или юридическим одновременно. Более того, физическое лицо по смыслу административного законодательства никаким образом не связано с юридическим лицом. Это самостоятельная фигура. Другое дело, что с юридическими лицами тесно связана другая фигура – должностное лицо (или приравненные к ним лица). Скорее всего, именно их имели в виду разработчики Кодекса, когда формировали указанную часть. Но не менее важно то, что подобное положение предоставляет прекрасные возможности для коррупционных правонарушений. Во многих статьях кодекса санкции сформулированы так, что они в одинаковой степени могут применяться и к физическим лицам, и к должностным лицам, и к юридическим лицам. При этом нигде не определено что эти взыскания могут применяться одновременно к физическим и юридическим лицам. Равно как нет указания о том, что они должны применяться одновременно к юридическим и физическим лицам».

Например, санкция ст. 224 (Повреждение электрических сетей) устанавливает наказание в виде штрафа на физических лиц в размере от двух до десяти, на должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, являющихся субъектами малого или среднего предпринимательства или некоммерческими организациями, - в размере от двадцати пяти до пятидесяти, на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства – в размере от пятидесяти до ста месячных расчетных показателей.

Таким образом, у государственных органов снова появляется возможность действовать по своему усмотрению: наказывать только физическое лицо, наказывать только юридическое лицо, или наказывать оба лица одновременно. Не вызывает сомнений, что такая вариативность является хорошей почвой для коррупционных правонарушений.

Основываясь на вышеизложенном анализе, можно сделать вывод, что отдельные положения общей и особенной частей КоАП содержат недочеты и пробелы, что делает их потенциально коррупционными. Это является основанием для их дальнейшей детальной доработки.

1. Подопригора Р.А. Анализ КоАП на предмет коррупционности.
2. Кодекс об административных правонарушениях.

In given article analyzed code about administrative offenses of Republic of Kazakhstan on presence of blanks and collisions which can be used in practical activities as conditions for fulfillment of corruption infringements is carried out.

Тиісті мақалада практикалық қызметте сыбайлас жемқорлық әрекеттерінің жасалуы үшін алғышарттар ретінде болуы мүмкін. ҚР әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы кодексінде орын алған кемістіктер мен қайшылықтар қаралып, тиісінше кодекске талдау жасалған.