

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

*А.Е. Жатканбаева*

## МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНО-НАДЗОРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

С первых дней независимости республика заявила о себе как о демократическом, светском, правовом и социально ориентированном государстве. Политическая приверженность курсу демократических реформ находит свое отражение во всех посланиях Президента Нурсултана Назарбаева народу Казахстана. Говоря о новом этапе социально-экономической модернизации и политической демократизации страны, Глава государства подчеркнул: «Мы строим свободное, открытое и демократическое общество... последовательно создаем и укрепляем правовое государство» [1]. И обеспечение прав человека на нынешнем этапе является одной из стратегических целей демократических реформ [2].

Обеспечение реализации и защита прав и свобод граждан, их законных интересов есть одна из основных задач, стоящих перед государством. «Действующую Конституцию Республики Казахстан по праву можно назвать «Конституцией человека и гражданина», поскольку она гарантирует осуществление общепринятых прав и свобод человека, соответствует нормам международного права и демократическим стандартам. Выполняя свое предназначение, она еще не исчерпала своего потенциала, являясь основой экономической модернизации страны и развития демократических процессов» [3, с. 42].

«Конституция Республики Казахстан, признав человека, его жизнь, права и свободы высшей ценностью (п.1 ст. 1), впервые в казахстанском законодательстве закрепила защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве обязанности государства. Тем самым подтвердила, что охрана и развитие политических, экономических, социальных, культурных, личных прав граждан составляют смысл деятельности всех законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти» [4]. То есть данная задача осуществляется всей системой государственных органов власти Республики Казахстан.

Обеспечение и охрана прав и свобод человека и гражданина – это одна из основных, ключевых функций современного государства. Именно его реализация обеспечивает нормальное существование, функционирование и развитие как самого государства, так и общества в целом.

Помимо охраны прав и свобод человека и гражданина, еще одной из внутренних функций государства является охрана конституционного строя, законности и правопорядка, а также обеспечение государственной и общественной безопасности. «Охрана конституционного строя, законности, правопорядка, обеспечение государственной и общественной безопасности – это одна из основных функций государства, ибо порядок в обществе является неперенным условием нормального функционирования и развития общества в целом, так и самого государства» [5, с. 44].

Соответственно, охранительные функции государства в его внутреннем аспекте (не затрагивая внешние охраняемые функции – обороны, защиты национальных интересов и пр.) можно разделить на две категории:

- 1) охрана прав и свобод человека и гражданина;
- 2) охрана государственной и общественной безопасности.

И та и другая обеспечиваются целым атрибутом государственных методов, которые следует классифицировать на правотворческие и правоприменительные. Каждая имеет специфичную правовую, нормативную структуру, а именно порядок реализации - специальные процедуры деятельности государственных органов, направленные на обеспечение функций защиты и охраны интересов личности, общества и государства. В совокупности эти процедуры можно назвать административно-охранительным процессом, в том случае, если эти виды деятельности осуществляются исполнительными органами власти.

*Административно-охранительный процесс* является еще одной разновидностью административного процесса. Он обеспечивается рядом определенных законом способов и средств. Например, привлечение виновных к ответственности, проведение контрольно-надзорных мероприятий по соблюдению законности с целью выявления нарушений, рассмотрение жалоб и прочее.

Государственное управление должно быть подкреплено возможностью государства обеспечить нормальные условия как для жизнедеятельности граждан, так и для деятельности государственных органов и юридических лиц, установив и охраняя безопасность государства, общества и личности. Порядок реализации этих мер регулируется специальными нормами, в том числе и административными, исполнение которых представляет собой комплекс процессуальных действий.

Соответственно, *административно-охранительный процесс* есть урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных административных органов по разрешению индивидуальных юридических дел, обеспечение безопасности государства и общества, правопорядка. Исходя из видов государственных функций, применяемых для обеспечения общественной и государственной безопасности и правопорядка, представляется возможным разделить административно-охранительный процесс на два вида: административно-принудительный и административно-защитный процессы.

Административно-принудительный процесс есть деятельность компетентных административных органов по применению в отношении индивидуально определенных физических и юридических лиц мер административного ограничения и принуждения в целях обеспечения надлежащего правопорядка, безопасности государства и общества.

В структуре административно-принудительного процесса, исходя из анализа действующего законодательства, представляется возможным выделить следующие виды производств:

- 1) административно-надзорное производство;
- 2) административно-следственное производство;
- 3) производство по делам об административных правонарушениях;
- 4) производство по применению мер дисциплинарного взыскания в процессе государственного управления;
- 5) административно-исполнительное производство.

Однако существует иная точка зрения о содержании административно-принудительного производства. Так, В.А. Юсупов в своей монографии «Правоприменительная деятельность органов управления» выделяет четыре вида производства:

- 1) производство по применению мер административного взыскания;
- 2) производство по применению мер дисциплинарного взыскания;
- 3) производство по применению мер материальной ответственности;
- 4) производство по применению мер административного предупреждения и пресечения [6].

Это обосновывается тем, что, несмотря на различия по своему конкретному содержанию и санкциям, с процессуальной точки зрения они имеют много общего. Такая точка зрения является, на наш взгляд, узкой и не полной, так как не охватывает всей сути принудительной деятельности государства в процессе управления. В частности, из объектива рассмотрения административно-принудительной деятельности «выпадают» административно-контрольные и административно-надзорные функции государственных органов.

В данном случае, нами умышленно не включены в систему административно-принудительные производства по применению мер материальной ответственности и по применению мер административного предупреждения и пресечения. Применение мер материальной ответственности определяется нормами гражданского права и, соответственно, регулируется нормами гражданского процессуального права, хотя зачастую эти отношения возникают и в процессе государственного управления.

Процедуры применения мер административного пресечения, в свою очередь, очень тесно связаны с производством по делам об административных правонарушениях, так как именно в процессе возбуждения и расследования дел об административных правонарушениях применяются меры административного пресечения, да и регулируются они нормами КоАП РК. Меры же административного предупреждения, в целом, это и есть меры административного контроля и надзора, применяемого исполнительными органами власти в своей ежедневной деятельности, поэтому отдельное выделение вышеназванных производств не представляется необходимым.

*Административно-надзорное производство.* Одним из ключевых методов работы исполнительных органов власти в процессе государственного управления является применение

контрольно-надзорных процедур. Государством уже давно разработана система контрольно-надзорных действий с целью обеспечения законности со стороны юридических и физических лиц, а также самих государственных органов (должностных лиц). Контроль позволяет своевременно корректировать ход управленческой деятельности и на основе информации о фактических случаях, явлениях и изменениях принимать меры по устранению недостатков в работе звеньев «управления» от заданных целей.

Контроль чаще всего рассматривается как одна из функций государственных органов в процессе их деятельности. Ю.А. Тихомиров в своей работе «Курс административного права и процесса» выделяет следующие характерные черты контроля:

1. Понимание контроля как одной из стадий управленческого цикла
2. Контроль есть проверка соблюдения и выполнения нормативно установленных задач планов и решений
3. Контрольная деятельность присуща всем субъектам управления
4. В контрольной деятельности используются различные методы [7, с.609].

Контроль многообразен. Он может заключаться в заслушивании отчетов и сообщений, проведении проверок, экспертиз, осуществлении наблюдения, рассмотрения жалоб и пр. В зависимости от задачи проведения контроль делится на текущий, предварительный и последующий. Кроме того, контроль можно разделить на общий (охватывающий всю деятельность подконтрольных органов) и специальный (осуществляется по какому-нибудь конкретному вопросу или направлению деятельности подконтрольного органа).

Органы всех трех ветвей власти наделены контрольными функциями, причем контрольные функции каждой из ветвей власти специфичны. Так, в своем диссертационном исследовании И. Смаилова предлагает: «Три ветви государственной власти обуславливают три основополагающих вида государственного контроля, а именно, законодательного, исполнительного и судебного» [8, с. 9]. Однако исполнительная власть обладает самым широким спектром полномочий. В процессе своей деятельности в целях обеспечения законности со стороны физических и юридических лиц контроль проводится повсеместно во всех сферах жизнедеятельности государства.

Эффективность контрольной, как и всякой иной управленческой деятельности, в значительной мере зависит от точности соблюдения присущих ей процедур. Если подробно рассматривать процедуры проведения контроля, то можно констатировать, что он складывается из следующих последовательно идущих друг за другом стадий:

- 1) планирование проверки и организационных мероприятий по ее проведению;
- 2) подготовка к проверке;
- 3) проведение проверки;
- 4) составление, обсуждение и принятие контролирующим органом акта проверки, принятие решения по ней и ознакомление с ними заинтересованных органов и лиц, организаций;
- 5) реализация принятого по материалам проверки решения;
- 6) рассмотрение возможных жалоб на принятое контрольным органом (должностным лицом) или по его материалам решения;
- 7) контроль за фактическим исполнением решений, а также предложений и рекомендаций, содержащихся в акте проверки.

Данные стадии и составляют важнейшие элементы процедуры контроля. Эти процедуры присущи всем видам контроля, независимо от того, осуществляются ли они государственными органами, отдельно взятым должностным лицом или это общественный контроль.

Одной из форм контроля является надзор. Надзор в государственном управлении находит выражение в трех основных формах: административный надзор; прокурорский надзор и судебный надзор.

«Административный контроль» и «административный надзор» очень близкие понятия. Так, Закон РК «О борьбе с коррупцией» совмещает эти понятия: «Контрольные и надзорные функции государственных органов - функции, осуществляемые уполномоченными законодательством государственных органами, по обеспечению соблюдения законности, выявлению и устранению причин и условий нарушения законодательства, восстановлению нарушенных прав граждан и юридических лиц, проверке точного и единообразного применения нормативных правовых актов и выполнения обязательных требований нормативных актов в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан» [9]. Однако с теоретической точки зрения, существует ряд различий между ними, а именно:

1. Административный надзор представляет собой деятельность органов исполнительной власти и других субъектов государственного управления в отношении не подчиненных им

ведомственно объектов управления. Существует большое количество государственных органов, наделенных контрольно-надзорными полномочиями. Этот перечень утвержден Указом Президента «Перечень контрольно-надзорных органов власти Республики Казахстан». Органы, наделенные надзорными полномочиями, не имеют широких распорядительных полномочий в отношении внутренней (хозяйственно-производственной и организационной) деятельности, поднадзорных полномочий.

2. В отличие от контроля, административный надзор касается внешней деятельности организаций и учреждений.

3. Надзор проводится в пределах полномочий государственных надзорных органов по вопросам, отнесенным к их полномочиям. Так СЭС осуществляет контроль за исполнением санитарно-эпидемиологического законодательства, налоговые органы - за соблюдением налогового законодательства, правоохранительные органы - за соблюдением общественного порядка и безопасности, и т.д.

4. Государственные органы, наделенные функциями контроля, в пределах своих полномочий имеют право:

- а) фиксировать факты нарушения правил и норм;
- б) давать объяснительные указания соответствующим органам и лицам об их устранении и совершении необходимых действий по предупреждению нарушений впредь;
- в) запрещать или разрешать отдельные действия;
- г) приостанавливать деятельность предприятий, учреждений и организаций;
- д) запрещать выполнение определенных работ, если нарушаются установленные правила их проведения;
- е) применять к виновным лицам меры административного взыскания.

Официальное документирование закрепления результатов – это неотъемлемый компонент контроля. Оно осуществляется при помощи строго установленной системы процессуальных документов, предусматриваемых в конкретных нормативных правовых актах. Контрольные акты-документы должны отвечать требованиям законности, объективности и обоснованности. Так, итоговый документ проведенной контрольно-надзорной проверки или ревизии должен содержать следующее:

- Указание на то, что и где проверялось, какие были вскрыты недостатки и нарушения, в чем их сущность, когда они совершены, если это правонарушения, то какие нормативные акты были нарушены
- Сведения о том, как совершено нарушение, каков способ отклонения от исполнения законов и иных правовых актов, а также задания, распоряжения и указания
- Данные о том, чем были вызваны недостатки или нарушения, каковы их причины;
- Сведения о последствиях нарушений, в том числе о размерах причиненного материального и иного ущерба
- Фамилии конкретных виновников недостатков и нарушений
- Указания на меры, принятые контролирующим органом для пресечения выявленных злоупотреблений, грубых нарушений законности
- Рекомендации и предложения, направленные на устранение вскрытых недостатков и нарушений, их причин, на возмещение причиненного ущерба, привлечение к ответственности виновных лиц.

Надзорные органы в процессе выполнения возложенных на них функций обязаны придерживаться определенных требований, процессуальных норм, которые регулируются специальными нормативными правовыми актами. Такие акты, как правило, являются внутренними инструкциями, например, Государственный надзор за соблюдением обязательных требований нормативных документов или Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 апреля 1999 г. №482 «Об отдельных организациях, подведомственных Агентству Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям», и масса других. Множественность источников, содержащих процедуры контрольной деятельности, предопределена разнообразием природы осуществляющих ее субъектов, состоящих перед ними в этой области задач. Унифицировать их невозможно.

Соблюдение устанавливаемых нормами права или выработанных практикой процедур контрольной деятельности – важное условие ее эффективности. Закрепление в праве или в виде обычаев порядка реализации различными органами их контрольных правомочий, определение характера и последовательности действий, из которых контроль складывается, имеют большое

значение для успешной работы всего контрольного механизма, оказывают позитивное влияние на промежуточные и конечные результаты, помогают своевременному и правильному осуществлению ими своих полномочий, обеспечивают высокое качество проверок и устранение недостатков. Наоборот, отсутствие четких процедур может привести к неправильному или неполному пониманию и использованию проверяющими своих полномочий, нарушению законности с их стороны и пр.

Конечно, в праве необходимо закреплять только наиболее важные процедуры проведения контрольно-надзорных проверок, соблюдение которых оказывает прямое влияние на систематичность, достоверность, объективность, гласность, всеобъемлющий характер и действенность контроля. Излишняя формализация контроля привела бы к ограничению активности и творческой инициативы участников контрольной работы, ее усложнению. Вместе с тем, устанавливая определенные процедуры осуществления контроля, нормы права создают единые и обязательные правила осуществления контроля, облегчая тем самым его проведение. Это делает контроль более доступным и стабильным средством, постоянно используемым государственными органами для укрепления порядка и организации во всех сферах жизни.

В результате анализа специфики административного надзора можно выдвинуть следующее определение административно-надзорного производства: *административно-надзорное производство* – это производство, в ходе которого компетентными административными органами осуществляются необходимые проверочные мероприятия в отношении индивидуально определенных физических или юридических лиц, направленные на выявление нарушений действующего законодательства, установленных на его основе специальных норм и требований, и к правонарушителям применяются соответствующие меры административного принуждения.

1. Назарбаев Н.А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации: Послание Президента Республики народу Казахстана // Казахстанская правда. - 2005. - 19 февраля.
2. Снегирев А. Фактор развития гражданского общества // Юридическая газета. - 2006. - 5 декабря.
3. Рыбеков Т.З. Потенциал Конституции Республики Казахстан в реализации права на образование // Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Парламента РК «Проблемы совершенствования и развития парламентаризма в условиях модернизации казахстанского общества». - Алматы, 2006. - С. 42.
4. Функции государства в условиях современного мира (на материалах независимого Казахстана) / под ред. М.Т. Баймаханова. – Алматы: Издательский дом КазГЮУ, 2005 – 336 с.
5. Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. - М.: Юридическая литература, 1970. - С. 44.
6. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. - М.: Юрид. лит., 1979. - 136 с.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. - С. 609.
8. Смаилова И.Е. Законодательные основы обеспечения государственного контроля в Республике Казахстан: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Алматы, 2010. - 25 с.
9. Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г. № 267-І // Казахстанская правда. - 1998. - 9 июля.

\*\*\*

Мақалада үкімет органдарының жұмыс барысында қолданатын үкіметті басқарудың теоретикалық мәселелері қарастырылған.

\*\*\*

The article addresses problems of the theory of state control, used by public authorities in their work.

*М.Б. Татенов*

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОВ В СВЕТЕ КОМПЕТЕНЦИИ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ КАК ВЫСШЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО И КОЛЛЕГИАЛЬНОГО ОРГАНА**

Одной из актуальных проблем в нашей стране, как и в других некоторых странах, является проблема реализации законов. В соответствии с подпунктами 1,2 пункта 2 статьи 74 Конституции [1] Жогорку Кенеш вносит изменения в Конституцию и принимает законы. Согласно статье 34 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» контроль за реализацией нормативных правовых актов осуществляют субъекты, обладающие правом принятия нормативного правового акта. Таким образом, Жогорку Кенеш должен контролировать реализацию Конституции и законов Кыргызской Республики. Кроме парламента, надзорную функцию за реализацией Основного закона осуществляет Конституционная палата Верховного