

**КАРАГАНДИНСКАЯ АКАДЕМИЯ
МВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
им. БАРИМБЕКА БЕЙСЕНОВА**

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Курс лекций

КАРАГАНДА – 2012

УДК

ББК

А

Настоящий курс лекций написан в соответствии с типовой программой учебной дисциплины «Административное право Республики Казахстан». Его содержание базируется на Конституции Республики Казахстан, законах, указах Президента Республики Казахстан, постановлениях Правительства Республики Казахстан, ведомственных нормативных правовых актах, достижениях правовых и управленческих наук, материалах практики.

Курс лекций подготовлен авторским коллективом кафедры административного права и административной деятельности ОВД Карагандинской академии МВД Республики Казахстан им.Б.Бейсенова.

Авторский коллектив:

Филин В.В. – кандидат юридических наук (темы 1-2; 4; 5; 6-7; 10)

Ералина С.Е. – кандидат юридических наук (темы 3; 8; 9)

Айкенова Ш.О. – темы 1-2; 6-7; 9

Под общей редакцией кандидата юридических наук, профессора **Кызылова М.А.**, кандидата юридических наук, доцента **В.Н.Лапшина.**

Рецензенты:

Декан юридического факультета Карагандинского университета «Болашак», кандидата юридических наук, доцента **С.Г.Пен;**

Начальник кафедры Государственно-правовых дисциплин Карагандинской Академии МВД РК им. Б.Бейсенова, кандидат юридических наук, доцент **С.Н.Исаева**

СОДЕРЖАНИЕ:

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
--------------------------	---

РАЗДЕЛ 1. ВВЕДЕНИЕ В КУРС АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 1-2. Управление, государственное управление, исполнительная власть. Административное право как отрасль права и как наука. Предмет, система и метод административного права.....	5
---	---

Тема 3. Механизм административно-правового регулирования.....	42
--	----

РАЗДЕЛ 2. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 4. Органы исполнительной власти, как субъекты административного права.....	58
--	----

Тема 5. Государственные служащие, как субъекты административного права.....	89
--	----

Тема 6-7. Физические и юридические лица.....	120
---	-----

РАЗДЕЛ 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ

Тема 8. Понятие, виды форм и методов государственного управления.....	158
--	-----

Тема 9. Административное принуждение.....	179
--	-----

Тема 10. Административно-правовые режимы.....	216
--	-----

ПРЕДИСЛОВИЕ

Создание основ административного права – исключительная заслуга административно-правовой науки, которая на определенном историческом этапе выделилась из науки об управлении в самостоятельную дисциплину. Наука административного права – это теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публичного управления.

Наука административного права, являющаяся частью публичного права, - одна из самых молодых наук. Как самостоятельная область научного познания она берет свое начало в теории разделения властей и в теории правового государства. Административно-правовая наука является результатом и одновременно частью так называемого рационального опытного знания, развившегося на Западе уже в Новое время. Государство возникло там как «механическое» и рациональное явление, которое, проявляясь в различных видах и формах, сначала сводилось к небольшому числу основных функций. С точки зрения общественной практики и потребностей все государственные жизненные ситуации были предсказуемы; они подвергались исчислению и были управляемы в соответствии с действующим законом, правовыми нормами. На этой основе наука об управлении в XVII в. развивалась, прежде всего, как камеральная и полицейская наука.

Важным обстоятельством, которое следует учитывать слушателям при изучении данной дисциплины является динамичность административного законодательства, которое характеризуется постоянными изменениями, как в системе государственных органов, так и в системе нормативных актов, действующих в административно-правовой сфере.

Тема 1-2. Управление, государственное управление, исполнительная власть. Административное право как отрасль права и как наука. Предмет и метод административного права.

План лекции:

1. Сущность и основные черты государственного управления, исполнительной деятельности.
2. Понятие, принципы и источники административного права.
3. Предмет и метод административного права. Место административного права в системе казахстанского права.

Одной из негативных сторон развития нашего общества, подчеркивается в Послании Президента страны народу Казахстана «Казахстан-2030», - является «недостаточно подготовленное и плохо организованное государственное управление. Сегодня решение многих проблем упирается в этот фактор и его быстро не преодолеть. Пока у нас крайне мало людей, способных на высоко профессиональном уровне, патриотично и честно решать стратегические задачи»¹.

Все это настоятельно требует разработки теории и совершенствование практики государственного управления в условиях рыночных отношений. Речь идет о том, чтобы разработать такой механизм управления, экономического стимулирования и правового регулирования, который соответствовал бы стратегическому курсу развития Республики Казахстан как демократического, светского, правового и социального государства.

¹ Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства.- Алма-Ата, 1992.

1. Сущность и основные черты государственного управления, исполнительной деятельности.

Государственное управление — особый вид социального управления в обществе. Ему, естественно, присущи все общие признаки и черты, свойственные социальному управлению. Вместе с тем государственное управление имеет и свои особенности.

Управление делами всего общества, в условиях экономического и социального развития страны, хозяйственной, социально-культурной и административно-политической деятельностью осуществляется главным образом и преимущественно в порядке государственной деятельности на основе использования правового механизма.

Государственно-правовой характер этого управления проявляется в том, что:

во-первых, в процессе его реализуются задачи, функции и интересы государства;

во-вторых, функции управления осуществляются специальными субъектами, формируемыми государством;

в-третьих, эти субъекты действуют по поручению государства;

в-четвертых, они наделяются необходимыми полномочиями государственно-властного характера;

в-пятых, они действуют в рамках, устанавливаемых для них государством в соответствующих нормах права;

в-шестых, все ведущие варианты управленческих связей опосредствуются правом.

В любом обществе, где есть государство, государственное управление имеет классовую природу. В процессе практической реализации задач управления общественными делами непосредственно выражаются интересы господствующих классов; управление служит этим интересам. В развитом обществе в порядке государственного управления реализуются интересы и

цели общенародного государства, дружественных классов общества, всего народа, представляющего историческую общность людей. Государственное управление является важным средством проведения в жизнь политики государства выражающей коренные интересы всех классов, групп и членов общества, т. е. оно носит ярко выраженный политический характер.

Подобного рода общая характеристика государственного управления не исчерпывает, однако, проблему его сущности и понятия. Возможен различный подход к пониманию управления в масштабе общества, хотя бы по объему. Дело в том, что от имени государства действуют практически все государственные органы, а не только те, которые именуется «органами государственного управления». С другой стороны, функции управления в масштабе всего общества в самом широком их понимании связываются с организацией всех сторон общественной жизни.

Задача управления применительно к организации общественных отношений сводится главным образом к налаживанию чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей. Естественно подобная задача практически реализуется всеми государственными органами, всеми элементами и средствами государственного механизма.

При такой постановке вопроса деятельность органов государственной власти, органов государственного управления, суда, прокуратуры подпадает под единую рубрику — «управление государством». Иначе говоря, государственное управление в широком смысле слова можно характеризовать как всю деятельность государства по организующему воздействию на общественные отношения.

В то же время имеется ряд факторов содержательного и формально-юридического характера, которые не дают основания считать подобную характеристику управления универсальной. В частности, нельзя игнорировать то обстоятельство, что в государственно-правовой практике

прочно укоренилось и получило конституционное закрепление иное, более узкое понятие, а именно «государственное управление» в собственном смысле слова. Оно не может быть отождествлено с понятием «управление государством». Анализ соответствующих правовых норм не позволяет ставить знак равенства между деятельностью органов государственной власти, суда, прокуратура, с одной стороны и деятельностью органов государственного управления — с другой.

Действующее законодательство употребляет в специальном и самостоятельном смысле различную терминологию, имеющую единый корень: «государственное управление», «органы государственного управления», «отрасли государственного управления» и т. п. Указанная терминология имеет строго целевое назначение: она распространяется не на все органы государства, а лишь на специально образуемые в качестве органов государственного управления. Функции государства реализуют все государственные органы. Все они осуществляют единую государственную власть. Однако в рамках такого единства наблюдается известное разделение труда между органами по решению ими общих задач; в основе разделения труда лежат различия в методах и формах реализации функций государства. Соответственно выделяются самостоятельные виды государственной деятельности. Для каждого из них характерны: специфическое назначение; особый субъект — государственный орган; особые методы деятельности (способы осуществления функций государства).

Вышеизложенное, а также анализ действующего законодательства позволяют выделить в качестве самостоятельных следующие виды государственной деятельности:

- а) непосредственное осуществление государственной власти;
- б) государственное управление; правосудие;
- в) прокурорский надзор.

Все эти виды деятельности государства закреплены конституционно, имеют свое специфическое место в общем, механизме государственного

воздействия на общественные отношения. Каждому из них согласно Конституции соответствуют свои субъекты — органы государственной власти, органы государственного управления, органы суда, органы прокуратуры.

На какой основе происходит выделение самостоятельных видов государственной деятельности, влекущее за собой формирование особых субъектов их осуществления? Прежде всего, на базе выявления основных направлений функционирования этих субъектов, что в свою очередь определяется назначением, т. е. служебной ролью, данного вида деятельности социалистического государства.

Так, важнейшим направлением деятельности органов государственной власти, отвечающим их специфическому назначению, является общее руководство хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Соответственно они регулируют различные стороны этого строительства, принимают решения по основным его вопросам в общегосударственном или в местном масштабе. Конечно, это довольно общая характеристика их назначения и деятельности; известно, что все в большей степени выступают в роли непосредственно организующих органов, что они рассматривают и решают все более широкий круг вопросов, в том числе и управленческого характера, что, наконец, они непосредственно исполняют эти решения через постоянные комиссии и депутатов. Тем не менее, во всех случаях, когда органы государственной власти решают отнесенные к их ведению вопросы (независимо от их характера), они не перестают быть таковыми².

Основному направлению деятельности каждого вида органов соответствуют определенные, специфические именно для них и осуществляемого ими вида государственной деятельности юридические формы, являющиеся внешним выражением выполняемых ими функций. Высшие органы государственной власти принимают акты высшей юридической

² Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., «Наука», 1974г. – С.9-11

силы; только они полномочны законодательствовать в масштабе республики. Органы управления издают акты управления. Судебные органы издают особые юридические акты-приговоры, решения, определения; органы прокуратуры приносят протесты, входят с представлениями. Наименованию деятельности соответствует и наименование осуществляющих ее органов.

Несмотря на то, что конкретная роль органов государственного управления различна, имеются достаточные основания для того, чтобы «привести их к единому знаменателю» — к определению основного назначения осуществляемой ими деятельности, а именно деятельности, имеющей исполнительный и распорядительный характер. Суть ее заключается в исполнении законов и других правовых актов органов государственной власти. Соответственно органы государственного управления составляют исполнительный аппарат государства. Исполнение - основной признак государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности. Только применительно к этим органам Конституция специально подчеркивает, что они действуют на основе и во исполнение закона, а местные органы, кроме того, на основании решений местных представительных органов.

Однако данного общего признака еще недостаточно для четкого понимания сущности государственного управления в собственном, узком смысле слова. Практически органы суда, прокуратуры также руководствуются в своей деятельности требованиями законов и тоже реализуют их. Суды, например, вынося обвинительный приговор, конечно, выполняют тем самым требование уголовного закона. Однако судебные органы осуществляют сравнительно узкую деятельность-деятельность юрисдикционного (правоохранительного) характера, причем протекающую в строгих процессуальных рамках; в этом и состоит, по существу, их служебная роль. Органы суда, прокуратуры фактически обеспечивают условия исполнения требований законов. Они не действуют на основе текущих предписаний органов государственной власти, что характерно для органов

государственного управления. Судьи независимы и подчиняются только закону.

Для государственного управления характерно то, что исполнительная деятельность, являющаяся его основным назначением и составляющая важную сторону характеристики его содержания, органически связана с осуществлением непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. И это руководство сопровождается подчинением органам государственного управления соответствующих предприятий, учреждений и организаций.

Таким образом, аппарат управления — категория вполне самостоятельная. Осуществляемая им государственная деятельность хотя и укладывается в рамки широкого понимания государственного управления, но имеет свои особенности структурного, функционального и юридического характера.

Что касается понятий «государственное управление» и «управление государством», то оба они имеют право на существование. Но при этом нельзя игнорировать особенности частного, надо не поглощать их признаками общего. Этот, казалось бы, логичный вывод встречает, тем не менее, возражения. В частности, высказывается мнение, что при характеристике государственного управления надо исходить из единства государственной власти, осуществляемой в различных формах, а не из того, что конкретной форме (в том числе государственному управлению) соответствует определенная система государственных органов. Такое мнение, конечно, справедливо в той части, в какой оно подчеркивает единство государственной власти: действительно, все государственные органы осуществляют властную деятельность, реализуют единую власть, являются ее носителями. Но сама эта власть имеет различные формы проявления. Они могут быть обнаружены лишь при анализе деятельности того или иного вида государственных органов, поскольку каждый из них создается главным образом, чтобы осуществлять власть в специфической форме. С учетом

данных различий и строится система государственного аппарата; каждому самостоятельному его элементу отводятся определенные, отличные от других роль и форма реализации единой государственной власти. Следовательно, тезис о единстве государственной власти не может опровергнуть необходимость ориентации и на вид деятельности, осуществляемый данным органом государства.

Истоки расширительного толкования государственного управления, как показывает анализ научной литературы, заключаются, по крайней мере, в следующих, недостаточно прочных исходных позициях.

Во-первых, вопреки очевидному положению об организующем характере любого вида государственной деятельности нередко только государственное управление трактуется в качестве таковой. Например, утверждается, что государственное управление представляет собой непосредственно организующую деятельность по повседневному руководству всеми процессами практической реализации функций государства или что конкретное назначение этой деятельности состоит в непосредственной практической организации осуществления этих функций³ [22, с.24]. Разумеется, если исходить из того, что задачи государственного управления реализуются всеми элементами государственного аппарата, то подобные утверждения верны, но они не могут быть признаны справедливыми в том случае, когда речь идет о конкретном виде государственной деятельности, каковым является в конституционном смысле государственное управление.

Организация, т. е. деятельность по объединению, сплочению людей для выполнения тех или иных задач, по направлению их к достижению какой-то общей цели, не может быть признана спецификой государственного управления как самостоятельного вида государственной деятельности.

³ Ананов И.Н. Исполнительная и распорядительная деятельность органов государственного управления. М., «Наука», 1974г. – С.24

Соответственно ей подчинена работа всех без исключения государственных органов.

Во-вторых, утверждается, что широкое понимание государственного управления логически обосновывав фактическим совпадением конкретных форм деятельности различных государственных органов в процессе реализации ими функций государства Действительно, поскольку организующий характер в или иной мере присущ всем видам государственной деятельности, постольку в работе любого органа государства легко обнаруживаются однотипные функции, выступающие по существу конкретными проявлениями организующей деятельности (например, планирование, подбор и расстановка кадров, контроль и проверка исполнения). Но речь в данном случае идет о различных вариантах единой по своей организующей сути государственной деятельности.

Если не игнорировать главного в деятельности того или иного органа государства, а именно ее основного назначения, то, очевидно, не следует и ориентироваться в целях определения объема и границ государственного управления на внешнее сходство организацией действий. Нельзя, исходя из методологических целей, преувеличивать его значение в ущерб реально существующим фактическим и юридическим различиям, чего вообще невозможно провести разделение труда в едином механизме государственно-правового воздействия на общественную жизнь.

Какова, например, роль конкретных форм организующей деятельности в работе органов суда и прокуратуры по осуществлению функций государства? Известно, что вышестоящие прокуроры руководят работой нижестоящих, осуществляют планирование работы, подбор и расстановку кадров, контроль за деятельностью нижестоящих работников своей системы; судья руководит работой своего аппарата (канцелярия, секретарь судебного заседания и т. п.), т. е. они осуществляют действия организационного характера. Но эти действия не составляют основного содержания работы указанных органов государства. Вышестоящий

прокурор, например, осуществляя руководство работой нижестоящих прокуроров, не выполняет задачи прокурорского надзора, но он обеспечивает нормальное и эффективное выполнение их в подчиненной ему системе прокурорских органов. Иначе говоря, организационные действия прокурора имеют своей целью создание условий для успешной реализации основного содержания его работы - прокурорского надзора. Эти действия являются вспомогательными и потому не могут быть положены в основу решения вопроса о характере основной деятельности конкретного государственного органа. Конечно, нельзя не признать, что они имеют управленческий характер. Однако именовать их «управленческими функциями» можно только в смысле организации «собственных дел» Это внутриорганизационное управление.

Что касается органов государственной власти, то применительно к ним рассматриваемая проблема связана главным образом, как уже подчеркивалось, с процессом сближения представительной и исполнительной власти. Органы государственной власти решают самые разнообразные по своему характеру и важнейшие по значению государственные вопросы, в том числе связанные и с управлением, и с прокурорским надзором, и с правосудием. Однако их деятельность является всегда осуществлением государственной власти независимо от того, какие конкретные вопросы решаются в процессе такой деятельности. В этом выражается верховенство органов государственной власти по отношению ко всем другим органам государства. В то же время и в их деятельности можно обнаружить второстепенные направления.

Организационная (управленческая) деятельность органов государственной власти, прокуратуры, суда не лишена государственного характера, поскольку ее выполняют органы, имеющие в своем распоряжении средства юридически-властного характера. Тем не менее, она не может рассматриваться, во-первых, в качестве самостоятельного вида государственной деятельности, ибо не совпадает с таковым ни по

назначению, ни по юридическим формам; во-вторых, в качестве деятельности, именуемой государственным управлением в ее конституционном смысле.

Изложенное подводит к выводу о целесообразности проводить различие между:

а) социальным управлением, т. е. деятельность всего государственного и общественного аппаратов по организации общественных отношений и их упорядочению;

б) управлением в узком смысле, т. е. организационной деятельностью, призванной обеспечивать условия для успешного осуществления возложенных на любой орган (организацию) функций;

в) управлением в собственном (специальном смысле, т. е. государственным управлением, которое осуществляется в общегосударственном масштабе специальными субъектами-органами государственного управления.

Особенности государственного управления как вида государственной деятельности состоят, прежде всего, в его специфическом назначении. В наиболее общей форме оно может быть выражено следующим образом: исполнение, т. е. проведение в жизнь, или практическое осуществление, общих норм, директив и конкретных заданий органов государственной власти. Отсюда четко вырисовывается исполнительный характер такой деятельности, ибо осуществление, проведение жизнь законов и подзаконных актов, издаваемых органами власти, по существу означает и их исполнение.

Итак, государственное управление в собственном смысле есть, прежде всего, исполнительная деятельность. Именно это отграничивает его от других самостоятельных видов государственной деятельности.

Исполнительная деятельность органов государственного управления:

а) имеет общегосударственный характер, т. е. охватывает все имеющие значение для государства стороны жизни общества. По существу

объектом государственного управления является общество в целом, организованное на государственной основе. Именно в подобном варианте исполнительная деятельность представляет собой средство практического осуществления всех задач и функций государства (в отличие от исполнения как «частного» элемента, сопутствующего основному назначению деятельности других государственных органов).

Общегосударственный характер присущ исполнительной деятельности независимо от ее масштаба, т. е. как на уровне всего общества, так и на уровне его отдельных звеньев. Любое проявление этого вида деятельности на любом участке общественной жизни есть неотъемлемый элемент единого государственного управления как самостоятельного вида советской государственной деятельности, различна лишь масштабность каждого его проявления (общество, отрасль хозяйства или культуры, союзная республика, автономная республика, область, район, город, трудовой коллектив и т. п.). Общегосударственный характер управления является средством, способствующим в условиях социализма соединению в общую систему всех элементов внешнего и внутреннего характера, всех отраслей и сфер управления, всех его уровней;

б) является исполнительной по отношению к деятельности, осуществляемой органами государственной власти. Она осуществляется на основе предписаний этих органов, под их руководством и контролем. Она, наконец, занимает подчиненное по отношению к непосредственному осуществлению государственной власти положение, в конечном счете, производна от нее, как бы продолжает и опосредствует ее. Соответственно органы государственного управления руководствуются законами, указами, решениями местных органов, проводят в жизнь содержащиеся в них предписания. Короче говоря, в их исполнительной деятельности выражается осуществление в рамках закона велений органов государственной власти по выполнению задач государства. Исполнительный характер деятельности

органов государственного управления выражает природу взаимоотношений между органами государственной власти и органами управления;

в) является активной и целенаправленной. Подобные качества она приобретает благодаря тому, что осуществляется применительно к важнейшим сферам жизни социалистического общества и в порядке общего и оперативного руководства. В этом — специфика ее активности, предопределяемая тем, что в непосредственном ведении соответствующих органов управления находятся объекты, составляющие материальную базу государственного управления в собственном смысле слова. Таковых нет у органов суда и прокуратуры (кроме объектов, обслуживающих их внутриведомственные потребности).

Исполнительная деятельность практически осуществляется в сфере взаимоотношений между субъектами государственного управления и находящимися в их ведении объектами. В этих взаимоотношениях также достигается основная цель государственного управления в собственном смысле — исполнение законов и других решений органов государственной власти;

г) имеет в качестве непосредственных объектов (в наиболее общем варианте) отрасли хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства, предприятия, учреждения и организации соответствующего профиля. Естественно, что при этом имеется в виду управляющее воздействие на поведение людей, чей совместный труд предполагает формирование определенных коллективов и комплексов различного характера, в рамках которых происходит объединение индивидуальных действий членов общества, подчинение их общим целям.

В управлении имеются:

области государственного управления, т. е. сгруппированные на базе единства основного назначения (профиля) отрасли государственного управления (например, управление народным хозяйством);

сферы государственного управления, т. е. комплексы организационных отношений, связанных с осуществлением межотраслевых функций специального характера (например, планирование, ценообразование);

отрасли государственного управления, т. е. системы различного рода звеньев и отношений, объединяемых общностью профиля объектов и их конкретного назначения (например, управление промышленностью, сельским хозяйством, здравоохранением и т. д.);

комплексы внутриотраслевого и межотраслевого характера (например, объединения, фирмы);

трудовые коллективы - производственные, хозяйственные, культурные и т. п. (например, государственное производственное предприятие, социально-культурное учреждение);

отдельная личность (ее действия, поведение).

Таким образом, объекты исполнительной деятельности могут быть как коллективными, так и индивидуальными;

д) сочетает в себе основное назначение государственного управления (проведение в жизнь требований законов и других решений органов) с деятельностью, которая применительно к органам власти, суда и прокуратуры характеризуется как внутриорганизационная. Однако если в деятельности других органов государства управление «собственными делами» не связано непосредственно с их участием в реализации задач и функций государства, имеет лишь вспомогательное значение, то в исполнительной деятельности все элементы внутри-организационного характера (например, руководство работой аппарата данного субъекта управления) органически «смыкаются» с основным назначением государственного управления в собственном смысле слова, становятся его неотъемлемым свойством. Соответственно исполнительная деятельность реализуется как в процессе формирования (организации) субъектов государственного управления (построение аппарата, определение компетенции, организация работы и т.

п.) и его объектов (например, образование предприятий), так и в процессе их взаимодействия;

е) имеет ярко выраженное организационное содержание, т.е. в процессе исполнительской деятельности организуются совместный труд членов общества, отношения между конкретными людьми, социальными коллективами, использование ими средств производства и природных ресурсов, материальных и иных ценностей. Организационная сущность исполнительской деятельности состоит, следовательно, в том, что с помощью ее достигаются регулирование и координация совместной работы людей, обеспечивающие прежде всего исполнение требований законов и реализацию других актов. На этой основе создается общее состояние упорядоченности субъектов и объектов управления, связей между ними. Характерным является и то, что в процессе исполнительской деятельности обеспечивается достижение поставленных целей в масштабе всего общества, а не только в рамках отдельного коллектива, отдельной общности людей. Субъекты исполнительской деятельности, поскольку в непосредственном ведении многих из них находятся подчиненные им объекты, не только организуют практическое осуществление функций государства в порученной им сфере общественной жизни, но и сами реализуют эти функции;

ж) осуществляется повседневно, непрерывно. Исполнительская деятельность означает проведение в жизнь требований общих норм и правил, устанавливаемых органами государственной власти, как в центре, так и на местах. При этом цели исполнительской деятельности неотделимы от руководства подведомственными объектами, что уже предполагает ее повседневность и непрерывность. Охрана общественного порядка и государственной безопасности, управление войсками, дипломатическая деятельность тоже должны быть повседневными, непрерывными;

з) имеет юридически-властный, или распорядительный, характер. Исполнительская деятельность - это административная деятельность, предполагающая подчинение объекта управления его субъекту.

Отсюда правленческие отношения есть отношения субординационные, властно-организационные, распорядительные. Данная черта их предопределена властностью — категорией, присущей любому виду социального управления. Одновременно она предопределяется и тем, что такая исполнительная деятельность реализуется от имени государства.

Без необходимых распорядительных полномочий практически невозможно обеспечить достижение целей исполнения закона и других решений, повседневное руководство работой подведомственных объектов, решать другие задачи государственного управления. В силу этого государственное управление в собственном смысле слова есть распорядительная деятельность. Она является таковой по отношению к объектам управления. Соответственно государство наделяет субъекты исполнительной деятельности определенным объемом распорядительных полномочий. Органы государственного управления издают юридические акты, содержащие обязательные нормативные или индивидуальные предписания, применяют принуждение;

и) является подзаконной деятельностью, т. е. закон - непосредственно или, в конечном счете - определяет ее направленность, главные средства достижения целей; она осуществляется на основе закона. Содержанием деятельности многих субъектов государственного управления является исполнение закона путем применения общих норм к конкретным обстоятельствам, возникающим в сфере управления. В силу этого органы управления могут выполнять только такие задачи и осуществлять только такие полномочия, которые отнесены к их компетенции законом и изданными на его основе нормативными актами;

к) реализует требования закона в различных вариантах: исполнение прямых велений закона - правоприменительная деятельность, состоящая в распорядительстве, т. е. в даче прямых юридических предписаний, обеспечиваемых государственным принуждением (например, возложение обязанностей); основанное на законе установление юридически обязательных

правил поведения, т. е. правовых норм внутреннего (обязательные для подчиненных) и внешнего (обязательные для неподчиненных) действия - правотворческая деятельность. Административное правотворчество осуществляется в исполнительных целях, т. е. оно конкретизирует и детализирует общие требования закона и других актов с учетом условий места и времени; осуществление в целях обеспечения исполнения требований закона административной юрисдикции (правоохранительная деятельность);

л) практически выражается в разработке органами государственного управления программ управления (управленческих решений), в установлении основных направлений функционирования всех элементов системы государственного управления, в оперативном регулировании текущих управленческих связей, имеющем своей целью реализацию программ управления, в проверке исполнения и контроле (надзоре) за функционированием системы управления и всех ее элементов;

м) включает в себя непосредственное, непрерывное, повседневное и оперативное руководство объектами управления и их взаимосвязями. Конечно, степень непосредственности руководства ими различна. Однако при характеристике исполнительной деятельности необходимо иметь в виду не особенности отдельных субъектов государственного управления, а их совокупную деятельность, которая, в конечном счете, имеет единую направленность, а именно достижение исполнительных целей в процессе руководства соответствующими объектами управления. В этом руководстве и заключен итог управляющего воздействия в государственно-правовом понимании, смысл реализации исполнительных задач в процессе государственного управления.

Таковы существенные черты и особенности исполнительной деятельности. Наиболее четко выделенные два элемента ее характеристики, позволяющие получить ответ на вопрос о целях (исполнение) и средствах ее достижения (распоряжение), послужили базой для утвердившегося в

юридической литературе термина «исполнительная и распорядительная деятельность».

Соответственно государственное управление в собственном смысле может быть определено в качестве подзаконной, юридически-властной организующей деятельности особой группы органов государства, состоящей в практическом исполнении советских законов в процессе повседневного, в том числе непосредственного, руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Государственное управление, будучи деятельностью, исполнительно-распорядительного характера, является одним из наиболее широких каналов, по которым реализуется в различных областях жизни политика государства. Оно имеет ярко выраженный политический характер, выражаемый в подчиненности государственного управления политическим целям, в его политической направленности. Это означает, что при решении конкретных задач в области экономики, культуры и т. п. одновременно достигаются определенные политические цели.

Изменения в политике нередко приводят к серьезным перестройкам аппарата государственного управления, в то время как система других органов государства остается более стабильной.

Итак, органы государственного управления именуются исполнительно-распорядительными. Такое их наименование прочно вошло в обиход, равно как и аналогичное наименование осуществляемой ими деятельности. Поэтому для характеристики этих органов не имеет значения вопрос о том, чем ведает тот или иной орган. Правда, в литературе получили известное распространение концепции «экономического управления» и «хозяйственного руководства», существующие параллельно с «государственным управлением»⁴.

⁴ Ушаков А.В. Понятие государственного управления в науке административного права. – Автореферат на соиск. к.ю.н. М., 1970г. – С.167-171

Известно, что хозяйственную сферу характеризовали, как важнейшую для государства, перед управлением ставили задачу, в котором преимущественное значение имеет экономика. Обычно со словом «управление» связывают, прежде всего, деятельность преимущественно, или даже чисто, политическую. Между тем самые основы, самая сущность власти состоит в том, что политические задачи занимают подчиненное место по отношению к задачам экономическим. Задача управления государством сводится теперь, прежде всего к чисто экономической задаче.

Эти положения используются в экономической и хозяйственно-правовой литературе для обоснования утверждения, будто бы функции управления хозяйством лишены политического содержания. В конечном счете, налицо попытка сформулировать понятие особого субъекта управления народным хозяйством («хозяйственный орган», «экономический орган»), якобы принципиально отличного от органов государственного управления («чисто административных») по задачам, функциям и содержанию деятельности.

При этом игнорируется тот факт, что содержание управления предопределяется, прежде всего, характером собственности на средства производства, что государственному (общественному) характеру собственности соответствует и осуществление функций управления экономикой от имени их собственника-государства. Государственная собственность, таким образом, обуславливает необходимость государственного управления хозяйством.

Вопросы организации управления экономикой всегда рассматриваются в органической связи с общими проблемами государственного управления, с государственной властью. Отсюда вытекает вывод о том, что управление экономикой, прежде всего управление государственное; в этом смысле оно является таким же административным, как и управление социально-культурным и административно-политическим. Это есть деятельность политического и властно-организационного

содержания, обеспечивающая подчинение развития экономического процесса единой государственной воле, без которой невозможна крупное производство и его правильное функционирование.

Управление осуществляется на единой государственной основе и едиными субъектами, т. е. органами государственного управления. И нельзя расчленять их систему в зависимости только от того, чем они непосредственно управляют («политический орган», «хозяйственный орган», «административный орган», «экономический орган» и т. п.). Управление не может рассматриваться в качестве «чисто экономической функции», а его субъекты — в качестве «экономических», или «хозяйственных», органов. В равной мере нельзя рассматривать управление, не имеющее своим непосредственным объектом экономические отношения, в качестве «политической функции», а его субъекты — как «политические», или «государственные», органы.

Любой «хозяйственный орган» государства есть орган государственный, а потому и политический, ибо независимо от сферы своей деятельности он использует все необходимые атрибуты политической власти, юридически-властные средства воздействия. «Хозяйственные» и «нехозяйственные» органы - чисто условное подразделение субъектов управления, ибо в основу такого разграничения положен лишь критерий направленности их управленческой деятельности. По своей же сути они едины; их объединяет единство осуществляемого ими в различных сферах общественной жизни самостоятельного вида государственной деятельности исполнительно-распорядительного характера. Поэтому часть не может быть принципиально отличной от целого по своим задачам, функциям и содержанию работы. Недаром, например, правовой статус высшего звена отраслевого управления - министерств - определяется на принципиально единой основе независимо от того, идет ли речь о министерстве, руководящем промышленностью, народным образованием или внутренними делами. В деятельности всех этих органов проявляется государственная

власть, в силу чего никто из них не может быть превращен в какой-то особый «экономический» орган, лишенный такой власти. Совершенно очевидно, что государство действует и в экономической сфере не «просто как орган хозяйственного управления, но и как орган политической власти».

Общая характеристика государственного управления в собственном смысле предполагает также необходимость анализа осуществляемой его субъектами деятельности с точки зрения составляющих ее элементов. В научной литературе сложилось справедливое, подтвержденное практикой управления мнение, что исполнительно-распорядительная деятельность является преимущественной для органов государственного управления, но не единственной⁵.

Действительно, органы управления совершают деятельность различного рода; часть ее является определяющей, другая (другие) имеет второстепенное значение. Например, наряду с практическим осуществлением функций управления соответствующие органы заключают гражданско-правовые сделки (приобретение канцелярских принадлежностей и т. п.). Разумеется, что в таких случаях эти органы не выступают в качестве субъектов исполнительно-распорядительной деятельности; они являются здесь субъектами имущественных отношений, регулируемых гражданским правом.

Государственное управление является в современный период ведущей формой управляющего воздействия на общественную жизнь. Вместе с тем за годы власти неизмеримо возросла в этой сфере и роль различного рода негосударственных объединений граждан. Общественные организации как неотъемлемая часть политической системы представляют собой один из важных каналов участия граждан в управлении делами общества.

Следовательно, наряду с системой государственного управления действует система общественного управления. Она складывается из:

⁵ Ананов И.Н. Исполнительная и распорядительная деятельность органов государственного управления. М., «Наука», 1974г. – С.53

а) деятельности негосударственных объединений трудящихся, по выполнению переданных в их ведение функций органов государственного управления;

б) деятельности негосударственных объединений по участию совместно с аппаратом государственного управления в решении вопросов руководства;

в) управления внутренними делами негосударственных организаций.

Общность государственного и общественного управления определяется единством целей и задач государства. Одновременно обнаруживаются и различия между ними, связанные преимущественно с формами и методами осуществления указанных задач. Эти различия существенны, их нельзя игнорировать, конструируя, например, единое определение государственного и общественного управления. Главное состоит в обеспечении взаимодействия данных систем, предполагающего тесную связь их субъектов при реализации задач управления обществом⁶.

2. Понятие, принципы, система и источники административного права.

Рассматривая понятие административного права, следует упомянуть о его предмете, поскольку именно эта категория определяет существо отрасли права. Более детально сущность и содержание которого мы рассмотрим чуть позже, в следующем вопросе.

Итак, вопрос о предмете той или иной отрасли права, отрасли науки или другой дисциплины является интересным и в то же время сложным. Именно при его изучении можно столкнуться с многочисленными, а часто и противоречивыми высказываниями. Как правило, этот вопрос возбуждает самые горячие споры, является одним из дискуссионных.

⁶ Петров Г.И. Некоторые теоретические вопросы участия общественности в управлении государством. – «Правоведение», 1962г. - №3 – С.104

Объясняется это тем, что различные отрасли взаимодействуют, переплетаются в процессе общественных отношений. Нередко одни и те же отношения подвергаются одновременно воздействию норм ряда отраслей права и т.п. Все это, естественно, приводит к тому, что практически бывает сложно определить четкие границы действия правовых норм.

Кроме отраслей в структуре права юридические нормы можно подразделить на две большие группы: на частное и публичное право. Частное право - это упорядоченная совокупность юридических норм, охраняющих и регулирующих отношения частных лиц. Публичное право образуют нормы, закрепляющие порядок деятельности органов государственной власти и управления. Если частное право область частной свободы и частной инициативы, то публичное подчинения. Таким образом, административное - составной частью публичного права.

По общему мнению всех ученых правоведов, административное право регулирует те общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления государственного управления или исполнительно-распорядительной деятельности.

Административное право в общественной жизни выступает в нескольких ролях: как отрасль права, как отрасль правовой науки учебная дисциплина. Под административным правом понимается совокупность юридических норм, определяющих поведение субъектов (граждан, органов исполнительной власти, общественных объединений) в области государственного права исследует нормы административного права, классифицирует и систематизирует их, объединяет в правовые институты и представляет в определенной системе.

Наука административного права является составной частью юридической науки. Наука административного права призвана анализировать общественные отношения в сфере государственного управления и систему регулирующих их административно-правовых норм, исследовать и обобщить закономерности регулирования организации и деятельности аппарата

управления⁷.

Наука административного права выявляет и изучает общие закономерности административно - правового регулирования общественных отношений, раскрывает их сущность, правовой статус субъектов и объектов государственного управления, правовые формы и методы управления, способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, обобщает и распространяет практику применения норм административного права, разрабатывает научные проблемы, связанные с совершенствованием отдельных административно-правовых проступков, спорами, отраслевого, и межотраслевого государственного управления, в результате глубокого и всестороннего исследования этих закономерностей разрабатываются научно - обоснованные рекомендации и предложения, направленные на изменение и совершенствование административно-правовых норм, и прежде всего на повышение их эффективности.

Наука административного права, как и отрасли права имеет слаженную систему.

Система науки административного права, создается на основе внутренней связи, существующей между различиями административного права существует органическая связь, однако полного их совпадения нет. Дело в том, что наука административного права, кроме общих вопросов исследует также закономерности развития административного права и другие теоретические проблемы. Поэтому сама наука административного права по ряду вопросов шире системы отрасли административного права.

Говоря о составе науки административного права, нужно отметить, что основу этого состава образуют такие элементы, как предмет, методология и система науки.

Административное право, как отрасль современного права появилось тогда, когда в правовой системе достаточное место заняли нормы, закрепляющие права личности, гарантии от административного произвола.

⁷ См. Аппарат управления государством. Ч.1, М., «Наука», 1976г.

Реализация в законодательстве идей естественных и неотъемлемых прав гражданина, разделения власти, контроля за государственной администрацией.

“Административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами” - писал еще в 1929 году В. Хоболевский. И этот тезис до сих пор не утратил своей актуальности.

Административное право - одна из самых больших и отраслей правовой системы Казахстана. Это разнообразием задач, стоящих перед ней. Для каждой из сфер общества необходимы свои административно-правовые нормы, охватывающие их деятельность.

Нет ни одной сферы жизни общества, в которой не участвовала бы государственная администрация. А в ряде особо важных для государства сфер - в обороне, государственной безопасности, охране общественного порядка, здравоохранении образовании, транспорте, связи, энергетике- ее роль является решающей. Административное право очень важная отрасль права, так как роль администрации в Казахстане, как унитарном государстве, очень велика.

От нее зависит эффективность управления и реализация гражданами многих прав, предусмотренных Конституцией Республики Казахстан: право на личную свободу (ст. 16), свободу слова и творчества (ст.20), свободу совести (ст. 22), право на частную собственность (ст. 26) и многие другие.

Если раньше основное внимание административного права было адресовано аппарату государственного управления, то в современных условиях наблюдается его заметная переадресовка. Это находит свое непосредственное выражение в том, что одним из самых важных направлений административно-правового регулирования становятся общественные отношения, возникающие между личностью и обществом. Государством и гражданином.

Гуманизация всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, которые рассматриваются как высшая ценность, привели к пересмотру концепции взаимоотношений государственных интересов над личными приходит концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина. На смену традиционному приоритету общественных, государственных интересов над личными приходит концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина.

Закрепляя соответствующие правила поведения, необходимость в которых предопределяется целями достижения наиболее полного сочетания интересов государства и личности в сфере реализации исполнительной власти, административное право придает управленческим отношениям публично-правовой характер и все качества правовых отношений, способствует отчетливому проявлению в них всех черт и особенностей, свойственных государственно-управленческой деятельности. Свое регулятивное воздействие административное право оказывает только на те общественные отношения с участием граждан, из объединений, различного рода формирований публичного и частного характера независимо от собственности, которые возникают не сами по себе или же воздействием норм других отраслей казахстанского законодательства возникновение которых непосредственно связано с государственно-управленческой деятельностью. Иначе говоря, его предмет составляют управленческие отношения, возникающие, изменяющиеся или прекращающиеся в связи с практической деятельностью механизма реализации исполнительной власти.

Административное право непосредственно проявляет себя как регулятор общественных отношений в особой области государственной жизни. Данную область традиционно называют сферой государственного управления (сферой исполнительной власти). Фактически же названная сфера связывается с практической и повседневной деятельностью по обеспечению прав и свобод граждан, законных интересов организованных коллективов

людей, по обеспечению проведения в жизнь требований законодательства, экономических, социально-культурных и административно-политических процессов⁸.

Следовательно, объективно проявляется потребность в установлении определенных границ, чтобы избежать опасности превращения сферы государственного управления в совокупность проявления любой общественно значимой деятельности. Они определяются наличием специального субъекта, предназначенного для практического осуществления государственного управления. Это исполнительные органы и должностные лица, представляющие их в конкретных отношениях. Отношения без их участия не могут относиться к предмету административного права.

Административным правом регулируются те общественные отношения в сфере государственного управления, которые возникают не только в связи с осуществлением специальными субъектами задач и функций государственно-управленческой деятельности, но и что чрезвычайно важно, по поводу практической реализации ими этих функций и связанных с ними полномочий. Без последних данный орган (должностное лицо) вообще не может рассматриваться в качестве субъекта исполнительной власти.

Административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников. Объясняется это тем, что в них участвует субъект исполнительной власти, способный в предоставленных ему юридической власти и полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлениям.

Административное право часто проявляет свою регулятивную роль и там, где действуют нормы иных отраслей права. Соответственно, управленческими по своей сути могут быть и общественные отношения, входящие в предмет трудового, финансового, природоохранного,

⁸ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – М., «Юридическая литература», 1997г. – С.26

предпринимательского и даже гражданского права, что, однако, не исключает их из механизма правового регулирования.

Административное право, далее регулирующие воздействует и на такие проявления управленческих по своей сути отношений, которые, тем не менее, непосредственно не связаны с функциональной деятельностью по реализации исполнительной власти. Так, судья часто реализует в своей деятельности юридически властные полномочия, характерные для исполнительных органов. Естественно что такого рода их действия и возникающие при этом отношения прямо “вписываются” в предмет административного права.

Далее, о принципах административного права. Здесь следует отметить, что вопросы определения принципов административного права, остаются достаточно открытыми как в теории, в науке, так и административном законодательстве. По нашему мнению, при определении принципов административного права следует исходить из организационно-правовых основ деятельности органов исполнительной власти, учитывать их организационные принципы. На этой основе, сегодня можно выделить следующие принципы административного права.

1. Принцип приоритетности личности и ее интересов в обществе.

Именно в процессе реализации исполнительной власти становятся реальными и гарантированными права и свободы человека и гражданина, обеспечивается их защита. Нормами данной отрасли права соответственно формируется административно-правовой статус личности.

2. Принцип разделения властей. Соответственно, процесс административного нормотворчества тесно увязывается с законотворческой деятельностью. Главное заключается в обеспечении делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что исключает полную независимость каждой из них и предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в исполнительную и наоборот.

3. Принцип законности. Предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) при применении административно-правовых норм обязаны строго соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан. Соответственно административно-правовое регулирование не должно противоречить Конституции страны и ее законодательству. Иное неизбежно приводит к тому, что искажается сам конституционно закрепленный механизм правоисполнения.

4. Принцип гласности, означает, что применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. При создании административно-правовых норм на любом уровне должны быть обеспечены условия для выражения и учета мнения как общественных объединений и отдельных граждан, так и возможных адресатов будущих административно-правовых норм. Гласность означает также и то, что достоянием общественности должны быть результаты, достигнутые в процессе административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений.

5. Принцип ответственности применительно к административно-правовому регулированию означает не только реальное наступление административной ответственности за нарушения требований общеобязательных правовых норм, но и дисциплинарной ответственности должностных лиц, как за неправомерное применение норм административного права так и за недобросовестное исполнение своих функций и нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу административно-правовых норм.

Важнейшей особенностью являются разнообразие и множество источников юридических норм. Это детерминировано предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений необходимостью своевременного юридического опосредования социальных

процессов, объективной потребностью исполнительной власти. Для правовой регламентации управления нужно большое число законов и большее число конкретизирующих их подзаконных нормативных актов.

Существует значительное число административно - правовых источников. Много смешанных многоотраслевых, в которых одновременно могут быть нормы разных отраслей права. Административное право, как уже говорилось, регулирует различные общественные отношения. Это предопределяет необходимость проведения определенной систематизации правовых норм. Система административного права предполагает такое распределение нормативного материала, которое позволяет обеспечить единство и дифференциацию административно - правовых норм, их логическую последовательность.

Административное право состоит из двух частей: общая и особенная. Система общей части административного права - это нормы, регулирующие общие вопросы для всей отрасли государственного управления.

Она выглядит следующим образом:

- нормы, закрепляющие основные принципы государственного управления;
- нормы, закрепляющие правовые отношения субъектов административного права;
- нормы, закрепляющие основы и принципы государственной службы;
- нормы, закрепляющие правовые формы и методы государственного управления;
- нормы, закрепляющие способы и порядок обеспечения законности в государственном направлении;
- административный процесс и условия применения мер воздействия;

В особенной части содержатся нормы, объединяющие институты административного права и действующие в отдельных сферах (управление государственной собственностью, образованием, культурой, юстицией, здравоохранением, внутренними делами).

Далее - источники административного права - это правовые формы выражения норм права, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности субъектов административного права.

К источникам административного права относятся: Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 года; кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 года Об административных правонарушениях, представляющий собой комплекс норм, регулирующих различные сферы административных правоотношений; законы, принимаемые Парламентом РК; Акты Президента, определяемые Конституцией; Постановления Правительства РК, которые в соответствии со ст.69 Конституции РК обязательны для исполнения на всей территории Республики; акты центральных органов государственного управления (министерств и ведомств). Акты, принимаемые этими органами, затрагивают конкретную сферу исполнительно-распорядительной деятельности и обладают силой в ее рамках; конституция к действующему праву также относит постановления Верховного Суда РК. Их в полной мере можно отнести к источникам административного права, если указанные постановления касаются:

- а) обобщения практики рассмотрения административных дел;
- б) совершенствования практики правоприменения административного законодательства.

Для более полного уяснения сущности и содержания административного права в следующем вопросе мы рассмотрим содержание его предмета, специфичность методов правового регулирования, а также место в системе казахстанского права.

3. Предмет и метод административного права. Место административного права в системе казахстанского права.

Отрасли права отличаются друг от друга, прежде всего по предмету и

методу правового регулирования.

Управление существует во всех сферах общественной жизни. Эта деятельность велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях управленческая деятельность настолько специфична и настолько связана с особым видом управляемой деятельности, что регламентирует нормы не административного, а других отраслей права. Так управленческая деятельность администрации предприятий, учреждений в отношении их работников реализует трудовое право, управленческие отношения, связанные с финансами - финансовое право. Поэтому в определении предмета административного права необходимо сделать уточнение : оно регулирует все управленческие отношения, за исключением тех, которые закреплены другими отраслями права РК.

Как уже было замечено нами, вопрос о предмете той или иной отрасли права, отрасли науки или учебной дисциплины является интересным и в то же время сложным. Именно при его изучении можно столкнуться с многочисленными, а часто и противоречивыми высказываниями.

Объясняется это тем, что различные отрасли права тесно взаимодействуют, переплетаются в процессе регулирования общественных отношений. Нередко одни и те же отношения подвергаются одновременно воздействию норм ряда отраслей права и т. п.

Особенно длительной являлась дискуссия о предмете административного права. Определить предмет той или иной отрасли права, значит выделить круг однородных общественных отношений, регулируемых данной отраслью. Именно предмет правового регулирования дает необходимое представление о каждой отрасли права.

Круг общественных отношений, составляющих предмет административно правового регулирования, ограничен рамками одного из видов государственной деятельности, а именно государственного управления. Вообще нужно сказать, что термин “ администрации” (от латинского), с одной стороны, и управление, с другой стороны, фактически совпадают.

С учетом изложенного под предметом административного права и понимаются общественные отношения управленческого характера. Следовательно, если “администрация есть деятельность по управлению, то “административное право” регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе административной деятельности”.

Общественные отношения, составляющие предмет административно-правового регулирования, можно классифицировать по их характеру, содержанию. В этом смысле можно, как представляется, выделить следующие группы отношений:

а) отношения, связанные с осуществлением вышестоящими органами централизованного руководства административной и иной(производственной, хозяйственной и т.п.) деятельностью нижестоящих органов;

б) отношения, связанные с осуществлением органами государственного управления и должностными лицами функций непосредственного оперативного управления (например, администрация предприятия и администрация цехов);

в) отношения, связанные с осуществлением органами государственного управления государственного регулирования деятельности общественных организаций;

г) отношения, связанные с осуществлением сотрудничества органов государственного управления с общественными организациями (например, администрация государственного предприятия и профсоюза);

д) отношения, связанные с осуществлением органами государственного управления деятельности по удовлетворению запросов и нужд граждан, охране их прав.

Перечисленные группы общественных отношений построены в соответствии с видами административной деятельности органов государственного управления.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного

управления и регламентируемые административным правом, можно классифицировать по конкретным направления (отраслям) управлений деятельности, а также по их объему:

1. По направлениям административной деятельности складываются следующий основные виды общественных отношений:

а) связанные с подготовкой, принятием и исполнением актов управления, а также с исполнением законов и актов органов государственной власти;

б) связанные с осуществлением повседневной деятельности исполнительно- распорядительного характера, как в правовой, так и в организационной форме;

в) связанные с осуществлением контроля за исполнением принятых решений;

г) связанные с осуществлением принуждения в административном порядке (то есть без обращения в суд), являющегося одним из средств обеспечения необходимого правопорядка в сфере государственного управления;

2. По отраслям административной (управляемой) деятельности:

а) отношения в сфере управления хозяйством;

б) отношения в сфере управления социально-культурным строительством;

г) отношения в сфере административно-политического управления (охрана общественного порядка, оборона и т.д.);

д) отношения в сфере межотраслевого управления.

По объему управленческой деятельности можно выделить общественные отношения:

а) в сфере общего управления (руководство всеми или несколькими отраслями);

б) в сфере отраслевого управления;

в) в сфере осуществления специальных управленческих функций межотраслевого характера (например, контроль за деятельностью неподчиненных органов и лиц, координация).

Такова в основных чертах характеристика общественных отношений, составляющих предмет административного права. Простое их перечисление уже свидетельствует, и весьма красноречиво, о том, что этот предмет имеет самостоятельное и важное значение, что административным правом охватываются разнообразные и широкие по своему характеру, содержанию и познанию общественные отношения.

Итак, предмет административного права - это совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует в этих целях определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия на управленческие общественные отношения, то есть на поведение их участников. Это - методы правового регулирования общественных отношений. Вместе с предметом они дают емкую характеристику любой отрасли казахстанского права, включая и административное право.

С позиций общей теории права достаточно убедительно доказано, что любая отрасль казахстанского права используется в качестве средств правового регулирования, следующие юридические возможности: запрет, предписание, дозволение. Их совокупность и составляет содержание правового воздействия на общественные отношения любого типа.

Метод (методы) административного права определяется, что закономерно, своеобразным характером регулируемых управленческих отношений (юридическое неравенство сторон), сущностью исполнительной власти, которая реализуется в процессе особого вида юридически властной деятельности особого вида государственных органов. Соответственно, административно-правовое регулирование, его механизм - это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая - управляемого (объект управления). Подобного рода отношения всегда

предлагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган). Эта аксиома государственного управления. Соответственно, административно - правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников.

Подлинный характер метода административного права, вытекающего из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета данной отрасли права, раскрывается в следующих положениях.

Метод административного права наиболее характеризуют правовые средства, рассчитанные на общественные отношения власти-подчинения, то есть с участием неравноправных сторон.

Метод административного права наиболее отчетливо выражается в правовых средствах распорядительного типа, то есть в предписаниях (включая запреты). Практически это означает, что одной стороне регулируемых отношений представлен административно- правовой нормой определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям (запретам), исходящим от носителя распорядительных прав.

Метод административного права предлагает односторонность волеизъявлений одного из участников регулируемого отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны на равнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это прежде всего тем, что юридически властные предписания отнесены к концепции обязательного участника регулируемых общественных отношений, то есть соответствующего исполнительного органа (должностного лица).

Метод административного права в конкретных управленческих отношениях находит свое наиболее типичное выражение в следующей взаимосвязи между управляющими и управляемыми: либо у управляющей

стороны есть такие юридически-властные полномочия, каковыми управляемая сторона не обладает и обладать может (например, гражданин, общественное объединение), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, подчиненное должностное лицо). На лицо такой механизм правового воздействия, который не является результатом взаимного (то есть договорного) волеизъявления управляющих и управляемых, то есть субъекта и объекта управления.

Метод административного права, несмотря на властность и односторонность как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключает использования в необходимых случаях и таких правовых средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения сторон, то есть равноправия их волеизъявления.

Метод административного права нередко используется на началах диспозитивного, то есть предоставления управляющей либо управляемой стороне возможности выбора (без прямых предписаний и запретов) образа действий, но обязательно в рамках условий, предусмотренных административно-правовой нормой (например, право гражданина обжаловать действие государственного органа или должностного лица, право должностного лица на самостоятельный выбор конкретного средства решения того или иного вопроса и т.д.).

Метод административного права в соответствии с действующим законодательством значительно расширяет поле использования собственных средств правового регулирования, о чем, в частности, свидетельствует их прямой “выход” на общественные отношения имущественного характера. Так, антимонопольные органы могут вводить ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности. А также установить запреты на осуществление отдельных видов деятельности или производство отдельных видов товаров: вправе давать хозяйствующим субъектам обязательные предписания о расторжении или изменении договоров, противоречащих антимонопольному законодательству;

осуществляют контроль за созданием и реорганизацией коммерческих организаций; принимают обязательные решения об их принудительном разделе.

Метод административного права в условиях развития рыночных отношений и денационализации государственного сектора, развития частного предпринимательства и т.д. не утрачивает свои основные качества, ибо в этих условиях сохраняется потребность в твердой государственной, в частности, исполнительной власти. Разумеется, правовые средства административно- правового характера в определенной степени смягчают свои наиболее жесткие варианты применения, но их суть и сфера использования не только не изменяются в своей первоначальной основе, но даже имеют тенденцию к известному расширению. Это требуется, прежде всего, для усиления тех административно-правовых начал, с помощью которых создаются необходимые условия для реализации прав и свобод личности, для их эффективной охраны. Это объективно требуется также для сохранения баланса в отношениях государства с организационно независимыми от него многочисленными структурами, стремящимися максимально выйти из-под его организующего и, соответственно, юридически властного воздействия.

На методологическую основу опирается также наука административного права. К ним, в частности следует относить:

1.Формально-догматический метод, который иногда называют специально юридическим, исследует догму административного права. С его помощью осуществляется внешняя юридическая обработка правового материала. Этот метод включает такие приемы, описание и анализ административно- правовых норм и правоотношений, их объяснение, толкование и классификацию. Это - логические приемы исследования. В рамках формально- догматического метода особенно значительна роль классификации и систематизации.

При классификации посредством группировки административно-

правовых явлений и понятий, сопоставляются эти понятия, что помогает составить более полное представление о каждом из них в отдельности и об исследуемом предмете в целом. Посредством систематизации разрозненные знания приводятся в порядок, и создается определенная целостность.

2. Метод конкретно-социологического исследования включает такие приемы, как личное наблюдение деятельности органов управления, устные опросы должностных лиц, анкетирование и собеседование. Эти приемы ценны тем, что обеспечивают получение необходимой информации и фактов непосредственно из самой жизни. В науке административного права большую роль при использовании метода конкретно-социологического исследования имеет практика работы органов исполнительной власти, взаимодействие последней с двумя другими властями - законодательной и судебной. В органах исполнительной власти, применяющих нормы административного права, исследователь может получить фактические данные, на базе которых проверяется эффективность административного законодательства, формулируются рекомендации и предложения. В состав данного метода входят приемы статистической обработки фактического материала, полученного в процессе изучения практически государственного управления. Статистическая обработка позволяет исследовать множество фактов, установить их повторяемость, найти определенные закономерности, сделать на этой основе соответствующие выводы, сформулировать рекомендации для законодателя. Особое место в ряду конкретно - социологических приемов имеет анкетирование. Хорошо составленная анкета, анализ ответов облегчают получение нужных результатов, помогают предотвратить ошибки, которые были бы возможны в правотворческом процессе.

3. Метод сравнительно - правового исследования - это способ исследования двух или более административно - правовых институтов (например, казахстанской и американской государственных служб), который ставит задачу их сравнение между собой, выявления общего и различного.

Сравнительно - правовой метод познания есть средство раскрытия существа государственного управления другой страны, способ анализа, выявления отдельных преимуществ других государств и способов переноса этих преимуществ на отечественную почву.

4. Сравнительно - исторический метод исследования представляет собой исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий государственного управления и административно - правовых институтов.

Наука административного права не может игнорировать все то ценное и позитивное, что было накоплено мировым административным законодательством и что представляет собой вклад в общий потенциал мировой правовой культуры.

Являясь составной частью единой системы, административное право теснейшим образом связано со всеми другими его отраслями.

1. Административное право и конституционное право.

Между этими отраслями наблюдается тесная связь и часто даже невозможно установить резкую грань между их нормами. Но различия между этими отраслями конечно имеются.

Конституционное право закрепляет основы общественного строя и политики государства, основы взаимодействия государства и личности, национально-государственные и административно-территориальные устройства, устанавливает систему государства.

Следовательно, предмет государственного права шире, чем предмет административного права. Административное право берет у конституционного права исходные начала, прямо или косвенно относящиеся к государственному управлению, детализирует и дополняет их, определяет механизм реализации тех или иных норм. Например, конституционное право закрепляет общие для всех органов государства основные принципы организации и деятельности. На этой базе нормы административного права регулируют применение указанных принципов в сфере государственного управления.

Так, ст. 13 Конституции РК закрепляет право каждого на защиту прав и свобод, например, жалобы на незаконные действия государственных и общественных органов и должностных лиц. Нормы же административного права призваны детально определить подведомственность различных жалоб, сроки и другие стороны процедуры их рассмотрения.

2.Административное право и гражданское право.

Во взаимоотношении этих двух отраслей наблюдается тесная связь определяемая тем, что нередко у них имеется общий предмет регулирования, т.е. и та, и другая отрасли регулируют одинаковый круг общественных отношений. А это означает, что различия между этими определениями права следует искать не по предмету правового регулирования, а на основе других критериев, в частности методов правового регулирования. Гражданское право регулирует имущественные отношения, стороны в которых равноправны

Административное право - имущественные отношения, где стороны неравноправны. Одной из сторон имущественных отношений, регулируемых административным правом, всегда является соответствующий орган государственного управления. Например, регулирование имущественных отношений, разрешительного воспроизводства хозяйственной деятельности. Так по распоряжению уполномоченного на то органа государственного управления одно государственное учреждение передает другому здания, сооружения и оборудование. Орган управления в данном случае властным методом регулирует имущественные отношения двух учреждений.

Имущественные отношения иногда возникают прямо из актов государственного управления. Пример тому - наложение и взыскание штрафов.

Наконец, органы государственного управления иногда выступают и в качестве органов государства, юридических лиц, действующих на основе норм гражданского права. Например, орган управления может арендовать помещение какой-либо организации, пользоваться телефоном по договору с

предприятием связи, закупать мебель и оргтехнику и т.д. В таких случаях орган не выступает в качестве субъекта исполнительной и распорядительной деятельности, не выполняет функций государственного управления.

3. *Административное право имеет точки соприкосновения и с уголовным правом.* Нормы административного права определяют, какие правонарушения являются административными проступками. Некоторые из этих проступков граничат с преступлениями, и поэтому, чтобы дать верную юридическую квалификацию противоправных деяний, нередко приходится толковать во взаимосвязи административного и уголовного права.

Административное право, аналогично уголовному также охраняет многочисленные общеобязательные правила (дорожного движения, паспортной системы, санитарные, природоохранные, противопожарные, пользования электрической и тепловой энергией и др).

Административное право, будучи по своей сути правом внутреннего, то есть внутригосударственного управления, окружает нас со всех сторон, независимо от того, ощущаем мы это или нет. Но дело не только в его ощущении, а в сознательном понимании объективной необходимости устанавливаемых его нормами правил. В этом - главное условие должной упорядоченности всех проявлений нашей жизни.

Роль и значимость административного права на современном этапе развития нашего государства особенно подчеркивается в основных направлениях развития национального права в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: «Развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. А это - уже **сфера регулирования такой отрасли права, как административное**, важнейшая задача которого - обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата на всех уровнях власти».

Тема 3. Механизм административно-правового регулирования.

План лекции:

1. Механизм административно-правового регулирования: понятие и структура.
2. Понятие административно-правовых норм, их структура и виды.
3. Основные черты и виды административно - правовых отношений

Административно-правовой массив, с которым соприкасаются государственные органы и граждане, и который они создают, нередко предстает перед ними огромной бесполезной массой. И от такого впечатления нелегко избавиться. Как же формировать и структурировать этот массив. На подобные вопросы есть два ответа - с помощью административно-правовых норм и источников права данной отрасли. Нормы как первичные правила поведения облекаются в структурные формы - источники административного права. Рассмотрим подробно эти явления.

Понять смысл и ткань административно-правового массива и составляющих его норм нельзя без такого феномена, как *административно-правовое сознание*. Правосознание служит, как известно, мощным нормообразующим и правоприменяющим фактором. В отдельных же отраслях права его нужно правильно улавливать, формировать и давать возможность выражения его интеллектуального потенциала. Применительно к административному праву можно вести речь об административно-правовом сознании как взглядах и представлениях его субъектов в отношении объектов воздействия и методов их регулирования. В них выражены правовые ценности, образы права (верные и ложные), знание его институтов.

Понятно, что виды и уровни административно-правового сознания неодинаковы и в историческом аспекте, и в отношении разных категорий граждан. Неодинаковы представления об органах исполнительной власти, об их функциях, о мере государственного регулирования у чиновников, предпринимателей, банкиров, студентов, военных, пенсионеров. Эти различия нередко порождаются ошибками самой исполнительной власти или используемой ею дезинформацией.

Бесспорно одно: административное сознание и управленческая культура влияют на составление норм, их композицию, толкование и применение. Несомненно и обратное влияние норм высокого класса на правовое сознание и поведение людей.

Правопознание направлено на изучение таких норм, которые означают: нечто должно быть или должно совершиться, и человек должен действовать определенным образом. Норма - это смысл акта, который предписывает, позволяет или уполномочивает определенное поведение, смысл, направленный на поведение других людей. В этом смысле норма есть долженствование⁹. Отсюда возникают категории "социальный порядок" и "правопорядок". Право есть порядок человеческого поведения, но это принудительный порядок.

На данный момент времени в Республике Казахстан проходит этап становления. Становления, преобразования всех сфер жизни. Для этого необходима прочная, справедливая и действующая правовая база. Переход от тоталитаризма к правовому государству обусловлен изменением системы и содержания права, органов государственной власти, которые получают большую свободу, но одновременно и большую подотчетность обществу.

1. Механизм административно-правового регулирования: понятие и структура.

⁹ Ганс Кельзен. Чистое учение о праве. Вып.1.М.,1987. с.71.

В юридической науке и практике государственное регулирование анализировалось чаще всего в аспекте теории государства, отчасти в административном праве. При рассмотрении соотношения государственного управления и саморегулирования в экономике некоторые юристы высказываются отрицательно по поводу расширения сферы и объема государственного управления. Судя по их аргументам, нарастание "меры управляемости" связывается только с ростом госаппарата и прямым административно-правовым воздействием на объекты управления. Действительно, ориентация на административные методы управления привела к одностороннему взгляду на управление и его методы. Его отождествляли с непосредственным управлением починенными объектами, с оперативным, распорядительством на основе планов-директив и команд. Более оправданной тенденцией является дополнение методов непосредственного управления и директивного руководства регулированием и саморегулированием экономики.¹⁰

В экономической науке лишь в 70-80-х гг. уделялось внимание экономическим методам управления. До перестройки середины 80-х гг. их связывали с деятельностью, по сути дела, всех звеньев управления, естественно, с нарастающим применением на "нижних этажах" - на предприятиях, в объединениях, научно-технических и межотраслевых комплексах. Противопоставление административным методам всячески приветствовалось.

Отечественная правотворческая и правоприменительная практика дают противоречивые ответы. То ослабляется степень государственного регулирования, то признается роль управленческих органов, то отрицается, то расширяется спектр общенормативного регулирования, то увеличивается оперативное и даже ситуационное воздействие. Итак, вполне оправданно государственное регулирование рассматривать как один из элементов административно-правового воздействия. Оно всегда облечено в правовую форму. Механизм административно-правового регулирования в качестве

¹⁰ Пискотин М.М. Социализм и государственное управление. - М., Наука, 1984. с.233-238

разновидности есть механизм императивно- нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов и объектов управления и формирования устойчивого правового порядка их функционирования. Причем оно, как и собственно административное управление, распространяется на многие сферы государственной и общественной жизни (т.е. на область прежней "особенной части").

С точки зрения правовых форм механизм административно-правового регулирования выражается: а) в специальных нормах статутных и тематических законов, указов; б) в актах типа "положение" и "порядок", в которых содержится перечень и последовательность функционально-операциональных действий органов исполнительной власти, организаций, учреждений, граждан; в) в "правилах", содержащих регулятивные и жестко императивные нормы.

Следует обратить внимание на то, что административно-правовое регулирование проявляется в разных формах. В этом его бесспорная подвижность и динамичное реагирование на изменения в объектах управления. Оно может находиться в рамках общего государственно-правового регулирования в качестве его составного элемента. Закон служит тут общей юридической базой. Административно-правовое регулирование часто осуществляется Президентом или самостоятельно органами исполнительной власти, на основе указов или постановлений, приказов, положений.

Другим критерием классификации может служить различие форм осуществления административно-правового регулирования по объему и методам. К ним относятся: а) формы государственной поддержки, б) императивные количественные и качественные нормативы, в) легализующие способы (регистрация физических и юридических лиц, лицензирование и т.п.), г) административные режимы, связанные с обеспечением государственных состояний, д) административно-функциональные режимы, е) введение государственной монополии. Все названные и иные методы

применяются далеко не всегда равномерно и в той пропорции, которая предопределяется объективными потребностями отрасли, сферы и т.п. Регулирующие функции то ослабляются, то усиливаются. Их роль то повышается в ряде отраслей промышленности, то ослабевает в отраслях социальной сферы.

Механизм административно-правового регулирования – это взятая в единстве система правовых средств (юридических норм, правоотношений, актов и др.), при помощи которых осуществляется правовое воздействие на отношения общества.

Средства, рычаги административно-правового регулирования не одинаковы по своему назначению и содержанию. Они могут быть и жесткими, и ориентирующими, и поддерживающими, в зависимости от решаемой с их помощью задачи. Вопрос о том, удастся ли всегда правильно их применить.

Рассмотрим сначала *программно-ориентирующие средства регулирования*. К ним нужно отнести, прежде всего, концепции развития сфер и отраслей, государственной политики, перестройки управления.

Более строго структурированы такие программно-целевые акты, как государственные целевые программы. В них обычно содержатся следующие разделы: состояние проблемы и необходимость ее решения программными методами, основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы, система программных мероприятий, ресурсное обеспечение, механизм реализации и организация управления программой, контроль за ходом ее реализации; оценка социально-экономической эффективности реализации программы.

Программы утверждаются указами Президента или постановлениями Правительства, а на региональном уровне - руководителями соответствующих органов исполнительной власти. В таком парном соотношении распорядительного и программного актов есть своя логика, ибо действиям всех органов и организаций придается не только ориентирующий, но и обязательный смысл.

Беда в том, что программ много, они нередко дублируются и, к сожалению, плохо выполняются. Исполнители живут по своим узким задачам и часто теряют стратегические цели и утрачивают желание взаимодействовать с партнерами. В итоге общий режим регулирования ослабевает и становится менее действенным. Статус программ следовало бы закрепить законом.

Новым является *использование договорных методов регулирования*. Назовем соглашения о кредитах, бюджетных ссудах, где сторонами являются государственные органы.

Широко применяются бюджетные ссуды, их пролонгация поддерживает партнеров. Чаще всего эти вопросы решаются на основе распоряжений Правительства РК.

Стало широко использоваться и такое средство гражданско-правового регулирования, как *поручительство*. Правительство РК поручает Минфину РК предоставлять поручительства по кредиту для других органов исполнительной власти. Залогом поручительства служит "государственная казна" и другие гарантированные источники. Но подобную практику стараются ограничивать.

Следует обратить внимание на разную степень административно-правового регулирования в различных отраслях государственного управления. Гибкость административно-правового регулирования выражается в содержательном плане в специфике его методов для экономики, где с учетом характера отраслей и сфер и разграничения компетенции органов государственного управления. В административно-правовом регулировании экономической сферы применяются такие средства, как лицензирование и стандартизация, квотирование, выделение бюджетных ассигнований, расчет тарифов, ценовая политика и т.п.

Продолжая тему, обратимся к социальной сфере. В социальной сфере, где допустима большая степень децентрализации, используются более мягкие средства, скорее набор "нормативных требований". Различие, как

видно, связано с динамикой управления, государственного регулирования и саморегулирования, присущего локальным организациям и тенденциям развития начал самоуправления.

В сфере образования одним из средств регулирования являются образовательные стандарты, в сфере экологии - предельно допустимые нормы выброса, в сфере торгового оборота - информационные требования к товарам.

Словом, дифференциацию применяемых средств административно-правового регулирования нужно учитывать в полной мере. Равным образом их динамизм с учетом меняющихся ситуаций требует верного выбора времени изменения курса действий.

Рассмотренные выше аспекты административно-правового регулирования не ограничивают всего "правового горизонта". Большое значение имеет *обеспечение правильного соотношения норм внутреннего и международного права*. Оно определяющим образом влияет на все отрасли права и законодательства и, естественно, на многие стороны административно-правового регулирования и государственного управления. Поэтому мы выделяем небольшую главу по данной проблеме.

В современном мире усиливаются тенденции взаимозависимости и взаимовлияния государств. Созданные с этой целью международные организации и союзы, сообщества государств способствуют согласованному разрешению общих проблем для мирового содружества. Осознание необходимости их решения становится доминантой общественного поведения во многих странах. Сказанное ведет к меняющемуся соотношению внутреннего и международного права, причем процесс протекает не безболезненно. Еще более острыми являются вопросы сочетания их норм, преобразования и взаимного влияния, преодоления коллизий¹¹.

Возникают острые вопросы: как совместить суверенные права государств и право международных организаций, допустимо ли ограничение первых и отказ от признания абсолютного суверенитета, каким образом

¹¹ Мильнер Б.З. Реформы управления и управление реформами. Часть 1. - М., 1994. с.35.

обеспечить учет интересов сторон, как оценивать нормы и процедуры международного права, которые служат этой цели? Ответы могут быть, естественно, и политическими, и юридическими. Утверждение приоритета международного права над национальным сопровождается использованием международных принципов, норм и понятий в национальном праве. Оно должно сочетаться с механизмом участия государств в выработке международно-правовых норм и решений, ответственности за их выполнение и одновременно с обеспечением суверенитета народов и государств. Конфликтные ситуации требуют специального механизма, не ущемляющего прав отдельных стран¹². Ведь в международной политической системе усиливается "разнополюсность" и расширяется вектор интересов и их столкновений¹³. Все это требует еще более углубленного понимания граней соприкосновения международной и национальной правовых систем.

Вообще следует отметить, что механизм административно-правового регулирования общественных отношений в сфере государственного управления является одной из наиболее сложных тем данного курса. Вопросы правового регулирования общественных отношений в нашем обществе в течении длительного времени разрабатывались в курсе теории государства и права. Раскрывая понятие механизма правового регулирования, необходимо знать способы воздействия государства на общественные отношения. Основной способ воздействия – это правовое регулирование (установление прав и обязанностей участников общественных отношений и реализация субъектами своих прав и обязанностей.)

В таком регулировании используются различные правовые средства: правовые нормы, правоотношения, правотворчество, правоприменение,

¹² Тихомиров Ю.А. Публичное право. - М., БЕК, 1995. с.267-315

¹³ Шимаи М. Развивающаяся международная политическая система. - Международная жизнь, весна, 1995. с.59

субъективные права и юридические обязанности. Все эти средства охватываются механизмом правового регулирования.

Исходя из этого можно определить структуру механизма административно-правового регулирования. В него входят следующие элементы:

1. принципы административного права, объективированные в законах, указах и других нормативных актах.
2. нормативная основа.
3. административно-правовые отношения.
4. осуществление прав и обязанностей.

Каждый элемент механизма административно-правового регулирования выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений. Следовательно, эти элементы механизма одновременно выступают в качестве юридических средств административно-правового регулирования.

Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, применение и соблюдение норм административного права гарантируются в случае необходимости мерами государственного принуждения. Творческая роль норм административного права проявляется не только в регулировании общественных отношений, но и в его воспитательном воздействии на людей.

Исходя из общего понятия правового регулирования, можно сделать вывод, что содержание административно - правового регулирования заключается:

1. в упорядочении и закреплении наиболее целесообразных общественных отношений в сфере государственного управления;
2. охране урегулированных правом управленческих отношений;

3. порождение и развитие новых общественных отношений, соответствующих требованиям объективных законов развития нашего общества;

4. вытеснение из сферы управления общественных отношений, не отвечающих современным условиям.

2. Понятие административно-правовых норм, их структура и виды.

Для норм административного права характерны: ориентация на удовлетворение преимущественно публичных интересов; односторонне-властное волеизъявление стороны; широкая сфера усмотрения; преобладание директивно-обязательных норм; нормативно-ориентирующее воздействие; прямое применение административных санкций за правонарушения.

В отечественной юридической литературе сложилось устойчивое представление о правовой норме. Ее характеризуют несколько признаков. Норма права - это:

- а) первичная клетка права,
- б) государственное повеление,
- в) правило общего характера, персонально неконкретное и рассчитанное на многократное применение,
- г) формально определенное правило.

Стало традицией выделять в структуре правовых норм три самостоятельных части - гипотезу и диспозицию, присущие нормам положительного регулирования, и диспозицию и санкцию, свойственные нормам правоохранительным. Нормы в разных отраслях права весьма специфичны¹⁴. Традиционная "триада" элементов правовой нормы

¹⁴ Тихомиров Ю.Л.. Закон, стимулы, экономика.- М., 1989, с.69-87.с.152-164

применима и к нормам административного права. Вместе с тем есть и свои особенности.

Гипотеза как условие применения нормы далеко не всегда выражена в ней самой и может находиться в структуре преамбулы, вводной части или общих положений, в иных нормах данного акта. Она может быть общей для ряда или многих норм. Наконец, гипотезу можно обнаружить в других, смежных или однородных, актах. Такая "маневренность" гипотезы объясняется многообразием норм, действие которых привязано не только к конкретному юридическому факту (предоставление требуемого комплекта документов, совершение административного правонарушения и т.п.), но и к событиям, явлениям большего масштаба в стране, регионе или отрасли.

Диспозиция как ядро административно-правовой нормы выражается в определении прав, обязанностей и ответственности субъектов права. Установленные ею правила поведения предписывающего, дозволяющего и запрещающего характера могут содержаться в одной или нескольких статьях акта. Дело в том, что подобные правила нередко обладают операционными свойствами, т.е. регулируют целый ряд последовательно совершаемых действий. Их трудно свести к одному, к тому же простому, правомерному действию.

Формулирование диспозиции нормы имеет очень важное значение с двух точек зрения. Ее обоснованность служит прежде всего эффективному выбору способа решения социальной, экономической или иной задачи, метода регулирования отношений субъектов административного права. Ошибки и поспешность, юридические неточности создают у субъектов права неясные представления об их правах, обязанностях, ответственности и взаимоотношениях. К примеру, формула "решает" может иметь несколько юридических значений: "решает предварительно", "решает по согласованию", "решает совместно", "решает окончательно" и т.п.

Вместе с тем субъекты административного права с учетом диспозиции определяют варианты своих действий и решений. Нечеткость диспозиции или пассивность ее применения ведут к ожиданиям, бездействию или ошибочным решениям.

Административно-правовые нормы отличаются от других норм большей степенью взаимосвязанности не только внутри одного правового акта, но и в актах разных органов. Сказывается принцип их подзаконности и строгой иерархичности, позволяющий согласованно решать проблемы с помощью разных, но связанных и согласованных норм..

Санкция административно-правовой нормы содержит предусмотренную ею меру ответственности за нарушение или игнорирование правил, установленных диспозицией. Санкции неодинаковы по своему характеру. Собственно административно-правовые санкции чаще всего содержатся в том же акте либо как элемент конкретной нормы, либо как обеспечивающий элемент для ряда или многих норм данного акта. Чаще всего это меры административной ответственности (штраф и т.п.) за административные правонарушения. Подробнее об этом расскажем ниже.

Следует отметить, что в некоторых случаях применяется "веер санкций", часть которых относится к нормам других отраслей права. В этом видна не только связь норм различных отраслей, но и плотная "обеспеченность" административно-правовых норм санкциями других отраслей права.

Кратко изложенные выше характеристики административно-правовой нормы позволяют их правильно создавать, точно формулировать, находить удачную комбинацию. Незнание или игнорирование таких характеристик приводит к неумелому выбору видов норм, которые нередко не соответствуют виду решаемой задачи. Неверно понятая "правовая вариативность" ведет не к тому образу правомерного поведения, на который рассчитывает правотворческий субъект. Норма, сконструированная произвольно, к тому же не по правилам юридической техники, эффекта не

дает. Правовые акты уснащаются положениями, текстами скорее литературно-обиходными, нежели нормативно-структурированными, и их регулятивный смысл почти, утрачивается. Поэтому очень важно не только правильно и точно определить и сформулировать административно-правовые нормы, но и облечь их в структурные формы того или иного правового акта. Есть своя комбинация норм в статутных актах, в актах компетенционного характера, в актах процессуальных. Нахождение пропорции норм позволяет избегать их односторонности там, где нужна "полифония норм", и недооценки специфики актов, которые требуется полнее насытить, к примеру, процессуальными нормами.

Своя композиция таких норм встречается в актах органов исполнительной власти, своя и подчас более специфическая есть в законах и указах. Ведь у каждого акта, как отмечалось, свое место в правовой системе, своя юридическая сила и структура.

Административно-правовые нормы могут быть выражены в административном акте, во-первых, в одной статье, во-вторых, в нескольких статьях или группе статей, правовых институтах, в-третьих, в статьях, институтах однородных или смежных актов, в-четвертых, в "парных актах", когда распорядительным актом Правительства или министра утверждаются положения, правила, инструкции, содержащие набор взаимосвязанных норм. Таких случаев очень много. К примеру Закон РК «Об административном надзоре за лицами, освободившихся из мест лишения свободы»

Виды административно-правовых норм.

Административно-правовые нормы различны по своей регулятивной направленности и, соответственно, по своему юридическому содержанию.

Существуют различные критерии их классификации. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы характеризуются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т.е. фактически их административно-правовой статус. В материальных нормах находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти (государственного управления), должны действовать участники регулируемых управленческих отношений. Такие административно-правовые нормы нередко называют статичными. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный срок жалобу гражданина; нормы, определяющие основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти и т.п. Таким образом, материальные административно-правовые нормы определяют основы взаимодействия субъектов исполнительной власти и различного рода объектов управления, их взаимные возможности¹⁵.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Например, это нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан; порядок производства по делам об административных правонарушениях и т.п. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

Общая характеристика процессуальных административно-правовых норм нуждается в некоторых уточнениях. В частности, следует иметь в виду, что до сих пор проблема административного процесса относится к числу дискуссионных. Необходимые предпосылки для этого имеются независимой

¹⁵ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.. Административное право Российской Федерации. Учебник, - М., Зерцало, Теис, 1996, с. 55-62

от того, что в существующем сейчас виде процессуальной административно-правовые нормы неоднородны по своему управленческому и юридическому назначению. Не выделено административно-процессуальное законодательство; как правило, материальные и процессуальные нормы содержатся в единых нормативных актах. В соответствии со сложившимися в юридической теории и практику представлениями о процессе и процессуальной деятельности следует акцентировать внимание преимущественно на их юридической сущности, как это имеет места, например, в отношении уголовного и гражданского процесса. На подобной базе можно выделить административно-юрисдикционные нормы, регулирующие порядок рассмотрения и разрешения преимущественно во внесудебной форм различного рода административно-правовых споров. Имеется в виду реализация административной юрисдикции, т.е. принадлежащих соответствующим органам управления (должностным лицам) полномочий самостоятельной правовой оценке поведения лиц или организаций и применению в необходимых случаях установленных мер административно-принудительного характера (например, производство по делам об административных правонарушениях).

Налицо, следовательно, правоохранный аспект административно-юрисдикционных норм. Но управленческая деятельность не сводится только к юрисдикционной. Существенна значимость, например, подготовки и принятия управленческих решений, регистрационных, разрешительных и иных функций, широко используемых в процессе государственно-управленческой деятельности. Это также процессуальные действия. В силу этого административно-процессуальные нормы, регламентирующие многие позитивные стороны повседневной деятельности по управлению, прежде всего, практической работы аппарата управления, можно выделить в особую группу – административно-процессуальные нормы.

Иногда выделяют регламентарные (регулятивные) и правоохранные административно-правовые нормы. При этом

забывается, что регламентация или регулирование – общее свойство любых правовых норм, в том числе и направленных на правоохрану.

Прямое действие закона выражается в следующих формах:

- а) целеориентирующие нормы, в т.ч. определяющие задачи органов, принципы, термины;
- б) нормы, устанавливающие компетенционные рамки деятельности, как общие, так и по определенным вопросам;
- в) акты повседневного исполнения;
- г) воздержание от действий;
- д) фактические неюридические действия.

Заметим, что в практике реализации этого и других законов преобладает реагирование органов исполнительной власти на конкретные поручения и виды соответствующих действий. Это сужает сферу действия закона.

Правовое регулирование общественных отношений осуществляется с помощью административно-правовых норм, определяющих границы должного поведения их участников в сфере государственного управления. Этими нормами создается правовой режим поведения сторон (участников). Административно-правовыми нормами определяются права и обязанности участников регулируемых общественных отношений, а также их ответственность в случае нарушения прав и неисполнения обязанностей. Нормы административного права занимают важное место в системе казахстанского права, так как регламентируют широкий круг разнообразных общественных отношений. Ими определяются границы должного, допускаемого или рекомендуемого поведения людей, порядок деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, а также государственных и негосударственных предприятий, учреждений, организаций и трудовых коллективов в сфере исполнительной власти.

Административно-правовая норма - это мера должного или возможного (допускаемого, рекомендуемого) поведения людей, установленная государством и охраняемая специальными средствами.

Административно-правовая норма - норма права, регулирующая отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в процессе осуществления государственной деятельности.

Нормы административного права направлены на организацию, упорядочение и совершенствование отношений, которые складываются в сфере управления. Посредством административно-правовых норм определяются правовое положение и компетенция большинства органов исполнительной власти, органов управления, регламентируется их деятельность, ее формы и методы, порядок взаимоотношений с другими субъектами управления.

Нормы административного права определяют также правовое положение физических и юридических лиц в сфере государственного управления.

Административное законодательство содержит нормы, посредством которых обеспечивается охрана (защита) административно-правовых отношений от возможных нарушений. Охранительные нормы предписывают воздерживаться от совершения противоправных действий, регулируют отношения, связанные с применением мер административного принуждения.

Административно-правовые нормы содержат в себе юридически обязательные правила поведения, адресованные, прежде всего субъектам исполнительной власти (государственного управления). В качестве примера можно назвать нормы, содержащиеся в Конституционном Законе Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан». Объясняется данная особенность тем, что на характер административно-правовых норм оказывают определяющее влияние природа и социальное назначение государственно-управленческой деятельности. Соответственно и в современных условиях основным объектом

административно-правового регулирования по-прежнему остаются действия (поведение) исполнительных органов, их внутренних структурных подразделений, а также действующих от их имени должностных лиц. Административно-правовые нормы, следовательно, рассчитаны в значительной степени на регулирование организации и функционирования аппарата государственного управления.

Административно-правовые нормы, однако, не могут быть сведены к чисто «аппаратным». Роль этих норм значительно более многообразна, что прямо вытекает из сущности и назначения государственно-управленческой деятельности как формы практической реализации исполнительной власти. Соответственно аппарат управления «живет» не только и не столько интересами собственного бытия. Он повседневно связан как с нижестоящими звеньями, так и со всеми иными сторонами, действующими в сфере государственного управления, либо так или иначе затрагивающими ее интересы. В первом случае имеются в виду различного рода государственные по своему характеру образования (предприятия, корпорации, учреждения и т.п.), а во втором — негосударственные образования политического, социально-культурного, коммерческого типа, а также, что особенно важно подчеркнуть, граждане.

Следовательно, регулирующее воздействие административно-правовых норм весьма масштабно. В этом их универсальность, как универсальна (в смысле масштаба) сама деятельность по реализации задач и функций исполнительной власти.

При этом, конечно, надо иметь в виду, что административно-правовые нормы не регулируют отношения между гражданами.

Таковы наиболее отчетливо выраженные особенности административно-правовых норм. Эти нормы императивны, что выражается в односторонности содержащихся в них юридически-обязательных волеизъявлений полномочных органов.

3. Основные черты и виды административно - правовых отношений.

Любые общественные отношения преобразуются под воздействием соответствующих норм права, т.е. приобретают правовую форму - становятся правовыми отношениями. Стороны таких отношений становятся носителями взаимных юридических прав и обязанностей, а их связи - правовыми. Правовые отношения возникают в процессе реализации правовых норм, которые содержат общеобязательные государственные предписания.

Административно-правовые отношения - это регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления. Административно-правовые отношения - это урегулированные административно-правовыми нормами управленческие общественные отношения, в которых стороны выступают в качестве носителей взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовыми нормами.

Сторонами этих правовых отношений могут быть граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства, общественные объединения, государственные и негосударственные предприятия и учреждения, государственные служащие, органы исполнительной власти. Стороны участвуют в них как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовыми нормами. В этих правоотношениях выражен государственный интерес, т.е. практически реализуются задачи и функции государства.

Основные черты административно-правовых отношений:

1. Одной из сторон данных отношений является должностное лицо или орган исполнительной власти, наделенный государственно-властными полномочиями.
2. Одна из сторон административно-правовых отношений может применять принуждение в отношении другой стороны.

3. Многие органы исполнительной власти и их должностные лица обладают правом издания нормативных актов, действуя по поручению государства.
4. Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон, но согласие второй стороны не является обязательным.
5. Споры, которые могут возникать между участниками административно-правовых отношений, разрешаются, как правило, в административном порядке (несудебном).
6. В случае нарушений одной из сторон установленных требований она несет ответственность перед государством в лице его органов¹⁶.

Административно-правовые отношения, как и все другие правоотношения, имеют свою структуру, а именно системную совокупность взаимосвязанных обязательных элементов.

Элементы административно-правовых отношений.

1. Субъект - это участник (сторона) правоотношения в сфере исполнительной власти, наделенный соответствующими государственно-властными полномочиями по осуществлению управленческих функций. Обычно в качестве субъекта административно-правовых отношений выступает орган исполнительной власти и его должностные лица, в официальной форме выражающие волю и интересы государства. В определенных случаях в роли субъектов могут выступать суды (например, при рассмотрении административных дел) и общественные объединения при реализации своих управленческих функций (например, профсоюзы при управлении подведомственными санитарно-курортными учреждениями). В качестве субъектов административно-правовых отношений могут выступать и другие субъекты административного права.

2. Объект - это другой участник (сторона) правоотношения, т.е. это физические и юридические лица, которые наделены правами и обязанностями в сфере исполнительной власти, но в качестве управляемой

¹⁶ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.

стороны. Ими могут быть: граждане; государственные служащие; администрации государственных и негосударственных предприятий; органы исполнительной власти; местные органы самоуправления; иностранные организации.

3. Юридические факты - это фактические обстоятельства, с которыми правовые нормы связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Только при наличии юридического факта субъект административного права становится субъектом административных правоотношений. Юридические факты делятся на действия и события. Действия - результаты активного волеизъявления участника правоотношения. Они могут быть правомерными или неправомерными. События - это явления, не зависящие от воли людей, но имеющие юридическое значение (например, достижение определенного возраста, с чем связываются юридические последствия; смерть; стихийное бедствие).

Виды административно - правовых отношений.

1. В зависимости от особенностей участников отношений существуют следующие виды административно-правовых отношений:

- между вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти;

- между не соподчиненными субъектами исполнительной власти (между двумя министерствами, ведомствами);

- между органами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями;

- между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (финансовый контроль, административный надзор);

- между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления;

- между органами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, учреждениями (коммерческие структуры);

- между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

- между органами исполнительной власти и гражданами.

2. В зависимости от государственного устройства различают отношения, возникающие:

- между центральными органами исполнительной власти и исполнительными органами местного значения.

3. По содержанию бывают:

- материальные. Это отношения, регулируемые материальными нормами административного права. (За нецензурную брань гражданина привлекли к административной ответственности)

- процессуальные. Связаны с разрешением индивидуальных, конкретных дел и регулируются административно - процессуальными нормами (процедура привлечения мелкого хулигана к ответственности).

Отличия административно-правовых отношений от правоотношений других отраслей права.

1. Одной из сторон (участников) административно-правовых отношений является орган исполнительной власти или его должностное лицо, наделенное управленческими полномочиями государственного характера. Этот орган принимает решение, исполнение которого обязательно для управляемой стороны, и может применить, в отношении нее принуждение имеет место неравенство сторон, административно-правовые отношения невозможны между гражданами или негосударственными структурами.

2. Объектом административно-правового отношения является воля, сознание, действия управляемых в сфере исполнительной власти, которая охватывает все основные направления экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности.

3. Многие органы исполнительной власти и их должностные лица обладают правом издания нормативных правовых актов, поскольку действуют по поручению государства.

4. Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон, но согласие (желание) другой стороны не является обязательным.

5. Административно-правовые отношения выражают организационно-управленческую, исполнительно-распорядительную деятельность, осуществляемую определенными органами государства с целью обеспечения повседневного функционирования государства и его аппарата.

6. Споры, которые могут возникать между участниками административно-правовых отношений, разрешаются в большинстве случаев в административном (несудебном) порядке, т.е. путем непосредственно юридически властного и одностороннего распоряжения уполномоченного на то органа исполнительной власти (должностного лица).

7. В случае нарушения одной из сторон административно-правовых отношений нормативных требований она несет ответственность перед государством в лице его органов, каковыми являются, как правило, сами органы исполнительной власти¹⁷.

Административно-правовые отношения отличаются, прежде всего, от правоотношений гражданского, трудового, финансового и других отраслей права. Например, если административно-правовые отношения характеризуются неравенством сторон, могут возникать без согласия другой стороны, а споры между ними разрешаются преимущественно в административном порядке, то гражданско-правовым отношениям присущи иные признаки. В Гражданском кодексе РК сказано: “Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы

¹⁷ Коренев А.П. «Административное право РФ». Учебник, М.1997г.

договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты”. Отсюда ясно, что отношения между государственными предприятиями или между коммерческими структурами, основанные на хозяйственно-договорных началах, регулируются не административным, а гражданским правом, поскольку они связаны не с организационно-управленческой, а с хозяйственной деятельностью и гражданским оборотом.

Вывод: Под административно-правовым отношением понимается урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой.

РАЗДЕЛ 2. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Тема 4. Органы исполнительной власти, как субъекты административного права.

План лекции:

1. Понятие и характерные черты органа исполнительной власти.
2. Виды и классификация органов исполнительной власти.
3. Правовой статус органов исполнительной власти (высшие, центральные и местные).

Четкое разделение властей в конституции, законодательное закрепление системы и механизма деятельности органов исполнительной власти определяют важность и роль рассматриваемых институтов на современном

этапе развития нашего государства¹⁸. Одним из центральных пунктов процесса обновления общественной и государственной жизни является реформирование системы управления, его механизма и органов, что отмечено в одном из основных долгосрочных приоритетов развития нашего государства, в Послании Президента народу Казахстана «Казахстан – 2030». Ведь система управления и сеть его органов, и это закономерно, всегда приспособлялась к тем задачам, к той политической системе государства, которая главенствовала на данном этапе развития общества. И если сегодня мы говорим о новом этапе развития государства, то, соответственно, и система управления должна быть состыкована с требованиями каждого нового этапа. Для этого приходится идти на ломку бесконечных этажей пирамиды власти, управления и ее органов; идти к перестройки всего содержания, всей структуры органов власти, управления политикой, экономикой, культурой, социальной сферой, наукой, т.е. институтов, механизмов, кадров и т.д..

Вопросы совершенствования системы органов государственного управления сегодня особенно актуальны. Имеется необходимость дальнейшего углубления административных реформ. Следует завершить трансформацию прежде архаичного и неповоротливого государственного механизма в современный, способный управлять динамичными общественно-политическими процессами на базе лучшего мирового опыта и в интересах наших граждан.

В своих обращениях Президент также отмечает, что необходимо повысить эффективность работы самого Правительства как коллегиального органа и персональную ответственность каждого министра – члена Правительства. Необходимо сократить излишнее число государственных

¹⁸ Конституция Республики Казахстан, Алматы – 1995г.(с изм. и доп.), Конституционный Закон Республики Казахстан от 18.12.1995г. № 2688 «О Правительстве РК», Закон Республики Казахстан от 23.01.2001г. №148 «О местном государственном управлении в РК»

функций на центральном уровне власти, передав часть полномочий местным органам.

Повышение эффективности государственного управления и соответствующей системы органов власти предполагает четкое разграничение функций и полномочий между структурами, уровнями и звеньями этих органов.

В лекции раскрывается основной институт административного права, определяющий вопросы организации и деятельности такого главного субъекта государственного управления, как органа исполнительной власти.

1. Понятие и характерные черты органа исполнительной власти

Проблеме понятия и определения органа государства (государственного органа), и в частности органа исполнительной власти (государственного управления), посвящено много трудов специалистов разных отраслей права. Причем интерес к ней, как и вообще к теории органов государства, учитывая характер Советского государства, господство административно-командной системы, главными рычагами которых были партийный аппарат и государственные органы, постоянно возрастал. Среди ученых, активно занимающихся этой проблемой, можно отметить Ю.М.Козлова, П.Т.Василенкова, Б.М.Лазарева, У.А.Ямпольскую, И.Л.Бачило, В.М.Манохина, В.Г.Вишнякова, М.И.Пискотина, Б.Н.Габричидзе, И.Н.Пахомова, С.С.Алексеева, Ю.А.Тихомирова, Я.Н.Уманского, А.А.Таранова, В.Н.Уварова и др. В их трудах в известной мере заложены теоретические основы, фундамент современного понимания характера и специфики государственного, и в частности административного органа. Определенный вклад в разработку данной проблематики внесли зарубежные конституционалисты и административисты: Н.Старосьцяк, М.Прело,

Б.Гурней и др.¹⁹ Несмотря на усилия названных ученых, проблематика теории органов государства во многом остается недостаточно разработанной, а интерес к ней во всех странах СНГ, особенно России и в частности в Казахстане, в связи с глубокими политическими и социально-экономическими преобразованиями не только не снижается, а непрерывно возрастает, о чем свидетельствуют труды последних лет (российских ученых – С.С.Алексеева, Р.З.Лившица, Ю.А.Тихомирова, К.С.Бельского и казахстанских - А.П.Асылбекова, А.А.Таранова, В.Н.Уварова), а также практические преобразования органов системы государственного управления нашей республики.

Почти все названные авторы значительное внимание уделили проблеме теории и определения органа государства.

Новый и значительный импульс к разработке этих проблем дала Конституция Республики Казахстан 1995г.: на ее основе проводятся новые теоретические и прикладные исследования²⁰. Конституция Республики Казахстан внесла новый и существенный вклад в теорию органов государства, и в частности в определение и классификацию этих органов.

Во-первых, конституция установила: народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти.

Закрепляя принцип разделения властей, Конституция провозгласила в соответствии с указанным принципом деление государственных органов на органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Конституция РК включила в понятие «органы государственной власти» не только органы законодательной власти, как в предыдущих конституциях, но и органы исполнительной власти и органы судебной власти. Такие

¹⁹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М.: НОРМА-ИНФРА. М, 1998. – 622с.

²⁰ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право РФ. М., 1996г. – 560с. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1996г.- 352с. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан. – Алматы, 1998г. – 520с. Сартаев С.С. и др. Конституционное право Республики Казахстан. Учеб. пособие. Алматы, 1994г. – 460с. Уваров В.Н. Теория государственного управления. Часть 1,2,3. Учеб.пособие. Алматы:КазГЮА, 2000,2001,2003г. – 220с. Токтыбеков А.А. Теоретические основы реформирования государственного управления // В кн.: Модернизация: мировой опыт и современный Казахстан. – Ч.1. Алматы, 1998. С.51-60.

изменения оказывают существенное влияние на характер и понятие самого органа государства, на его теоретическое осмысливание.

Тем не менее не все критерии, основания, признаки, которые считались бы общепризнанными при характеристике и определении органа, еще выработаны.

В некоторых случаях вообще не даются определения органа исполнительной власти, а лишь утверждается, что орган исполнительной власти – всегда орган государственного управления, в то время как не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти.

Свое определение государственного органа, а не органа исполнительной власти дает Д.Н.Бахрах: «Государственный (муниципальный) орган – это организованный коллектив, образующий самостоятельную часть государственного аппарата (аппарата местного самоуправления), наделенную собственной компетенцией, выполняющую публичные функции, структура и деятельность которых регламентированы правом»²¹. Такой вариант возможен, хотя не совсем понятно, что понимается под термином «публичные функции».

Имеется еще одно, достаточно развернутое определение: «Орган исполнительной власти представляет собой такую организацию, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет компетенцию, структуру, территориальный масштаб деятельности, образуется в порядке, установленном законом или другим нормативным правовым актом, пользуется определенным методом в работе, наделена правом выступать по поручению государства и призвана в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственным, социально-культурным строительством, заниматься межотраслевым управлением»²².

²¹ Бахрах Д.Н. Органы государства. Пермь, 1982г. – 220с.

²² Овсянко Д.М. Органы исполнительной власти. Св-к., 1992г. – 186с.

В этом развернутом определении названы лишь некоторые из элементов, которые могут быть отнесены к общей характеристике органа государства или органа исполнительной власти.

Чтобы сформулировать более или менее адекватное определение органа государства (государственного органа или органа исполнительной власти), на наш взгляд, в начале необходимо рассмотреть, каким образом эти проблемы исследовали Ю.М.Козлов, Б.М.Лазарев, П.Т.Василенков, Ю.А.Тихомиров, Б.Н.Габричидзе, В.Н.Уваров и др.

Ю.А.Тихомиров, например, полагает, что для государствоведения в целом одним из ключевых может быть понятие «государственный институт». Это относительно самостоятельный структурный элемент государственной организации, оформленный в организационно-правовом отношении и предназначенный для решения определенных государственных задач. Возможно выделение трех типов государственных институтов, в частности организационно-функциональных, главную разновидность которых представляют государственные органы. Не касаясь вопроса о приемлемости предлагаемой Ю.А.Тихомировым классификации государственных институтов, следует признать правильным его выводы о том, что эти институты охватывают не только органы государства, но и все клетки государственной организации, поскольку в действительности ее устройство и функционирование намного богаче; об основных моментах законодательной регламентации государственных институтов, в частности о закреплении главных элементов того или иного института (его природы, цели, порядка создания и функционирования и др.); об установлении с помощью закона ряда основных элементов статуса государственных органов (характеристика системы органов, порядка формирования, основных задач и направлений деятельности, форм взаимоотношений с иными звеньями государственного аппарата)²³.

²³ Тихомиров Ю.А. Государственные институты и закон // Советское государство и право. 1980. № 10. С.39.

В свое время было высказано мнение, что конституционный статус (а именно он в первую очередь регулирует государственные институты, в том числе органы государства) становится все более содержательным и динамичным. Он включает: 1) политическую и государственно-правовую характеристику основных органов государства; 2) определение места различных видов органов в общегосударственной системе, дифференциацию систем, подсистем и видов органов, а также их соотношение друг с другом; 3) основы взаимоотношений органов между собой; 4) закрепление важнейших принципов их организации и деятельности; 5) установление основ компетенции; 6) виды правовых актов органов и их место в системе.²⁴

Конституционные основы системы органов государственного управления охватывают все те нормы Конституции, которые закрепляют: а) систему органов государственного управления; б) порядок их образования; в) их правовой статус, подотчетность и взаимоотношения с представительными органами; г) компетенцию этих органов; д) правовую основу их деятельности, наименование издаваемых ими правовых актов и порядок отмены последних. В целом, на наш взгляд вывод правильный. Однако он требует некоторых уточнений.

Во-первых, правовой статус охватывается конституционными нормами частично. Существуют такие нормы текущего законодательства, которые в совокупности образуют правовой статус органа.

Во-вторых, дело не только в наименовании правовых актов. Первостепенное значение имеет установление видов правовых актов и их места в правовой системе.

В-третьих, Конституция определяет взаимоотношения органов государственного управления не только с представительными органами, но и с другими, например с органами прокуратуры.

²⁴Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства. М., 1982г. 226с.

Проанализируем подробнее соотношение конституционного и правового статуса органов государства. Итак, конституционным статусом охватываются многие важнейшие, основополагающие элементы органа, но далеко не все.

Выявление правового статуса органа предполагает ответы на следующие вопросы: а) чьим органом является данный орган; б) к какому виду относится по основному содержанию своей деятельности: орган государственной власти, орган государственного управления, суд, прокуратура, орган народного контроля; в) кто его учреждает, образует, формирует личный состав; г) кому он подчинен, подотчетен, подконтролен, поднадзорен и перед кем ответственен, кто может отменять, приостанавливать, изменять и опротестовывать его акты; д) какова компетенция органа; е) кто ему подчинен, подотчетен, подконтролен, чьи акты он может отменять, приостанавливать, изменять, опротестовывать и т.л.; ж) какова юридическая сила актов данного органа, каковы официальные наименования этих актов; з) какими государственными символами он может пользоваться и т.д.; и) каковы источники финансирования; к) обладает ли он правами юридического лица. Иногда к числу элементов правового статуса органа относят также его внутреннюю структуру, основные формы деятельности, виды издаваемых правовых актов. Такое расширение элементов правового статуса государственного органа в целом оправдано.

Таким образом, конституционный и правовой статусы – понятия близкие, родственные, но не идентичные. Соотношение между конституционным статусом и правовым сравнимо с соотношением Конституции как основного закона с развивающим и конкретизирующим конституционные нормы и положения законодательством. Конституция сравнительно стабильна, а текущее законодательство меняется.

Как видно из этого, имеются различные взгляды и понятия относительно определения органа государства. В частности, утверждается, что орган государства представляет собой основную часть механизма государства, непосредственно и от имени государства осуществляющего его задачи и

функции посредством определенного вида государственной деятельности; в этих целях орган наделен государственно-властными полномочиями.

При анализе и формулировании определения органа государства достаточно оригинальный подход применил Б.М.Лазарев. Некоторые высказанные им предложения являются весьма полезными и будут применены нами при характеристике и определении органа исполнительной власти. В начале своего анализа Б.М.Лазарев дает общую характеристику органов как звеньев механизма всякого социального управления, т.е. проявляет широкий философский подход при анализе проблемы органов.

При таком подходе орган может рассматриваться как одна из разновидностей социального института, т.е. учреждения (установления), призванного выполнять конкретные публичные функции, регулировать поведение, деятельность людей ради удовлетворения тех или иных индивидуальных, групповых или общественных потребностей. Во всех социальных группах, где имеются хотя бы зачатки организации, кто-то представляет ее интерес во вне, определяет образ поведения членов группы, принимает решения от имени организации. Б.М.Лазарев сделал следующий вывод: «Орган Советского государства – это прежде всего определенная государственная институция (установление). Орган учреждается государством, образуется в установленном им порядке... выступает по уполномочению его во вне»²⁵.

Это несколько иной подход по сравнению с утверждением большинства авторов, что орган государства – основная часть аппарата.

Использование термина «институция» применительно к исполнительной власти, как, впрочем, и ко всей системе государственной власти, не должно носить абсолютного и безоговорочного характера. Необходимы определенные рамки, границы, пределы. Думается, что в принципе Б.М.Лазарев был прав, подчеркивая этот момент. Словом, не каждое

²⁵ Органы Советского общенародного государства. М., 1982г. – 228с.

государственное установление и институт – орган государства. Орган – особая, специфическая категория из числа государственно-правовых институтов и понятий.

В государстве имеется не мало структурных частей, подразделений государственных органов, которые условно могут быть названы государственными институциями. Но это не значит, что они безоговорочно относятся к органам государства. Например, отдел кадров, плановый отдел министерства – важные его функциональные подразделения, не являющиеся органами государства. Итак, условность формулировки «государственная институция» при определении органа государства очевидна. По нашему мнению, более четко, обоснованно определение органа государства как составной части государственного аппарата – механизма государства. При таком подходе становится ясным, что речь идет об организационно выделенной, относительно обособленной и самостоятельной части единого целого, которым является механизм государства.

Поэтому орган государства – это государственная институция с соответствующим личным составом, официально представляющая наше государство и действующая по его поручению, участвующая в осуществлении его функций, наделенная для этого властными полномочиями и несущая ответственность перед государством за свою деятельность.

Такое определение возможно, но требует существенных корректив и дополнений. Следует иметь в виду, что Конституция Республики Казахстан, базируясь на принципе разделения властей, серьезно видоизменила терминологию, само деление и классификацию органов государства.

Общепринятым является общее понятие органа государства. Среди специалистов преобладает мнение об обязательности ряда признаков, которые свойственны каждому органу государства.

Учитывая ранее высказанные соображения можно считать наиболее приемлемым следующий вариант формулировки органа государства – это составное и в то же время относительно обособленное подразделение

государственного аппарата, которое участвует в осуществлении задач и функций государства и действует от его имени и по его поручению; имеет соответствующую компетенцию и структуру; наделено установленным законодательством объемом властных полномочий; применяет присущие ему формы и методы деятельности²⁶.

Теперь перейдем к непосредственному анализу исполнительной власти в соответствии с концепцией Конституции РК, исследованию и формулированию понятия «орган исполнительной власти».

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, что безусловно отражается на характере и определении органа исполнительной власти. Рассмотрим признаки такого органа, а затем сформулируем его определение и кратко охарактеризуем виды органов исполнительной власти для того, чтобы в дальнейшем исследовать вопросы их классификации и правового положения, что в наших следующих вопросах дипломной работы. Приведем признаки органа исполнительной власти.

Орган исполнительной власти:

- 1) составная часть механизма (системы) исполнительной власти;
- 2) действует или функционирует в сфере исполнительной власти, а не какой-то другой;
- 3) выступает по поручению и от имени государства;
- 4) осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера;
- 5) обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

Таким образом, на основании рассмотренных положений по данному вопросу, можно выделить следующее: орган исполнительной власти – это составная часть механизма или системы исполнительной власти; действует в

²⁶ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М.: НОРМА-ИНФРА. М., 1998.

сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

2. Виды и классификация органов исполнительной власти.

Виды органов исполнительной власти отражают особенности разновидностей данных органов, их организационно-структурное строение, задачи, функции и полномочия, т.е. компетенцию, формы и методы деятельности.

Следует отметить, что согласно Конституции РК активное участие в осуществлении каждой из трех конституционно закрепленных ветвей власти принимает Президент, в том числе и исполнительной, но основным здесь является то, что именно он осуществляет государственную власть, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Статус органов исполнительной власти (и система) прошел довольно существенную эволюцию. Этот вопрос стоит рассмотреть.

Так, 7 февраля 1992 года, т.е. по существу в начале глубоких политических и социально-экономических преобразований в республике в связи с обретением независимости, Президент Республики Казахстан издал ряд указов, посвященных реформе исполнительной власти. Среди них особо выделялся Указ «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления РК в условиях экономической реформы (от 07.02.92г.)²⁷.

Этим Указом предусматривались крупные нововведения в организации исполнительной власти в рамках нашего нового самостоятельного

²⁷ Указ Президента Республики Казахстан от 07.02.1992г. «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления РК в условиях экономической реформы»

государства, в изменениях видов органов исполнительной власти, их характера и правового статуса.

Организационно-правовыми формами исполнительной власти являлись министерства, комитеты.

До сегодняшнего дня, вышеуказанные формы, а значит, и система органов исполнительной власти менялись в процессе издания Президентом РК аналогичных Указов в свете реформирования системы государственного управления более десяти раз (10.02.96г., 10.10.97г., 22.01.99г., 28.08.2002г. и 29.09.2004г. и др.). Комитеты преобразовывались в государственные комитеты, различные ведомства, в системе органов исполнительной власти отдельно появлялись департаменты, ведомства, агентства. Сегодня мы пришли к существовавшим ранее и общепризнанным организационно-правовым формам – министерствам и комитетам²⁸.

К видам органов исполнительной власти принято относить Президента РК, **высшие органы** – Правительство РК, **центральные органы** – министерства и комитеты, **местные органы** - акиматы.

Министерства (отраслевые ведомства) – это центральные органы исполнительной власти (государственного управления), действующие на основе и во исполнение законов, наделенные необходимым объемом государственно-властных полномочий, осуществляющие руководство порученными им отраслями управления (в области хозяйственной, социально-культурной, административно-политической деятельности) и призванные нести ответственность за их состояние и развитие.

Комитеты (межотраслевые органы) – это государственные органы исполнительной власти, действующие на основе и во исполнение законов и наделенные государственно-властными полномочиями в целях согласования,

²⁸ Указ Президента Республики Казахстан от 07.02.1992г. «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления РК в условиях экономической реформы», Указ Президента Республики Казахстан от 22.01.97 «О мерах по дальнейшему повышению эффективности государственного управления в РК», Указ Президента Республики Казахстан от 22.01.1999. «О совершенствовании системы государственного управления в РК», Указ Президента Республики Казахстан от 28.08.2002г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления РК» Указ Президента Республики Казахстан от 12.03.2010г. «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан».

регулирования, контроля и направления отдельных сторон деятельности не подчиненных им (не входящих в их систему) органов и организаций для обеспечения единства при решении вопросов, имеющих общегосударственное либо административно-территориальное значение²⁹.

Говоря об организационно-правовых формах исполнительной власти следует рассматривать условия их правовой регламентации.

Так, **Министерство** является центральным исполнительным органом Республики, осуществляющим руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также в пределах, предусмотренных законодательством, - межотраслевую координацию. Министерство образуется, реорганизуется и упраздняется Президентом Республики по предложению Премьер-Министра Республики. Министерство полномочно в пределах своей компетенции самостоятельно принимать решения по вопросам, не отнесенным к компетенции Правительства Республики. Структура министерства утверждается соответствующим министром. Структурными подразделениями министерства являются **ведомства, департаменты и управления**. Коллегия министерства является консультативно-совещательным органом при министре. Численный и персональный состав коллегии утверждается министром из числа руководителей структурных подразделений министерства. Решения, принимаемые министерством, оформляются приказами министра.

Центральным исполнительным органом, не входящим в состав Правительства, является **агентство** Республики Казахстан, образуемое, реорганизуемое и упраздняемое Президентом Республики по предложению Премьер-Министра Республики. Агентство осуществляет руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также в пределах, предусмотренных законодательством, - межотраслевую координацию и иные специальные исполнительные и разрешительные

²⁹ Министерства, государственные комитеты и ведомства Союзной республики. / Совершенствование правового статуса и деятельности. Под. ред. В.И.Семенкова, В.И.Шабайлова. – Минск, 1984г. – 272с.

функции. Структура агентства утверждается его руководителем - председателем - и состоит, как правило, из департаментов и управлений. При председателе агентства образуется коллегия, являющаяся консультативно-совещательным органом. Численный и персональный состав коллегии утверждается председателем агентства. Актами агентства являются приказы председателя агентства.

Не менее важным структурным элементом системы является – **Ведомство** - комитет центрального исполнительного органа Республики. Ведомство может иметь свои территориальные подразделения. Ведомство образуется, реорганизуется и упраздняется Правительством Республики по представлению руководителя соответствующего центрального исполнительного органа. Ведомство, в пределах компетенции центрального исполнительного органа Республики, осуществляет специальные исполнительные и контрольно-надзорные функции, а также межотраслевую координацию либо руководство подотраслью (сферой) государственного управления. Формой акта, издаваемого ведомством, является приказ руководителя ведомства. Структура, компетенция и порядок взаимодействия ведомства с иными государственными органами определяются Правительством³⁰.

Закон о Правительстве также предусматривает функционирование консультативно-совещательных органов: Комиссии, советы и иные консультативно-совещательные органы образуются при Правительстве Республики для выработки предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства. Консультативно-совещательные органы возглавляет Премьер-Министр, его заместители, члены Правительства. Решения консультативно-совещательных органов при Правительстве носят рекомендательный характер.

³⁰ Конституционный Закон Республики Казахстан от 18.12.1995г. № 2688 «О Правительстве РК» . с.22-24

Следует также иметь в виду, что министерства и комитеты наделены рядом общих и специфических признаков, характеризующих их роль и место в системе государственного механизма. К которым к примеру можно отнести предмет их деятельности, компетенция, средства ее реализации и обеспечения, формы и методы работы.

Органы исполнительной власти создаются только с такими наименованиями и статусом, которые предусмотрены Указом Президента РК «О совершенствовании системы государственного управления». Придание им иного статуса не допускается.

Далее, обратимся к проблеме классификации органов исполнительной власти. Рассмотрим ее основы на примере хозяйственной отрасли управления - природопользовании (деятельности органов исполнительной власти в этой области).

Классификация органов исполнительной власти означает их деление, группирование по определенным критериям, основаниям, признакам и параметрам.

Конституционное и принятое впоследствии на его основе законодательство закрепило сложную систему органов осуществляющих государственное управление. Унитарный характер государственного устройства Казахстана predetermined, как уже отмечалось, отношения «общереспубликанские центральные органы – местные органы».

Вопросы классификации органов исполнительной власти в правовых исследованиях механизма управления занимают особое место. Существующие по этому поводу мнения можно разделить на несколько позиций.

Так, первая позиция - систематизированная классификация органов государственного управления в зависимости от их компетенции на общегосударственные и ведомственные хозяйственно-отраслевого управления.

Вторая позиция, классифицирует органы управления на органы общей, ведомственной и специальной компетенции. Данная классификация органов государственного управления самая распространенная, ее придерживаются большинство ученых.

Не разделяет вышеуказанную точку зрения, О.А.Кичатова. Считая, что «деление органов государственного управления на органы ведомственной и специальной компетенции не основано на специфике их компетенции, на оценке их роли в решении задач определенного комплекса ...», выделяет только органы общей и специальной компетенции³¹. Таким образом, образуется другая позиция, которой придерживается и коллектив авторов под руководством А.А.Таранова³².

Существует и несколько расширенная классификация таких органов. Органы специальной компетенции делят на координационные (решающие комплексные задачи) и отраслевые (выполняющие конкретные функции в отношении отдельных объектов); функциональные (выполняющие межведомственные функции в области координации и управления деятельностью например по охране природы и использования природных ресурсов) и отраслевые (ведомственные – на которые возложены функции по непосредственному управлению охраной и использованием конкретных объектов природы); комплексные (выполняющие все задачи или блок природоохранных задач); отраслевые (сосредотачивающие главное внимание на охране и использовании отдельных природных объектов) и функциональные (выполняющие одну или несколько родственных функций в отношении всех природных объектов).

Е.Б.Ерофеев, подразделяет органы государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды на органы общей,

³¹ Проблемы деятельности органов исполнительной власти в СССР. Под. Ред. Н.Т.Осипова, Ленинград, 1979г. с.58-64.

³² Административное право РК: Часть особенная. – Алматы, 1997г. С 95.

межотраслевой и отраслевой компетенции³³, что в научной юридической литературе вызывает ряд сомнений³⁴.

М.М.Бринчук, делит органы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием на следующие три группы: органы общей компетенции, специальной компетенции и функциональные органы³⁵. Развивая эту классификацию, С.Д.Бекишева, органы специальной компетенции подразделяют еще на комплексные и отраслевые³⁶.

Как правильно замечает С.Д.Бекишева, «органы государственного управления в данной области (как собственно и во всех других отраслях управления) довольно сложно классифицировать в связи с нескончаемой чехардой, вереницей реорганизаций этих органов, их слиянием и разъединением, вследствие чего их компетенция варьируется от специальной до функциональной»³⁷. Критерии классификации органов государственного управления давно разработаны наукой административного права. Их (органы) различают по порядку образования, порядку разрешения подведомственных вопросов, по характеру компетенции, по признаку территориальности³⁸.

Из предлагаемых классификаций системы органов государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды видно, что большинство ученых экологов разделяют органы лишь по их объему компетенции. Тем самым, игнорируются основы их полной классификации. При таком узком подходе вряд ли можно полно изучить особенности организации и деятельности органов государственного управления,

³³ Ерофеев Б.В. Экологическое право России. – М., 1996. с.212-213.

³⁴ Бекишева С.Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности прокуратуры и МВД РК: Дисс. К.ю.н. – Алматы, 2000г. с.28

³⁵ Бринчук М.М. Экологическое право России. – М.,1998. с. 226

³⁶ Бекишева С.Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности прокуратуры и МВД РК: Дисс. К.ю.н. – Алматы, 2000г. с. 28-29.

³⁷ Бекишева С.Д. Проблемы охраны окружающей среды в деятельности прокуратуры и МВД РК: Дисс. К.ю.н. – Алматы, 2000г. – 180с.

³⁸ Ю.М.Козлов. Органы Советского государственного управления. – М., 1960. – 151с.

установить закономерности во взаимосвязях отдельных органов, правильно объяснить их, а значит, и совершенствовать деятельность³⁹.

С учетом существующих фундаментальных научных разработок Ю.М.Козлова, Б.М.Лазарева и др., нами предлагается на рассмотрение следующая ее структура (на примере организации деятельности органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования). Таким же образом классифицируется и вся система органов исполнительной власти в целом.

Необходимо отметить, что классифицируя органы осуществляющие государственное управление (исполнительно-распорядительную деятельность, органы исполнительной власти), обязательно учитываются несколько основных признаков: правовое положение органа; его место в общей системе органов управления; специфику его организации и деятельности. При этом, главным признаком будет тот, который характеризует деятельность этого органа (или органов), выделяет их в особую самостоятельную одноименную группу⁴⁰.

Итак, в зависимости от **территориального масштаба деятельности и занимаемого места в общей системе** органы исполнительной власти осуществляющие государственное управление природопользованием и охрану окружающей среды можно разделить на **высшие, центральные (вышестоящие) и местные (нижестоящие)**:

Высшие органы:

- Правительство Республики Казахстан.

Центральные органы – вышестоящие органы, деятельность которых распространяется на всю территорию республики:

- Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан;
- Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан;

³⁹ Советское административное право. / Государственное управление и административное право. Под. Ред Ю.М.Козлова, Б.М.Лазарева, А.Е.Лунева, М.И.Пискотина. – М., 1978. – 357с.

⁴⁰ Советское административное право. / Государственное управление и административное право. Под. Ред Ю.М.Козлова, Б.М.Лазарева, А.Е.Лунева, М.И.Пискотина. – М., 1978. с. 168.

- Министерство здравоохранения Республики Казахстан;
- Министерство внутренних дел Республики Казахстан и др.;
- Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан и др.

Местные органы – нижестоящие органы, деятельность которых распространяется на одну или несколько административно-территориальных единиц:

- Акиматы;
- Территориальные управления и отделы центральных органов государственного управления.

Отношения органов по вышеуказанной схеме строятся на основе принципа демократического централизма. Местные органы ответственны перед соответствующими центральными, им подотчетны, те в свою очередь, перед высшими. Правовые акты центральных органов обязательны, соответственно, для исполнения местными. Тем не менее, местные органы государственного управления в пределах своей компетенции решают многие задачи вполне самостоятельно. Как правило, вышестоящие органы не вмешиваются в оперативную деятельность нижестоящих, однако контролируют их деятельность. Правовые акты нижестоящих органов должны соответствовать вышестоящим. В противном случае такие акты могут быть отменены или приостановлены вышестоящим органом .

Органы исполнительной власти, в зависимости от **объема их компетенции** можно разделить на **органы общей компетенции и специальной (комплексные, отраслевые, функциональные)**. В зависимости от **характера компетенции рассматриваемые органы относятся к хозяйственно-экономической сфере управления**. Определяя предметную направленность их компетенции, с учетом объектов природы их можно разделить на органы управления **земельным фондом и недрами; охраной и использованием атмосферного воздуха и водных ресурсов;**

органы управления лесными ресурсами; охраной, воспроизводством и использованием животного мира:

Органы общей компетенции (решающие в общем числе и экологические задачи):

- Правительство РК;
- Местные органы государственного управления РК (акиматы).

Органы специальной компетенции (наделенные специальными экологическими функциями):

Комплексные (выполняющих все или блок природоохранных задач):

- Министерство охраны окружающей среды РК;
- Министерство сельского хозяйства РК.

Отраслевые (организующие охрану и использование отдельных природных объектов):

- Комитет геологии и охраны недр Министерства энергетики и минеральных ресурсов РК;
- Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства РК;
- Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства РК;
- Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК;
- Комитет по управлению земельными ресурсами; и др.

Функциональные (осуществляющие одну или несколько экологических функций в части всех природных объектов):

- Комитет по атомной энергетике Министерства энергетики и минеральных ресурсов РК;
- Министерство здравоохранения РК;
- Министерство внутренних дел РК и др.

В зависимости от **предметной направленности компетенции** органов исполнительной власти:

В области управления земельным фондом и недропользованием (Правительство РК; Местные органы государственного управления РК

(акиматы), а также территориальные управления специально уполномоченных органов на местах; Комитет по управлению земельными ресурсами; Министерство охраны окружающей среды и др.)

В области охраны и использования атмосферного воздуха и водных ресурсов (Правительство РК; Местные органы государственного управления РК (акиматы), а также территориальные управления специально уполномоченных органов на местах; Комитет по управлению земельными ресурсами; Министерство охраны окружающей среды; Органы дорожной полиции МВД РК и др.)

В области управления лесными ресурсами (Правительство РК; Местные органы государственного управления РК (акиматы), а также территориальные управления специально уполномоченных органов на местах; Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства РК и др.)

В области охраны, воспроизводства и использования животного мира (Правительство РК; Местные органы государственного управления РК (акиматы), а также территориальные управления специально уполномоченных органов на местах; Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства РК; Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства РК и др.)

Вышеуказанную систему органов государственного управления в данной области (а равно как и в других областях) можно также разделить с учетом объема их компетенции на органы общие и специальные.

Органы исполнительной власти, с учетом **порядка разрешения подведомственных им вопросов** можно разделить на органы **коллегиального** и **единоначального** управления. В коллегиальном органе решение по обсуждаемому вопросу выносится на коллективных заседаниях. Такие органы, в основном, решают вопросы, касающиеся сразу нескольких

отраслей государственного управления. В единоначальном органе подобные вопросы решаются единолично, его руководителем⁴¹.

Коллегиальные органы:

- Правительство РК;
- Местные органы государственного управления РК (Акиматы).

Единоначальные органы:

- Министерство охраны окружающей среды Республики Казахстан;
- Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан;
- Министерство здравоохранения Республики Казахстан;
- Министерство внутренних дел Республики Казахстан;
- Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан и др.

Органы исполнительной власти можно классифицировать и с учетом источника их финансирования – бюджетные и само финансируемые (за счет определенных отчислений подведомственных организаций).

Таким образом, на основании рассмотренных положений по данному вопросу, можно выделить следующее: в административно-правовой литературе принято классифицировать органы исполнительной власти в зависимости от **территориального масштаба их деятельности и занимаемого места в общей системе на высшие, центральные (вышестоящие) и местные (нижестоящие);** в зависимости от **объема их компетенции на органы общей компетенции и специальной (комплексные, отраслевые, функциональные).** Органы исполнительной власти также делятся в зависимости от **предметной направленности их компетенции,** с учетом **объема их компетенции** на органы **общие и специальные,** с учетом **порядка разрешения подведомственных им вопросов** на органы **коллегиального и едино начального** управления. Органы исполнительной власти можно классифицировать и с учетом

⁴¹ Советское административное право. / Государственное управление и административное право. Под. Ред Ю.М.Козлова, Б.М.Лазарева, А.Е.Лунева, М.И.Пискотина. – М., 1978. с. 172-174.

источника их финансирования – бюджетные и само финансируемые (за счет определенных отчислений подведомственных организаций). Таковы основные критерии их классификации.

3. Правовой статус органов исполнительной власти (высшие, центральные и местные).

Высшие органы исполнительной власти (Правительство РК)

В Конституции 1995 года, в которой четко проведен принцип разделения властей и исключена идея полновластия Советов, по-новому представлены концепция исполнительной власти, а также пути, формы и органы, ее осуществляющие. В первую очередь, это качественно новый статус как главного органа исполнительной власти – Правительства Республики Казахстан, который заложен в самой Конституции и продолжен, развит и конкретизирован в Конституционном законе «О Правительстве РК»⁴².

Давая общую характеристику Правительству РК как органу, осуществляющему исполнительную власть РК, необходимо выделить его главные, наиболее существенные черты и особенности, отличающие его от других органов в системе исполнительной власти. При этом следует подчеркнуть, что имеется в виду именно те черты и особенности статуса Правительства, которые непосредственно составляют его конституционный статус либо прямо вытекают из него. Тем самым обуславливаются и подчеркиваются одновременно характер, степень охвата, объем регулирования и изучения соответственно конституционным правом таких феноменов, как исполнительная власть в целом и Правительство Республики Казахстан в частности.

⁴² Конституция Республики Казахстан, Алматы – 1995г.(с изм. и доп.), Конституционный Закон Республики Казахстан от 18.12.1995г. № 2688 «О Правительстве РК»

Более развернуто вопросы его структуры, состава, компетенции, организации деятельности, правовые акты и т.д. раскрываются именно в курсе административного права. Хотя грани между этими отраслями права подчас трудноуловимы⁴³.

Итак, рассмотрим основные положения вышеуказанных моментов (компетенцию, порядок организации и деятельности Правительства РК).

Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью. Говоря об образовании и составе Правительства следует выделить то, что: Правительство образуется Президентом Республики в порядке, предусмотренном Конституцией Республики Казахстан. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Республики Премьер-министром Республики в десятидневный срок после назначения Премьер-министра. Структуру Правительства образуют министерства и иные центральные исполнительные органы. В состав Правительства входят члены Правительства - Премьер-Министр Республики, его заместители, министры и иные должностные лица Республики.

Член Правительства Республики Казахстан приносит народу и Президенту Казахстана присягу следующего содержания:

«Перед народом и Президентом Республики Казахстан торжественно клянусь посвятить все свои силы и знания делу экономического и духовного развития моей Родины - Республики Казахстан, строго соблюдать Конституцию и законы государства, во всех своих действиях следовать принципам законности и справедливости, гражданского и международного согласия, верно служить народу Казахстана, укреплять государственность и авторитет моей страны в мировом сообществе. Клянусь». Присяга членов Правительства принимается Президентом Республики в порядке, им определяемом.

⁴³ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. ИНФРА. М, 1998. с.63.

Правительство Республики действует в пределах срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики. Правительство Республики исполняет свои обязанности до утверждения нового состава Правительства Республики.

Сложение полномочий перед вновь избранным Президентом Республики осуществляется путем подачи Правительством письменного заявления, адресованного вновь избранному Главе государства и подписанного членами Правительства.

Заявление о сложении полномочий подается после официального вступления в должность вновь избранного Главы государства.

Сложение полномочий Правительства означает прекращение полномочий его членов.

Правительство и любой его член вправе заявить Президенту Республики о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций. В отставку подают также члены Правительства, не согласные с проводимой Правительством политикой или не проводящие ее. Правительство заявляет Президенту Республики о своей отставке при выражении Парламентом вотума недоверия Правительству в случаях, предусмотренных подпунктом 7) статьи 53 и пунктом 7 статьи 61 Конституции. Президент Республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки. Принятие отставки означает прекращение полномочий Правительства либо соответствующего его члена. Принятие отставки Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей⁴⁴.

Президент Республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-

⁴⁴ Конституционный Закон Республики Казахстан от 18.12.1995г. № 2688 «О Правительстве РК»

министра означает прекращение полномочий всего Правительства. Освобождению от занимаемой должности подлежат члены Правительства, не согласные с проводимой Правительством политикой или не проводящие ее.

Деятельность Правительства осуществляется в соответствии с установленной Программой, в частности: Премьер-Министр Республики в течение месяца после своего назначения представляет Парламенту доклад о Программе Правительства. В случае отклонения Программы Правительства Премьер-Министр в течение двух месяцев представляет Парламенту повторный доклад о Программе. Повторное отклонение Парламентом Республики Программы Правительства может быть осуществлено большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат и означает выражение вотума недоверия Правительству. Отсутствие такого большинства означает одобрение Программы Правительства.

Существуют и определенные ограничения связанные с нахождением в составе Правительства, что касается его членов. Так, члены Правительства Республики не вправе: быть депутатами представительного органа; занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности; осуществлять предпринимательскую деятельность; входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации. Данный институт ограничений основан на положениях законодательства о государственной службе в Республике Казахстан.

Вопрос компетенции Правительства РК – важнейший компонент его правового статуса. Компетенция данного органа – это круг вопросов его ведения, основных направлений деятельности (функций) и конкретных полномочий в различных сферах жизни общества. Правительство существенно отличается от других органов исполнительной власти не только специфическим порядком образования, но и местом, занимаемым им в системе органов исполнительной власти, особым характером и объемом компетенции, взаимоотношениями с Президентом РК .

Так, Правительство Республики:

1) разрабатывает основные направления государственной социально-экономической политики, стратегические и тактические меры по ее осуществлению;

2) разрабатывает государственные программы;

3) разрабатывает и реализует индикативные планы социально-экономического и научно-технического развития;

4) 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;

5) 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;

6) осуществляет структурную и инвестиционную политику;

7) вырабатывает и реализует государственную политику ценообразования; устанавливает номенклатуру продукции, товаров и услуг, на которые применяются регулируемые государством цены;

8) организует управление государственной собственностью, вырабатывает и осуществляет меры по ее использованию, обеспечивает защиту права государственной собственности и др.

Следует также отметить, что Правительство Республики на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов издает нормативные и индивидуальные постановления. Постановления Правительства подписываются Премьер-министром Республики. Премьер-министр Республики издает распоряжения. Распоряжения Премьер-министра издаются по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера. Постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра

Республики, принятые в пределах их компетенции, имеют обязательную силу на всей территории Республики. Постановления Правительства и распоряжения Премьер-министра Республики разрабатываются и принимаются в порядке, определяемом Регламентом Правительства Республики. Постановления Правительства могут быть отменены Президентом и Правительством Республики. Распоряжения Премьер-министра могут быть отменены Президентом, Правительством и Премьер-министром Республики.

Говоря об ответственности, Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики в установленных Конституцией и Конституционным законом формах. Члены Правительства самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции, несут персональную ответственность перед Премьер-министром Республики за работу подчиненных им государственных органов или порученный им участок работы. Правительство подотчетно Парламенту Республики в случае, предусмотренном подпунктом б) статьи 53 Конституции Республики. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном подпунктом б) статьи 57 Конституции Республики.

Характеризуя самостоятельную роль Правительства как органа, осуществляющего исполнительную власть РК, одновременно следует учитывать особенности взаимоотношений этого органа с Президентом, Парламентом, центральными исполнительными органами, ведомствами и местными исполнительными органами Республики Казахстан.

Одним из важнейших условий обеспечения эффективности деятельности Правительства, решения вопросов, входящих в его компетенцию, является правильная, оптимальная **организация его работы**. Касательно связанных с этим вопросов следует отметить, что заседания Правительства проводятся не реже одного раза в месяц. Заседания Правительства созываются Премьер-министром либо Президентом Республики. На заседаниях Правительства председательствует Премьер-министр, а в его отсутствие - Заместитель

Премьер-министра, замещающий Премьер-министра в соответствии с распределением обязанностей. При рассмотрении Правительством особо важных вопросов на его заседаниях председательствует Президент Республики. Заседание Правительства считается правомочным, если в нем принимает участие не менее двух третей членов Правительства. Члены Правительства участвуют в его заседаниях без права замены. Заседания Правительства являются открытыми. По инициативе Президента либо Премьер-министра могут проводиться закрытые заседания Правительства. Порядок подготовки и проведения заседаний Правительства определяется Регламентом Правительства.

Премьер-министр Республики организует работу Правительства и распределяет функциональные обязанности между членами Правительства;

- представляет Правительство или поручает представительство Правительства в отношениях с Президентом Республики, Парламентом, Конституционным Советом, Верховным Судом, Генеральной прокуратурой, другими государственными органами;

- представляет Правительство или поручает представительство Правительства в международных отношениях и подписывает межправительственные договоры и соглашения;

- вносит Президенту Республики предложения: о структуре и составе Правительства; об образовании, реорганизации и упразднении министерств и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства; по кандидатурам для назначения на должность министра, акима области, города республиканского значения и столицы Республики; об освобождении от должности министра, в том числе несогласного с проводимой Правительством политикой или не проводящего ее;

- представляет на утверждение Президенту Республики Казахстан единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета Республики и др.

В случае отсутствия Премьер-министра его обязанности исполняет один из Заместителей Премьер-министра в порядке, установленном Премьер-министром. Заместители Премьер-министра осуществляют свою деятельность в соответствии с распределением обязанностей, устанавливаемом Премьер-министром Республики.

Члены Правительства, являющиеся руководителями министерств и иных центральных исполнительных органов:

1) осуществляют руководство соответствующими государственными органами;

2) самостоятельны в принятии решений в пределах своей компетенции;

3) несут персональную ответственность перед Премьер-министром Республики за работу подчиненных им государственных органов;

4) ответственны за состояние дел в отраслях (сферах) государственного управления, находящихся в ведении соответствующих государственных органов, и за обеспечение исполнения законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан;

5) определяют структуру и штатную численность возглавляемых ими государственных органов и их территориальных подразделений в пределах лимита штатной численности этих органов, утвержденных Правительством Республики.

Члены Правительства, не являющиеся руководителями министерств и иных центральных исполнительных органов, осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями о них, утверждаемыми Правительством Республики Казахстан.

Далее, Центральные органы исполнительной власти (на примере Министерства внутренних дел РК)

Конституция, законодательные и иные нормативные правовые акты предусматривают разнообразные разновидности отраслевых и межотраслевых (функциональных) органов исполнительной власти занимающих центральное место в системе, о видах которых мы говорили

ранее. Министерства и иные центральные органы исполнительной власти руководят порученными им Правительством отраслями управления и в своей деятельности подчиняются Правительству. Деятельность таких органов регулируется соответствующими Положениями.

Итак, на примере определенного министерства предлагается рассмотреть вопросы организации деятельности одного из основных центральных органов исполнительной власти – МВД РК. Посредством данного министерства реализуется одно из важнейших направлений деятельности Правительства РК – осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В становлении собственной государственности РК уделяет важное значение деятельности МВД. В соответствии с Конституцией РК, на ОВД возлагается охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе в условиях чрезвычайного, военного положения. Деятельность ОВД представляет собой одно из важнейших направлений в правоохранительной системе государства, поскольку выражается в осуществлении мер по правовому обеспечению надежной защиты конституционных прав граждан⁴⁵, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, предупреждению преступных и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства.

Для уяснения сущности и роли деятельности такого яркого представителя правоохранительной системы как МВД, следует разобрать определенные теоретические аспекты, в частности:

Управление внутренними делами – основанная на законах, указах Президента Республики Казахстан, постановлениях Правительства исполнительно-распорядительная деятельность уполномоченных органов государства по обеспечению общественной безопасности, общественного

⁴⁵ Закон Республики Казахстан от 21.12.95 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан»

порядка, защиты прав и свобод граждан, общества и государства. Понятие «управление внутренними делами» выражает социальную цель – создание такого общественного порядка и правопорядка, которые отвечают требованиям обеспечения прав и свобод человека и гражданина, общества и государства⁴⁶.

В обычном словоупотреблении термином «внутренние дела» обозначается, по сути, вся, за исключением международной («иностранное дела»), деятельность государства. Нигде, однако, нет такой ситуации, когда все «внутренние дела» находились бы в ведении лишь одного ведомства.

Поэтому необходимо оговориться, что понятие «органы внутренних дел», отсутствующее в Конституции РК, является хотя и устоявшимся, но все же, с учетом компетенции указанных органов, которой они наделены законом, неточным (чрезмерно широким).

Между управлением внутренними делами и общественным порядком и правопорядком имеется прямая связь. Учитывая, что в нормативных правовых актах чаще всего употребляется понятие «общественный порядок», необходимо объяснить, чем это вызвано и в чем заключается разница между общественным порядком и правопорядком.

Общественный порядок рассматривается как система общественных отношений, которая возникает в процессе применения не только норм права, но и морали, обычаев, традиций. Таким образом, результат этой работы возникает под воздействием не только специальных правовых средств. Поэтому и соответствующие органы внутренних дел в ходе выполнения своих задач закономерно прибегают и к мерам общественного, воспитательного и правового воздействия.

Основу общественного порядка составляют права, свободы человека и гражданина, которые и получают свое закрепление в нормах гражданского общества и права. Но правопорядок отличается от общественного порядка

⁴⁶ Административное право РК: Часть особенная. – Алматы, 1997г. с.233

тем, что он поддерживается и обеспечивается исключительно с помощью норм права и отражает состояние правоотношений, которые возникают под воздействием права. Этим и объясняется, что согласно сложившимся точкам зрения по данной проблеме правопорядок подытоживает социальные результаты правового регулирования, упорядочения общественных отношений с помощью права⁴⁷.

Итак, рассмотрим правовое положение, задачи, систему и компетенцию ОВД. Согласно Закону «Об ОВД РК» от 21.12.95г., деятельность данных органов связана с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности, предупреждением и пресечением правонарушений и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина, интересы общества и государства.

Общее руководство сферой внутренних дел осуществляют Президент и Правительство РК.

Президент РК, являясь главой государства, определяет меры по обеспечению общественной безопасности и реформированию системы правоохранительных органов⁴⁸. Он также издает указы, направленные на регулирование общественных отношений по обеспечению общественной безопасности, созданию организационных и иных условий предупреждения правонарушений.

Правительство РК разрабатывает основные направления безопасности государства, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление, координирует деятельность правоохранительных органов.

Центральным исполнительным органом управления внутренними делами является Министерство внутренних дел РК, которое имеет соответствующую внутреннюю структуру - департаменты, комитеты и др.

⁴⁷ Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976г. – 286с.

⁴⁸ Указ Президента РК «О мерах по дальнейшему реформированию системы правоохранительных органов РК» от 22.04.97г.

На Министерство (органы внутренних дел) государством возложены следующие **задачи**:

1) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе в условиях чрезвычайного или военного положения;

2) предупреждение, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие и расследование преступлений, а также розыск преступников;

3) осуществление предварительного следствия, дознания и административного производства в пределах их компетенции, установленной законодательством;

4) исполнение уголовных наказаний в отношении осужденных, отбывающих наказания в следственных изоляторах органов внутренних дел, и административных взысканий;

5) обеспечение правопорядка и поддержание режима содержания лиц в следственных изоляторах органов внутренних дел и местах содержания административно арестованных;

6) выявление и пресечение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

7) в необходимых случаях оказание содействия органам государственной противопожарной службы в обеспечении пожарной безопасности;

8) государственный надзор и контроль за обеспечением безопасности дорожного движения;

9) охрана государственных и иных объектов, физических лиц, конвоирование арестованных и осужденных, участие в пресечении актов терроризма, освобождении заложников и др. (ст.2 Зк. «Об ОВД»).

Одной из особенностей системы МВД РК является то, что она объединяет в себе структуры, имеющие разную степень централизации.

Министерство внутренних дел и его территориальные органы наделены определенной **компетенцией**, в частности:

1) обеспечивает проведение государственной политики в области охраны общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью;

2) осуществляет руководство деятельностью криминальной, административной полиции и иных служб органов внутренних дел, внутренних войск, военно-следственных органов, военной, специальной полиции и подразделений органов внутренних дел на транспорте;

3) разрабатывает и реализует государственные программы в области общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью;

4) обеспечивает реализацию единой государственной кадровой политики в системе органов внутренних дел;

5) определяет приоритетные направления международного сотрудничества;

6) разрабатывает меры, направленные на совершенствование организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;

Территориальные Органы внутренних дел областей (города республиканского значения, столицы) и на транспорте:

1) реализуют государственную политику в области охраны общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью;

2) обеспечивают исполнение законодательства Республики Казахстан в области охраны общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью;

3) организуют и осуществляют контроль за деятельностью криминальной, административной полиции и иных служб органов внутренних дел, а также оперативное управление частями, подразделениями внутренних войск;

4) принимают меры по реализации законодательства Республики Казахстан и осуществляют обеспечение исполнения нормативных правовых

актов в области охраны общественного порядка, общественной безопасности и борьбы с преступностью;

5) организуют кадровое обеспечение подразделений органов внутренних дел и др.

Органы внутренних дел районов (городов областного значения):

1) выявляют, предупреждают, пресекают, раскрывают и расследуют преступления, осуществляют дознание по делам о преступлениях, относящихся к ведению органов внутренних дел, организуют и осуществляют розыск лиц, скрывшихся от органов уголовного преследования, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших, и в иных случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

2) осуществляют охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений, административного производства в пределах компетенции, установленной законодательством Республики Казахстан, выявление и пресечение безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, государственный контроль и надзор за обеспечением безопасности дорожного движения, работу с иностранцами и лицами, ходатайствующими о приеме в гражданство и выходе из него, выезде за границу на постоянное место жительства и решают иные задачи, возложенные на органы внутренних дел в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

3) осуществляют выдачу лицензий и разрешений в соответствии с законодательством Республики Казахстан по вопросам, относящимся к компетенции органов внутренних дел областей (города республиканского значения, столицы) и др.

Далее, органы *Местного государственного управления* – низшее звено системы органов исполнительной власти нашего государства.

На первый взгляд местное государственное управление – это либо проблема и материя конституционного права, либо самостоятельная правовая отрасль (правовое образование). Однако местное государственное управление и его органы, в значительной степени сопряжены с административным правом, являются одним из его субъектов⁴⁹. Поэтому данный материал имеет место в данной главе.

В начале, вопросы соотношения местных исполнительных органов и системы органов государственной власти:

- в РК местное государственное управление признается и гарантируется;
- местное государственное управление в пределах своих полномочий самостоятельно;
- местные исполнительные органы входят в систему органов государственной власти, а значит, и в сферу исполнительной власти.

Вопрос о соотношении местного государственного управления и его органов, осуществляющих исполнительно-распорядительные функции, достаточно сложен, не совсем четко урегулирован в правовом порядке и требует основательной научной разработки.

К системе местного государственного управления принято относить акиматы и маслихаты. Поскольку, согласно действующего законодательства РК маслихаты относятся к местным представительным органам мы ограничимся рассмотрением вопросов связанных с деятельностью акиматов. Хотя для внесения определенной ясности, ниже, общий понятийный аппарат представим для сведения.

Между высшими, центральными и местными органами исполнительной власти имеются и развиваются многообразные по характеру, содержанию и направлениям деятельности правовые отношения.

⁴⁹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М.: НОРМА-ИНФРА. М, 1998. с.102

Рассматривая вопросы образования, компетенции и организации деятельности акимов и акиматов следует упомянуть об основных требованиях и ограничениях установленных законодательством РК для акиматов.

Акиматы в своей деятельности обязаны:

- 1) не допускать принятия решений, не соответствующих общегосударственной внешней и внутренней, финансовой и инвестиционной политике;
- 2) соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности;
- 3) придерживаться общегосударственных стандартов, устанавливаемых в общественно значимых сферах деятельности;
- 4) обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан и др.

Акиматам запрещается принимать решения, препятствующие формированию единого рынка труда, капитала, финансов, свободному обмену товарами и услугами в пределах Республики Казахстан.

Планы развития территорий, принимаемые акиматами, должны соответствовать стратегическим планам развития Республики Казахстан. Данное положение весьма проблематично в науки организации и осуществления управления, суть которого выражается в том, что деятельность каждого центрального и местного государственного органа, равно как и региональное развитие, должна быть подчинена общегосударственной стратегии с четко поставленными целями и конкретными задачами⁵⁰.

Говоря об органах местного государственного управления, местных органах исполнительной власти, рассматривая сущность правовой организации их деятельности, а значит и статуса посредством которого они являются полноправными субъектами управленческих отношений следует

⁵⁰ Уваров В.Н. Теория государственного управления. Часть 1,2,3. Учеб.пособие. Алматы:КазГЮА, 2000,2001,2003г. С.209.

обращать внимание на порядок их образования (в первую очередь), компетенции и организации деятельности.

Областной (города республиканского значения, столицы) акимат входит в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивает проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Областной (города республиканского значения, столицы) акимат возглавляет аким области (города республиканского значения, столицы). Областной (города республиканского значения, столицы) акимат формируется акимом из заместителей акима, руководителя аппарата акима, первых руководителей исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета. Порядок подготовки и проведения заседаний акимата области (города республиканского значения, столицы), а также принятия им решений определяется регламентом акимата. Типовой регламент утверждается Правительством Республики Казахстан. Персональный состав акимата согласовывается решением сессии областного (города республиканского значения, столицы) маслихата. В работе акимата области (города республиканского значения, столицы) могут принимать участие с правом совещательного голоса руководители территориальных подразделений центральных исполнительных органов. Областной (города республиканского значения, столицы) акимат коллегиальный орган, который не является юридическим лицом.

Акимат данного уровня в соответствии с законодательством наделен следующей компетенцией:

- 1) разрабатывает и представляет на утверждение маслихата планы, экономические и социальные программы развития области (города республиканского значения, столицы), областной бюджет (города республиканского значения, столицы) и обеспечивает их исполнение, а также отчет об исполнении бюджета соответствующей административно-территориальной единицы;

2) управляет областной (города республиканского значения, столицы) коммунальной собственностью, осуществляет меры по ее защите;

3) содействует исполнению гражданами и организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов;

4) создает условия для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории области (города республиканского значения, столицы) и др.⁵¹

Аким области (города республиканского значения, столицы) назначается на должность Президентом Республики Казахстан по представлению Премьер-министра. Освобождается от должности Президентом Республики Казахстан. Полномочия акима области (города республиканского значения, столицы) прекращаются при вступлении в должность вновь избранного Президента Республики Казахстан. При этом аким продолжает исполнять свои обязанности до назначения Президентом Республики Казахстан соответствующего акима.

Производным компетенции акимата выделяется или обосновывается компетенция акима. Аким области (города республиканского значения, столицы) осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Он также вправе делегировать осуществление отдельных своих полномочий нижестоящим акимам. Аким области (города республиканского значения, столицы) по вопросам своей компетенции и по вопросам, отнесенным к компетенции областного (города республиканского значения, столицы) акимата, несет ответственность перед Президентом и Правительством Республики Казахстан.

Районный акимат (города областного значения) входит в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивает

⁵¹ Закон Республики Казахстан от 23.01.2001г. №148 «О местном государственном управлении в РК»

проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Акимат возглавляет аким района (города областного значения). Районный (города областного значения) акимат формируется акимом из заместителей акима, руководителя аппарата акима района (города областного значения), первых руководителей соответствующих исполнительных органов. Членами акимата также могут быть первые руководители территориальных подразделений исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, по согласованию с руководителем соответствующих вышестоящих органов. Порядок подготовки и проведения заседаний районного (города областного значения) акимата, а также принятия им решений определяется регламентом акимата. Типовой регламент утверждается Правительством Республики Казахстан. Персональный состав акимата согласовывается решением сессии маслихата района (города областного значения). В работе акимата района могут принимать участие с правом совещательного голоса руководители территориальных подразделений центральных исполнительных органов. Районный (города областного значения) акимат это коллегиальный орган, который не является юридическим лицом.

Также как и вышестоящие звенья рассматриваемых местных органов исполнительной власти (областных акиматов) районные наделены определенной компетенцией. В частности, районный акимат в соответствии с законодательством:

- 1) разрабатывает планы, экономические и социальные программы развития района (города областного значения), бюджет района (города областного значения), в том числе бюджетные программы, реализуемые акимами района в городе (городе районного значения), поселка, аула (села), аульного (сельского) округа (отдельно по каждому району в городе (городе районного значения), поселку, аулу (селу), аульному (сельскому) округу), и

обеспечивает их исполнение, готовит отчет об исполнении бюджета соответствующей административно-территориальной единицы;

2) управляет районной (города областного значения) коммунальной собственностью в соответствии с законодательными актами, осуществляет меры по ее защите;

3) содействует исполнению гражданами и организациями норм Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов и др.

Аким района (города областного значения) в соответствии с законодательством компетентен в следующих вопросах:

- представлять интересы соответствующей административно-территориальной единицы во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами;

- вправе вносить акиму области представление о деятельности территориального подразделения центрального исполнительного органа и территориального подразделения исполнительного органа, финансируемого из областного бюджета, в части исполнения ими Конституции, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан;

- вносит представление акиму области о награждении государственными наградами, присвоении почетных и иных званий соответствующим лицам;

- вносит в районный маслихат представление на присвоение звания "Почетный гражданин района" и др.

Аким района (города областного значения) вправе делегировать осуществление отдельных своих полномочий нижестоящим акимам.

Аким района (города областного значения) по вопросам своей компетенции и по вопросам, отнесенным к компетенции районного (города областного значения) акимата, несет ответственность перед Президентом, Правительством Республики Казахстан и акимом области.

Следующее звено рассматриваемых местных органов исполнительной власти – аким района. Следует заметить, что районные в городе республиканского значения (столице), городские районного значения, поселковые, аульные (сельские), аульные (сельские) окружные акиматы не образуются.

Аким района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в соответствии с законодательством:

- является должностным лицом соответствующего районного (городского) акимата на территории соответствующей административно-территориальной единицы и без доверенности выступает от его имени во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами;

- рассматривает обращения, заявления, жалобы граждан, принимает меры по защите прав и свобод граждан;

- содействует сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет;

- разрабатывает и вносит в вышестоящий акимат для утверждения соответствующим маслихатом бюджетные программы, администратором которых выступает аппарат акима и др.⁵²

Рассматривая вопросы организации и деятельности органов местного государственного управления нельзя не сказать о полномочиях в сфере нормотворчества, посредством которых реализуется их государственно-властные полномочия в целом. Так, акимат на основе и во исполнение Конституции Республики Казахстан, законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан, иных нормативных правовых актов издает постановления. Постановления акимата подписываются акимом. Аким издает решения нормативно-правового характера и распоряжения по вопросам административно-распорядительного, оперативного и индивидуального характера. Акты акимата и (или) акима, принятые в

⁵² Закон Республики Казахстан от 23.01.2001г. №148 «О местном государственном управлении в РК»

пределах их компетенции, имеют обязательную силу на всей территории соответствующей административно-территориальной единицы. Действие актов акимата и (или) акима может быть приостановлено соответствующим прокурором. Акты акимата и (или) акима, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан (кроме актов, содержащих государственные секреты Республики Казахстан и иную охраняемую законом тайну), подлежат обязательному официальному опубликованию. Акты акимата и (или) акима, носящие общеобязательное значение, межведомственный характер или касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат государственной регистрации территориальными органами Министерства юстиции Республики Казахстан в установленном законодательством порядке. Действие актов акимата и (или) акима может быть отменено либо приостановлено полностью или частично Президентом, Правительством Республики Казахстан, вышестоящим акиматом и (или) акимом, самим акиматом и (или) акимом, а также решением суда.

Деятельность акима обеспечивается его аппаратом, который носит информационно-аналитический, организационно-правовой и материально-технический характер. Аппарат акима области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения) образуется, упраздняется и реорганизуется соответственно акиматом области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения). Аппарат акима района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа образуется, упраздняется и реорганизуется акиматом города республиканского значения, столицы, района (города областного значения). Вопросы деятельности государственных служащих аппарата акима в связи с прекращением полномочий акима, назначением нового акима определяются законодательством Республики Казахстан. Положение об аппарате акима, его структура утверждаются соответствующим акиматом. Аппарат акима

является государственным учреждением, содержащимся за счет местного бюджета.

Таким образом, на основании рассмотренных положений по данному вопросу, можно выделить следующее: анализируя основы организации деятельности Правительства можно выделить две основные условно названные, характеризующие его функции – первая – это руководство и направление деятельности в основных жизненно важных сферах и областях государственной жизни: экономической, социально-культурной, правоохранительной, политической. Вторая – заключается в объединении, координации и практического направления деятельности министерств и иных органов исполнительной власти. В совокупности указанные функции характеризуют в целом Правительство как орган, имеющий общую, высшую компетенцию. Весьма значительным элементом статуса Правительства является полномочие координировать, объединять и направлять (в пределах своей компетенции) деятельность преобладающей части министерств и иных органов исполнительной власти. К числу центральных органов исполнительной власти относятся министерства, комитеты (а также другие организационно-правовые формы). Каждое из министерств во главе с министром и входящими в данное министерство структурами образует систему министерства подчиненного Правительству. Местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Между высшими, центральными и местными органами исполнительной власти имеются и развиваются многообразные по характеру, содержанию и направлениям деятельности правовые отношения.

Тема 5. Государственные служащие, как субъекты административного права.

План лекции:

1. Сущность казахстанской модели государственной службы.
2. Понятие, содержание и принципы государственной службы.
3. Основы административно-правового статуса государственных служащих.

Среди мер, направленных на реализацию приоритета «Профессиональное Правительство» Стратегии развития Казахстана до 2030 года важное место занимает совершенствование государственной службы в Республике Казахстан.

Проблема эффективности государственной службы, качества оказываемых ею услуг стоит на повестке дня большинства стран, по крайней мере, в тех из них, в которых главы государств 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.

Государственная служба – один из ключевых конституционных и административно-правовых институтов.

1. Сущность казахстанской модели государственной службы.

С 1 января 2000 года вступил в силу Закон Республики Казахстан «О государственной службе», а также Указы Президента РК, которыми

утверждены текст Присяги государственного служащего, Кодекс чести, Правила наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих, Порядок проведения аттестации административных государственных служащих, Порядок формирования кадрового резерва и другие акты, регулирующие отношения в сфере государственной службы: постановление Правительства о порядке передачи имущества государственных служащих в доверительное управление, акты Агентства по делам государственной службы – Правила проведения конкурсов на занятие административной государственной должности, Типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей. Тем самым было положено начало функционирования новой модели государственной службы⁵³.

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 налогоплательщиков⁵⁴.

Основные направления реформирования казахстанской государственной службы определены в Послании Президента Республики Казахстан народу «Казахстан – 2030»⁵⁵.

⁵³ Закон РК от 23.07.1999г. «О государственной службе»; Кодекс Чести государственных служащих РК / Утвержден Указом Президента РК от 3 мая 2005г.; Указ Президента РК от 10.03.200г. «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы»; Указ Президента РК от 29.12.1999г. «Об утверждении реестра должностей административных государственных служащих и перечня категорий административных государственных должностей» и др.

⁵⁴ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.4

⁵⁵ Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030» // Каз.правда от 11.10.1997г.

В целях реализации задач, поставленных Президентом в приоритете Профессиональное Правительство, созданная по его поручению рабочая группа изучила как опыт зарубежных стран, так и проблемы, характерные для нашей государственной службы.

Современная международная практика показывает две ярко выделенные системы государственной службы – карьерная, действующая в Германии, Австрии, а также позиционная, действующая в Великобритании, США. Отличительными чертами карьерной системы являются: поступление путем сдачи конкурсных экзаменов на самые низшие должности государственной службы, пожизненное назначение на должности (кроме политических категорий), 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, обеспечивающих эффективность. Что выражается в разделении государственных служащих на политических назначенцев и на карьерных (профессиональных), так как общество заинтересованно ограничить влияние политических процессов на кадровый состав госаппарата. Назначение политических государственных служащих определяется этими процессами, в то время как профессиональные застрахованы от этого, так как их права надежно защищены и они продолжают работать независимо от смены правительства, губернаторов и других. Следующей 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.

Следует отметить, что в период подготовки Закона «О государственной службе» и других подзаконных актов проводился опрос государственных служащих, что позволило выявить имевшиеся на тот момент проблемы. Изучение мнения государственных служащих о законодательстве показало, что одной из основных проблем в своей деятельности государственные служащие видят в неопределенности своей карьеры, особенно при смене руководства, когда значительная часть сотрудников сменялась новыми назначенцами. Опросы также показали, что при необязательности конкурсного отбора фактически у нас складывается патронажная система отбора и продвижения кадров, что способствует формированию значительной части госаппарата по принципу лояльности к конкретному руководителю государственного органа. Как следует из результатов опроса, кадровый резерв формировался и использовался формально. По мнению большинства опрошенных государственных служащих, действовавшее законодательство не обеспечивало социальную защиту, высокий престиж и привлекательность государственной службы⁵⁶.

С учетом вышерассмотренных условий, при подготовки нового законодательства о государственной службе, были определены основные цели реформирования государственной службы:

- создание профессионального аппарата, способного удовлетворять потребности общества, его отдельного гражданина;
- создание механизма реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе;
- построение модели государственной службы, основанной на принципах личных заслуг, что в свою очередь основано на приеме на государственную службу из всех классов общества, посредством

⁵⁶ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.7

конкурсного отбора, равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы, стимулирование профессионального роста государственных служащих и увольнение с государственной службы неспособных и некомпетентных.

Указанные цели нашли свое отражение в некоторых принципиальных нововведениях законодательства о государственной службе, в качестве которых можно выделить:

А) законодательное разделение должностей государственной службы на политические и административные. Данный принцип направлен не только на обеспечение демократизации в сфере государственной службы, но также связан с тем, что как показывают исследования, проведенные международными экспертами, в странах, где глубина политических назначений велика (уровень сменяемости при смене руководства), эффективность государственного аппарата крайне низка⁵⁷. Законом четко установлены границы политических назначений, что должно снижать влияние политических процессов на аппарат профессиональных служащих. К политическим государственным служащим на уровне министерств относятся министр и его заместители, на региональном уровне – акимы областей и их заместители, акимы районов, городов, сел и аулов, все остальные должности в исполнительной ветви власти относятся к административным.

Административные служащие, которые составляют 96-97% государственных служащих⁵⁸, защищены законом от необоснованных увольнений при смене политических назначенцев и получили стимулы для своего совершенствования в системе государственной службы. Таким образом, структуру кадров государственных органов составляют политические государственные служащие, административные государственные служащие в том числе и принимаемые по срочному трудовому договору (в целях замещения временно отсутствующих

⁵⁷ Там же. – С.8

⁵⁸ Архив Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы за 2003г. – Астана. – С.34

работников), а также работники временно исполняющие обязанности, предусмотренные вакантной административной государственной должностью, и не являющиеся государственными служащими, которые принимаются на работу в исключительных случаях служебной необходимости по трудовому законодательству на срок не более трех месяцев;

Б) обязательный конкурсный отбор при поступлении и продвижении по административной государственной службе. Открытый, гласный конкурсный отбор является единственным механизмом реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе. При этом, хотя любой конкурс не может однозначно исключить влияние субъективных факторов, в мире пока не придумали другого механизма подбора наиболее подготовленных кадров, кроме открытого конкурсного отбора. Об этом свидетельствует практика преуспевающих государственных служб и частных фирм⁵⁹.

Следует отметить, что для совершенствования механизма конкурсного отбора по распоряжению Главы государства с февраля 1999 года был введен обязательный конкурсный отбор в центральных исполнительных органах. Анализируя итоги выполнения распоряжения Президента можно сделать следующие выводы:

- вопреки мнению о дефиците кадров, даже при низком уровне оплаты, конкурс, в среднем составил более 4-х человек на место;
- до реализации распоряжения проблема для многих квалифицированных специалистов (в том числе для значительного числа победителей) заключалась в отсутствии информации о вакансиях;
- многие руководители государственных органов положительно оценили возможность выбора из широкого круга кандидатов, так как раньше

⁵⁹ Там же. – С.64

не имели полной информации об имеющихся квалифицированных специалистах⁶⁰.

Следует также отметить, что конкурсы с 1 января 2000 года стали проводить сами государственные органы, имеющие вакансии⁶¹. Уполномоченным органом по делам государственной службы будет осуществляться лишь один из этапов конкурса – тестирование кандидатов. Установление на начальном этапе пороговых значений тестов гарантирует отсев самых неподготовленных кадров. Окончательный же отбор из числа выдержавших тестирование осуществляют сами государственные органы. Тем самым, процедура отбора на административную государственную службу становится максимально открытой и прозрачной.

В то же время, реальности наших дней обусловили введение в законодательство как открытой, так и закрытой формы проведения конкурса, что придает нашей модели определенную гибкость. Закрытый конкурс не означает его закрытость от общества, наоборот, он проводится гласно, но в данном случае речь идет о конкурсе только среди государственных служащих. Кроме того, отличительной особенностью казахстанского законодательства является возможность внеконкурсного занятия должности внутри одного государственного органа в пределах одной категории должностей, а также политическими государственными служащими, депутатами Парламента и депутатами маслихатов;

В) с целью обеспечения стабильности пребывания административных государственных служащих на службе, законодательством обеспечивается их правовая защита от необоснованных увольнений, гарантии трудоустройства при реорганизации или ликвидации государственного органа. В Законе указано, что смена политических служащих не является основанием для прекращения службы административными государственными служащими⁶². В недавнем прошлом пери смене министра или акима некоторые аппараты

⁶⁰ Архив Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы за 2003г. – Астана. – С.86

⁶¹ Закон РК от 23.07.1999г. «О государственной службе» - ст.14

⁶² Кодекс Чести государственных служащих РК / Утвержден Указом Президента РК от 03.05.2005г. – ст.27

сменялись наполовину, а в ряде случаев и более, что приводило, с одной стороны, к «вымыванию» квалифицированных кадров, а с другой, вызывало у служащих чувство тревоги и обеспокоенности за свою дальнейшую службу⁶³. Очевидно, что в таких условиях не могло быть и речи об эффективности работы государственных органов и стремлении государственных служащих повышать свой профессиональный уровень. Другой нормой Закона обеспечивается гарантия трудоустройства административных государственных служащих при реорганизации или ликвидации государственного органа, кроме того, дано исчерпывающее определение оснований и процедур наложения дисциплинарных взысканий, в том числе и увольнения административных государственных служащих⁶⁴;

Г) антикоррупционный характер законодательства о государственной службе. В нем впервые закреплены обязанности по принесению присяги государственными служащими, а также впервые предусмотрено информирование руководителей в случаях пересечения или противоречия частных интересов государственных служащих с их полномочиями. При поступлении на государственную службу гражданин обязан дать согласие в письменной форме на принятие ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе⁶⁵.

Государственный служащий, в случае возникновения сомнений в правомерности порученного от руководителя для исполнения распоряжения, должен незамедлительно в письменной форме сообщить об этом своему непосредственному руководителю и руководителю, давшему распоряжение и потребовать письменного подтверждения распоряжения⁶⁶. С 2000 года в каждом государственном органе должны работают дисциплинарные комиссии, которые призваны всесторонне рассматривать и давать

⁶³ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.12

⁶⁴ Закон РК от 23.07.1999г. «О государственной службе» - ст.24-27

⁶⁵ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.12

⁶⁶ Закон РК от 23.07.1999г. «О государственной службе» - ст.28

объективную оценку действий государственных служащих, в случае совершения ими дисциплинарных проступков. Необходимо отметить, что и сам конкурс является антикоррупционной мерой при поступлении и продвижении по государственной службе.

Наряду с занятием административных государственных должностей на основе конкурсов, предусмотрены случаи назначения вне конкурса граждан, находящихся в кадровом резерве. Положением о кадровом резерве для занятия должностей административных государственных служащих четко определен порядок его формирования⁶⁷;

Д) в Законе и подзаконных актах определены меры, направленные на повышение профессионализма государственных служащих путем установления квалификационных требований, предъявляемых к категориям административных государственных должностей, что является надежным барьером для попадания на государственную службу некомпетентных людей.

Высокий профессионализм государственной службы – не лозунг. Это особенность текущего этапа реформирования – последовательная работа по созданию действенных инструментов совершенствования государственной службы и самих государственных служащих⁶⁸. В новом законодательстве четко определены инструменты контроля профессионализма чиновников через механизм их периодической аттестации. Каждые три года аттестация будет определять уровень профессиональной подготовки государственных служащих, их правовой культуры и способности работать с гражданами. По результатам аттестационной комиссией в каждом государственном органе выносится вердикт о служебном соответствии либо увольнении сотрудника. Комиссия может также рекомендовать государственному служащему пройти обучение по тому или иному курсу, необходимому для повышения квалификации.

⁶⁷ Указ Президента РК от 10.03.2000г. «Об утверждении Положения о кадровом резерве для занятия должностей административных государственных служащих».

⁶⁸ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.14

На основе типовых квалификационных требований каждый государственный орган должен разрабатывать свои квалификационные требования и должностные инструкции к каждой конкретной должности⁶⁹;

Е) разделение должностей на группы категорий административных государственных должностей позволило привести классификацию должностей в соответствии с действующей структурой управления. Согласно Перечня административные государственные служащие разделены на группы категорий А – Администрация Президента, В – аппараты органов ветвей власти на республиканском уровне, С – аппараты государственных органов республиканского уровня, Д – аппараты органов ветвей власти на местном уровне, Е – аппараты местных исполнительных органов⁷⁰.

Реестр должностей административных государственных служащих направлен на унификацию должностей государственной службы и сокращение лишних звеньев в управлении. В некоторых государственных органах до этого времени существовала 12-13 звенная система управления. Для улучшения системы управления персоналом Реестр исключает некоторые должности в аппаратах государственных органов. Тем самым произведено сокращение лишних управленческих звеньев, что является условием повышения качества информации и принятия управленческих решений. К примеру, сокращены такие должности как заместитель начальника отдела, заведующий сектором.

Таким образом, на основании рассмотренных положений можно выделить следующее: наша, казахстанская модель государственной службы не является чисто карьерной или прямо позиционной. Казахстанская модель представляет собой особенно гибкую модель системы государственной службы, в которой путем внесения соответствующих изменений в Правила проведения конкурса на занятие вакантной административной должности и

⁶⁹ Приказ Председателя Агентства РК по делам государственной службы от 30.12.1999г. №А-242 «О типовых квалификационных требованиях к категориям административных государственных должностей». – С.6

⁷⁰ Указ Президента РК от 29.12.1999г. «Об утверждении реестра должностей административных государственных служащих и перечня категорий административных государственных должностей». – С.5

Типовые квалификационные требования к категориям административных государственных должностей можно приблизить ее, как к карьерной, так и позиционной моделям.

2. Понятие, содержание и принципы государственной службы.

Государственная служба – сложный, комплексный и многогранный социально-правовой институт, имеющий прочные правовые, экономические, социальные и организационные корни, основы и устои. Это – неотъемлемая, органическая часть, один из фундаментальных элементов нашей государственности, один из ведущих институтов административного права⁷¹.

Каждый государственный и общественный орган, каждое предприятие или учреждение представляет собой коллектив людей, определенным образом организованных для осуществления той или иной роли в его деятельности. Каждый работающий в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении, входит в его коллектив, занимает в нем определенное место, играет определенную роль в его деятельности.

Находясь на государственной службе служащие государственного аппарата, а также другие категории государственных служащих становятся участниками разнообразных правоотношений: административных, трудовых, гражданских и других.

В административно-правовых отношениях они могут либо осуществлять государственно-властные полномочия, либо быть участниками этих правоотношений, не имея государственно-властных полномочий. Для правильного понимания роли государственных служащих в качестве субъектов административно-правовых отношений необходимо знать: сущность государственной службы; категории государственных служащих, которые наделены государственно-властными полномочиями; условия и

⁷¹ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М. НОРМА-ИНФРА, 1998. – С.147

порядок возникновения, изменения и прекращения государственно-служебных отношений.

Надежность, результативность деятельности любого государственного органа во многом зависит от работающих в нем людей - государственных служащих. Практически компетенция каждого органа государства реализуется в действиях его работников (главным образом руководителей, заместителей руководителя органа и его структурных подразделений).

Служба - это вид социальной деятельности людей. В зависимости от форм собственности, на которой базируются органы объединения, учреждения и организации, где люди осуществляют служебную деятельность, а также характера выполняемых работниками функции, служба может быть государственной и службой в негосударственных объединениях (хозяйственных товариществах и обществах, акционерах общества, кооперативах, общественных объединениях и т.п.).

Государственная служба трактуется в широком и узком смысле. Под государственной службой в широком смысле понимается трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях. В узком смысле под государственной службой понимается выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти (в государственном аппарате).

В юридической литературе существуют разные подходы и мнения по этой проблеме. Определения государственной службы можно найти в работах Б.М.Лазарева, Г.В.Атаманчука, Д.Н.Бахраха, В.М.Манохина, Г.В.Мальцева, И.Н.Пахомова, Ю.Н.Старилова, К.С.Бельского, Н.М.Казанцева, В.Н.Уварова, А.А.Таранова и других авторов⁷².

⁷² См. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М. НОРМА-ИНФРА, 1998; А.П.Алехин Административное право РФ. Учебник. М., 1997г.; Лазарев Б.М. Государственная служба. М., - 1993г.; Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России / В журнале Государство и право. 1994г. - №4; Казанцев Н.М. Концепция формирования государственной службы в субъектах РФ: регион, рынок, кадры. М., 1994г.; Бахрах Д.Н. Государственная служба в РФ. Екатеринбург, 1995г.; Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966г.

Посредством государственной службы реализуются задачи и функции государственных органов. Этот вид социальной деятельности носит государственно-властный характер и осуществляется гражданами, которые именуются государственными служащими, т.е. лицами, замещающими в установленном порядке ту или иную должность в государственном органе, на предприятиях, в учреждениях и иной государственной организации.

Под должностью понимается комплекс обязанностей и прав, а также ответственность, определяющая содержание деятельности служащего, его место и роль в системе государственных структур. Лицо, занимающее должность за вознаграждение, осуществляет, различные должностные функции: управленческие (руководители органа, учреждения и т.п.), правоохранительные (сотрудник полиции и другие), социально-культурные (учитель, врач и другие), обслуживающие функции (делопроизводитель, секретарь и другие) и т.п. Государственная служба осуществляется профессионалами. Профессионализм обусловлен необходимостью компетентного преемственного осуществления деятельности государственных органов и иных структур. Отличие государственной службы от других видов трудовой деятельности от производства материальных благ, предпринимательства, ведения домашнего хозяйства и других состоит в том, что предметом труда служащего является информация. Служащие воздействуют на поведение людей. Непосредственно материальных ценностей они, как правило, не создают, но обеспечивают надлежащие условия для их производства.

Государственная служба выступает в качестве связующего звена между государством и гражданами. Среди основных задач государственной службы центральное место отводится защите прав и свобод человека и гражданина, созданию необходимых условий для развития личности, укрепления основ гражданского общества. Служба в органах государственного управления призвана выполнять роль действенного средства упорядочения деятельности государственного аппарата.

Государственная служба регулируется нормами права, которые составляют правовой институт государственной службы, определяющий условия и порядок приема на службу и прохождения службы, меры стимулирования и ответственность служащих, их социальную и правовую защиту, основания прекращения служебных отношений и другие вопросы службы.

Институт государственной службы носит межотраслевой характер. В него входят нормы конституционного, административного, трудового, гражданского, финансового и других отраслей права. К специальным актам, регламентирующим государственную службу, относится Закон РК «О государственной службе» от 03.07.99г. и иные нормативно-правовые акты РК регламентирующие вопросы государственной службы.

Многочисленные нормы административного права, входящие в институт государственной службы, образует самостоятельный институт отрасли административного права, преимущественно регламентирующий службу в органах государственной власти и прежде всего определяющий административно-правовой статус служащих органов исполнительной власти.

Право поступления на государственную службу имеют граждане Республики Казахстан. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей.

Иностранцы и лица без гражданства не могут быть приняты на государственную службу, если иное не предусмотрено законами, международными договорами.

В этом вопросе законодательством четко определены требования, предъявляемые при поступлении на государственную службу. В частности, лица, поступающие на государственную службу, должны отвечать следующим требованиям:

- обладать гражданством Республики Казахстан;

- быть не моложе 18 лет, если иное в отношении соответствующих категории государственных служащих не установлено законодательством республики;

- обладать необходимым образованием и уровнем профессиональной подготовки, соответствующими квалификационными требованиями, а также предусмотренных законодательством случаях станет работать по специальности.

При поступлении на государственную службу гражданин обязан представить в органы налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Указанные сведения составляют служебную тайну органов налоговой службы.

Поступление на государственную службу осуществляется при условии предварительного запроса в республиканский центр данных о кадрах государственных служащих и прохождении гражданами обязательной специальной проверки.

Под прохождением государственной службы понимается система юридических факторов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений:

- прием (зачисление) на государственную службу;
- аттестация государственных служащих;
- перемещение по службе;
- стимулирование служебной деятельности служащих;
- ответственность государственных служащих;
- прекращение государственной службы.

Прием (зачисление) на государственную службу. Право поступления на государственную службу, как правило, имеют граждане, достигшие возраста 18-ти лет. Должности государственных служащих в порядке назначения, выборов, конкурса, по контракту.

Назначение на должность производит компетентный государственный орган или должностное лицо путем издания соответствующего юридического акта (приказа). С момента издания акта о назначении на должность на служащего возлагается осуществление должностных функций, обязанностей и прав.

Выборы применяются при замещении ограниченного круга государственных служащих. Например, избрание Президента и иных должностных лиц. Суть этого способа замещения должностей состоит в выдвижении кандидатуры и акта избрания на должность.

Контрактная форма поступления на службу состоит в том, что орган (руководитель) заключает с гражданами в письменной форме контракт (договор) на определенный срок. В контракте указываются условия службы, обязанности и права сторон. Для ряда категорий государственных служащих вступление в должность сопровождается обязательным принесением присяги.

В некоторых видах государственной службы (правоохранительная служба) служащим, занимающим соответствующие должности, присваиваются классные чины, воинские или специальные звания и др.⁷³

Гражданин, принятый в установленном порядке на службу приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-властных служебных отношений. При исполнении обязанностей и реализации предоставленных прав служащий вступает в правовые, в том числе и административно-правовые, отношения с иными субъектами права как внутри органа, где он служит, так и во вне его.

Перемещение по службе. Законодательными и иными нормативными актами, регулирующими прохождение государственной службы, перемещение по службе производится на должность:

- вышестоящую - в порядке продвижения по службе с согласия работника;

⁷³ См. Закон РК от 06.01.2011г. «О правоохранительной службе».

- равнозначную - с согласия служащего, при необходимости замещения другой должности либо более целесообразного использования служащего с учетом его деловых, личных качеств и профессиональной подготовки, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту;
- нижестоящую - при сокращении штатов или занимаемой должности при отсутствии перемещения на равнозначную должность, с согласия служащего; по состоянию здоровья; по личной просьбе; по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в дисциплинарном порядке в связи с совершением дисциплинарного проступка и др.

Стимулирование служебной деятельности. Законодательством о службе установлены различные виды стимулирования служебной деятельности. Стимулируя, побуждая к активной деятельности, руководитель органов воспитывает у служащих инициативу, укрепляет служебную дисциплину. Стимулирование может носить моральный и материальный характер.

К средствам стимулирования относятся льготы и меры поощрения.

Льготы - установленные законодательством преимущества, предоставляемые служащим тех или иных категории в связи с выполнением ими служебных обязанностей. Например, льготы могут быть по жалобам, медицинскому обслуживанию, перевязкам и т.д. Льготы предоставляются государственным служащим, военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и др.

Меры поощрения применяются к государственным служащим за успехи в служебной деятельности. По содержанию меры поощрения могут быть моральными, материальными и смешанными. К мерам поощрения, предусмотренным законодательством о труде, относятся: объявления благодарности, денежная премия, занесение в книгу почета, на Доску почета.

Ответственность государственных служащих.

В зависимости от характера правонарушений, совершаемых государственными служащими, последние могут привлекаться к одной из

видов ответственности: дисциплинарной, материальной, административной и уголовной.

Дисциплинарная ответственность. Основанием привлечения служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный (должностной) проступок, т.е. виновное нарушение правил государственной службы невыполнение и ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, упущение по службе, нарушение служебной дисциплины. Под служебной дисциплиной понимается соблюдение служащими установленных законами, другими нормативными актами, контрактом о службе, а также приказами руководителей порядка и правил при выполнении возложенных на служащих обязанностей и осуществлении имеющихся у них прав. Отдельные категории государственных служащих в силу особого характера выполняемых ими обязанностей (сотрудники органов внутренних дел, прокуратуры, финансовой полиции и др.) отвечают в дисциплинарном порядке также за проступки, не связанные с нарушениями служебной дисциплины. Уставами и другими нормативными актами о дисциплине работников некоторых категории предусматривается дисциплинарная ответственность за недостойное поведение в общественных и иных местах и не при исполнении служебных обязанностей. Дисциплинарное взыскание на государственного служащего может налагать орган или руководитель, имеющий право назначать служащего на государственную должность, в следующих случаях:

во-первых, за невыполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение государственной и трудовой дисциплины, а равно за несоблюдение установленных настоящим законом ограничения, связанных с пребыванием на государственной службе, на государственного служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания:

а) замечание;

- б) выговор;
- в) строгий выговор;
- г) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- д) увольнение с занимаемой должности.

Во-вторых, следует также учесть, что дисциплинарное взыскание:

- налагается лицами, имеющими такое право в соответствии с должностными лицами;
- не может быть наложено за деяние, совершение которого влечет предусмотренную законом иную ответственность;
- налагается в порядке, определяемом нормативно-правовыми актами Республики Казахстан;
- административный государственный служащий, допустивший дисциплинарный проступок, может быть временно отстранен от исполнения должностных обязанностей руководителем, назначившим его, до решения вопроса об ответственности в установленном порядке;
- государственный служащий несет ответственность за неправомерность своих действий. При сомнении в правомерности полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю;
- государственные служащие в случае совершения ими преступления и иных правонарушений несут соответственно уголовную, административную, материальную ответственность на основании и в порядке, установленных законом.

Следует отметить, что для дисциплинарной ответственности в условиях правоохранительной службы законодательством выделяется ряд особенностей (см. Закон РК «О правоохранительной службе»).

Материальная ответственность. Этот вид ответственности государственных служащих состоит в обязанности служащего, причинившего материальный ущерб физическому или юридическому лицу,

возместить его в порядке и размерах, предусмотренных законом. Материальная ответственность может быть ограниченной и полной.

При ограниченной материальной ответственности государственный служащий, по вине которого причинен ущерб, несет ее в размере прямого ущерба, но не свыше своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность государственных служащих означает, что причиненный ущерб возмещается в полном размере. Она наступает в случаях, когда между служащими и органами, предприятием, учреждением, организацией заключен письменный договор о принятии на себя служащим полной материальной ответственности, за не обеспечение сохранности имущества; имущество было получено служащим под отчет по разовой доверенности; ущерб причинен действиями служащего, содержащими признаки преступления; в следствии недостачи, умышленной порчи материалов, изделий и других предметов, выданных служащему в пользование; не при исполнении служебных обязанностей.

Возмещение ущерба может производиться в административном или судебном порядке. При наличии согласия служащего удержание из его заработка производится по распоряжению руководителя органа, предприятия, учреждения, организации.

Административная ответственность государственных служащих наступает за совершение ими административного правонарушения, связанного со служебной деятельностью. Служащие (руководители и иные должностные лица) привлекаются к ответственности за нарушение правил, предусмотренных законодательством «Об административных правонарушениях» если их соблюдение вменено служащим в обязанность. Служащие (руководители, должностные лица) могут, например, нести административную ответственность за нарушение или невыполнение предписаний дорожной полиции об устранении правил, нормативов, стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения; за нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности; за

нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил на транспорте и многое другое.

Уголовную ответственность государственные служащие несут за совершение должностных, коррупционных преступлений. В уголовном кодексе содержатся соответствующие составы.

В соответствии с законодательством РК о государственной службе предусматриваются основания для прекращения государственной службы:

- подача лицом заявления об увольнении по собственному желанию;
- истечение срока контракта либо расторжение контракта по основаниям, предусмотренным законодательством;
- инициатива государственного служащего, имеющего право на пенсию за выслугу лет на государственной службе;
- представление государственным служащим заведомо ложных сведений о его доходах и имуществе;
- утрата гражданства Республики Казахстан;
- по иным основаниям, предусмотренным законодательством Республики Казахстан.

Увольнение с должностей административных государственных служащих производится соответствующим должностным лицом (органом), имеющим право приема на административную государственную должность в порядке, установленном законодательством РК.

В случае незаконного увольнения государственный служащий имеет право на судебную защиту своих прав и свобод.

Следующим, не менее важным этапом (элементом) прохождения государственной службы, государственным служащим является аттестация административных государственных служащих.

Аттестация административных государственных служащих (далее служащие) - периодически осуществляемая процедура по определению уровня их профессиональной подготовки, правовой культуры и способности работать с гражданами.

Основными критериями оценки при аттестации является способность служащих выполнять возложенные на них обязанности. Аттестации подлежат все служащие, за исключением беременных женщин. Служащие проходят аттестацию по истечению каждых последующих двух лет на государственной службе в течение шести месяцев со времени наступления этого срока.

Служащие, поступающие на государственную службу впервые или с перерывом стажа государственной службы, проходят аттестацию по истечению трех лет непрерывного пребывания на государственной службе.

Организация подготовки к проведению аттестации.

Подготовка к проведению аттестации организуется кадровой службой по поручению руководителя его органа. Она включает следующие мероприятия:

- подготовку необходимых документов на аттестуемых;
- разработку графиков проведения аттестации;
- определения состава аттестационной комиссии;
- организацию развлекательной работы о целях и порядке проведения аттестации.

Аттестационная комиссия.

Аттестационная комиссия создается руководителем государственного органа по представлению его кадровой службой и состоит из членов и секретаря комиссии (в качестве председателя выступает руководитель). Из числа членов аттестационной комиссии назначается председатель.

В состав аттестационной комиссии включаются руководители различных подразделений, представители кадровой и юридической служб государственного органа, а также иные государственные служащие. Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствовали не менее двух третей ее состава. Результаты голосования определяются большинством голосов членов комиссии. При равенстве голосов голос председателя комиссии является решающим.

Аттестационная комиссия проводит аттестацию в присутствии аттестуемого служащего. Служащие, отсутствующие на заседании аттестационной комиссии по уважительным причинам, проходят аттестацию после выхода на работу. В случае неявки служащего на заседание аттестационной комиссии без уважительной причины комиссия вправе принять решение о проведении аттестации в его отсутствие на основе имеющихся материалов.

Аттестационная комиссия, изучив представленные материалы и проводя собеседование со служащим, принимает одно из следующих решений:

- соответствует занимаемой должности;
- подлежит повторной аттестации;
- не соответствует занимаемой должности.

Принятия аттестационной комиссией решения о несоответствии занимаемой должности является отрицательным результатом аттестации. Повторная аттестация проводится через 6 месяцев с момента проведения первоначальной аттестации, аттестационная комиссия, проводя повторно аттестацию, принимает одно из следующих решений:

- соответствует занимаемой должности;
- не соответствует занимаемой должности.

Решение аттестационной комиссии оформляется протоколом, который подписывается членами аттестационной комиссии и секретарем, присутствовавшими на ее заседании.

Служащий должен быть ознакомлен с решением аттестационной комиссии. Решение аттестационной комиссии в месячный срок утверждается руководителями государственного органа. Утвержденные решения заносятся в аттестационные листы служащих. Аттестационный лист государственного служащего, прошедшего аттестацию, и служебная характеристика на него хранятся в личном деле. Утвержденное руководителем государственного

органа решение аттестационной комиссии также заносится в послужной список служащего.

Руководитель государственного органа имеет право не утвердить решение аттестационной комиссии и назначить повторную аттестацию, решение, которой является окончательным.

Обжалование решений аттестационной комиссии.

Служащие имеют право обжаловать приказ руководителя государственного органа об утверждении решений аттестационной комиссии в уполномоченном органе по делам государственной службы или суде.

В случаях обнаружения нарушения настоящих правил уполномоченный орган по делам государственной службы рекомендует руководителю государственного органа отменить приказ.

Руководитель государственного органа имеет право отменить приказ и назначить повторную аттестацию. Руководитель государственного органа в течение двух недель информирует уполномоченный орган о принятом решении.

Далее, вопрос о принципах государственной службы.

Государственная служба, ее правовой институт характеризуется определенными принципами, обуславливающими содержание.

Принципы государственной службы – это основные, концептуальные начала и догмы, положения и устои, на которых построена вся система государственной службы в РК.

Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, существенные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главные юридические положения в структуре одноименного правового института⁷⁴.

⁷⁴ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М. НОРМА-ИНФРА, 1998 – С.168

Рассматривая принципы государственной службы, следует обращать внимание на то, что их система находит законодательное отражение. Это позволяет говорить об их правовой природе.

Правовое установление принципов государственной службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих, устойчивость регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Изучение принципов государственной службы дает ответы на вопросы: что является главным в институте государственной службы; что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений; без чего не могут существовать различные институты комплексного правового института государственной службы? Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют юридическую службу, жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы.

Принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления (что понимается здесь в широком смысле), которое осуществляется в большей мере такими субъектами права, как государственные служащие.

Принципы государственной службы, являясь научной категорией, отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы. К примеру, они отражают такие возникающие внутри государственного управления связи, как: разделение труда; территориальная организация управления; отраслевая организация; разделение полномочий и компетенции между центральными и местными государственными органами.

В законодательстве о казахстанской государственной службе раскрывается следующая система принципов:

- Законности.
- Казахстанского патриотизма.
- Единства системы государственной службы, независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.
- Приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства.
- Общедоступности, то есть равного права граждан республики на доступ к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой.
- Добровольности поступления граждан на государственную службу.
- Профессионализма и компетентности государственных служащих.
- Равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы.
- Обязательности исполнения решения, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий для подчиненных государственных и служащих нижестоящих государственных органов.
- Подконтрольности и подотчетности и государственных служащих.
- Учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.
- Правовой и социальной защищенности государственных служащих.
- Поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности.

- Личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышения им своих полномочий.
- Непрерывности повышения квалификации государственных служащих⁷⁵.

Перечисленные принципы составляют определенную целостную систему, связанную функциональными и организационными началами и признаками.

В то же время каждый отдельно взятый принцип – это самостоятельный феномен, элемент государственной службы, который, как и названная система в целом, требует отдельного и углубленного анализа. В рамках лекционного материала провести такое исследование невозможно.

Следует также отметить, что в государственных органах и их аппаратах не допускается создание политических партий. Государственные служащие при исполнении должностных обязанностей руководствуются требованиями законодательства и не связаны с решениями политических партий, общественных объединений и их органов.

В своей деятельности государственные служащие должны соблюдать Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан:

- быть приверженными принципам государственной службы и высшим нравственным принципам;

- соблюдать присягу государственного служащего.

Долгом и обязанностью государственного служащего, как представителя государства, является:

- неукоснительное следование Конституции и законам Республики Казахстан;

- защита интересов государства;

- содействия укреплению единства народов Казахстана и межнационального согласия в стране;

⁷⁵ Закон РК от 23.07.1999г. «О государственной службе».

- беспристрастное и честное исполнение своих служебных обязанностей;

- соблюдение принятых на себя ограничений, установленных законом;

- неразглашение государственных секретов и иной охраняемой законом тайны, которые стали известными ему при исполнении служебных обязанностей;

- невмешательство в деятельность лиц, ответственных за принятие решений в вопросах, лично касающихся государственного служащего;

- непринятие обязательств и не допущение действий, вступлений и высказываний, способных дискредитировать Республику, а также препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей;

- бережное хранение служебного удостоверения и других документов.

В отношениях с гражданами и юридическими лицами государственные служащие обязаны:

- уважать честь и достоинство других лиц;

- не допускать проявления бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращения, в установленные законом сроки принимать по ним необходимые меры;

- поддерживать авторитет государства;

- обеспечивать соблюдение и защиту гарантируемых Конституцией прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц;

- уважительно относиться к государственному и другим языкам народов Казахстана, многообразия его обычаев и традиций;

- проявлять скромность, не подчеркивая своего должностного положения.

Государственные служащие, имеющие подчиненных, обязаны:

- точно определить задачи и объем служебных полномочий своих подчиненных в соответствии с занимаемыми должностями;

- не понуждать подчиненных к совершению противоправных поступков или поступков, не совместимых с общепринятыми нормами этики ⁷⁶/3/.

Таким образом, на основании рассмотренных положений можно выделить следующее: под государственной службой понимается работа, выполненная в государственных органах и учреждениях и отличающаяся по содержанию и форме от труда рабочих управляющими административно-обслуживающими функциями. Принципы государственной службы подчеркивают ее самостоятельность, независимость, внепартийность, профессиональность и доступность.

3. Основы административно-правового статуса государственных служащих.

Работа каждого министерства, ведомства, акимата, равно как само региональное развитие, должна быть идентична общегосударственной стратегии с четко определенными целями и конкретными задачами.

Безусловно, это потребует новых подходов и новой методики. Стратегическое планирование, финансовое программирование и проектный менеджмент должны стать сутью обновлений в государственном управлении ближайшего будущего.

Сложившаяся сегодня ситуация в министерствах и ведомствах такова, что степень ответственности как в одну, так и в другую сторону редко снижает эффективность управления. Мировой опыт говорит, что предоставление широких полномочий по внутреннему управлению главе учреждения дает значительно больше преимуществ, чем потерь, обусловленных вероятностью употреблений этой властью.

⁷⁶ Кодекс Чести государственных служащих РК / Утвержден Указом Президента РК от 03.05.2005г..

Министр и аким должны и будут обладать широкими полномочиями, но их деятельность будет подотчетна вышестоящим органам и подвергаться неуклонному контролю, не всеобъемлющему, а стратегическому.

Чиновник новой генерации - это слуга нации, патриотичный и справедливый, преданный своему делу и профессиональный. Создание и поддержка репутации государственной службы наша стратегическая задача, которую мы должны решить в ближайшие годы. Старый менталитет и мышление, зачастую идеологические шоры, вынесенные из недавнего прошлого, неумение и неготовность работать в новых условиях рыночного хозяйства - тормоз на пути социально-экономического развития. Есть небольшие проблески. Но в целом подготовка новой генерации управленцев - неотложная задача ближайшего будущего. В управление должны прийти технократы, кто способен и готов работать, засучив рукава на достижение приоритетных целей и задач.⁷⁷

Профессионализм, патриотичность, способность ставить долгосрочные задачи, умение и воля решать их в новых условиях - главные критерии отбора и продвижения кадров. В республике уже заложены основы профессиональной информационной государственной службы. Но предстоит еще многое сделать. Необходимо создать общегосударственную систему управления кадрами с мощной и эффективной подготовкой в стране и за ее пределами, со справедливым порядком продвижения по служебной лестнице, с единой информационной системой, с гарантированной системой социальной защиты с бережным отношением к основополагающему ресурсу управления - человеческому капиталу.

Вместе с тем, это государственная система должна быть (обладать) способностью отсева неумелых и неквалифицированных работников. Каждый работник должен на деле и регулярно доказывать свою полезность и необходимость.

⁷⁷ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. Астана, 2000г. – С.8

В нормативных актах и литературе отражены различные представления о понятии служащего. Основная причина этого разнообразия социальных функции, выполняемых служащими. Оно объективно подключает возможность использования одного критерия для определения данного понятия. Приближает к его сущности определение, согласно которому служащими признаются работники нефизического и умственного труда, получающие заработную плату. По общему правилу, результатом труда служащего не является создание материальных ценностей в виде вещественных продуктов, выполнение работ или оказание услуг материального характера. Труд служащего связан с организацией работы различных органов, предприятия, учреждения, либо созданием духовных ценностей, оказанием социальных услуг населению.

Отдельные ученые, Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., считают ошибочным мнение, что служащий, в отличие от производственного персонала, не участвует в создании материальных ценностей, что его труд непроизводителен. Напротив, они поддерживают мнения, что многие категории служащих стоят у истоков научно-технического прогресса во всех сферах экономики и опосредовано оказывают влияние на ее функционирование и развитие.

Утрачивает свое значение отграничение служащего от других категории работников только по характеру труда, будто бы труд служащих не связан непосредственно с физическим воздействием на материальные объекты. Труд многих категории рабочих и служащих сближается общностью его характера. Порой сложно определить с точки зрения характера труда, является ли тот или иной работник служащим или рабочим (например, командир корабля, дежурный пульта энергоблока, хирург, машинистка и т.д.). Хотя несомненно, что физический труд - удел основной массы рабочих и крестьян.

Состав служащих неоднороден. Они трудятся в различных государственных и негосударственных организациях, занимаются частной практикой, имеющий государственный характер.

Государственный служащий - разновидность служащих, которые среди всех других служащих образуют основную группу субъектов административного права.

До принятия закона об основах государственной службы термин «государственный служащий» трактовался в литературе в широком и узком смысле. В широком смысле государственным служащим признавалось лицо, которое в порядке, установленном правовыми актами, должность в государственной организации: государственном органе, на предприятии, в учреждении, иной организации. А в узком смысле - гражданин, занимающийся в порядке, установленном правовыми актами, должность в государственном органе.

В соответствии с Законом РК «О государственной службе», «Государственным служащим является 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 функции государства». Таким образом, признаки государственного служащего сводятся к тому, что он:

- гражданин Республики Казахстан;
- замещает государственную должность в государственном органе;
- замещает в таком органе должность государственной службы;
- осуществляет полномочия в целях реализации задач и функции государства;
- получает за их выполнение денежное вознаграждение за счет бюджета и средств Национального банка.

Таким образом, лица, занимающие должности в государственных органах, но не характеризующиеся указанными признаками, по Закону «О государственной службе», государственными служащими не являются.

Рассматривая основное содержание административно-правового статуса государственных служащих, следует уяснить ряд терминов, на которых базируется данный институт и законодательство о государственной службе Республики Казахстан, так:

Административный государственный служащий - государственный служащий, не входящий в состав политических государственных служащих, осуществляющий должностные полномочия на постоянной профессиональной основе в государственном органе.

Государственная должность - структурная единица государственного органа на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей.

Государственная служба - деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти.

Государственный служащий - гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местного бюджета либо из средств Национального банка РК должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства.

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 - полномочия предусмотренные конкретной государственной должностью, отвечающий целям и задачам стоящим перед государственными органами, в которых осуществляют свою

деятельность государственные служащие, обладающие правами и основными обязанностями, установленными законодательствами.

Категория административной государственной дееспособности - классификационная характеристика совокупности административных должностей, занимаемых административными государственными служащими, отражающая объем и характер должностных полномочий

Квалификационные требования - требования, предъявляемые к гражданам, претендующим на занятие административной государственной должности, в целях определения уровня его профессиональной подготовки, компетентности и соответствия конкретной административной должности.

Политический государственный служащий - государственный служащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носит политико-определяющий характер, и который несет ответственность за реализацию политических целей и задач.

Следует заметить, что в административно-правовой литературе имеются различные определения должностного лица. Должностными лицами называются государственные служащие, имеющие право совершать в пределах своей компетенции властные действия, влекущие юридические последствия (к примеру, издавать правовые акты управления, подписывать документы и т.д.). Необходимо знать различия и признаки должностного лица.

Несколько по иному определял понятие «должностные лица» Б.М.Лазарев: это государственные служащие, которые имеют право совершать действия, влекущие за собой определенные юридические последствия. Объем государственно-властных полномочий у должностных лиц различный, он зависит от занимаемой должности и определяется должностными инструкциями, положениями о соответствующих органах и уставами⁷⁸.

⁷⁸ Советское административное право. М, 1990г. – С.120

Таким образом, при определении должностного лица (законодательный и теоретический вариант) различия в дефинициях сводятся в основном к некоторым нюансам при совпадении основных положений.

Ю.Н.Старилов дает более широкое определение. Должностные лица – это:

1) служащие (если они находятся на службе в какой-либо организации, учреждении, на предприятии);

2) лица, занимающие должности на государственных, общественных или негосударственных предприятиях, в учреждениях и организациях на основе установленных в нормативных актах способов замещения должностей;

3) лица, имеющие специальные полномочия властного характера, которые выражаются в реализации юридически значимых действий, а также в управлении людьми или имуществом.

Должностными лицами не являются те служащие, которые управляют вещами (имуществом), так как в данном случае они не отвечают за деятельность других лиц, а потому и не могут воздействовать на поведение людей с помощью юридически властных действий. Заметим, однако, что управление имуществом – не определяющий фактор; должностное лицо управляет движением материальных ценностей в совокупности с другими полномочиями, и порой разделить указанные функции должностного лица бывает очень трудно;

4) лица, осуществляющие в соответствии с занимаемой должностью распорядительные или организационные функции по реализации компетенции соответствующих государственных органов;

5) лица, издающие административные акты; правовые акты управления; обеспечивающие в рамках предоставленных им полномочий реализацию этих административных актов с помощью мер принуждения или стимулирования;

б) лица, несущие повышенную ответственность (социальную, политическую, правовую, моральную) за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей. Повышенная ответственность должностных лиц обусловлена тем, что они отвечают не только за свою личную государственную деятельность, но и за действия своих подчиненных. Кроме того, они распоряжаются материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами, выполняют важнейшие организационно-распорядительные функции по осуществлению предоставленных им полномочий и компетенции соответствующих должностных лиц. Для должностных лиц в отдельных нормах, их частей установлена административная и уголовная ответственность⁷⁹.

Анализируя вышеуказанные положения, применительно определению должностного лица по нашему законодательству, наиболее явно в казахстанском варианте можно разглядеть, на наш взгляд, 3, 4, 5 и 6 признаки. Поскольку все же речь идет о лицах состоящих на службе у государства и осуществляющих свою деятельность в государственных органах. В соответствии с законодательством РК к государственным служащим не относятся лица, осуществляющие техническое обслуживание и обеспечивающие функционирование государственных органов. Перечень таких лиц устанавливается Правительством Республики Казахстан.

Разновидностью должностных лиц являются представители власти. К ним принято относить должностных лиц, имеющих право предъявлять юридически властные требования, давать предписания, указания, применять меры административного воздействия к органам и лицам, не находящимся в их непосредственном подчинении. К таковым можно отнести работников полиции и некоторых других должностных лиц.

Административно-правовой статус государственных служащих, в общем характеризуется тем, что:

⁷⁹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в РФ. – М, 1996г. – С.204

- их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе;

- деятельность государственных служащих подчинена осуществлению задач, возложенных на соответствующий орган, и носит официальный характер;

- служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности - правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить;

- осуществление служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством;

- законные предписания и требования государственных служащих подлежат исполнению всеми, кому они адресованы;

- они имеют право на продвижение по службе, то есть на служебную карьеру;

- предусмотрены ограничения их общегражданских прав в целях эффективности служебной деятельности;

- для них предусмотрены определенные льготы, а также повышенная ответственность за совершенные ими правонарушения.

В целом содержание правового положения государственных служащих характеризуется их:

- общегражданскими правами и обязанностями;

- обязанностями и правами по занимаемой государственной должности.

Общегражданские права и обязанности государственных служащих такие же, что и других граждан. Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами⁸⁰. Например, государственные служащие, замещающие государственные должности, не могут заниматься

⁸⁰ Закон РК от 23.07.1999г. «О государственной службе».

предпринимательской деятельностью. Гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, когда это диктуется интересами нормального функционирования государственной службы.

Служебные обязанности и права предоставляются государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой государственной должности.

Служебные права и обязанности делятся на общие для всех государственных служащих и специальные, обладание которыми связано с конкретными должностями.

В свою очередь общие служебные права и обязанности могут быть подразделены на две подгруппы.

Первую составляют обязанности и права, относящиеся к существу служебной деятельности. Например, добросовестно исполнять должностные обязанности: обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан; исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных; поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения служебных обязанностей. Право государственного служащего на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы; получать необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы и т.д.

Вторую подгруппу составляют служебные права и обязанности, соответствующие статусу государственных служащих. Так, они обязаны не совершать действий, приводящих к подрыву авторитета государственной службы; имеют право знакомиться по первому требованию со всеми материалами своего личного дела, требовать приобщения к личному делу

своих объяснений. Обязанности и права этой подгруппы не влияют на содержание служебной деятельности.

Характер и объем специальных обязанностей и права государственных служащих зависят от правового положения органа, в котором они состоят на службе, от вида занимаемой государственной должности. Так, специальными являются обязанности и права главных бухгалтеров в области учета и отчетности, налоговых инспекторов - в области контроля за соблюдением налогового законодательства, главного государственного санитарного врача в области нарушения санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм и т.д. Они предусматриваются в законах, должностных инструкциях и других нормативно-правовых актах. Например, в соответствии со 557 Кодекса РК об административных правонарушениях, главные государственные санитарные врачи имеют право за нарушение санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать отдельные административные взыскания⁸¹.

Имеются особенности в классификации обязанностей и прав государственных служащих органов военизированных и некоторых иных отраслей. Так, обязанности военнослужащих делятся на общие, должностные и специальные. К общим обязанностям отнесены защита государственного суверенитета и территориальной целостности Республики Казахстан, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения и др.

Должностные обязанности военнослужащих и порядок их выполнения определяются законодательными актами, воинскими уставами и другими нормативными актами. Так, командиры отвечают за постоянную боевую и мобилизационную готовность, успешное выполнение боевых задач,

⁸¹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Учебно-практическое пособие. – Алматы, 2010г.

воинскую дисциплину, безопасность военной службы, состояние и сохранность вооружения и т.д.

Специальные обязанности и порядок их выполнения устанавливается законодательством и общевоинскими уставами. Специальные обязанности военнослужащие выполняют, когда находятся на боевом дежурстве, в суточном и гарнизонных нарядах, при чрезвычайных обстоятельствах. Для выполнения специальных обязанностей военнослужащие могут наделяться дополнительными правами - на применение оружия, предъявлять требования, обязательные к исполнению, подчинения строго определенным лицам.

Государство должно обеспечивать нормальные условия для осуществления государственными служащими их служебных обязанностей и прав. Установлена уголовная ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст.322 УК РК); за оскорбление представителей власти (ст.320 УК РК); за некоторые другие противоправные действия, препятствующие выполнению государственными служащими их служебных полномочий, либо унижающие их честь и достоинство⁸².

Установлена административная ответственность за злостное неповиновение, в частности, законному распоряжению или требованию сотрудника органов внутренних дел, прокуратуры, национальной безопасности, службы охраны Президента Республики Казахстан, финансовой и военной полиции, таможенного органа, пограничной службы, уполномоченного в области чрезвычайных ситуаций (ст.355 Кодекса РК об административных правонарушениях).

Далее, не менее важный вопрос - **классификация государственных служащих.**

Данный аспект получил различную трактовку в административно-правовой литературе. Например, обосновано получила применение на практике принятая в свое время классификация, в соответствии с которой государственные служащие делились на руководителей, специалистов и

⁸² Уголовный Кодекс Республики Казахстан. – Алматы, 2010г.

технических исполнителей⁸³. Сегодня, в связи с введением иной классификации (политические, административные) в качестве основного принципиального вопроса остается понятие должностного лица, должностные функции (что рассмотрено нами ранее).

Итак, в соответствии со ст.7 Закона РК «О государственной службе» в состав должностей государственных служащих входят политические и административные должности государственных служащих. К политическим должностям относятся должности, занимаемые политическими государственными служащими.

Для административных государственных служащих устанавливаются категории, а для политических государственных служащих категории должностей не устанавливаются.

Перечень должностей политических государственных служащих определен Указом Президента РК от 29.12.99г. за № 317, которым утвержден реестр должностей политических государственных служащих и правила порядка наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих.

Указом Президента РК от 29.12.99г. № 318 утвержден реестр должностей административных государственных служащих и перечня категории административных государственных должностей.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 23.06.99г. «О государственной службе» и Указом Президента Республики Казахстан от 03.12.99г. «Вопросы Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы», названным Агентством разработаны квалификационные требования к категориям должностей административной государственной службы.

Типовые квалификационные требования установлены к категориям административных государственных должностей и предъявляется к

⁸³ Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. Учебник. М., НОРМА-ИНФРА, - 1998г. – С.126

гражданам, претендующим на занятие, либо уже занимающим должности отнесенные к этим категориям.

Квалификационные требования используются в кадровом отборе наряду с социальными и формальными требованиями. Социальные требования предъявляются к возрасту, состоянию здоровья, имущественному положению, языку, гражданству. Формальные требования - требования к перечню документов, ограничениям. По сравнению с ними квалификационные требования отличаются большей сложностью и значением.

В работе с персоналом следует исходить из различия типовых квалификационных требований к категориям административных государственных должностей и квалификационных требований к должностям административной государственной службы. Типовые квалификационные требования - общие для должностей одной или нескольких сопоставимых категории. Квалификационные требования к должностям предъявляются к лицам, претендующим на занятие конкретной должности с учетом ее профессиональной специализации. Типовые квалификационные требования служат основой идентификации характеристик человека к ряду должностей, относящихся к определенным категориям. Квалификационные требования с учетом специализации служат основой идентификации характеристик человека к конкретной должности административной государственной службы.

Таким образом, на основании рассмотренных положений можно выделить следующее: содержание административно-правового статуса государственных служащих состоит из двух основных элементов - общегражданских прав и обязанностей, а также обязанностей и прав по занимаемой государственной должности. Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами.

Служебные обязанности и права предоставляются государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой государственной должности, в зависимости от которой они делятся на общие и специальные. Характер и объем специальных обязанностей и прав государственных служащих зависят от правового положения органа, в котором они состоят на службе, от вида занимаемой государственной должности.

По мнению международных экспертов, Казахстан добился большого прогресса в реформировании государственной службы. Что особо подчеркивалось в докладе Директора Департамента Всемирного Банка по Центральной Азии господина К. Кодера на Международной научно-практической конференции «Реформирование казахстанской государственной службы: опыт, проблемы, задачи», состоявшейся в г. Астане в декабре 1999 года. Он отметил что из стран СНГ ни одна не имеет таких современных законодательных рамок, какие созданы в Казахстане, а реформы привлекли интерес других стран в регионе, некоторые из них запросили копии Закона и положений и изучают их до начала своих реформ. По мнению господина Кодеры успех реформы государственной службы в Казахстане стал возможен благодаря целенаправленной политики руководства страны и институциональному оформлению реформы государственной службы. Такие же оценки дают и другие международные эксперты. Нашими подходами в вопросах реформирования государственной службы интересуются как страны СНГ (Беларусь, Украина, Кыргызстан, Азербайджан и другие), так и другие страны⁸⁴.

Тема 6-7. Физические и юридические лица.

⁸⁴ Байменов А.М. Государственная служба в РК. Сборник нормативных правовых актов. – Астана, 2000г. – С.18

План лекции:

1. Граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства как субъекты административного права.

2. Предприятия, учреждения и организации как субъекты административного права.

1. Граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства как субъекты административного права.

Вопрос о субъектах отрасли права относится к числу наиболее важных и сложных в любой отрасли юридической науки.

Субъект права - это обладатель, носитель определенных прав и обязанностей, которыми он наделен в связи с необходимостью реализации своих жизненных потребностей, полномочий, возложенных на него правовым актом, участием в жизни общества, коллектива, государства.

В административном праве нормы реализуются гражданами, их объединениями, государственными органами и т.д., которые и являются в этом случае субъектами административного права, носителями конкретных прав и обязанностей.

Полномочия, которыми наделены субъекты административного права, имеют определенные особенности по своему характеру, объему, формам выражения.

Полномочия, которыми наделен субъект права могут выражать как только право, так и только обязанности. Есть полномочия, состоящие из прав и обязанностей. Эти полномочия предоставляются ему в одном случае по его желанию, в другом - вопреки его желанию. Права и обязанности субъекта административного права образуют его правовой статус.

В зависимости от вида и объема прав и обязанностей субъекты административного права подразделяются на две группы:

- физические лица;
- организации (юридические лица).

Физические лица как субъекты административного права – это родовая категория, которая охватывает три вида субъектов:

- гражданин;
- иностранец;
- лицо без гражданства (апатрид).

За основу выделения этих видов приняты степень связи лица с данным государством и производный от этого объем прав и обязанностей лица: у гражданина Республики Казахстан один объем правового статуса, у лица без гражданства, хотя и проживающего на территории Республики Казахстан, иной объем, у иностранца проживающего на территории Республики Казахстан - третий.

Гражданин как субъект административного права – это участник общественных отношений, в которых он выступает в качестве носителя конкретных прав и обязанностей, содержащихся в нормативных актах. Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. При этом следует иметь в виду, что административно-правовой статус гражданина обладает рядом следующих особенностей:

- он носит сложный, комплексный характер и «пропитан» нормами конституционного, гражданского, финансового и других отраслей права, отражающих взаимоотношения личности и общества, гражданина и государства, индивида и коллектива;

- по обязательности предписаний он содержит в себе либо только права (например, право на обращение), либо только обязанности (например, соблюдать правила дорожного движения), либо права и обязанности (например, при рассмотрении дел об административных правонарушениях гражданин имеет право обжаловать постановление по делу и несет обязанность уплатить в установленный срок наложенный штраф);

- содержание административно-правового статуса гражданина в одних случаях зависит от желания того или иного лица, а в других случаях он формируется вопреки его желанию;

- правовой статус гражданина как субъекта административного права включает права и обязанности, общие для всех граждан, права и обязанности, принадлежащие только какой-либо категории граждан (например, водителям автомобильного транспорта и т.п.), а также права и обязанности конкретных индивидов (например, лиц, являющихся беженцами или вынужденными переселенцами).

Исходный институт, определяющий правовое положение граждан в науке административного права - правосубъектность, т. е. признание их субъектами права и наделение юридическими правами и обязанностями.

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждаема и передаваема. Её объём изменяется лишь законом. Для отдельных граждан эта правоспособность может быть временно ограничена в случаях и в порядке, определяемых законодательством, например, в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишение специальных прав и другие правоограничения. Конституция РК (ст.39) обозначает виды прав и свобод, не подлежащих ограничению (право на жизнь, на неприкосновенность частной жизни, свобода совести и др.)

Административная правосубъектность граждан Республики Казахстан включает три элемента:

- 1) правоспособность, т. е. способность иметь права и обязанности;
- 2) дееспособность, т. е. способность своими действиями осуществлять права и обязанности,
- 3) деликтоспособность, т.е. нести юридическую ответственность за свое поведение.

Перечисленные элементы административной правосубъектности возникают у граждан в определенной последовательности.

Правоспособность возникает со дня рождения в силу действующего закона о гражданстве Республики Казахстан. Первоначально она выражается в правах ребенка на имя, отчество, фамилию, медицинское обслуживание и т.д., реализуемых родителями или лицами, их заменяющими.

Дееспособность возникает позднее. В действующем законодательстве нет прямого указания на возраст, с которого гражданин страны обретает административную дееспособность, однако есть косвенные. Ими могут быть признаны нормы Конституции Республики Казахстан, а также другие нормы действующего законодательства. В полном объеме она возникает, как правило, по достижении гражданином 18-летнего возраста. Согласно Конституции Республики Казахстан, гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Однако момент возникновения административной дееспособности остается неопределенным. В различных сферах частичная дееспособность может возникать до достижения 18-летнего возраста. Так, в некоторые государственно-служебные отношения гражданин может вступать при достижении им частичной трудовой право-дееспособности, возникающей до достижения 18-летнего возраста; субъектами административных правонарушений признаются лица, достигшие 16 лет; определенные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из школы, могут применяться к учащимся образовательных учреждений, возраст которых не уточняется и не ограничивается⁸⁵.

Не все граждане Республики Казахстан обладают одинаковой административной дееспособностью. Это во многом определяется особенностями управленческих отношений, в которых приобретение и осуществление соответствующих прав и обязанностей своими личными действиями предполагает наличие определенного уровня умственного и

⁸⁵ Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов., 1976. – С.47-51.

психического развития, жизненного опыта, способности отдавать отчет в последствиях своих действий и т.д.

В административном праве отсутствуют правовые нормы, которые бы определяли возможность и основания ограничения дееспособности граждан, а также каким органом и в какой форме мог бы решаться данный вопрос. Несомненно, однако, что общие основания ограничения дееспособности граждан служат таковыми и для ограничения их административной дееспособности. Так, некоторые из граждан по состоянию здоровья могут быть признаны частично или полностью недееспособными (душевная болезнь, слабоумие). Например, согласно ст. 33 Кодекса РК об административных правонарушениях (далее КРКА) не являются субъектами административных правонарушений лица, совершившие их в состоянии невменяемости.

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют субъективные права и обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения. В таких отношениях граждане могут выступать стороной, обязанной выполнять обращенные к ней административно-правовые нормы и основанные на них требования, исходящие от органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц (например, обязанность соблюдать правила дорожного движения); стороной, вступающей в правоотношения, связанные с реализацией принадлежащей ей законных прав (например, с заявлением о назначении пенсии) или их охраной (подача жалобы).

Различаются административные правоотношения, складывающиеся, как правило в связи с реализацией гражданами, принадлежащих им прав в сфере управления; выполнением возложенных на граждан обязанностей в сфере управления; защитой прав и законных интересов граждан; нарушением гражданами правовых обязанностей.

Субъективные права граждан делятся по степени возможности их реализации на абсолютные и относительные. Абсолютными являются права,

реализация которых зависит лишь от волеизъявления гражданина, относительными - права, для реализации которых необходимо наличие фактических возможностей в данном месте и в данное время.

К абсолютным относятся, например, право на участие гражданина в государственном управлении в соответствующих формах (в частности, право свободно выразить свое мнение на собраниях, в печати, обращаться в государственные органы с предложениями, заявлениями, жалобами, право на поступление в школу при достижении шестилетнего возраста, право на отдых, право на медицинскую помощь и др.

Процесс реализации относительных прав граждан существенно отличается от процесса реализации их абсолютных прав. Последние реализуются в результате волеизъявления гражданина. Отказ органа управления или должностного лица реализовать абсолютное право гражданина влечет обжалование в установленном порядке этого отказа и последующую реализацию абсолютного права. Комплекс гарантий каждого абсолютного права гражданина неизменно обеспечивает его фактическое осуществление.

Реализация относительного права в одних случаях зависит от личных качеств гражданина, подвергающегося испытаниям (например, квалификационные экзамены для судей.), в других случаях время удовлетворения правомерной просьбы гражданина определяется очередностью (получение телефона и т. д.). Исключения из действующих правил не меняют природы этого процесса. Отказ от реализации относительного права может быть законным, ибо гражданин, не обнаруживший необходимых личных качеств при испытаниях или пожелавший удовлетворения своей просьбы вне очереди, не может, опираясь на действующую норму права, обосновать свои притязания.

В отличие от прав обязанности граждан абсолютны, поскольку государство возлагает лишь фактически выполнимые обязанности,

освобождая от их исполнения тех граждан, которые по возрасту, состоянию здоровья или иным причинам не могут выполнять их.

Обязанности граждан в сфере управления делятся на две подгруппы: не связанные непосредственно с осуществлением субъективных прав граждан и связанные с их осуществлением.

К первой подгруппе относятся: всеобщая воинская обязанность, обязанность исполнять правила, охраняющие общественный порядок, правила дорожного движения, пожарной безопасности, санитарно-эпидемические правила, обязанность регистрировать акты гражданского состояния, выполнять законные требования органов государственного управления, их должностных лиц, представителей общественности и другие. Ко второй подгруппе относятся обязанность представлять соответствующим органам управления и должностным лицам документы, удостоверяющие наличие того или иного субъективного права гражданина (например, права на вождение автомашины), соблюдать правила пользования государственными услугами (например, правила пользования городским транспортом) и другие.

Способы исполнения обязанностей граждан в сфере управления разнообразны и зависят от конкретного их содержания. Одни из них вытекают из обязывающих норм права (всеобщая воинская обязанность), другие заключаются в воздержании от запрещенных нормами права действий (переход улицы в неустановленном месте или по запрещающему сигналу светофора).

Некоторые обязанности граждан одновременно составляют их права, например, право-обязанность поступления ребенка, достигшего шестилетнего возраста, в школу, получения документа, удостоверяющего личность, достигшими шестнадцатилетнего возраста, и другие.

Права и обязанности граждан в сфере управления подразделяются также на общие и специальные.

Общие права и обязанности те, которые распространяются на все отрасли и сферы управления. К общим правам граждан относятся: право на участие в управлении делами государства, право на жалобу. Примерами общих обязанностей могут служить: обязанность соблюдать законы и подзаконные акты, соблюдать государственную дисциплину.

Специальные права и обязанности распространяются только на ту или иную группу либо отрасль управления (например, право на охрану здоровья, пользование достижениями культуры)⁸⁶.

Содержание административно-правового статуса человека и гражданина составляют:

а) комплекс их прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;

б) гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государства и органами местного самоуправления.

Во взаимодействии с управленческими структурами реализуются прежде всего следующие права, свободы и обязанности:

1. Право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В результате гражданин может стать соучастником либо непосредственным субъектом управленческой деятельности. Гражданин может участвовать в управлении делами государства, реализуя право доступа к государственной службе. В установленных случаях гражданин на договорных началах может быть представителем государства в органах управления коммерческих организаций, в уставном капитале которых имеется доля государственной собственности.

⁸⁶ Татарян В.Г. Административное право Республики Казахстан: Учебное пособие. – Караганда., 1994. – С. 19.

2.Право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Административная правосубъектность общественных объединений, в частности их взаимоотношения с гражданами, а также с органами государственного управления и местного самоуправления, детализируется в Законе РК «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996г.

3. Право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование. Порядок реализации указанного права регламентируется Указом Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона от 17 марта 1995 года № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан». Они определяют порядок подачи и рассмотрения уведомления о проведении соответствующих мероприятий, их ограничения, ответственность лиц, виновных в нарушении порядка проведения собраний, митингов и других массовых акций.

4.Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (см. Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12.01.2007г.).

5.Право граждан на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению или с санкции прокурора. Лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (См. УПК РК; КРКобАП).

Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях. В отдельных случаях допускается административный арест на срок до 45 суток.

Что касается личной неприкосновенности, то право на нее не охватывается случаями, когда поведение гражданина является противоправным. К гражданам, совершившим правонарушения, могут быть

применены меры принуждения в целях пресечения правонарушения, обеспечения производства по делу и обеспечения выполнения постановления о применении взыскания (применение приемов борьбы, личный досмотр и др.).

б. Неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения и санкции прокурора.

Законодательством предоставлено право проникать в жилище против воли проживающих в них лиц, например: сотрудникам ОВД в установленных случаях; уполномоченным должностным лицам по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями - в жилые помещения и обследовать их с целью выполнения возложенных на нее задач. Так Законом Республики Казахстан «Об оперативно-розыскной деятельности» регламентировано, что при проведении специальных оперативно-розыскных мероприятий дознавателями осуществляются:

- цензура корреспонденции осужденных;
- контроль почтовых отправлений;
- оперативный поиск по внешним признакам на почтово-телеграфных каналах связи;
- прослушивание телефонных и иных переговоров;
- снятие информации с технических каналов связи;
- снятие информации с технических каналов связи, компьютерных систем и иных технических средств;
- наблюдение, в том числе с использованием специальных технических средств (аудио-видеозаписи, кино-фотосъемки и других технических средств), материалов и веществ, не наносящих вреда жизни, здоровью личности и окружающей среде;

- проникновение в жилые и другие помещения, здания, сооружения, на участке местности, транспортные и иные технические средства и их обследование.

7. Право на передвижение. Каждый, кто законно находится на территории Республики Казахстан, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

8. Право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень таких сведений определяется республиканским законом.

Осуществление этого права регламентируется Закон Республики Казахстан «О средствах массовой информации».

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах безопасности Республики Казахстан, регулируются Законом РК «О государственных секретах» от 15.03.1999г.

9. Право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, закреплено в Конституции Республики Казахстан. Гражданский кодекс Республики Казахстан предусматривает право граждан на возмещение вреда, причиненного также органами местного государственного управления и самоуправления, их должностными лицами.

Граждане РК, имея права, вместе с тем выполняют возложенные на них законом обязанности. Конституция РК акцентирует внимание на равенстве не только прав, но и обязанностей граждан. К ним Конституция относит обязанность платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природным богатствам; защищать Отечество. Этот весьма ограниченный круг обязанностей в действительности гораздо шире в силу того, что обязанностью граждан является соблюдение Конституции РК и законов. Законность и правопорядок

предполагают, чтобы граждане не только в полной мере могли использовать данные им права и свободы, но и с наилучшим результатом выполняли свои обязанности.

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

В систему административного права входит значительное число норм, устанавливающих правовой режим охраны собственности, пользования природными ресурсами, охраны окружающей среды, сохранения культурных ценностей, образования, охраны здоровья. Видное место занимают нормы, касающиеся охраны общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с антиобщественными поступками. Соблюдение их является важнейшей обязанностью граждан.

Конкретный объем обязанностей граждан в отдельных сферах определяется многочисленными нормативными актами, содержащими административно-правовые нормы по данному вопросу.

Несоблюдение гражданами обязанностей, уклонение от их выполнения, злоупотребление своими правами влечет возможность применения мер правового воздействия. В необходимых случаях уполномоченные на то органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица привлекают граждан к административной, уголовной, гражданско-правовой ответственности в зависимости от характера совершенного правонарушения.

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права, предполагает совершение ими юридических действий. Они делятся на правомерные и неправомерные. Правомерные действия граждан могут быть связаны как с их правами, так и с обязанностями. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены на фактическое использование прав (например, обучение в

университете, предполагающее посещение занятий, сдачу экзаменов); приобретение законных прав (например, подача заявления о поступлении в вуз); защиту нарушенных прав (подача жалобы). Правомерные действия, вытекающие из обязанностей, выражаются в добровольном их выполнении, соблюдении требований законности.

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, влекущие административную ответственность. Причинение административным правонарушением материального ущерба может повлечь за собой наряду с административной гражданско-правовую ответственность.

Правомерные действия граждан и совершенные ими административные правонарушения влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений.

Особенности административно-правового статуса граждан РК проявляются в том, что они, являясь физическими лицами, могут иметь такие права, которые не могут иметь организации, юридические лица. Например, участвовать в управлении государством непосредственно, создавать профсоюзы, общественные объединения для защиты своих интересов, право на свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, право на передвижение.

К гарантиям прав и обязанностей граждан обычно относят экономические, политические, организационные и юридические гарантии.

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс национальной валюты, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое. С этой точки зрения экономические гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления в современных условиях менее эффективны.

Политические гарантии прав и обязанностей граждан предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав

и свобод человека высшей ценностью, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РК как гарантом Конституции РК, разумный компромисс законодательной и исполнительной власти, исключающей конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе, объединяющей свыше 130 наций и народностей.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере управления включают в себя разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, ОВД, органы юстиции, адвокатура, нотариат, многочисленные контрольные органы. Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии можно подразделить на два вида: судебные и внесудебные.

Статус судебной власти и процессуальные формы ее осуществления выдвигают суды как гаранты прав и свобод граждан на первый план. Их приоритет в этой области определен Конституцией Республики Казахстан, установившей, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

К ведению судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающих права и свободы человека, выполнение ими своих обязанностей. Усиливается влияние судов на укрепление законности в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления, и их должностных лиц.

Законодательство последовательно расширяет возможности судебного обжалования их правовых актов. Некоторые правовые акты и действия могут

быть совершены только на основании судебного решения (ограничение права на тайну переписки, проникновение в жилище и др.).

Роль органов государственного управления, местного самоуправления и их должностных лиц в реализации прав и свобод граждан, выполнении ими своих обязанностей определяется тем, что они занимаются непосредственным исполнением законов, а также наделены обширными юрисдикционными полномочиями, использование которых имеет адресатом часто права, свободы и обязанности граждан.

Указанные органы и должностные лица, выполняя свою роль, действуют по двум направлениям. Они создают (участвуют в создании) необходимые материальные, организационные, правовые условия деятельности органов, предприятий и учреждений, опосредующей реализацию прав, свобод и обязанностей гражданами. В подобных случаях отсутствуют прямые контакты между вышеназванными органами и гражданами; разрешают конкретные индивидуальные дела, возникающие по инициативе граждан (например, в связи с их обращениями), либо по инициативе органов и должностных лиц в порядке их контрольно-надзорной деятельности (например, контроль соблюдения налогового законодательства, правил дорожного движения и т.д.).

Охраняя права граждан, органы государственного управления, местного самоуправления, их должностные лица заслушивают отчеты органов и должностных лиц, уполномоченных применять административные взыскания; осуществляют контроль; рассматривают протесты и представления органов прокуратуры, частные определения и представления судов; проводят проверки по выступлениям печати, информирующим об ущемлении прав и свобод человека и др.

Далее, к вопросу административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства

Ключевым положением в понимании административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, объединяемых иногда в литературе и в

повседневной жизни термином «иностранцы», является ч. 4 ст. 12 Конституции РК: иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

На данном принципиальном положении Конституции РК базируется вся нормативно-правовая основа административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, состоящая из ряда законов страны, в числе которых первостепенное значение имеет закон «О правовом положении иностранцев в Республике Казахстан» от 19.06.1995г. (он определяет правовое положение иностранцев, регулирует отношения между иностранцами с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов - с другой, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранцев в РК и осуществлением ими на ее территории трудовой, предпринимательской и иной деятельности), а также принятых во исполнение данного закона нормативных правовых актов Правительства РК. Кроме того, нельзя забывать, что значительную роль в регулировании правового статуса иностранцев лиц без гражданства в целом и их административно-правового статуса в частности играют общепризнанные принципы международного права, международные договоры, участником которых является РК, различного рода межправительственные соглашения.

Для дальнейшего рассмотрения особенностей административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства необходимо определить, какие именно категории лиц охватываются данными понятиями. Для этого необходимо обратиться к ст. 2 Закона «О правовом положении иностранцев в РК»⁸⁷. Согласно данной статье под иностранным гражданином понимается физическое лицо, не являющееся гражданином РК и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. В свою

⁸⁷ Закон РК от 12.01.2007г. «О правовом положении иностранцев»

очередь, лицом без гражданства является физическое лицо, не являющееся гражданином РК и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Говоря о подданстве, казахстанское законодательство имеет в виду ситуацию с лицами, проживающими на территориях государств с монархической формой правления. В литературе и законодательстве различие между гражданством и подданством традиционно проводят по следующему основанию: если гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между человеком и государством, то подданство — это связь человека и монарха, при которой последний является олицетворением государства. По сути, и гражданство, и подданство представляют собой две формы одного явления, а именно устойчивой правовой связи человека и государства.

Что касается лиц без гражданства, то необходимо пояснить, что ситуация, когда физическое лицо становится лицом без гражданства, может возникнуть в силу множества причин. Например, лицо отказалось от своего гражданства, желая получить гражданство другого государства, но в получении нового гражданства ему было отказано. Либо произошел отказ от гражданства в пользу другого гражданства при вступлении в брак, а после расторжения брака новое гражданство утрачено. Лицами без гражданства могут стать и дети, рожденные в браке между лицами, состоящими в гражданстве разных государств, если в силу каких-либо причин родители не смогли надлежащим образом оформить гражданство детей. В любом случае положение лица, не имеющего гражданства, а соответственно лишенного какой-либо помощи и поддержки со стороны государства, представляется весьма печальным. Не случайно, на международном уровне в качестве одного из основополагающих определен принцип стремления государств к максимальному сокращению случаев, когда человек становится лицом без гражданства.

Применительно к законодательству о правовом положении иностранцев в РК правовой статус лица без гражданства практически тождествен правовому статусу собственно иностранца, за исключением случаев, когда законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил для иностранцев.

Иностранцы и лица без гражданства пользуются теми же правами, а также несут те же обязанности, что граждане РК, кроме случаев, определенных законами или международными договорами. Тем самым общий правовой статус иностранцев и лиц без гражданства и административно-правовой статус этих лиц приравнены к аналогичным статусам граждан РК. Вместе с тем административно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства в силу специальных положений законодательства имеет особенности по сравнению с административно-правовым статусом казахстанских граждан. Особенности административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства влияют и на их другие возможные статусы на территории РК, например гражданско-правовой, трудовой, социальный:

Основным отличием административной правоспособности иностранца и гражданина РК является момент ее возникновения. Граждане РК приобретают административно-правовой статус на ее территории с момента рождения. Особый случай представляет собой приобретение административно-правового статуса гражданина РК лицом, приобретающим казахстанское гражданство не по рождению, а по иным основаниям, предусмотренным Законом РК «О гражданстве» от 20.12.1991г. Однако в последнем случае для приобретения статуса гражданина РК и, следовательно, административно-правового статуса одним из необходимых условий является легальность пребывания на территории РК. Тем самым происходит трансформация административно-правового статуса иностранца или лица без гражданства в административно-правовой статус гражданина РК.

Момент возникновения административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства, по мнению ряда авторов, определяется моментом въезда на территорию РК. Момент возникновения административно-правового статуса может варьироваться оттого, в каком порядке осуществляется въезд этих лиц на территорию РК. Например, в случае, если в силу межгосударственных соглашений РК для въезда на территорию РК требуется получение визы, то административно-правовой статус иностранца и лица без гражданства возникает при обращении в компетентный орган РК за получением соответствующей визы. Соответственно между этим органом и иностранцем складываются, по сути, административные отношения, выражающиеся, в частности, в обязанности иностранца представить соответствующий объем информации, при необходимости пройти медицинский осмотр и собеседования с представителями компетентного органа РК. В свою очередь, он вправе проверить представляемые документы и при определенных основаниях отказать в выдаче визы и, соответственно, в возможности въезда в РК.

В том случае, если на основании межгосударственных соглашений въезд иностранца в РК не требует предварительного получения визы, административно-правовой статус такого гражданина будет возникать при пересечении границы РК. Наконец, в случае нелегального въезда на ее территорию (например, без необходимых разрешительных документов, по подложным документам и т.п.) административно-правовой статус иностранца и лица без гражданства также будет возникать с момента пересечения государственной границы РК.

Более того, в некоторых случаях поведение иностранца даже за пределами территории РК может влиять на содержание его административно-правового статуса в РК. Так, в частности, в силу ст. 22 Закона «О правовом положении иностранцев» разрешение на въезд иностранцу не выдается если: его действия направлены на насильственное изменение конституционного строя, он выступает против суверенитета РК, призывает к нарушению единства и

целостности ее территории, он разжигает межгосударственную, межнациональную и религиозную вражду.

Таким образом, даже если данные действия осуществляются иностранцем или лицом без гражданства за пределами территории РК, сам факт такой деятельности оказывает принципиальное влияние на административно-правовой статус названных лиц на территории нашего государства.

Административно-правовой статус гражданина РК прекращается с момента его смерти либо при выходе из гражданства. По мнению ряда авторов, административно-правовой статус иностранцев и лиц без гражданства утрачивается в момент их выезда из РК. Соглашаясь в целом с обоснованностью данной позиции, со своей стороны отметим, что во многих случаях выезд иностранца или лица без гражданства за пределы РК не влечет полного прекращения его административно-правового статуса на территории РК. Так, в частности, в соответствии с законодательством о правовом положении иностранцев в РК разрешение на временное проживание иностранцу не выдается, если данный иностранец в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание, подвергался административному выдворению за пределы РК. Тем самым факт выезда иностранца за пределы РК сам по себе не означает, что его административно-правовой статус каждый раз исчезает и в следующий его приезд в РК начинается с «чистого листа».

Особенностью административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства является его объем. По общему правилу этот объем тождествен статусу граждан РК, но с учетом ряда исключений (ограничений).

Рассмотрим подробнее, в содержании каких прав иностранцы и лица без гражданства ограничены законодательством РК.

1. Передвижение иностранцев в пределах Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 16 Закона «О правовом положении иностранцев» последние имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах РК на основании документов, выданных или оформленных

им в соответствии с этим Законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов (их перечень утверждается Правительством РК), для въезда на которые в соответствии с законами требуется специальное разрешение.

Постоянно пребывающие в РК иностранцы не вправе по собственному желанию изменять место проживания на территории которого ему разрешено временное проживание или избирать место проживания вне пределов этой территории. Однако данный запрет, по нашему мнению, может вызвать вопрос о его соответствии ч. 1 ст. 21 Конституции РК, согласно которой каждый, кто законно находится на территории РК, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Иностранцам-сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в РК, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в РК иностранным журналистам право на свободу передвижения в стране предоставляется на основе принципа взаимности, за исключением ограничений, связанных с посещением территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с нормами действующего законодательства РК требуется специальное разрешение.

2.Избирательное право. Согласно п. 1 ст. 19 Закона «О правовом положении иностранцев», последние не имеют права избирать и быть избранными в представительные и другие выборные государственные органы и должности, а также принимать участие в республиканском референдуме.
Трудовая и предпринимательская деятельность

3.В соответствии со 6 Закона «О правовом положении иностранцев» последние пользуются правом свободно распоряжаться способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодательством РК.

Так, в соответствии со ст.6 Закона «О правовом положении иностранцев» иностранец не имеет права назначаться на отдельные должности или заниматься определенным видом трудовой деятельности, например замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РК, не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста; быть командиром воздушного судна гражданской авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РК. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РК.

4. Иностранцы и лица без гражданства обязаны соблюдать действующее законодательство РК независимо от оснований и сроков своего пребывания на нашей территории. Из данного положения следует правило об общей с гражданами РК ответственности за совершение правонарушений, в частности административных. Так, в соответствии с ч. 1 ст.37 КРКобАП иностранцы, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РК административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вместе с тем ч. 3 ст. 37 КРКобАП определено, что вопрос об административной ответственности дипломатического представителя иностранного государства, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РК разрешается в соответствии с нормами международного права.

В данном случае речь идет об определенных группах иностранцев, которые в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях, ратифицированной СССР, а также международными договорами РК, пользуются иммунитетом от ее административной юрисдикции. Как правило, это главы иностранных дипломатических и консульских представительств, а также ряд должностных лиц этих представительств. Иммунитет от административной юрисдикции РК распространяется (при определенных условиях) и на членов семей названных лиц, а также членов

различных государственных правительственных и международных организаций, совершающих официальные визиты в нашу страну.

Некоторые деяния, признаваемые в РК административными правонарушениями, могут совершаться только иностранцами и лицами без гражданства. Так, в частности, ст. 394 КРКобАП установлена административная ответственность за нарушение ими правил пребывания в РК, выразившееся в несоблюдении установленного порядка регистрации либо передвижения или выбора места жительства, в незаконном въезде в РК, уклонении от въезда в установленные сроки, несоответствии цели въезда целям, указанным в визе либо при регистрации, миграционной карточке, несоблюдение правил транзитного проезда через территорию РК.

В отношении иностранцев и лиц без гражданства могут применяться меры административного воздействия, не допустимые по отношению к гражданам РК, например специфический вид административного наказания - административное выдворение за пределы РК. В соответствии со ст.56 КРКобАП данный вид административного наказания заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранца или лица без гражданства через Государственную границу РК за ее пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством РК, в контролируемом самостоятельном их выезде из страны.

Административное выдворение за пределы РК как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранцев или лиц без гражданства и назначается судьей.

5. Государственная, военная служба. В силу императивного указания ст. 13 Закона РК «О государственной службе» от 23 июля 1999г. и ст. 20 Закона «О правовом положении иностранцев» последние не имеют права находиться на государственной службе и нести воинскую обязанность. Иностранцам и лицам без гражданства запрещен доступ к государственной гражданской службе.

2. Предприятия, учреждения и организации как субъекты административного права.

Участниками административных правоотношений являются различные по своему правовому положению предприятия, организации и учреждения, получившие в науке права понятие «юридические лица».

Сегодня юридические лица это основа финансовой, политической, экономической и правовой системы общества.

Считается общепризнанным факт, что ни один политический деятель не достигает успеха до тех пор, пока не получит поддержки наиболее влиятельных финансовых, промышленных либо торговых групп. Наиболее яркий пример того, что даже харизматический лидер зависит от заинтересованности корпораций, являет собой Адольф Гитлер, добившийся успеха только после получения поддержки со стороны представителей тяжелой промышленности Германии. В настоящее время многие ученые юристы, политологи и социологи отмечают тесную зависимость политического мира от интересов отдельных крупных компаний или их ассоциаций.

Имея общее представление о возможностях и роли юридических лиц, выделим, на какие наиболее важные общественные отношения они могут влиять негативно:

- поступление налогов. Контроль над большим числом легальных предпринимательских структур предоставляет широкие возможности для сокрытия налогов, в частности, путем «прокручивания» денежных средств

между компаниями, принадлежащими одному учредителю (группе учредителей);

- монополизация наиболее важных отраслей хозяйства;

- криминализация финансово-кредитной системы, что ставит основную массу населения и абсолютно все юридические лица в прямую зависимость от организованной преступности. Фактически складывается ситуация, когда каждая кредитно-расчетная или иная финансовая операция, каждый банковский вклад обогащают организованную преступность. В связи с этим банки являются центральным компонентом деятельности организованной преступности как объект для вымогательства и основное средство крупномасштабного отмывания денег;

- сокращение инвестиций и экономической активности населения.

Действия организованных преступных групп являются важнейшим фактором, препятствующим иностранным инвестициям.

Так что же такое юридическое лицо?

Согласно статье 33 Гражданского Кодекса Республики Казахстан юридическим лицом признается организация, имеющая свое обособленное имущество, которым она отвечает по своим обязательствам, приобретающая и осуществляющая от своего имени имущественные и личные неимущественные права и обязанности; она может быть истцом и ответчиком в суде. Следует обратить внимание на то, что это единственно, обозначенная в качестве нормативной основы, понятие юридического лица.

Основополагающий признак юридического лица - его имущественная обособленность и вытекающая из этого самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам.

Имущественная обособленность юридического лица проявляется в том, что за ним закреплено имущество, которым юридическое лицо вправе владеть, пользоваться и распоряжаться, хотя в некоторых случаях право распоряжения ограничивается. Форма закрепления различна. Чаще всего это форма, при которой имущество принадлежит юридическому лицу на праве

собственности, поэтому юридическое лицо имеет в отношении этого имущества все права и все обязанности, свойственные собственнику. В других случаях имущество принадлежит юридическому лицу на праве хозяйственного ведения. Таковыми могут быть только государственные предприятия. Поскольку право собственности на то же имущество принадлежит собственнику, право юридического лица распоряжаться этим имуществом имеет определенные ограничения. Право же владения и пользования принадлежит юридическому лицу в полной мере.

Наконец, за некоторыми юридическими лицами, также в большинстве своем государственными, имущество закрепляется на праве оперативного управления. Такие права в части распоряжения являются еще более ограниченными, даже по сравнению с правом хозяйственного ведения. Но во всех случаях имущество:

- а) принадлежит юридическому лицу;
- б) служит материальной базой его самостоятельной деятельности;
- в) служит источником погашения задолженности и материальной ответственности юридического лица по его обязательствам с другими субъектами;
- г) фиксируется самостоятельным балансом данного юридического лица (самостоятельной сметой).

По своим обязательствам юридическое лицо отвечает всем принадлежащим ему имуществом, то есть не только тем, что принадлежит ему на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления, но и тем, какое охватывается его обязательственными полномочиями, например, денежными средствами, которые должны юридическому лицу другие лица. Исключения могут устанавливаться законодательными актами.

Статья 33 Гражданского Кодекса Республики Казахстан (далее ГК РК) называет юридическое лицо организацией, ему свойственно организационное единство. Организационное единство юридического лица означает, что оно

существует и действует как единое целое. Организационное единство юридического лица закрепляется в его уставе или положении, которые определяют характер его деятельности, структуру, органы и т.п. Так, например правовое положение о некоммерческих организациях закрепляется в Законе Республики Казахстан от 16 января 2001 г. «О некоммерческих организациях».

Для того чтобы юридическое лицо могло быть участником административно-правовых отношений оно должно обладать правоспособностью. Правоспособность юридического лица – это его способность приобретать права и обязанности в различных сферах общественной жизни.

Административно-правовой статус юридических лиц обладает рядом особенностей. К их числу необходимо выделять следующие:

1) обязательность государственной регистрации. В соответствии с п.1 ст. 35 ГК РК юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе, определяемом законом о государственной регистрации юридических лиц. Данные государственной регистрации включаются в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. В силу п. 2 ст. 35 ГК РК юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Отказ в государственной регистрации юридического лица допускается только в случаях, установленных законом. При этом отказ в государственной регистрации юридического лица, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.

В настоящее время порядок государственной регистрации юридических лиц, а также приравненных к ним по статусу в соответствии индивидуальных предпринимателей осуществляется в соответствии с Законом РК «О государственной регистрации». Данный Закон регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией

юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы, государственной регистрацией физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и государственной регистрацией при прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, а также в связи с ведением государственных реестров — Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей.

Необходимо отметить, что обязанность государственной регистрации создаваемого юридического лица является определенным правилом, из которого возможны исключения только в строго оговоренных законами случаях. Однако, даже в тех случаях, когда законодатель допускает функционирование того или иного коллективного формирования без приобретения статуса юридического лица, объем прав такого образования, прежде всего в гражданско-правовой сфере, является максимально ограниченным. Кроме того, нельзя назвать случайным то, что законодательство позволяет добровольно отказываться от получения статуса юридического лица исключительно некоммерческим организациям. В отношении организаций, намеренных направить деятельность на получение прибыли, существует только одна возможность — приобретение статуса юридического лица в одной из оговоренных гражданским законодательством форм для коммерческих организаций. Можно сказать, что обязательность государственной регистрации в качестве юридического лица представляет своего рода входной билет, позволяющий осуществлять те или иные виды деятельности. Особо отметим, что за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации установлена уголовная ответственность.

В настоящее время государственную регистрацию коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляют органы

налоговой службы РК. Что же касается некоммерческих организаций, то их государственная регистрация отнесена к компетенции органов юстиции.

2) Обязательность лицензирования в случае осуществления определенных видов деятельности.

В настоящее время основу лицензирования в РК составляет Закон «О лицензировании» от 11.01.2007г.. В соответствии с положениями Закона «О лицензировании» к лицензируемым относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства, культурному наследию народов РК и которые не могут регулироваться иными методами, кроме как лицензированием.

Закон «О лицензировании» предусматривает ряд мероприятий, связанных с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением действия лицензий в случае административного приостановления деятельности лицензиатов (т.е. юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, имеющих лицензию на осуществление конкретного вида деятельности) за нарушение лицензионных требований и условий, возобновлением или прекращением действия лицензий, аннулированием лицензий, контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий, ведением реестров лицензий, а также с предоставлением в установленном порядке заинтересованным лицам сведений из реестров лицензий и иной информации о лицензировании. Наконец, под лицензией понимается специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Закон устанавливает обширный перечень видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия.

3) Представление в уполномоченные органы исполнительной власти налоговой, бухгалтерской, статистической и иной отчетности. Требования к порядку представления налоговой отчетности определены Налоговым кодексом РК.

Бухгалтерская отчетность юридических лиц представляется в соответствии с общими требованиями, определенными Законом «О бухгалтерском учете».

4) осуществление деятельности, в том числе предпринимательской, участие в гражданско-правовых отношениях с учетом рамок, определенных нормами административного права. Совершение юридическими лицами сделок с недвижимым имуществом в рамках гражданско-правовых отношений требует государственной регистрации в порядке, установленном Законом РК от 26 июля 2007г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Совершение ряда хозяйственных операций, гражданско-правовых по содержанию, требует во многих случаях предварительного согласия либо последующего уведомления специально уполномоченных органов исполнительной власти. Примером таких операций могут служить сделки, попадающие в сферу государственного антимонопольного регулирования.

5) Взаимодействие с различными органами исполнительной власти в связи с разными аспектами деятельности. В качестве примеров можно привести участие юридических лиц в организуемых тендерах на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд; получение отличных от лицензий разрешений на выполнение определенных видов деятельности (получение разрешений: на строительство, проведение государственной экологической экспертизы, прохождение государственного технического осмотра и т.п.).

6) Выполнение специфических административно-правовых обязанностей и соблюдение прямых административных запретов. Сюда относятся требования, содержащиеся в нормативных правовых актах

административного характера, направленных на обеспечение пожарной и экологической безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия, мобилизационную подготовку и т.п. Так, п.4 ст.90 Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18 сентября 2009 года определяет обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Юридические лица обязаны, в частности: проводить санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия; выполнять требования нормативных правовых актов в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и гигиенических нормативов, а также актов и санитарно-эпидемиологических заключений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор; обеспечивать безопасность и качество выполняемых работ, оказываемых услуг и продукции при ее производстве, транспортировке, хранении и реализации населению; осуществлять производственный контроль в соответствии с законодательством Республики Казахстан; своевременно информировать государственные органы санитарно-эпидемиологической службы об аварийных ситуациях, остановках производства, о нарушениях технологических процессов, создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, в случаях возникновения массовых и групповых инфекционных и паразитарных, профессиональных заболеваний и отравлений; своевременно информировать уполномоченный орган в случае выявления побочных действий лекарственных средств и изделий медицинского назначения и т.д.

7) Деятельность юридических лиц проверяется органами исполнительной власти в рамках их компетенции. Эти проверки могут иметь характер контроля или надзора. Так, в рамках Налогового кодекса РК, налогового контроля - осуществляются камеральные и выездные налоговые проверки юридических лиц. Кроме того, можно привести такие существующие в настоящее время виды контроля и надзора, как: валютный контроль;

бюджетный контроль; банковский и страховой надзор; транспортный контроль (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу РК, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории РК); государственный контроль (надзор) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов; государственный контроль (надзор), осуществляемый в области обеспечения безопасности движения, экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия на железнодорожном транспорте; таможенный контроль; иммиграционный контроль; контроль безопасности при использовании атомной энергии; контроль за обеспечением защиты государственной тайны; санитарно-карантинный, карантинный фитосанитарный и ветеринарный контроль в пунктах перехода Государственной границы РК; контроль объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством РК а также особо важных и режимных объектов, перечень которых устанавливается Правительством РК.

Кроме того, необходимо выделить такие распространенные виды контроля и надзора, как государственный пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический, а также надзор за соблюдением законодательства о труде. Данные виды контроля и надзора осуществляются с учетом порядка, установленного действующим законодательством РК.

К числу особенностей административно-правового статуса юридических лиц можно отнести такой специфический вид административных взысканий, как приостановление либо запрещение деятельности, которое может применяться только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В соответствии со ст.53 КРКобАП приостановление или запрещение деятельности заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также

эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Приостановление или запрещение деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Приостановление или запрещение деятельности назначается судьей только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КРКобАП, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение его цели.

На основании ходатайства индивидуального предпринимателя или юридического лица судья вправе досрочно прекратить исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного взыскания.

В законодательстве Республики Казахстан различают два вида юридических лиц: коммерческие и некоммерческие организации.

Для коммерческого юридического лица основной целью является получение дохода. Такой доход может быть частично использован и на некоммерческие цели, например благотворительные, но основным направлением деятельности служит доход.

Некоммерческие юридические лица создаются для достижения управленческих, гуманитарных, политических, духовных и иных

социальных целей. Доход иногда может быть получен при осуществлении сопутствующей деятельности, например, сдача в аренду помещений и т.п.

Основу административно-правового статуса некоммерческих организаций составляет Закон РК «О некоммерческих организациях» от 16 января 2001 года, который конкретизирует соответствующие положения ГК РК, определяет правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления. Кроме того, данный Закон определяет порядок создания и деятельности на территории РК структурных подразделений иностранных некоммерческих организаций, под которыми понимаются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих целей; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников).

Цели деятельности некоммерческих организаций определяются учредительными документами (ст.4 указанного Закона).

Некоммерческие организации могут быть созданы в форме учреждения, общественного объединения, акционерного общества, потребительского кооператива, фонда, религиозного объединения, объединения юридических

лиц в форме ассоциации (союза) и в иной форме, предусмотренной законодательными актами.

В соответствии со статьями 11 и 15 Закона «О некоммерческих организациях» общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Общественные и религиозные организации вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы.

Определение особенностей правового положения общественных организаций (объединений) и религиозных организаций (объединений) делегировано Законом «О некоммерческих организациях» специальным законом.

Под общественным объединением в соответствии со ст.2 Закона «Об общественных объединениях» признается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения, что способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Добровольность формирования – важнейший признак общественного объединения.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его регистрации в порядке, установленном законодательными актами Республики Казахстан. В этом случае ему выдается соответствующее свидетельство.

Создаваемые гражданами общественные объединения либо регистрируются в установленном законом порядке и приобретают права юридического лица. Государственная регистрация республиканских, региональных общественных объединений, структурных подразделений

(филиалов и представительств) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений осуществляется Министерством юстиции Республики Казахстан.

Государственная регистрация местных общественных объединений, филиалов и представительств осуществляется территориальными органами юстиции.

Государственная регистрация и перерегистрация общественных объединений производится в порядке и сроки, предусмотренные законодательством о государственной регистрации юридических лиц.

Для регистрации общественного объединения в регистрирующий орган в двухмесячный срок со дня его образования подается заявление. К заявлению прилагаются устав, протокол учредительного съезда (конференции, собрания), принявшего устав, сведения об инициаторах образования объединения и документы, подтверждающие место нахождения общественного объединения, а также уплату сбора за государственную регистрацию юридических лиц.

Регистрация общественного объединения выступает одной из форм государственного контроля за их целевым назначением, но государство не вмешивается в их текущую деятельность.

Общественные объединения равны перед законом. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений. Не допускается слияние общественных и государственных институтов, незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов и государственное финансирование общественных

объединений. Общественные объединения могут сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и могут по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством.

Общественные объединения создаются и действуют в целях:

- реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самодеятельности граждан; удовлетворения профессиональных и любительских интересов;
- развития научного, технического и художественного творчества, охраны жизни и здоровья людей, охраны окружающей природной среды;
- участия в благотворительной деятельности; проведения культурно-просветительной, спортивно-оздоровительной работы;
- охраны памятников истории и культуры; патриотического и гуманистического воспитания; расширения и укрепления международного сотрудничества;
- осуществления иной деятельности, не запрещенной законодательством Республики Казахстан.

В Республике Казахстан могут создаваться и действовать республиканские, региональные и местные общественные объединения.

В зависимости от организационно-правовой формы общественные объединения делятся на следующие виды:

- общественные организации;
- общественные движения;
- общественные фонды;
- общественные учреждения;
- органы общественной самодеятельности;
- союзы (ассоциации) общественных объединений.

Общественным фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные,

благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели (ст. 107 Гражданского Кодекса Республики Казахстан).

Общественный фонд является юридическим лицом, в гражданском обороте представлен, органами фонда, имеет самостоятельный баланс и расчетный счет. Имущество является собственностью фонда. Учредители не имеют фонда, не имени имущественных прав на имущество фонда.

Общественное учреждение создается с целью оказания конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих целя и этого объединения.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия этих решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица и принимает на себя соответствующие обязательства.

Общественные объединения в силу своей природы не обладают государственными властными полномочиями, но наделены некоторыми правами и обязанностями в сфере государственного управления и потому могут быть участниками разнообразных административных правоотношений.

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право: участвовать в выработке решений для органов государственной власти и местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренном законодательством; представлять и защищать свои права и законные интересы своих членов, а также других граждан; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни и вносить предложения в органы государственной власти.

Общественное объединение обязано:

- соблюдать законодательство Республики Казахстан, а также нормы, предусмотренные уставом;

- обеспечить своим членам возможность ознакомиться с документами и решениями, затрагивающими их права и интересы;

- информировать своих членов о поступлении и расходовании денежных средств;

- информировать регистрирующий орган об изменениях местонахождения постоянно действующего руководящего органа и данных о руководителях в объеме сведений, включаемых в единый государственный регистр.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляют органы прокуратуры.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, контролируют соответствие их деятельности уставным целям. В случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, орган юстиции может вынести письменное предупреждение руководящим органам объединения.

Деятельность общественного объединения может быть приостановлена на срок от трех до шести месяцев по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел или заявлений граждан в случаях нарушения Конституции и законодательства Республики Казахстан или неоднократного совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных его уставом.

В случае приостановления деятельности общественного объединения ему запрещается пользоваться всеми средствами массовой информации, вести агитацию и пропаганду, проводить митинги, демонстрации и другие массовые мероприятия, принимать участие в выборах. Приостанавливается также его право пользоваться банковскими вкладами, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещения убытков, причиненных в результате его деятельности, и уплаты штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности общественное объединение устраняет нарушения, послужившие основанием приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае не устранения общественным объединением нарушений органы прокуратуры, внутренних дел, а также граждане вправе обратиться в суд с заявлением о его ликвидации.

Статус политических партий определяется специальным законом. В настоящее время это Закон РК «О политических партиях» от 15 июля 2002г., определяющий политическую партию как добровольное объединение, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов политических партий. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела политических партий и политических партий в дела государства. Не допускается также возложение на политические партии функций государственных органов. Запрещается требовать от граждан в любой форме, в том числе и в официальных документах, указания партийной принадлежности.

Политическая партия создается по инициативе группы граждан Республики Казахстан численностью не менее одной тысячи человек, созывающих учредительный съезд (конференцию) политической партии и представляющих две трети областей, города республиканского значения и столицы. Списки инициативной группы граждан по созданию политической партии представляются в регистрирующий орган по установленной им форме.

Решение о создании политической партии, ее названии, уставе, программе и формировании руководящих органов принимается на учредительном съезде

(конференции). Политическая партия осуществляет уставную деятельность после прохождения государственной регистрации.

Большой объем административной правоспособности принадлежит профсоюзам. Профессиональные союзы в Республике Казахстан (профсоюзы) - это самостоятельные, с фиксированным индивидуальным членством общественные объединения, добровольно создаваемые гражданами на основе общности их профессиональных интересов для представления и защиты трудовых, а также других социально-экономических прав и интересов своих членов, охраны и улучшения условий труда.

Профсоюзы защищают право своих членов на труд, заключают с администрацией коллективные договоры и контролируют их выполнение, контролируют законодательство о труде и об его охране.

Государство обеспечивает соблюдение предоставленных профсоюзам прав и гарантирует условия для выполнения ими уставных задач.

Запрещаются любые действия, целью которых является прямо или косвенно подчинить профсоюзы каким-либо органам и организациям или ограничить их в правах, а также препятствующие предусмотренной законом и уставом (иными основополагающими документами) деятельности профсоюзов.

Органы государственного управления обязаны предоставлять профсоюзным органам информацию по вопросам, связанным с защитой прав своих членов.

Административно-правовой статус некоммерческих организаций выражается прежде всего в законодательном закреплении принципов их создания и деятельности, а также основ взаимодействия государства и некоммерческих организаций. Так, в соответствии со ст. 6 Закона РК «Об общественных объединениях» от 31.05.1996г. определены принципы создания и деятельности общественных объединений: равенства перед законом независимо от организационно-правовых форм. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности,

равноправия, самоуправления, законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности.

Согласно указанному закону деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредителях и программных документах - общедоступной. Статьей 5 Закона РК «Об общественных объединениях», в частности, запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности РК, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по общему правилу, установленному ст. 4 Закона «Об общественных объединениях», не допускается. Исключение составляют случаи, предусмотренные законами, в частности надзор за деятельностью общественных объединений.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, поддерживает их деятельность, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты).

Далее проиллюстрируем административно-правовой статус некоммерческих организаций на примере религиозных объединений.

Содержание административно-правового статуса религиозных объединений обусловлено двумя принципиальными положениями Конституции РК и нового Закона РК от 11.10.2011г. «О религиозной

деятельности и религиозных объединениях»: светским характером государства и закреплением свободы совести.

Статьей 1 Конституции РК определено, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Данные нормы являются одной из основ конституционного строя нашей страны.

В соответствии со ст. 22 Конституции РК каждому гарантируется свобода совести, вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

Местными религиозными объединениями (общинами) в Республике Казахстан являются добровольные формирования граждан, образованные в целях совместного удовлетворения религиозных интересов и потребностей.

Религиозные управления (центры) в соответствии со своими уставами (положениями) вправе основывать духовные учебные заведения, монастыри и иные религиозные объединения, действующие на основе своих уставов (положений).

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации подразделяются на местные и централизованные. Местной признается религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. В свою очередь, централизованной признается религиозная организация, состоящая в соответствии с ее уставом не менее чем из 3 местных религиозных организаций.

Религиоведческая экспертиза проводится с участием представителей религиозных организаций, общественных объединений, государственных органов, религиоведов, юристов и других специалистов в области права на

свободу совести. Порядок проведения религиоведческой экспертизы определяется Правительством Республики Казахстан.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией. Законодательством определены требования к уставу, в котором должны быть указаны:

- наименование, местонахождение религиозного объединения и территория, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность;
- вероисповедная принадлежность, предмет и цели деятельности;
- структура религиозного объединения, порядок формирования, компетенция и сроки полномочий его органов управления;
- права и обязанности религиозного объединения;
- порядок образования имущества религиозного объединения;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав религиозного объединения;
- порядок реорганизации и ликвидации религиозного объединения.

В уставе религиозного объединения не могут содержаться положения, противоречащие Конституции Республики Казахстан и действующему законодательству.

Характерной особенностью административно-правового статуса религиозной организации является установление государственной регистрации религиозных организаций, происходящей в соответствии с нормами действующего законодательства РК.

Государственная регистрация религиозных управлений (центров), объединений, действующих на территории двух или более областей республики, а также образуемых ими духовных учебных заведений, монастырей и других объединений осуществляется Министерством юстиции Республики Казахстан, а регистрация местных религиозных объединений - территориальными органами юстиции.

На основании законодательства можно выделить основные права рассматриваемых субъектов:

- право основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества);

- право беспрепятственного проведения богослужения, других религиозных обрядов и церемоний в культовых зданиях и сооружениях и на относящихся к ним территориях, в иных местах, предоставленных религиозным организациям для этих целей, в местах паломничества, в учреждениях и на предприятиях религиозных организаций, на кладбищах и в крематориях, а также в жилых помещениях и др.

Следует отметить, что законодательством РК предусмотрены основания приостановления деятельности и ликвидации религиозных объединений. Так, в соответствии с указанным выше законом, деятельность религиозного объединения может быть приостановлена по решению суда на срок от трех до шести месяцев в случаях:

- 1) нарушения законодательства Республики Казахстан;
- 2) осуществления деятельности, противоречащей уставу (положению) религиозного объединения и др.

В период приостановления деятельности религиозного объединения запрещается выступать от его имени в средствах массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги и иные публичные выступления, а также приостанавливаются расходные операции по банковским счетам религиозного объединения, за исключением расчетов по трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных в результате его деятельности, и уплате штрафов.

Если в течение установленного срока приостановления деятельности религиозного объединения нарушения будут устранены, то религиозное объединение возобновляет свою деятельность. Факт устранения

религиозным объединением выявленных нарушений устанавливается судом, вынесшим решение о приостановлении деятельности религиозного объединения.

Реорганизация религиозного объединения (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование) производится по решению его высшего органа управления на территории Республики Казахстан в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Казахстан и уставом (положением) религиозного объединения, либо по решению суда.

Регистрация вновь образованного после реорганизации религиозного объединения осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Религиозное объединение ликвидируется по решению его высшего органа, суда. Ликвидация религиозного объединения производится ликвидационной комиссией, назначенной высшим органом управления религиозным объединением, или судом в порядке, предусмотренном законодательными актами Республики Казахстан.

В соответствии с законодательством, контроль за соблюдением законодательства о религиозной деятельности и религиозных объединениях осуществляется исполнительными органами власти и правоохранительными органами Республики Казахстан согласно их компетенции, установленной законодательством, надзор за исполнением религиозными объединениями положений законодательства возлагается на прокуратуру РК. В свою очередь, орган, принявший решение о государственной регистрации религиозной организации контролирует соблюдение ею устава относительно целей и порядка ее деятельности.

Далее, вопрос административно-правового статуса предприятий.

Предприятие – это хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Основу этой деятельности составляет его имущество. Предприятие самостоятельно

осуществляет свою деятельность, распоряжается выпускаемой продукцией, полученной прибылью, оставшейся в его распоряжении после уплаты налогов и других обязательных платежей.

Предприятия могут создаваться государственными органами или органами местного самоуправления, учредителями, собственниками имущества или органами, уполномоченными на то собственниками имущества.

Учредительными документами государственного предприятия или иного вида предприятия является устав, который утверждается учредителем предприятия. Негосударственные предприятия действуют на основании устава либо учредительного договора и устава, либо только учредительного договора. В учредительных документах должны содержаться сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующего вида.

В соответствии с ГК РК предприятие подлежит государственной регистрации в органах юстиции. Данные государственной регистрации включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Предприятие считается созданным с момента его государственной регистрации и действует на основе учредительных документов.

Административная правосубъектность государственных и негосударственных предприятий различна.

Государственные предприятия – это собственность государства. Поэтому к ведению государственных органов относится: создание государственных предприятий; определение целей их деятельности, а также их размещение; утверждение устава, управление предприятиями; назначение на должность и освобождение от должности руководителей; доведение до них в установленных случаях государственных заказов на продукцию; реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

Имущество государственного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между

работниками предприятия. В зависимости от правового режима их имущества предприятия подразделяются на:

- 1) предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения;
- 2) предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные)

Государственное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, самостоятельно планирует свою деятельность и перспективы развития. Основу планов составляют заключаемые предприятием хозяйственные договоры; в планах предусматривается решение текущих и перспективных задач. Преимущественной формой снабжения предприятия являются прямые связи. Развиваются формы посредничества через биржи, брокерские конторы и др. Предприятие реализует свою продукцию, работы и услуги по ценам и тарифам, устанавливаемым самостоятельно или на договорной основе, а в предусмотренных законодательством случаях — по государственным ценам. Оно несет полную ответственность за соблюдение кредитных договоров и расчетной дисциплины. Предприятие, не выполняющее своих обязательств по расчетам, может быть объявлено несостоятельным (банкротом). Закон Республики Казахстан «О банкротстве» устанавливает основания признания должника несостоятельным (банкротом) или объявления должником о своей несостоятельности (банкротстве), регулирует порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), проведения внешнего управления и конкурсного производства и иные отношения, возникающие при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов.

Главной экономической проблемой государственных предприятий остаются инвестиции в связи с нехваткой средств на деятельность и развитие. Условия нормального функционирования и развития государственных предприятий зависят от упорядочения правового регулирования хозяйственной деятельности.

Правовое положение казенных предприятий характеризуется меньшей степенью хозяйственной самостоятельности по сравнению с государственными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения.

Казенное предприятие находится в ведении соответствующего органа исполнительной власти, который осуществляет регулирование и координацию в данной сфере управления. Такой орган утверждает индивидуальный устав подведомственного казенного предприятия, назначает на должность руководителя, принимает решение об осуществлении предприятием самостоятельной хозяйственной деятельности, т.е. определяет конкретные виды товаров и услуг, на производство и реализацию которых распространяется разрешение. Фактически налицо непосредственное управление с использованием директивного планирования. Пользование и распоряжением имуществом казенного предприятия осуществляется под контролем и с согласия исполнительных органов.

Типовой устав казенного предприятия, утвержденный Правительством Республики Казахстан определяет цели и предмет его деятельности; имущество, являющееся собственностью государства, систему управления, основы учета, отчетности и контроля за его деятельностью. Ликвидация и реорганизация казенного предприятия осуществляется по решению Правительства.

Таким образом, казенные предприятия создаются на базе государственной собственности, действуют они на праве оперативного управления, их самостоятельность значительно урезана.

Влияние на негосударственные предприятия со стороны государства ограничено. Оно не управляет ими. Управление осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями. Государство не участвует в комплектовании состава администрации негосударственного предприятия. Роль государства по отношению к этим предприятиям заключается в

установлении административно-правового режима, который является общим для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм, и в контроле за соблюдением ими установленного режима.

Порядок управления негосударственным предприятием определяется законодательством и уставом предприятия. Законодательство содержит лишь самые общие указания на этот счет.

Собственник предприятия осуществляет свои права по управлению предприятием непосредственно либо через назначенные им органы. Собственник или уполномоченный орган может полностью или частично делегировать свои права высшему органу управления предприятием (совету, правлению), предусмотренному его уставом.

Учреждением признается организация, созданная и финансируемая его учредителем для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (ст.105 ГК РК).

Государственным учреждением признается учреждение, создаваемое государством в соответствии с Конституцией и законами РК или по решениям Президента РК, Правительства РК и акимов столицы, областей, города республиканского значения и содержащееся за счет государственного бюджета, если иное не установлено законодательными актами. Имущество государственного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления.

Государственное учреждение не может создавать, а также выступать учредителем (участником) другого юридического лица, за исключением тех учреждений, которым в установленном порядке передано право владения, пользования, распоряжения государственной собственностью.

В целом для взаимоотношений органов исполнительной власти с предприятиями и учреждениями всех видов собственности характерно то, что законодательством установлены нормы, регулирующие:

- получение предприятиями и учреждениями разрешений (лицензий) на определенные виды деятельности;

- запрет на вмешательство государством и его органов в деятельность предприятий;
- обязательность ведения бухгалтерской и статистической отчетности;
- предоставление государственным органам соответствующей информации;
- обязанность соблюдать законодательство и др.

Органы исполнительной власти обязаны принимать все возможные меры к обеспечению прав и законных интересов предприятий, учреждений и выполнению ими своих обязанностей. Вместе с тем государственные органы осуществляют контроль за соблюдением предприятиями и учреждениями соответствующего законодательства и вправе применять к его нарушителям меры воздействия, установленные законодательством за экологические правонарушения, нарушения в области строительства, по вопросам рекламы и т.п.

РАЗДЕЛ 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ

Тема 8. Понятие, виды форм и методов государственного управления.

План лекции:

1. Административно-правовые формы: понятие, виды и их характеристика.
2. Административно-правовые методы: понятие, виды и их характеристика.
3. Понятие, сущность и классификация правовых актов управления.

Разделение властей предполагает не только функционально-компетенционную определенность каждой ветви единой государственной

власти, но и оснащение их определенным механизмом, с помощью которого они воплощаются в конкретной практической деятельности.

Государственная власть должна действовать, проявлять себя соответствующим образом в разнообразных общественных отношениях. Это означает, что необходим механизм, ее реализации, придающий ее ветвям динамический характер. Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих ее содержание и направленность и совершаемых ее субъектами, т.е. соответствующими государственными органами. Данное условие полностью применимо и к исполнительной власти, точнее к деятельности исполнительных органов государственной власти, повседневно и многообразно ее реализующих.

1. Административно-правовые формы: понятие, виды и их характеристика.

Государственное управление - это одна из форм деятельности государства, выражающаяся в практической реализации законов, в организации общественных отношений в целях обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики, а также организация охраны общественного порядка, прав и законных интересов граждан.

Итак, функция государственного управления принадлежит административной власти. Административную власть можно трактовать в двух основных аспектах: в юридическом, понимая под ней право и возможность субъектов управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать акты, осуществлять организаторскую работу и политологическую, когда данное понятие охватывает комплекс политико-

правовых явлений и, прежде всего аппарат государственного управления, компетенцию его органов и служащих.⁸⁸

Административная власть появилась с возникновением государства. Ее эмбрион встречается уже в первобытном обществе - власть вожака и его помощников над первобытным стадом, основанием которой является физическая сила и мужество, власть старейшины над членами рода (племени), покоящаяся на моральном авторитете и традициях. Свою полноту административная власть получает в государстве, где она опирается на вооруженные отряды, чиновничий аппарат, налоги. На высшем уровне она концентрировалась в руках монарха и была единственной властью, которая одновременно законодательствовала, управляла, судила и была исторически первой властью (государственной).⁸⁹

Признаки свойственные административной власти: на первое место следует поставить ее организующий характер. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов.

Существенный признак административной власти - наличие в ее непосредственном ведении огромных ресурсов - правовых, информационных, экономических, технических, идеологических, организационных - или иными словами ее предметный характер. В ней сконцентрирована фактическая государственная мощь. Она опирается на обширные территории, контингенты людей, информационные, финансовые и иные ресурсы, использует инструменты служебных продвижений и награждений.

⁸⁸ Формы государственного управления. М., 1983г.

⁸⁹ Формы государственного управления. М., 1983г.

В непосредственном ведении административного аппарата находятся вооруженные силы, в частности, армия, полиция, органы госбезопасности, специализированные на принуждении учреждения.

При последовательном осуществлении принципа разделения властей, организующая, универсальная, предметная, профессиональная административная власть приобретает новые признаки, она становится вторичной и подзаконной.⁹⁰

Исполнительная власть - инструмент защиты и обеспечения интересов гражданского общества и его отдельных членов. Общество, создавая государственную администрацию, оплачивает ее содержание, выполняя ее требования, ожидает, что деятельность этого инструмента будет эффективной. Эффективность - это достижение целей в оптимальные сроки и с наименьшими затратами. Что бы быть эффективной государственная администрация должна действовать целесообразно, рационально используя свои полномочия и ресурсы. И в тоже время она должна строго соблюдать закон.⁹¹ Целесообразность в рамках закона, законная целесообразность - основные принципы административной деятельности. И чем последовательнее он осуществляется, тем эффективнее управление.

Все явления окружающего нас мира имеют форму и содержание, которые взаимосвязаны, активно влияют друг на друга. Содержание - это совокупность элементов процессов, связей, отношений, образующих данный феномен, а форма - способ существования, внешнее проявление, структура содержания.⁹²

Общепризнанно существование у каждого объекта внутренней и внешней форм. Последняя - это внешняя граница, внешний образ объекта, она выражает и обеспечивает его связь с другими явлениями. Под внутренней формой понимается способ связи элементов целого, его

⁹⁰ Д.Н. Бахрах. Административное право. Уч. М., 1993г.

⁹¹ Д.Н. Бахрах. Административное право. Уч. М., 1993г.

⁹² Д.Н. Бахрах. Формы государственного управления. Советское государство и право. 1983г., №4.

структура. Правильное понимание проблемы формы управления (исполнительной власти) способствует более глубокому проникновению в ее содержание. Еще больше его практическая ценность, так как эффективность управления в немалой степени зависит от правильного использования всего арсенала форм деятельности. Умелое сочетание различных элементов формы способствует лучшей организации административной власти, совершенствованию ее связей с внешней средой.

У исполнительного органа (лица) имеется возможность действовать в силу закрепленной за ним компетенции в конкретных управленческих ситуациях тем или иным образом. Иначе говоря, превращение такой возможности в реальность предполагает совершение им в обязательном порядке определенных активных действий (рассмотрение и разрешение жалобы гражданина, контрольно-надзорные действия). Главное заключается в том, чтобы совершаемые им управленческие действия по своему характеру получили свое **внешнее выражение**. Не выраженные подобным образом, они не в состоянии вызвать определенные последствия, ради достижения которых они практически совершались.

Следовательно **форма** — это внешне выраженное действие органов исполнительной власти, осуществляемое в рамках его компетенции и вызывающее или не вызывающее определенные последствия. Так как посредством форм практически реализуются задачи и функции управления, то от использования тех или других 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.

Вид конкретной формы исполнительной, управленческой деятельности определяется характером действий исполнительных органов по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях данные действия влекут за собой четко выраженные юридические последствия, в других отсутствует наступление прямых юридических последствий. В

соответствии с этим формы деятельности органов государственного управления принято подразделять на **правовые и неправовые**.

Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий. Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, так как являются формами реализации исполнительной власти, составляющих ее содержание юридически властных полномочий.

По содержанию правовая форма государственного управления подразделяется на **правотворческую** (правоустановительную) и **правоприменительную**.

Правотворческая управленческая деятельность заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении и отмене, т.е. в издании нормативных актов управления. Правотворчество представляет собой сложную систему действий:

- решение органа о необходимости разработки проекта нормативного акта управления;
- подготовка текста проекта, его предварительное обсуждение,
- доработка, согласование, предварительное одобрение соответствующим органом, внесение проекта в правотворческий орган;
- обсуждение проекта в правотворческом органе;
 - принятие или утверждение проекта;
 - опубликование принятого нормативного акта управления.

Перечисленный комплекс правотворческих действий в полном объеме, как правило, характерен для правотворческой деятельности коллегиальных органов. Что касается правотворческой деятельности единоначальных органов, то здесь "технология" создания нормативных актов менее сложна. Например, руководитель министерства, ведомства или другого единоначального органа исполнительной власти после подготовки проекта может, минуя обсуждение и другие правотворческие действия, сразу утвердить проект.

Правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих управление, заключается в действиях субъектов управления по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права в целях принятия индивидуального акта, т.е. разрешения на основе норм права конкретных управленческих дел (вопросов).

Правоприменительная деятельность включает:

- установление фактических обстоятельств дела;
- выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую надлежит применить к данной ситуации (проверка подлинности юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве);
- уяснение смысла и содержания нормы, т.е. ее толкование;
- принятие по делу решения, индивидуального акта;
- исполнение акта применения нормы права.

По содержанию и свойствам правовых норм, применяемых органами государственного управления и их должностными лицами, правоприменительная деятельность подразделяется на две формы: **регулятивную и правоохранительную.**

Регулятивная форма правоприменения используется для разрешения индивидуальных конкретных управленческих дел и вопросов организационного, оборонного, социально-культурного, внутреннего и внешнеполитического характера, для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, предприятий, учреждений и организаций в сфере управления.

Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность. Посредством этой формы деятельности:

- разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления;
- осуществляется защита субъективных прав граждан, государственных

органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, государственных и негосударственных служащих в сфере управления;

- применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовые и иные юридические обязанности.

По целенаправленности (целям использования) правовые формы управленческой деятельности подразделяются на **внутренние и внешние**. Правовые формы внутриуправленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри самого органа, а также управления нижестоящими по подчиненности органами. Правовые формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на орган задач и функций, составляющих содержание управленческой деятельности.

Внутренние и внешние правовые формы управления могут быть как правотворческими, так и правоприменительными.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на **словесные** (письменные и устные) и **конклюдентные**. Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческой деятельности предопределяется ее юридическими свойствами. Единственно приемлемым способом выражения правотворческой деятельности следует признать словесный — письменный способ. Результатом правотворчества субъектов государственного управления является нормативный юридический акт, который представляет собой официальный документ. Только в своем, «документально-содержательном» ракурсе нормативный акт может рассматриваться в виде формы права, носителя юридических норм. Правоприменительная деятельность выражается письменным, устным и конклюдентным способами.

Наиболее распространенный способ выражения результата управленческой правоприменительной деятельности — индивидуальный

письменный документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т.п.

Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения, команды). Этот способ часто применяется при решении вопросов оперативного характера.

Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта применения права.

Что же касается неправовых форм (т. е. организационных и материально-технических действий), то они прямых юридических последствий не влекут.

К неправовым формам относятся формы выражения организационных и материально-технических действий, способствующих государственному управлению.

Организационные управленческие действия выражаются в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в обучении исполнителей, в их инструктировании, в проведении совещаний, учений, тренировок и т. д. Организационные мероприятия не связаны непосредственно с возникновением, изменением и прекращением административно-правовых отношений, т. е. они не влекут тех последствий, которые характерны для актов управления.

Материально-технические действия имеют вспомогательное значение, однако с их помощью материально обеспечивается осуществление всех форм государственного управления. К таким действиям относятся: составление справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, регистрация фактов, размножение документов и другие действия.

К материально-техническим относятся и действия работников полиции, исполняющих постановления об административном аресте, доставляющих в медицинские вытрезвители лиц, находящихся в нетрезвом состоянии.

С учетом изложенного можно представить наиболее распространенную классификацию форм управленческой деятельности, включающих как их основные, так и второстепенные варианты. В их числе выделяют:

- издание правовых актов управления;
- совершение действий юридического характера;
- осуществление организационных действий;
- выполнение материально-технических операций.

Таким образом, исполнительная власть имеет только юридические формы своего выражения (власть не может быть выражена в семинарах, совещаниях и т.п.). В их системе главенствующая роль отводится правовым актам управления, подробнее о которых поговорим дальше.

В нашем же следующем вопросе речь пойдет о практических средствах осуществления управленческой деятельности - об административно-правовых методах, а пока, подводя итог первого вопроса можно выделить следующее: итак, административно-правовая форма управления - это внешне выраженное действие субъектов исполнительной власти (органа или должностного лица), осуществленное в рамках их компетенции и вызывающее определенные последствия юридического характера или имеющие определенное юридическое значение. В науке административного права различают правовые и не правовые формы управления. Правовыми считаются действия, влекущие определенные правовые последствия и осуществляемые на основе юридического оформления. К неправовым относятся организационные действия и материально-технические операции. Причем административно-правовая форма может быть представлена многообразно, образуя при этом своеобразную систему действий исполнительных органов (по объему, по адресату, по направленности и т.п.).

2.Административно-правовые методы: понятие, виды и их характеристика.

Методы государственного управления можно определить как способы целенаправленного воздействия на участников административно-правовых отношений в целях обеспечения с их стороны поведения, необходимого для успешного решения конкретных задач, достижения поставленных целей, действенного осуществления функций управления.

Содержание метода дает ответ на вопрос о том, каким способом можно наиболее рационально достичь целей административной деятельности, реализации ее функций.

Как уже отмечалось управление по способу осуществления есть властная деятельность, основанная на подчинении.

Подчинение воли подвластных воле субъекта управления достигается различными методами, под которым понимаются способы, средства, приемы достижения какой-либо цели, выполнение поставленной задачи.⁹³

Методам государственного управления свойственно отчетливое проявление в них властно-организующего характера исполнительно-распорядительной деятельности. Это означает, что, во-первых, они реализуются в процессе государственной управленческой деятельности, во-вторых, в них находит свое выражение воля государства - основного субъекта социального управления, в-третьих, их содержание составляют предусмотренные законом полномочия государственно-властного характера, в-четвертых, методы воздействия требуют соответствующего, как правило, юридического оформления.

Совокупность методов, используемых в процессе управления, их сочетание является одним из важнейших качественных показателей управления.

Умелое использование разнообразных методов в определенной обстановке свидетельствует об искусности субъекта. От умения выбрать и

⁹³ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М., 1979г

применить их во многом зависит достижение поставленной цели, а значит и эффективность управленческой деятельности.

Таким образом, под **методами** государственного управления понимаются способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления для достижения целей, задач и реализации функций.

Понятие метода, прежде всего, связано с деятельностью, с процессом, но не с любой деятельностью, а с целенаправленной. Такая деятельность выступает как совокупность приемов способов достижения намеченного результата. Метод можно понимать как способ целенаправленного воздействия субъекта управления на коллектив, группу или одного члена. Следовательно, речь идет о способах взаимоотношений между людьми, путях достижения усилиями одних людей, целей, выработанных другими.

В целом способы и средства целенаправленного воздействия на людей детерминированы объективными условиями. Они в значительной степени обусловлены состоянием производительных сил, характером производственных отношений, взаимоотношениями классов и иными конкретными историческими условиями. Кроме того, методы управления зависят и от особенностей управляемого объекта, уровня культуры и от ряда других объективных обстоятельств.

Признавая большое значение объективного фактора, все же не следует переоценивать его. Лишь небольшое число общественных отношений жестко диктует выбор метода действий. В большинстве случаев цель достигается различными средствами. Конечно, их ценность неравнозначна, так как использование одних требует больших затрат времени и сил чем других, неодинаковы и побочные последствия. В каждом конкретном случае субъект управления должен найти наиболее целесообразные и прогрессивные методы, пути, средства решения задач.

Методы административного воздействия характеризуются как прямые в силу того, что непосредственным их объектом является волевое поведение, действие управляемых. В процессе административного воздействия с

использованием властных полномочий одностороннего характера орган исполнительной власти повседневно решает свои задачи и реализует разнообразные функции. По способу воздействия прямые методы подразделяются на:

- *обязывающие или уполномочивающие* совершать определенные действия;
- *поощряющие* на совершение социально полезных действий;
- *запрещающие* осуществление тех или иных действий.

Методы экономического воздействия выражаются в совершении таких действий, которые оказывают соответствующее влияние на имущественные материальные интересы управляемых. При этом побуждением к должному поведению служит перспектива материальных выгод или материального ущерба, а не прямое властное предписание. Реализация данного метода в административной деятельности полиции, которая протекает не в сфере материального производства, имеет ограниченный характер и проявляется косвенно:

- в изыскании возможностей для более рационального использования людских, материальных и финансовых ресурсов;
- в принятии мер к сокращению и ликвидации всякого рода потерь и непроизводительных затрат названных ресурсов;
- в обеспечении оптимального использования рабочего времени сотрудниками административных служб полиции;
- в сокращении рутинного труда на базе широкого внедрения организационной техники, новых способов обработки, хранения и выдачи управленческой информации.

Важным в механизме использования методов в государственной управленческой деятельности является разумное сочетание всего арсенала средств воздействия на управляемые объекты.

В административно-правовой науке существует следующая классификация основных методов управления:

1. Универсальные методы (общие):

- убеждение;
- принуждение.

2. Правовые методы (вызывают правовые последствия при их практическом применении):

- прямое распорядительство;
- рекомендации;
- разрешение;
- согласование.

3. Не правовые методы:

- разъяснение постановления, приказа;
- подготовка решения и т.п.⁹⁴

Известно, что существуют два универсальных метода государственного и общественного воздействия - убеждение и принуждение.

Метод убеждения представляет собой активное моральное, психологическое, материальное воздействие на сознание и поведение людей с целью воспитания у них сознательного исполнения требований правовых и других социальных норм.

Содержанием данного метода является нравственное и правовое воспитание граждан, поддержание общественных инициатив, поощрение и др. Поэтому такие средства являются побудительными, стимулирующими факторами обеспечения правомерного поведения.

В результате действия мер убеждения выполнение правовых требований сначала проявляется как осознанная обязанность, а затем становится внутренней потребностью, основанной на глубоких убеждениях, и, наконец, личной убежденностью. Применительно к деятельности органов внутренних дел необходимо отметить, что широкий комплекс воспитательных мер в сфере охраны общественного порядка имеет важное значение, как для

⁹⁴ В.Г. Татарян, И.А. Омаров. Казахстанское административное право. Уч.пос. Ч.1. Алматы, 1997г.

индивидуальной, так и для общей профилактики преступлений и административных правонарушений.

Убеждение - это процесс последовательно осуществляемых действий, который включает в себя такие элементы, как овладение вниманием, внушением, разжиганием интереса, возбуждением желания, стимулированием действий. Убеждение в государственном управлении — это метод воздействия на сознание и поведение людей, представляющий собой совокупность мер воспитательного, разъяснительного и поощрительного характера, осуществляемый в целях повышения правосознания граждан и добровольного соблюдения и исполнения ими законов и других нормативно-правовых актов РК.

Эффективность метода убеждения никогда не теряла своего значения. Соответствуя природе демократического характера государства, он должен совершенствоваться и получать свое дальнейшее развитие.

В целом метод убеждения воздействует на индивидуальное и групповое сознание, результатом которого является усвоение и принятие индивидом определенных социальных ценностей.

Целью применения различных видов убеждения является воспитание внутренней потребности и стойких привычек должного правомерного поведения.

В своем содержании метод убеждения включает целостную систему разнообразных мер, приемов воздействия на сознание людей, а через сознание — на их поведение. Эти способы могут иметь разнообразные виды проявления, как путем словесного воздействия, так и через проведение организационных, поощрительных и иных мероприятий.

В правовой литературе различают следующие виды убеждения:

- агитационно-пропагандистская (организационно-массовая) работа;
- разъяснение действующего законодательства (правовая пропаганда);
- индивидуальная работа с отдельными лицами;
- критика антиобщественных поступков;

- различные виды поощрений: государственные награды, государственные и иные премии, почетные звания, почетные знаки и др.;
- организация наставничества и шефской работы и др.

В обществе большинство граждан добровольно подчиняются юридическим нормам, одобряют их сознательно, активно участвуют в их осуществлении. Это означает, что государство с помощью мер убеждения добилось желаемого воздействия на сознание и волю людей и у них сформировались необходимое понимание, внутренняя убежденность в целесообразности юридических предписаний.

Роль убеждения в жизни общества будет непрерывно возрастать. Цели демократического общественного устройства требуют, чтобы внешнее регулирование поведения людей постепенно уступало место саморегулированию. Чем выше уровень техники, чем выше насыщенность труда творческими элементами, тем менее эффективен внешний контроль за работниками.

Решающими факторами успешной трудовой деятельности личности все более становятся психическое состояние, акты сознания, недоступные внешнему контролю. И решающее значение в успешной трудовой и иной деятельности в новых условиях должно принадлежать внутреннему контролю самой личности да своими действиями, осознанию социального значения их целей и последствий. В деле воспитания саморегулирования, самоконтроля, чувства долга решающая роль принадлежит разнообразным формам убеждения. А созданная за последние десятилетия система массовых коммуникаций позволяет государственному аппарату быстро оповещать граждан о проводимых мероприятиях, разъяснять их смысл, инструктировать, убеждать. Пресса, радио, кино, телевидение значительно увеличили возможности воздействия на граждан, и их использование способствует повышению роли убеждения в управлении делами общества.

В обеспечении добровольного исполнения, большое значение имеет воспитание правовой дисциплины, привычки соблюдать закон. Нередко само

по себе знание прав и обязанностей оказывается достаточным для того, чтобы тот или иной гражданин строго и неукоснительно следовал предписаниям юридических норм. Часть граждан исполняют правовые предписания потому, что знают об отрицательных последствиях, которые могут наступить для них в случае нарушения закона. Возможность принуждения, присущая праву, способна психологически побудить к определенному поведению и, следовательно, оказать стимулирующее воздействие. Устранение тоже является одной из форм воспитания, хотя и самой отсталой формой.

Угроза принуждения, устранение может способствовать воспитанию привычки соблюдать закон.

Принуждение можно понимать как утверждение воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение. Поскольку управленческая команда не исполнена, и лицо нарушило волю властвующего, последний воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу подвластного, чтобы добиться подчинения.⁹⁵

1. Принуждение необходимо и для охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и общественных организаций, создание нормативных условий для деятельности аппарата публичной власти. Это хотя и не главный, но необходимый метод управления.

В обществе существуют различные виды принуждения.

По способу различаются психическое, организационное и физическое воздействие. Последнее может быть направлено на личность, его имущество, примерами организационного воздействия являются увольнение, исключение, лишение прав, ликвидация организаций. Деление это в значительной степени условно, так как нередко эти способы влияния на граждан и организации сочетаются.⁹⁶

⁹⁵ А.П. Алехин, Ю.М. Козлов. Административное право РФ. Ч.1. Уч. М., 1993г.

⁹⁶ А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право РФ. Уч. М., 1997г.

Принудительные меры могут применяться как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам права.

По юридическому критерию очень важно отличать легальное (правовое) и нелегальное, не основанное на законе принуждения. Видами нелегального принуждения, являются агрессия других государств, завоевание, внешнее насилие. Внутри страны источниками насилия могут быть преступность, охлократия (власть толпы, самосуд), бандократия (власть полулегальных формирований, например, мафии, хунвейбинов, черной сотни, ку-клукс-клана), а также нередко злоупотребления властных структур, некомпетентность, халатность должностных лиц, т.е. административный произвол. Его яркие проявления - раскулачивание, высылка целых народов, история деятельности ВУК-ОГПУ-НКВД.

В правоохранительной деятельности принуждение выступает, прежде всего, как средство охраны правопорядка, как метод государственной деятельности. Юридическая наука занимается принуждением к соблюдению государственно-властных предписаний, изучает правовое принуждение, которое применяется на основе юридических норм и в связи с их нарушением.

Оно осуществляется в связи с неправомерным, вредным для общества деянием как реакция на вредоносное поведение. Его использование обусловлено конфликтом между государственной волей, выраженной в норме и индивидуальной волей лиц, нарушающих ее. Если же нет неправомерных действий - нет и принудительных акций.

Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права (лицам и организациям), которые нарушили юридические нормы. Принуждение персонифицировано, это внешнее воздействие на субъекта с целью заставить его выполнять правовые предписания, не допустить новых правонарушений, воспитать виновного и окружающих. Цели принудительной деятельности достигаются путем воздействия на

моральную, имущественную, организационную и физическую сферу конкретного субъекта права.

Правовое принуждение осуществляется посредством юрисдикционных, правоприменительных актов.

Принуждение применяется строго на основе закона. Юридические нормы регулируют, какие меры, при каких условиях, в каком порядке и какими органами могут применяться. Всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволенное в виде исключения нарушение неприкосновенности прав личности, закрепленных законом. Только в рамках закона уполномоченные государством органы и должностные лица могут ограничивать права и свободы личности. Законодательством определяются основания для применения органами власти мер принуждения и закрепляются признаки (составы правонарушений), при наличии которых применяются принудительные средства. В нормативном порядке устанавливаются, какие принудительные меры и в каком размере могут применяться при наличии законных оснований.

Только государство вправе издавать юридические нормы и применять установленные им санкции. Только государство, обладающее специальным аппаратом принуждения, вправе применять принудительные меры к гражданам. Что же касается общественных и иных негосударственных организаций, то они могут применять меры принуждения только к своим членам на основе своих уставов (положений) и только те, которые непосредственно связаны с членством в организации. Это в основном меры морального принуждения. Общественные организации не могут физически воздействовать на своих членов. В тех случаях, когда членство в общественных организациях связано с использованием коллективных фондов и меры воздействия, особенно исключения, затрагивают имущественные интересы граждан, государство регламентирует правовыми нормами использования таких мер, а государственные органы контролируют законность их применения.

Таким образом, принуждение как способ обеспечения правопорядка должно применяться строго на правовой основе, как правило, специально уполномоченными государством органами, только к конкретным субъектам права в связи с их неправомерными действиями, путем принятия актов применения права.

Итак, в заключении второго вопроса можно сделать следующий вывод: административно-правовой метод управления - это средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей.

К наиболее распространенным методам относятся: универсальные (убеждение и принуждение), правовые (вызывающие правовые последствия), не правовые (разъяснение постановлений, приказов и т.п.).

Совокупность таких методов, их сочетание является одним из важнейших качественных показателей управления.

С помощью данных методов, имеющих в том или ином наборе в распоряжении каждого субъекта исполнительной власти, управляющее воздействие на объект практически осуществляется путем использования административно-правовых форм управления. Налицо - прямая связь между административно-правовыми формами и административно-правовыми методами.

3. Понятие, сущность и классификация правовых актов управления.

В Законе РК «О нормативно-правовых актах» от 24.03.98г. (далее Закон) сказано, что нормативный правовой акт - письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие.

Согласно ст. 3 Закона нормативные правовые акты подразделяются на основные и производные.

К основному виду нормативных правовых актов относятся:

- 1) Конституция, конституционные законы, кодексы, законы;
- 2) указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона; указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона; иные нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан;
- 3) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;
- 4) нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;
- 5) нормативные постановления Конституционного Совета, Верховного суда Республики Казахстан и Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;
- 6) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов;
- 7) нормативные правовые постановления центральных государственных органов;
- 8) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов.

3. К производному виду нормативных правовых актов относятся:

- 1) регламент - нормативный правовой акт, регулирующий внутренний порядок деятельности какого-либо государственного органа и его структурных подразделений;
- 2) технический регламент - нормативный правовой акт, устанавливающий обязательные требования к продукции и (или) процессам их жизненного цикла, разрабатываемый и применяемый в соответствии с законодательством Республики Казахстан о техническом регулировании;
- 3) регламент оказания государственной услуги - нормативный правовой акт, определяющий порядок деятельности государственных органов, иных

государственных учреждений и государственных предприятий, их структурных подразделений, а также должностных лиц по оказанию государственной услуги;

4) стандарт оказания государственной услуги - нормативный правовой акт, устанавливающий нормативные значения показателей количества, качества и доступности государственной услуги, порядок взаимодействия с физическими и юридическими лицами и иные нормы, обязательные для выполнения, обеспечивающие право физических и юридических лиц на получение государственных услуг установленного количества и качества;

5) положение - нормативный правовой акт, определяющий статус и полномочия какого-либо государственного органа или его структурного подразделения;

6) правила - нормативный правовой акт, определяющий порядок организации и осуществления какого-либо вида деятельности;

7) инструкция - нормативный правовой акт, детализирующий применение законодательства в какой-либо сфере общественных отношений.

Законами Республики Казахстан могут быть предусмотрены иные формы нормативных правовых актов производного вида.

Нормативные правовые акты производных видов принимаются или утверждаются посредством нормативных правовых актов основных видов и составляют с ними единое целое. Место нормативного правового акта производного вида в иерархии нормативных правовых актов определяется уровнем акта основного вида.

Территориальные органы центральных исполнительных органов и государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Казахстан, а также местные исполнительные органы, уполномоченные акимом, финансируемые из местных бюджетов, не вправе издавать нормативные правовые акты.

Принимаемые государственными органами и должностными лицами правовые акты индивидуального применения не являются нормативными правовыми актами.

Все нормативно-правовые акты имеют иерархическую организационную структуру. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан.

Соотношение юридической силы иных, кроме Конституции, нормативных правовых актов соответствует следующим нисходящим уровням:

- 1) законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;
- 2) конституционные законы Республики Казахстан и указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона;
 - 2-1) кодексы Республики Казахстан;
- 3) законы Республики Казахстан, а также указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу закона;
- 4) нормативные постановления Парламента Республики Казахстан и его палат;
- 5) нормативные указы Президента Республики Казахстан;
- 6) нормативные постановления Правительства Республики Казахстан;
- 7) нормативные правовые приказы министров Республики Казахстан и иных руководителей центральных государственных органов, нормативные правовые постановления центральных государственных органов и нормативные постановления Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан;
- 8) нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов.

Каждый из нормативных правовых актов нижестоящего уровня не должен противоречить нормативным правовым актам вышестоящих уровней.

Вне указанной иерархии находятся нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан, Верховного суда Республики Казахстан.

Иерархия нормативных правовых решений маслихатов, нормативных правовых постановлений акиматов и нормативных правовых решений акимов административно-территориальных единиц определяется Конституцией Республики Казахстан и законодательными актами о местном государственном управлении.

Нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан основываются только на Конституции Республики Казахстан и все иные нормативные правовые акты не могут им противоречить.

Следует заметить, что выделение термина «акты управления» происходит исключительно в научно-теоретическом значении. В законодательстве официально не используется этот термин. Сущность и содержание актов управления основывается на положениях общего законодательства о нормативных правовых актах, является его теоретическим производным.

Правовые акты управления (акты исполнительных органов и их должностных лиц) являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации исполнительной власти. Наиболее значимые качества, раскрывающие их понятие и юридическую природу, заключаются в следующем:

1. Это, прежде всего, юридически властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти - органа этой власти либо администрации предприятий и учреждений, являющихся субъектами административного права.

2. Правовой акт управления издается только полномочным субъектом исполнительной власти, административного права. Этот акт является юридической разновидностью управленческого решения.

3. Императивность, обязательность для адресата правового акта управления, содержащегося в нем предписания, которое имеет юридически

властный характер и представляет собой одностороннее волеизъявление соответствующего субъекта административного права - органа исполнительной власти, администрации предприятий и учреждений, должностного лица.

4. Специфика правового акта управления, заключающаяся в установлении, регламентировании правил, порядка, упорядоченности, должного, т.е. требуемого с позиций Конституции РК, конституционных законов, совокупности правовых актов, поведения органов и лиц в сфере исполнительной власти или установленных ею требований, критериев (нормативный акт).

5. Правовые акты управления могут создавать правовую базу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (индивидуальный акт).

6. Акт управления подзаконен, в силу чего издается на основании и во исполнение законов.

Таким образом, «правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации исполнительной власти».⁹⁷

А.П.Коренев (профессор, один из ведущих ученых административистов, основоположник науки советского административного права) при определении признаков актов управления указывал на то, что они: — имеют юридическую природу, обладают государственно-властным характером и обязательны для тех, кому адресован; — принимаются в одностороннем порядке, исходят из компетентного органа исполнительной власти, должностного лица;

⁹⁷ Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 269

- устанавливают обязательные правила поведения либо регулируют конкретные управленческие отношения;
- носят творческий характер, поскольку направлены на оптимальное решение управленческих дел и вопросов;
- принимаются субъектом управления только по тем вопросам, которые относятся к их компетенции, и в порядке, установленном правовыми нормами.

Выделял юридическое значение актов управления в том, что они:

- устанавливают, изменяют или отменяют нормы права (другие акты управления);
- возлагают конкретные обязанности на субъектов управления или наделяют их определенными правами;
- выступают в качестве юридических фактов, т. е. оснований для возникновения, изменения или прекращения правоотношений в сфере управления;
- являются доказательством для суда, основанием для возбуждения судебного дела.⁹⁸

Акты управления классифицируют также: по юридическим свойствам; сроку действия; территории действия; характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты; органам, издающим правовые акты; форме выражения актов.

По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные и смешанного характера.

Индивидуальный акт обращен к одному участнику административно-правового отношения (приказ о назначении на должность, постановление о привлечении лица к административной ответственности).

Акты смешанного характера мы можем наблюдать, анализируя, например, приказы министров. Причем эти акты по своему содержанию чаще

⁹⁸ Коренев А. П. Указ. соч. М., 1996. Ч. 1. С. 167–168.

всего являются нормативными, поскольку они рассчитаны на неопределенное время и на неопределенный круг лиц, однако в преамбуле приказа нередко называется фамилия и инициалы руководителя департамента (управления), который должен совершить определенные действия для реализации данного приказа (например, обеспечить заказ на изготовление бланков лицензий и других документов).

По сроку действия акты управления делятся на акты с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные.

По территории действия акты управления подразделяются на акты, действующие в масштабе Республики Казахстан, и акты, действующие в масштабе области, города республиканского значения, а также административно-территориальной единицы (района, города).

По характеру компетенции исполнительных органов, издающих акты, последние делятся на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления.

По органам, издающим правовые акты управления: Президент РК, Правительство РК и т.д.

По форме выражения акты управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные.

Правовой акт управления должен приниматься в строгом соответствии с требованиями принципа законности, на основе и во исполнение законов. Основные требования законности к актам управления заключаются в следующем:

- 1) акт управления должен быть издан полномочным органом и в пределах его компетенции;
- 2) акт управления должен приниматься в установленном порядке. Например, акты, принимаемые коллегиальными органами, должны обсуждаться на заседаниях этих органов при наличии кворума, т. е. простого или квалифицированного (не менее двух третей) большинства членов данного

коллегиального органа, в противном случае требования актов являются незаконными;

3) акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами (руководителем юридической службы и руководителем этого же органа исполнительной власти или его заместителем).⁹⁹

Форма акта (структура, язык, стиль изложения, реквизиты) активно воздействуют на содержание. Она побуждает субъекта управления с особой тщательностью подходить к решению дела. Так, требование мотивировать решение по делу заставляет субъекта управления основательно изучить причины, обусловившие принятие акта. Требование делать в акте ссылку на закон побуждает субъекта управления скрупулезно относиться к акту с точки зрения его законности. Требование подписи акта определяет ответственность руководителя органа за его содержание.

Процесс разработки акта управления органа исполнительной власти до вступления его в законную силу проходит определенные стадии:

- 1) подготовку проекта акта и его согласование;
- 2) подписание (утверждение) акта;
- 3) государственную регистрацию акта в установленных случаях;
- 4) официальное опубликование и вступление акта в силу.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции.

В процессе работы над проектом правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство РК, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

⁹⁹ Закон РК «О нормативно-правовых актах» от 24.03.98г.

При несоблюдении установленных требований к юридическому содержанию и к порядку издания правовых актов может встать вопрос об их действительности. Такие акты могут быть **ничтожными и оспоримыми**.

Ничтожными называются правовые акты управления, которые вследствие своей незаконности не могут порождать и не порождают юридических последствий. Например, ничтожными являются акты, которые приняты с нарушением компетенции издавших их органов или содержащие предписания подчиненным лицам осуществить противоправные действия.

Оспоримыми называются акты управления, которые подлежат обязательному исполнению, но могут быть оспорены заинтересованными органами или лицами. Например, оспоримыми являются акты, которые содержат неточности фактического характера.

Вопрос о законности оспоримого акта решается полномочным государственным органом: вышестоящим органом исполнительной власти, прокурором, судом. В одних случаях оспоримые акты могут быть признаны правомерными (после устранения обнаруженных в них недостатков), в других — недействительными. Однако до признания акта недействительным оспоримый акт имеет юридическую силу и порождает правовые последствия.

Акт управления может утратить юридическую силу не только в связи с признанием его недействительным. Он может быть отменен органом, издавшим этот акт, или вышестоящим органом. Так, постановления и распоряжения Правительства РК в случае их противоречия Конституции, законам и указам Президента РК могут быть отменены Президентом.

От отмены актов управления следует отличать приостановление их действия или исполнения. Это означает официальное временное прекращение действия акта. Приостановление действий актов управления производится в тех случаях, когда уполномоченный на то орган считает изданный акт незаконным либо нецелесообразным. Затем уже, в зависимости от результатов, акт продолжает действовать, если устранены содержащиеся в нем дефекты, либо отменяется.

Наиболее типичные случаи приостановления действия и исполнения правовых актов следующие:

- а) Президент РК вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти в случае противоречия Конституции РК и законам;
- б) Правительство РК в целях реализации своих постановлений и распоряжений на всей территории страны в пределах своей компетенции вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти;
- в) принесение протеста прокурора на постановление о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение до рассмотрения протеста;
- г) подача жалобы в течение 10 дней со дня вынесения постановления о наложении административного взыскания приостанавливает его исполнение до рассмотрения жалобы.

Таким образом, правовые акты управления независимо от их юридического содержания (правило поведения или конкретное предписание) не являются актами законодательного характера, что не умаляет их значения в системе правового регулирования общественных отношений и оправдывает строгие требования, предъявляемые к ним. Они важны, поскольку от их соблюдения либо несоблюдения прямо зависит юридическая сила этих **правовых актов**, т.е. их действие.

В заключении хотелось бы отметить, что органы внутренних дел, являясь частью системы исполнительной власти, осуществляют свою управленческую деятельность, выраженную в определенных формах и с помощью определенной группы методов.

Органы внутренних дел, осуществляя возложенные на них задачи и функции, принимают соответствующие правовые акты, которые издаются в связи с осуществлением административной (управленческой) деятельности, направленной на регулирование и разрешение вопросов, возникающих в сфере внутренних дел, в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и др.

Тема 9. Административное принуждение

План лекции:

1. Административное принуждение как основной метод государственного управления.
2. Классификация мер административного принуждения.
3. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками органов внутренних дел

1. Административное принуждение как основной метод государственного управления.

Управление делами государства, реализация исполнительной власти, обеспечение государственной дисциплины и правопорядка осуществляется с помощью активных способов целенаправленного воздействия на сознание и поведение людей. В современных условиях в качестве этих способов выступают два универсальных метода государственного управления - убеждение и принуждение.

В качестве основного метода своей деятельности государство, органы исполнительной власти и органы местного государственного управления используют убеждение граждан в необходимости сознательного и добровольного соблюдения Конституции Республики Казахстан, законов и иных правовых актов, принимаемых в нашем государстве. Вместе с тем, пока совершаются правонарушения, возникают различные угрозы интересам граждан, общества и государства, органы государственного управления, их

должностные лица и другие правомочные государственные служащие вынуждены применять и метод принуждения.

Человеческому общежитию принуждение свойственно как средство регулирования поведения людей. Более того, обеспечение публичных интересов и защиты конституционного строя, охрана общественного порядка и прав граждан предполагает использование принуждения. Оно свойственно деятельности органов, обладающих властными полномочиями, и осуществляется в правовом режиме. Принуждение является жестким подчинением решениям властей воли и поведения людей. В нем особенно отчетливо выражается властно-организованный характер публичных действий.

Проблемы государственного принуждения и его видов являются предметом исследования многих ученых различных отраслей права, мнения которых в вопросе определения характерных признаков данного института весьма противоречивы.¹⁰⁰

Наличие различных подходов ученых к рассмотрению самой сущности государственного принуждения и его признаков позволяет рассматривать ее с научной точки зрения.

В научной литературе государственное принуждение рассматривается в широком и в узком смысле.

В широком смысле под принуждением принято считать принудительное свойство самого права¹⁰¹, принуждение, содержащееся в правиле поведения¹⁰². Сущность такого суждения состоит в понимании государственного принуждения как способности оказывать властное воздействие на поведение людей, которое достигается в ходе осуществления внутренней политики государства, выражающейся в правовых нормах - законе и, следовательно, в

¹⁰⁰ Алексеев С.С. Государство и право.- М., 1994, 10-19с.; Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ.-М., 1994, 216-221 с.

¹⁰¹ Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе.-М., 1971.

¹⁰² Кисин В.Р. Меры административно-процессуальная принуждения и их применение.- Дисс.к.ю.н. -М., 1983,13с.

правовом регулировании общественных отношений.

Ряд ученых, поддерживающих такую точку зрения¹⁰³, утверждает, что правовые предписания не утрачивают принудительного характера и в случае их добровольного исполнения.

Сторонники трактовки принуждения в узком смысле считают, что правовая норма обращена не к конкретной личности, а ко всем без исключения гражданам и, следовательно, не может являться мерой принуждения¹⁰⁴, так как последней может считаться только индивидуальный акт управления, имеющий конкретного адресата. Данная категория авторов рассматривает государственное принуждение, в основном, как конкретные меры психологического и физического воздействия на отдельное лицо для подчинения его воли воле государства¹⁰⁵.

В юридической литературе высказаны и другие точки зрения по вопросу о сущности государственного принуждения, но в связи с тем, что они не получили широкого освещения в теории права, нет необходимости останавливаться на них, и при анализе сущности государственного принуждения ограничимся рассмотрением двух вышеизложенных основных точек зрения.

Их анализ и сопоставление позволяет сделать вывод, что та и другая в качестве государственного принуждения признает психическое и физическое воздействие государства на конкретное лицо, осуществляемое с целью достижения соответствия поведения этого лица требуемым предписаниям, содержащимся в правовых нормах.

В связи с этим следует подчеркнуть, что сущность принудительно-правового физического и психического воздействия заключается в оказании влияния компетентных государственных органов (должностных лиц) на разум человека, его психику, волю, интересы, при правильном воздействии на

¹⁰³ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции.- М., 1975, 82-84с.

¹⁰⁴ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР.-Воронеж, 1979, 82-84с.

¹⁰⁵ Гранин А.Ф. Убеждение и принуждение в правоохранительной деятельности ОВД.- Киев, 1973, 76с.

которые можно побудить или обязать человека выполнять и соблюдать установленные правовые нормы. Непосредственным объектом применения психического воздействия, также и физического, является сам человек. И психическое, и физическое воздействие имеют общий объект применения, независимо от того, что цели они достигают посредством различных способов. Оба эти вида характеризует еще и то, что они реализуются путем применения к лицу определенных ограничений, лишения определенных благ, имеющих в распоряжении субъекта, в отношении которого применяются.

Ряд авторов, наряду с указанными видами воздействия оказываемого принуждением, считают целесообразны выделить и организационное воздействие, которое, по их мнению, может оказываться органами государственного управления на определенных лиц.

Помимо перечисленных, некоторые авторы выделяют еще один самостоятельный вид - имущественное (материальное) принудительное воздействие.

Существование психического, материального и физического воздействия при строгом выделении их по указанному порядку в зависимости от практической значимости.

Объем и разнообразие указанных видов воздействия свидетельствуют о большом диапазоне государственного принуждения.

Государственное принуждение выступает в виде правового принуждения правоприменительной деятельности государственных органов, где виды и размеры принудительных мер, основания и порядок их применения установлены и регламентируются правом.

Обозначим основные характеризующие признаки государственного принуждения, которые поддерживаются многими учеными-юристами.

Государственное принуждение есть ничто иное, как воздействие государства на поведение людей для достижения поставленной цели - воли государства, выраженной в правовых нормах.

Данное воздействие на поведение людей достигается посредством осу-

ществления психического, физического или иного установленного правом и оказываемого на конкретное лицо давления, которое состоит в ограничении или лишении определенных благ указанного лица, а также в возложении на него обязанностей,

Реализация государственного принуждения возможна только в форме правовых отношений, т.е. выступает в форме правового принуждения. Под правовым принуждением понимается отрицание воли подвластного и внешнее воздействие на его поведение с целью подчинения его воли воле властвующего для исполнения волевых устремлений последнего. При неисполнении воли властвующего, властвующий различными способами воздействует на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу подвластного и тем самым добивается преобразования воли подвластного в сторону подчинения и выполнения предписаний, установленных властвующим.

Правовому принуждению присущи следующие особенности:

1. Принуждение осуществляется в связи с неправомерным, вредным для общества деянием как реакция на вредоносное поведение. Использование принуждения обусловлено конфликтом между государственной волей, выраженной в праве, и индивидуальной волей лиц, нарушающих это право. Если же нет неправомерных действий - нет и принудительных акций. Собственно, здесь и лежит граница принуждения.
2. Правовое принуждение применяется только к конкретным субъектам права, которые нарушили юридические нормы. Принуждение персонифицировано. Принуждение - это внешнее воздействие на правонарушение с целью заставить его выполнить правовые предписания, не допустить новых правонарушений, воспитать виновного и окружающих. Цели правового принуждения достигаются путем воздействия на моральную, имущественную, организационную, физическую сферу конкретного субъекта права.

3. Правовое принуждение осуществляется посредством правообеспечительных актов, актов применения права. «Сами по себе юридические нормы, - пишет С.С. Алексеев, - предусматривают лишь возможность принуждения. Реально же властно-принудительные свойства правового регулирования концентрируются в актах применения права».¹⁰⁶

4. Принуждение применяется на строго правовой основе. Нормы права регулируют, какие меры, при каких условиях, в каком порядке и какими органами могут применяться.

Таким образом, правовое принуждение - это такой метод воздействия, при котором на передний план выступает принудительное навязывание воли государства, коллектива. Подчинение лица социальным нормам осуществляется не в силу личных стремлений, внутренних стимулов, а вопреки им. В этом случае имеет место не добровольное, сознательное подчинение, а подчинение, имеющее в своей основе страх перед неблагоприятными последствиями, которые могут наступить в случае не выполнения тех или иных предписаний. Личность склоняется перед нормами права, морали, как перед некими чуждыми ей силами, рассматривает эти нормы в качестве предписанных ей извне.

Назначение принуждения состоит в восстановлении социальной справедливости, воспитании правонарушителей, предупреждении новых правонарушений. В этих условиях особое значение приобретает неизбежность наказания. При этом принуждение не имеет цели причинить нарушителю физические страдания или унижить его человеческое достоинство. Вместе с тем оно содержит карательный и устрашающий элементы, которые, однако, носят подчиненный характер и направлены на предупреждение правонарушений, воспитание и исправление лиц, их совершивших.

¹⁰⁶ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве.- М., 1966, 158с.

В юридической науке различают 4 основных вида мер правового принуждения:

- уголовное;
- материальное;
- дисциплинарное;
- административное.

Остановимся на административном принуждении. Обзор существующих в литературе определений административного принуждения свидетельствует, что среди специалистов административного права нет единого подхода к определению понятия административного принуждения как вида государственного принуждения. В частности, налицо расхождение по поводу определения субъекта административного принуждения, оснований и целей его применения.

Так, авторы «Словаря административного права» определяют административное принуждение как «метод принудительного обеспечения должного поведения физических и юридических лиц (граждан и организаций) в сфере исполнительной власти в целях исполнения общественных правил и норм в конкретных областях жизнедеятельности общества (охрана общественного порядка, безопасность дорожного движения, разрешительная система, санитарная, пожарная безопасность и т. п.)». ¹⁰⁷ Среди специфических признаков административного принуждения в процитированном определении указана сфера, в которой оно применяется, а именно сфера «исполнительной власти». В связи с этим в качестве сферы применения административного принуждения авторы указывают различные сферы деятельности органов исполнительной власти. «Административное принуждение – это особый вид государственного принуждения, — отмечает Д. Н. Бахрах, — состоящий в применении органами государственного управления, а в установленных законом случаях —

¹⁰⁷ Словарь административного права. – М, 1999, 25 с.

судьями (судами) в порядке, закрепленном нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом общественных отношений».¹⁰⁸ В качестве специфических признаков административного принуждения он указывает субъектов, его применяющих, и нормы, закрепляющие порядок применения принудительных мер. В дальнейшем Д. Н. Бахрах несколько скорректировал свое мнение о данном виде принуждения. Раскрывая его сущность, он отмечает, что «административно-правовое принуждение — это особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями»¹⁰⁹. В качестве субъектов административно-правового принуждения он указывает субъектов «функциональной власти», акцентируя внимание на том, что данный вид правового принуждения применяется в рамках внешневластной деятельности уполномоченных государственных органов.

По мнению Д. Н. Бахраха, субъектами административного принуждения могут быть только государственные органы.¹¹⁰ М. И. Еропкин определял административное принуждение как «применение органами государственного управления, судами (судьями), а в случаях делегирования соответствующих государственно-властных полномочий — общественными организациями установленных законом мер, состоящих в принуждении к исполнению гражданами, должностными лицами юридических обязанностей в целях прекращения противоправных действий, привлечения к ответственности за административные проступки. Так, оно применяется для

¹⁰⁸ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. - Пермь, 1969. С. 32.

¹⁰⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. - М., 1999. С. 445.

¹¹⁰ Бахрах Д. Я. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. - М., 1972. С. 21.

«прекращения противоправных действий» и для «привлечения к ответственности за административные проступки или обеспечения общественной безопасности». Автор обращает внимание на то, что применение административного принуждения обеспечивает исполнение гражданами и должностными лицами юридических обязанностей. И если Д. Н. Бахрах связывает применение административного принуждения только с «неправомерными действиями», то М. И. Еропкин — с привлечением к ответственности и обеспечением общественной безопасности. Как справедливо отмечает Б. П. Кондрашов, меры административного принуждения в процессе деятельности по обеспечению общественной безопасности применяются как в целях предотвращения угроз общественной безопасности и наступления вредных последствий, исходящих от явлений (фактов) социального, природного и техногенного характера, так и в связи с совершением правонарушений, посягающих на общественную безопасность¹¹¹.

В качестве субъектов, имеющих право применять административное принуждение, М. И. Еропкин указывает «общественные организации». По мнению Н. В. Макарейко, М. В. Никифорова, И. А. Склярова, «административное принуждение — вид государственного принуждения, основанная на нормах административного права система мер психического, физического, материального и организационного воздействия, применяемая широким кругом уполномоченных субъектов в отношении физических лиц и коллективных образований в установленных процессуальных формах в целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности»¹¹².

Данные авторы в качестве специфики административного принуждения как вида государственного принуждения отмечают то, что применяемая при этом система мер воздействия «основана на нормах ад-

¹¹¹ Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Дисс...к.ю.н.-М.,1972

¹¹² Макарейко Н. В., Никифоров М. В., Скляров И. А. Административное принуждение в России. С. 31.

министративного права». Для того чтобы четко определить понятие административного принуждения, придать ему адекватную социально-правовую нагрузку, на наш взгляд, необходимо прежде всего выделить особенности (отличительные признаки) административного принуждения как разновидности государственного принуждения.

Административное принуждение как составная часть государственного принуждения выступает в качестве метода социального руководства обществом и реализуется в сфере государственного управления и является одним из методов государственного управления. При применении административного принуждения как метода государственного управления происходит непосредственное и целенаправленное воздействие со стороны органов государственного управления и их должностных лиц, на волю и сознание поднадзорных физических лиц и на деятельность юридических лиц. Основным субъектом такого воздействия являются органы исполнительной власти и уполномоченные должностные лица этих органов.

Исполнительно-распорядительная деятельность в сфере государственного управления осуществляется органами исполнительной власти в двух направлениях: 1) во вне системы (внешненаправленная, внешневластная деятельность), обеспечивая реализацию ее основных функций; это отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения, коммерческие структуры); 2) во внутрь системы (внутриорганизационная, внутрисистемная деятельность), обеспечивая функционирование органов исполнительной власти как социальных организаций; сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица.

Отметим, что первое направление, или первый вид, исполнительно-распорядительной деятельности в сфере государственного управления является главным, основным; это та деятельность, для осуществления которой

в конечном счете и создается тот или иной орган государственного управления. Принудительные меры, установленные нормами административного права, применяются при осуществлении обоих этих направлений или видов исполнительно-распорядительной деятельности: в первом случае при осуществлении внешневластной деятельности меры административного принуждения применяются к лицам, физическим и юридическим, не находящимися в организационном подчинении у субъекта, осуществляющего государственное управление; во втором случае в рамках внутриорганизационной деятельности принудительные меры, а именно меры дисциплинарной и материальной ответственности, применяются субъектами дисциплинарной власти к лицам, которые находятся в организационном подчинении у субъекта, осуществляющего управленческую деятельность.

Административное право закрепляет обе группы принудительных мер. С учетом данного обстоятельства понятием «административное принуждение», как видом государственного принуждения и методом государственного управления обществом, охватываются лишь те меры административного принуждения, которые применяются при осуществлении внешневластной деятельности только уполномоченными на то органами государственной власти, и главным образом при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности органами исполнительной власти.

Учитывая вышесказанное и суммируя мнения ученых, можно, на наш взгляд, выделить следующие отличительные черты административного принуждения как отраслевого вида (составной части) государственного принуждения:

- «...административное принуждение является особым видом государственного принуждения, имеющим своим назначением охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управ-

ления».¹¹³ Нормы административного права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых государственными органами для обеспечения правопорядка. Необходимо подчеркнуть, что рассматриваемый вид принуждения охраняет не только административно-правовые нормы и отношения, но и нормы гражданского, трудового, земельного и иных отраслей права, реализацию которых призваны обеспечить исполнительные органы государственной власти;

- административное принуждение является гарантией и средством защиты общественных отношений в сфере государственного управления от противоправных посягательств, а также средством обеспечения общественной безопасности;

- административное принуждение осуществляется в рамках внеслужебного подчинения субъектами функциональной власти. При применении принудительных мер в рамках конкретного охранительного правоотношения между его сторонами, а именно субъектом принуждения и объектом воздействия, отсутствует организационное, линейное подчинение. Оно применяется субъектами функциональной власти и является одним из способов реализации функциональной власти;

- субъектами административного принуждения являются только уполномоченные государственные органы или их должностные лица. В литературе справедливо указывается на «множественность» органов и должностных лиц, уполномоченных применять административное принуждение. Ему присуще, как правило, внесудебное применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер властью уполномоченных на то исполнительных органов (должностных лиц). Вместе с тем административно-принудительные меры применяются не всеми без исключения исполнительными органами (должностными лицами), а наделенными специальными полномочиями. Например, меры админи-

¹¹³ Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность, применение и эффективность административных взысканий).-Л., 1975, 22—23с

стративного воздействия вправе применять многочисленные контрольно-надзорные органы исполнительной власти и их должностные лица (различные государственные инспекции, органы внутренних дел и др.), а в предусмотренных законодательством случаях — судьи;

- административно-принудительному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но и организации, коллективные субъекты. Используя терминологию КРКобАП, можно сказать, что объектом административного принуждения могут быть как физические, так и юридические лица;

- административное принуждение регламентируется нормами административного и административно-процессуального права, которые закрепляют основания и порядок применения конкретных мер административного принуждения. В ряде случаев нормативно-правовое регулирование применения отдельных мер, например мер специального административного пресечения, имеет межотраслевой характер;

- меры административного принуждения применяются при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности, в связи с совершением административных правонарушений, а также для предупреждения и пресечения преступлений. Однако в отношении оснований применения мер административного принуждения в учебной и научной литературе нет единства мнений. Отдельные авторы связывают реализацию данных мер лишь с административными правонарушениями, а в строго определенных случаях — и с преступлениями, не представляющими большой общественной опасности. Вместе с тем результаты исследований большинства ученых по проблемам административного принуждения, на наш взгляд, убедительно доказывают, что оно применяется не только в связи с совершением административных правонарушений, но и в связи с возникновением особых условий, а также для предупреждения либо пресечения преступлений;

- порядок применения мер административного принуждения отличается относительной простотой. Например, процессуальный порядок привлечения к административной ответственности намного проще по сравнению с процессуальным регламентом применения мер уголовно-правового принуждения.

- поскольку административное принуждение применяется в большинстве случаев быстро и оперативно, его реализация возможна без предварительной судебной оценки, устанавливающей законность того или иного управленческого решения о применении конкретной меры административного принуждения. Отдельные авторы в качестве особенности (специфического признака) административного принуждения указывают на то, что меры административного принуждения по своей силе и суровости менее значительны, чем меры уголовного воздействия. Однако вряд ли можно безоговорочно согласиться с данным суждением в отношении всех мер административного принуждения. Не случайно данная точка зрения подверглась справедливой критике относительно такой меры административного принуждения как применение огнестрельного оружия, учитывая исключительный характер ценностей, которым может быть причинен вред в результате ее применения, а именно — жизни и здоровью. Вместе с тем это утверждение в полной мере справедливо в отношении такой разновидности принудительных мер как наказание, если сравнивать меры уголовной и административной ответственности. Административные наказания, конечно же, содержат значительно меньший объем правоограничений по сравнению с уголовными наказаниями.

Таким образом, административное принуждение как вид государственного принуждения — это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с

совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности.

2.Классификация мер административного принуждения

Административное принуждение - понятие далеко не однородное, а сложное, слагающееся из совокупности административно-правовых средств принудительного воздействия, которые применяются уполномоченными на то субъектами правоприменения в целях охраны правопорядка.

В связи со сложностью понимания «административного принуждения», разнообразием его мер возникает необходимость их классификации, приведения в известную систему.

Меры административного принуждения различаются по целям, основаниям и порядку применения. Место той или иной меры в системе принудительных средств определяется, прежде всего, ее назначением (целями), обуславливающим соответствующий способ воздействия на общественные отношения. Наибольшую известность получила классификация мер административного принуждения, впервые предложенная М.И.Еропкиным, в соответствии с которой они подразделяются на три группы:

- первую группу мер принуждения составляют административно-предупредительные меры. В нее входят такие меры административного воздействия, которые применяются в целях предотвращения или обеспечения общественной безопасности в особых условиях (проверка документов, досмотры, реквизиция, введение карантина, принудительное медицинское освидетельствование и др.);

- вторую группу составляют меры административного пресечения и процессуального обеспечения. Посредством применения этих мер правопорядок обеспечивается путем пресечения противоправных действий,

предотвращения их вредных последствий, а также обеспечения привлечения виновных к ответственности (административное задержание, применение спецсредств, оружия и др.);

- третью группу составляют административные взыскания, куда входят меры административного принуждения, связанные с привлечением виновных к административной ответственности за совершение административных правонарушений (предупреждение, административный штраф, административный арест и др.).¹¹⁴

Позднее указанная классификация была пополнена административно-восстановительными мерами и мерами административно-процессуального обеспечения.

Эта классификация выдержала испытание временем и стала общепризнанной. Главным ее критерием, по мнению М.И. Еропкина, является способ административно-правового обеспечения правопорядка, который в свою очередь связан с такими вспомогательными критериями, как правовое регулирование оснований, условий и порядка применения конкретной меры административного принуждения, а также с теми правовыми последствиями, которые наступают в связи с их применением.

Охарактеризуем каждую из этих групп отдельно.

Итак, первая: административно-предупредительные меры, именуемые нередко в правовой литературе мерами административного предупреждения, представляют собой особую группу принудительных мер, применяемых уполномоченными государственными органами при наступлении особых обстоятельств в целях обеспечения личной безопасности граждан, защиты их прав, а также общественных и государственных интересов.

Как мерам административного принуждения административно-предупредительным мерам присущи черты, характерные для этого вида

¹¹⁴ Еропкин М.И. О классификации мер административного принуждения. //Вопросы административного права на современном этапе.-М., 1963, 60-69с.

государственного принуждения. Вместе с тем, они имеют черты, свойственные только им, которые и позволяют определить их особенности, механизм действия, основания применения. Приведем лишь некоторые выдержки из правовой литературы: «Третью группу мер административного принуждения составляют административно-предупредительные меры, применяемые в определенных условиях ...»; основная задача административно-предупредительных мер «не допустить нарушения административно-правовых норм, предотвратить наступление тяжелых последствий; меры предупреждения «имеют своей целью предотвратить опасность, грозящую жизни и здоровью людей, обеспечить общественный порядок»¹¹⁵

Как уже было сказано выше, административно-предупредительные меры - это одна из форм государственного принуждения. Этот их признак нельзя обойти вниманием, так как он акцентирует внимание на принудительном характере этих мер, говорит о той силе, которая обеспечивает исполнение специальных обязанностей, возлагаемых на субъектов фактом их применения. Данное положение и характеризует одну из особенностей, свойственных административно-предупредительным мерам.

Административно-предупредительные меры - принудительные меры, затрагивающие различные права и личные интересы лица, к которому они были применены. Побудительность их складывается из того, что, воздействуя на волю субъекта и тем самым, отрицая возможность его поведения в соответствии с собственными желаниями, они диктуют ему общественно-необходимый вариант поведения, что и составляет желаемый результат, конкретную цель.

Указание на цели применения административно-предупредительных мер мы находим в ряде работ ученых-правоведов. Так, Серегин А.В. пишет, что административно-предупредительные меры применяются «для

¹¹⁵ Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. Теоретические вопросы.-Пермь, 1974., 23-24с.

предотвращения опасности, угрожающей жизни и здоровью людей, защиты интересов государства и граждан при стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях и иных обстоятельствах». Попов Л.Л. указывает, что основная задача этих мер – «не допускать нарушения административно-правовых норм, предотвратить наступление тяжких последствий».

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что административно-предупредительным мерам присущ профилактический характер. Их применение вызвано к жизни, прежде всего, соображениями практического порядка – не допустить, предупредить, опередить наступление нежелательных для нашего общества явлений. Эта общая цель, профилактика, и является основой того, что все административно-предупредительные меры сведены в одну группу в системе мер административного воздействия. Их роднит единство правовой сущности, хотя они и отличаются друг от друга формой своего внешнего выражения. Вместе с тем, административно-предупредительные меры отличаются друг от друга не только формой внешнего выражения, но и направленностью своего действия, которая обусловлена различными непосредственными целями.

Одной из непосредственных целей применения административно-предупредительных мер является предупреждение правонарушений, к которым, в частности, относятся административные правонарушения и преступления. Например, такая мера как таможенный досмотр осуществляется с целью предотвращения контрабанды, которая может быть как административным правонарушением, так и преступлением.

Другой непосредственной целью применения административно-предупредительных мер является предотвращение возможности наступления каких-то опасных, вредных для общества явлений – наводнений, пожаров, эпидемий, эпизоотий и др.

С этой целью данные меры применяются в области общественной безопасности, представляющей собой совокупность общественных

отношений, складывающихся в процессе осуществления предприятиями, организациями, учреждениями и их должностными лицами, а также гражданами специальных организационно-технических правил, которые обеспечивают нормальную деятельность этих предприятий и учреждений, охрану жизни и здоровья граждан. Например, для борьбы с пожаром, наводнением может быть реквизирован транспорт; в случае возникновения угрозы распространения особо опасных инфекций на территории Республики Казахстан по решению компетентных органов граница на угрожаемых участках может быть временно закрыта, а также может быть установлен карантин для людей, животных, грузов и иных материалов.

Таким образом, применение административно-предупредительных мер преследует две непосредственные цели: во-первых, предупреждение правонарушений со стороны конкретного субъекта и, во-вторых, предотвращение возможности наступления каких-то вредных, опасных для общества последствий.

Рассмотренные особенности административно-предупредительных мер позволяют дать следующее их определение: «Административно-предупредительные меры есть указания, содержащиеся в правовых нормах, реализация которых осуществляется в принудительном порядке строго на законных основаниях уполномоченными органами государства (должностными лицами) при наступлении определенных обстоятельств в целях предупреждения правонарушений и обеспечения общественной безопасности».

Применение принудительных средств законодательство связывает, как правило, с фактом нарушения лицом возложенных на него правовых обязанностей. Однако угроза общественным и личным интересам и причинение им ущерба могут возникнуть вследствие не только правонарушений, но и стихийных бедствий, действий психически больных лиц, аварий и т.д. Поэтому государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер и в отношении лиц, не виновных в нарушении норм

права; органы государственного управления в предусмотренных законом случаях ограничивают их права.

Следовательно, основанием для применения административно-предупредительных мер является не только правонарушение, а наступление особых, установленных законодательством условий как связанных, так и не связанных с действиями человека. Для их применения не всегда требуется факт нарушения правовой нормы, а необходимо наступление, как правило, особых условий, предусмотренных гипотезой нормы. Это могут быть пожары, наводнения, эпидемии, эпизоотии, аварии, несчастный случай и т.д.

Административно-предупредительные меры, применяемые при возникновении особых обстоятельств, адресуются к конкретным субъектам правоотношений в форме властного распоряительства уполномоченных должностных лиц, невыполнение которого, как правило, влечет за собой соответствующую правовую ответственность субъекта.

Отмечая общность всех административно-предупредительных мер, нельзя не заметить различий между отдельными превентивными мерами по их непосредственному назначению и характеру правоограничений.

По этому критерию среди административно-предупредительных мер можно выделить четыре группы:

- 1) меры, применяемые в целях предотвращения угрозы наступления возможных вредных, опасных, а нередко и тяжких последствий, например введение карантина в местностях, пораженных эпидемией или эпизоотией, закрытие участков Государственной границы при вспышке опасных инфекционных заболеваний на сопредельной территории и др.;
- 2) меры, направленные на предупреждение правонарушений, причем не только административных правонарушений, но и преступлений (таможенный досмотр, проверка документов, удостоверяющих личность);
- 3) меры, препятствующие уклонению соответствующих субъектов от исполнения ими обязанностей (реквизиция, принудительное медицинское освидетельствование и проч.);

4) так называемые лечебно-предупредительные меры принуждения, назначение которых — не только обеспечение общественной безопасности, но и лечение опасных душевнобольных, наркоманов, инфекционных больных и т. д.

Приведенная в правовой литературе классификация этих мер применима также и к административно предупредительным мерам, которые используются в процессе административной деятельности органами внутренних дел для обеспечения неприкосновенности общественных отношений в области общественного порядка.

Особые обстоятельства, могущие повлечь нарушения общественного порядка и вызывающие необходимость применения органами внутренних дел административно-предупредительных мер, представляется возможным выделить следующие основные группы таких обстоятельств, вызываемых:

- различного рода стихийными бедствиями;
- организацией проведения массовых мероприятий (митинги, шествия, демонстрации и т.д.);
- с совершением преступлений;
- побегом арестованных из-под стражи;
- эксплуатацией источников повышенной опасности (автотранспортных средств, воздушных судов и др.);
- наличием антиобщественных установок у конкретных лиц.

Далее, меры пресечения. В юридической литературе исследованию мер административного пресечения посвящены работы многих ученых правоведов (Бахрах Д.Н., Козырев Т.И., Ключниченко А.Б., Самойленко А.В., Зеленко В.Л.).

В целом, по своему целевому назначению меры административного пресечения представляют собой единую, самостоятельную систему принудительных мер, используемую государством для обеспечения неприкосновенности сложившихся общественных отношений в сфере государственного управления.

В то время, как система административно-предупредительных мер служит предупреждению наступления возможных общественно вредных последствий, система мер административного пресечения предназначена главным образом для прекращения, воспрепятствования развитию реально начавшихся нарушений охраняемых общественных отношений.

Таким образом, главной характерной чертой мер административного пресечения, позволяющей выделить их в целостную самостоятельную систему, является целевое назначение этих мер, состоящее в прекращении противоправного состояния, угрожающего неприкосновенности сложившихся общественных отношений. На более высоком уровне обобщения целью применения мер административного пресечения, также, как и административно-предупредительных мер, административных взысканий, а равно и иных мер государственного принуждения, является предупреждение правонарушений и обеспечение в целом правопорядка.

Рассмотрение мер административного пресечения с этих позиций раскрывает особую их важность в правоохранительной деятельности государственных органов, поскольку применением мер пресечения обеспечивается прекращение, как антиобщественных проступков, так и общественно опасных преступлений. Наряду с этим, мерами административного пресечения создаются условия, обеспечивающие возможность привлечения виновных к установленной законом ответственности.

Отличительной особенностью мер административного пресечения от административно-предупредительных мер является также возможность их применения только в связи с фактом совершения правонарушения. Однако, данный вопрос решается в теории по разному. Одни ученые, в их числе Севрюгин В.Е., утверждают, что «меры пресечения применяются только при наличии правонарушений, и как все принудительные средства является предусмотренной законом реакцией на неправомерные действия. В одних случаях пересекается конкретное неправомерное действие - поведение, образ

действий. В других случаях основанием для применения меры пресечения служит конкретный административный проступок (например, мелкое хулиганство), в третьих - систематические нарушения, антиобщественный образ жизни (например, появление в общественных местах в нетрезвом виде)».¹¹⁶

Отдельные авторы считают, что меры административного пресечения могут применяться как при наличии, так и при отсутствии правонарушений. Но во всех случаях они являются средством охраны общественных отношений от посягательств на них.

Основное назначение пресекательных мер в системе правоохранительных средств состоит в принудительном прекращении противоправных действий. Превенция их пресекательными мерами сближает последние с мерами административно-предупредительными.

Л.Л. Попов и А.П. Шергин резонно замечают: «Разумеется мерами пресечения общественные отношения охраняются от правонарушений, более того, осуществление этой задачи является основным назначением некоторых из них: задержание нарушителей и т.п. Однако отдельные меры административного пресечения могут применяться при отсутствии виновного противоправного деяния. Таковые принудительные действия, пресекающие общественно-опасную деятельность душевнобольных и малолетних. Но в отличие от последних, основанием применения мер пресечения является возможная, а непосредственная опасность, угрожающая охраняемым административным правом отношениям»¹¹⁷. Меры пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по прекращению правонарушения. Их применение связано с непосредственным вмешательством в действия нарушителя с целью их прекращения (например, отстранение от управления автомобилем водителя, находящегося в

¹¹⁶ Севрюгин В.Е. Проблемы административного права.-Тюмень,1994.

¹¹⁷ Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление, гражданин, ответственность.-М., 1974,31с.

состоянии опьянения, или приостановление работы предприятия в связи с нарушением правил санитарии). Посредством психологического или физического воздействия, связанного с личным, организационным или имущественным ограничением, правонарушитель лишается фактической возможности продолжать правомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей. Например, в результате применения связывания прекращается неправомерное поведение задержанного правонарушителя (буйство, бешенство и т.п.) и т.п.

Таким образом, с учетом отмеченных особенностей представляется возможным сформулировать понятие мер административного пресечения, как урегулированную правовыми нормами систему средств принудительного воздействия на сознание и поведение субъектов правонарушения в целях прекращения противоправного поведения, предотвращения вредных последствий и привлечения виновных к ответственности.

Меры административного пресечения могут применяться как самостоятельно (закрытие в связи с антисанитарным состоянием предприятия общественного питания), так и в совокупности с мерами административного взыскания, при этом они обеспечивают возможность взыскания и как правило им предшествуют (задержание нарушителя общественного порядка с последующим наложением на него административного штрафа).

Исходя из всего сказанного выше можно выделить следующие особенности мер административного пресечения:

- применяются для немедленного пресечения нарушения закона;
 - носит волевой и достаточно жесткий характер;
 - носит как правило кратковременный характер;
 - применяются различными органами государственного управления и должностными лицами (в т.ч. ОВД).
-

Меры административного пресечения довольно многочисленны, отличаются большим разнообразием охранительных возможностей, непосредственных целей и способов правоохраны.

В связи с большой разновидностью мер административного пресечения, а также многочисленностью органов и должностных лиц, правомочных их применять, в правовой литературе нет единого мнения об исчерпывающем перечне этих мер.

Итак, меры пресечения устанавливаются для недопущения нарушений правовых норм, пресечения (прекращения) и предупреждения вредных последствий правонарушения, обеспечения условий для последующего привлечения виновных к ответственности.

Средства принуждения могут относиться, как к субъекту (административное задержание, применение мер непосредственного физического пресечения), так и к материальным предметам (принудительный снос самовольно возведенных строений), не затрагивая личности.

Меры пресечения обращены в будущее имеют в виду несовершенное противоправное действие или приурочены к начавшемуся правонарушению, обеспечивают возможность применения мер административной ответственности и обычно предшествуют ей.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов. В частности, к ним относятся меры:

- а) применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание и доставление в полицию и др.);
- б) имущественного характера (изъятие огнестрельного охотничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);
- в) технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не

соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности и др.);

г) финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, о реализации нестандартной продукции и др.);

д) медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

Также в юридической литературе меры пресечения принято делить на:

- общие;
- специальные;
- процессуальные.

Общие меры пресечения: административное задержание, приостановление работ и т.д.

Специальные меры пресечения применяются к гражданам, так как направлены на правоограничение физической свободы субъекта для оперативного прекращения противоправного поведения. К ним относятся:

- а) средства простого физического воздействия (приемы боевой борьбы, использование служебных собак);
- б) применение спецсредств (дубинки, наручники, резиновые палки, водометы и т.д.);
- в) использование огнестрельного оружия.

К процессуальным мерам пресечения относятся: доставление, задержание, изъятие вещей и документов и т.д.

Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и мерами административно-процессуального обеспечения и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность их фактической реализации. Административное задержание,

личный досмотр, изъятие вещей и документов позволяют установить личность правонарушителя, составить документы, необходимые для привлечения его к ответственности, сохранить вещественные доказательства по делу, обеспечить исполнение постановления о назначении административного наказания.

Итак, меры административного пресечения - это одна из разновидностей мер административного принуждения и их применение направлено, прежде всего, на прекращение противоправного поведения, которое угрожает охраняемым государством общественным отношениям.

Далее, вопрос о мерах административной ответственности (третья группа мер). В научных и учебных источниках административные взыскания традиционно определялись как меры государственного воздействия принудительного характера, применяемые на основании закона (подзаконного акта) уполномоченными на то государственными органами или должностными лицами к субъектам, виновно совершившим административные правонарушения. Подобная трактовка, являясь правильной по существу, нуждается в некоторых уточнениях и дополнениях в свете современного состояния административного права и законодательства.

Прежде всего, совершенно справедливо отмечается принудительный характер административных взысканий. Применяя административные санкции, государство в лице уполномоченных на то органов действует вполне самостоятельно (однако в рамках закона), не испрашивая у нарушителя разрешения на ту или иную меру воздействия. Административное взыскание представляет собой своеобразную «ответную» и достаточно жесткую реакцию государства на факт противоправного поведения нарушителя. Заставляя его путем наложения административного взыскания претерпевать те или иные лишения морального, имущественного, физического либо финансового характера, государство рассчитывает на достижение определенных целей, изменение поведения правонарушителя.

По поводу целей применения административного взыскания в юри-

дической литературе многие годы велась оживленная дискуссия, в ходе которой в качестве целей назывались наказание, кара, исправление и перевоспитание наказанных, предупреждение новых правонарушений со стороны виновных и иных лиц и др.

Сегодня законодатель подвел черту под спором, впервые определив цели на уровне закона: «Административное взыскание является мерой государственного принуждения, применяемой уполномоченными на то законом судьей, органами (должностными лицами) за совершение административного правонарушения, и заключается в предусмотренном КРКобАП лишении или ограничении прав и свобод лица, совершившего такое правонарушение. Административное взыскание применяется в целях восстановления социальной справедливости и воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения требований законодательства и уважения правопорядка, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное взыскание не имеет своей целью причинение физических страданий лицу, совершившему административное правонарушение, или унижение его человеческого достоинства, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Административное взыскание не является средством возмещения имущественного ущерба.» (ст.44 КРКобАП).

Как правильно отмечал проф. И.И.Карпец, любое наказание является средством воспитания.¹¹⁸ Разумеется, воспитательные возможности административных взысканий предопределяют их специфика и меньшая репрессивность по сравнению с уголовным наказанием. Будучи санкциями, назначаемыми за совершение менее общественно опасных деяний, чем преступления, административные взыскания направлены на воспитание лиц, не являющихся, как правило, злостными нарушителями, во всяком случае, не

¹¹⁸ Карпец И.И. Наказание: социальные, правовые и криминологические проблемы. - М., 1973. — С. 151.

проявившими себя таковыми в конкретной обстановке совершения правонарушения. Поэтому карательный момент служит характеристикой взыскания, но не целью, следовательно, наказание за административное правонарушение составляет содержание административного взыскания. Достижение воспитательной цели более успешно, если воздействие административной санкции не изолировано от единого воспитательного процесса, а представляет его составную часть. Этому способствует систематическое, постоянное воспитательное воздействие, осуществляемое юрисдикционным органом совместно, скажем, с коллективом по месту работы, учебы или жительства нарушителя.

Воспитание правонарушителей тесно связано с другой целью административного взыскания — предупреждением правонарушений, причем не только со стороны нарушителей, наказанных в административном порядке, но и других лиц, что в юридической литературе принято называть частным и общим предупреждением (иногда встречается термин «превенция правонарушений»).

Цель частного предупреждения ставится в отношении лиц, подвергнутых административному взысканию за совершение административного правонарушения, чтобы исключить рецидив нарушения правил поведения с их стороны. Предупреждение достигается путем устрашения виновного взысканием и разнообразными формами лишения виновного возможности совершить новое правонарушение. Например, изъятие с последующим уничтожением у нарушителей антиалкогольного законодательства самогонных аппаратов ограничивает их возможности в продолжении изготовления крепких спиртных напитков домашней выработки.

Заметим, что значение административных взысканий не сводится к предупреждению только административных правонарушений. Предупредительные их возможности более широки, ведь многие административные правонарушения могут перерасти в преступления. По-видимому, с учетом и этого положения следует рассматривать законодательную характеристику о

необходимости достижения цели в виде предупреждения совершения новых правонарушений.

Общее предупреждение направлено на предотвращение правонарушений со стороны иных лиц, помимо нарушителей. Общепреventивное значение административных взысканий определяется их информационно-психологической характеристикой - изданием правовых актов, предусматривающих возможность применения санкций за совершение правонарушений, оповещением населения о соответствующих запретах и санкциях, в том числе и наложенных на правонарушителей. Немаловажную роль в достижении цели общего предупреждения административных правонарушений играет принцип неотвратимости ответственности.

Основания для применения административного взыскания можно подразделить на материальные и процессуальные. В качестве материального основания для применения административного взыскания выступает факт административно наказуемого противоправного поведения субъекта (факт совершения правонарушения). Процессуальным основанием является составленный надлежащим образом документ о противоправном поведении — протокол об административном правонарушении (за исключением перечисленных в законе случаев, когда протокол не составляется). Таким образом, административное взыскание применяется лишь после окончания совершения правонарушения и его процессуального оформления.

Порядок применения мер административного взыскания отличается от порядка применения других мер административного принуждения.

Они, во-первых, налагаются только на лиц, совершивших правонарушения, и лишь после того, как деяние окончено. Во-вторых, административные взыскания и порядок их применения строго регламентируются законом, в то время как часть других административно-принудительных мер — подзаконными актами. В-третьих, законом установлен ограниченный круг субъектов, обладающих правом налагать административные взыскания, применять же иные административно-

принудительные меры может более широкий круг субъектов. В-четвертых, наделенные правом налагать административные взыскания субъекты могут применять их не во всем диапазоне, установленном в ст. 45 КРКобАП, а лишь в той части, которая входит в их компетенцию. В-пятых, применение административных взысканий находится в рамках определенных процедурных и процессуальных правил и норм и в обязательном порядке оформляется административно-процессуальным документом — постановлением по делу об административном правонарушении.

Административные взыскания отличаются не только от иных мер административного принуждения, но и от других государственно-правовых санкций, в частности, от уголовного наказания, применяемого за совершение преступления. Административные взыскания не влекут за собой судимости, налагаются в ином порядке, чем уголовные наказания, имеют другой порядок исчисления сроков давности. Отличаются они и от мер дисциплинарного воздействия кругом мер взыскания, лиц и органов, применяющих их, процессуальными правилами наложения взыскания, исчислением сроков давности и др.

Названные взыскания необходимо отличать и от мер общественного воздействия, назначение которых в традиционном понимании состоит в сужении сферы государственного принуждения, привлечении широких слоев населения к борьбе с правонарушениями, созданию обстановки нетерпимости к правонарушениям. Однако в современных условиях социальной и общественной апатии населения не следует переоценивать возможности этих мер. Важнее сосредоточить усилия на решении конкретных вопросов административной юрисдикции, направленных, по существу, на то же самое — неотвратимость взыскания за административные правонарушения. Следовательно, административные взыскания являются острым правовым инструментом, с помощью которого юрисдикционные органы могут активно влиять на поведение граждан и юридических лиц.

В соответствии со ст.45 КРКобАП выделяют следующие виды административных взысканий:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) возмездное изъятие предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения;
- 4) конфискация предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения;
- 5) лишение специального права;
- 6) лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий;
- 7) приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя;
- 8) принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения;
- 9) административный арест;
- 10) административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

Более подробно на их характеристике мы остановимся при рассмотрении института административной ответственности.

3. Меры административного принуждения, применяемые сотрудниками органов внутренних дел

В выполнении общегосударственной задачи укрепления дисциплины, законности и правопорядка немаловажная роль принадлежит органам внутренних дел, которые применяют различные правовые средства охраны общественных отношений в сфере внутренних дел. Наряду с методом

убеждения, являющимся основным методом борьбы с правонарушениями, ОВД использует и метод административного принуждения, причем более широко, чем другие органы государственного управления. В ряде случаев применение мер административного принуждения ОВД является не только правом, но и обязанностью.

Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел, специфично по своей правовой природе, что выражается в следующем:

- деятельность ОВД по применению административного принуждения носит государственно-властный характер. ОВД в большинстве случаев пользуется при применении административного принуждения такими полномочиями, которые неизвестны другим органам государственного управления (например, применение административного задержания, оружия, специальных средств воздействия и т. п.);

- максимальная оперативность - важнейший элемент эффективности применения ОВД мер административного принуждения. Быстрая реакция сотрудников полиции на правонарушение, оперативное использование имеющихся в их распоряжении средств воздействия обеспечивают успешную реализацию задач, стоящих перед ОВД;

- ОВД применяет средства административного воздействия в порядке осуществления ею административной деятельности - наиболее обширной и значительной формы деятельности ОВД, осуществляемой в сочетании с оперативно-розыскной и следственной деятельностью;

- законность - важнейшая основа деятельности ОВД по применению административного принуждения. Никакая мера административного воздействия не может быть применена на основании произвольного усмотрения какого-либо сотрудника, только на основе закона и в порядке, определенном законом;

- деятельность ОВД по применению административного принуждения осуществляется под постоянным контролем и надзором

уполномоченных государственных органов, что обеспечивает законность правоприменительной деятельности ОВД, предупреждает возможность допущения нарушений, создает дополнительные гарантии защиты прав и интересов личности;

- в процессе его применения выявляются конкретные причины совершения конкретных правонарушений, а также условия, способствующие их совершению, проводится профилактическая работа, реализуются организационные мероприятия, обеспечивающие общественную безопасность и общественный порядок.

В чем же конкретно проявляется специфика мер административного принуждения, применяемых ОВД. Рассмотрим некоторые из них. Итак, административно-предупредительные меры:

проверка документов - эта мера осуществляется сотрудниками внутренних дел в целях установления личности гражданина, принадлежности документа предъявителю, подлинности предъявленного документа. Основания проверки документов сотрудниками органов внутренних дел сформулированы в Законе Республики Казахстан «Об органах внутренних дел» от 21 декабря 1995 г. Согласно ч. 2 и ч. 30 ст. 11 Закона сотрудники органов внутренних дел имеют право при подозрении в совершении преступлений и административных правонарушений проверять у граждан документы, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения установленных правил, контроль за выполнением которых возложен на органы внутренних дел», «в порядке и случаях, установленных законодательством, останавливать транспортные средства и проверять у водителей документы на право пользования и управления ими, документа на груз и право перевозки».

Проверка документов служит двум конкретным целям: при отсутствии противоправных действий оно применяется для предупреждения правонарушений или вредных последствий; в случаях правонарушений оно

является составной частью мер (например, уголовно-процессуальных), обеспечивающих пресечение правонарушений и наказание виновных.

При необходимости документы проверяются у очевидцев происшествия, если они могут быть свидетелями или потерпевшими по уголовному и административному делу и дать объяснения по существу правонарушения. Для проверки документов не требуется составления какого-либо документа или получения санкции.

Сотрудники ОВД, проверяют документы у лиц в случаях, когда особенности их одежды, имеющиеся при них предметы и вещи дают основания заподозрить их в совершении преступления. Поводом для проверки документов или подозрения лица в совершении преступления или административного правонарушения может служить его сходство по приметам с разыскиваемым правонарушителем, особенности поведения, дающие основания налагать, что данное лицо совершило или намеревается совершить преступление или административное правонарушение. Проявлением такого поведения может быть стремление избежать контакта с сотрудниками ОВД, скрыться от него, остаться незамеченным для других граждан и т.д. Однако следует иметь в виду, что указанные и подобные им данные не являются бесспорным свидетельством причастности лица, к преступлению или административному правонарушению и взятые в отдельности они не всегда могут рассматриваться в качестве достаточных оснований применения мер административного принуждения. Эти данные служат основанием для наблюдения за поведением такого лица. В ходе наблюдения сотрудник ОВД может получить дополнительные сведения, свидетельствующие о причастности лица к правонарушению, совокупность которых дает основание для проверки документов или принятия других мер административного принуждения, например, административного задержания.

По мнению некоторых ученых основаниями для проверки документов служат кроме указанных выше: необходимость составления протокола об административном правонарушении (см. ст.639 КРКобАП); отказ от уплаты штрафа без составления протокола на месте совершения правонарушения.

Досмотр вещей, багажа, личный досмотр. В целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей воздушных судов гражданской авиации, транспортных средств, маломерных судов сотрудники внутренних дел вправе применять такую административно-предупредительную меру, как досмотр ручной клади, багажа, а также личный досмотр пассажиров.

Досмотр вещей, багажа, личный досмотр затрагивают наиболее существенные права граждан и имеют ярко выраженный принудительный характер. Суть досмотра состоит в принудительном изучении вещей и одежды граждан в целях обнаружения предметов и документов, имеющих доказательственное значение по делу, а также как мера безопасности. Правовые основания и порядок досмотра закреплены в Законе Республики Казахстан «Об ОВД». Пункт 6 ст.11 гласит: органы внутренних дел в лице уполномоченных на то должностных лиц имеют право «... производить личный, а также досмотр и изъятие предметов и документов». В Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях (ст.ст. 626, 627, 628) и др.

Личный досмотр пассажиров и досмотр их багажа вручную осуществляется в случаях, когда оборудование для досмотра отсутствует или неисправно, а также при обнаружении техническими средствами досмотра контуров и иных данных, свидетельствующих о возможном нахождении предметов, запрещенных к перевозке на транспорте.

Пассажиры, уклоняющиеся от досмотра ручной клади, багажа и личного досмотра, не допускаются к перевозке. Досмотру ручной клади, багажа и личному досмотру пассажиров должно предшествовать предложение

пассажиру предъявить возможно имеющиеся у него опасные грузы и предметы, установленные Перечнем.

Все опасные вещества и предметы, которые запрещены к перевозке, ограничиваются в перемещении, а пассажир, у которого они обнаружены, передается сотрудникам органов внутренних дел для принятия решения в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Досмотр багажа по общим правилам производится в присутствии двух понятых с оформлением акта досмотра. Факт обнаружения в багаже, ручной клади или у пассажиров при досмотре веществ, грузов или предметов, запрещенных к перевозке, а также досмотр багажа в отсутствие пассажира, связанный с необходимостью вскрытия багажа, оформляется актом и регистрируется в специальном журнале. Личный досмотр пассажиров производится в пределах, необходимых для обнаружения веществ, грузов и предметов, запрещенных к перевозке по признакам контрольной проверки техническими средствами, а также по мотивированному решению должностных лиц и правоохранительных органов.

Результаты досмотра оформляются актом, подписываемым лицом, принявшим решение о производстве досмотра, лицом, производящим досмотр, и пассажиром. Запрещается производить в одном помещении одновременно личный досмотр нескольких пассажиров.

На гражданском воздушном судне, находящемся в полете, досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров могут производить по решению командира этого судна лица, входящие в состав экипажа. Досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров могут быть произведены, при необходимости, независимо от согласия пассажиров.

В случае, когда при личном досмотре пассажира или досмотре его ручной клади и багажа обнаружены опасные вещества, грузы и предметы, которые пассажир стремился незаконно провезти, пассажир несет ответственность в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан.

В числе административно-предупредительных мер, применяемых ОВД в

процессе осуществления административной деятельности, особое место занимает **административный надзор** за определенной категорией лиц:- за лицами, отбывшими наказание (ст. 2 Закона):

а) за преступления, совершенные при особо опасном рецидиве, а равно за преступления, содержащие признаки экстремизма;

б) за тяжкие и особо тяжкие преступления или судимыми два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления, если во время отбывания наказания их поведение свидетельствовало, что они упорно не желают встать на путь исправления и остаются опасными для общества;

в) за тяжкие и особо тяжкие преступления или судимыми два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления, если они после отбывания наказания, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, систематически нарушают общественный порядок и права других граждан, совершают иные правонарушения.

Правовым основанием применения этой принудительной меры является Закон РК «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 15 июня 1996 г., Инструкция о порядке установления и осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и другие нормативные акты МВД Республики Казахстан, определяющие порядок ее осуществления.

По своему содержанию административно-предупредительная мера в виде административного надзора за определенной категорией лиц является комплексной, состоящей из ряда административных ограничений, объем которых устанавливается для лица в каждом конкретном случае, исходя из его характеристики и предшествующего поведения.

Административный надзор является формой предупреждения рецидивной преступности, и реализуется как принудительная мера в виде установления наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест

лишения свободы, которым установлены определенные законодательством ограничения в целях предупреждения правонарушений с их стороны.

Основанием для установления административного надзора являются:

- вступивший в законную силу приговор суда в отношении лиц, совершивших преступление при особо опасном рецидиве; материалы исправительно-трудовых учреждений в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления или осужденных два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления, если во время отбывания наказания их поведение свидетельствовало, что они упорно не желают встать на путь исправления и остаются опасными для общества;

- материалы органов внутренних дел — в отношении лиц, осужденных к лишению свободы за тяжкие преступления или осужденных два и более раз к лишению свободы за умышленные преступления, если они после отбывания наказания или условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, несмотря на предупреждения органов внутренних дел, систематически нарушают общественный порядок и права других граждан, совершают иные правонарушения.

Законом строго регламентирован порядок установления, осуществления и прекращения административного надзора, перечень оснований для этого являются исчерпывающими.

Административный надзор устанавливается на срок от 6 месяцев до 1 года. В то же время законодательство предусматривает, что в случаях нарушения поднадзорным правил административного надзора или объявленных ему ограничений, а равно совершения им правонарушений, срок надзора может быть продлен постановлением судьи по мотивированному представлению ОВД каждый раз на 6 месяцев, но не свыше 2 лет.

Постановление судьи об установлении административного надзора может быть отменено или изменено по протесту прокурора или

непосредственно вышестоящим судом в порядке, установленном действующим законодательством.

В отношении лиц, за которыми установлен административный надзор, могут быть применены в полном объеме или отдельно, в зависимости от образа жизни, поведения в семье и по месту жительства, других обстоятельств, характеризующих поднадзорного, следующие ограничения:

- запрещение покидать жилище в определенное органами внутренних дел время;
- запрещение пребывания в определенных органами внутренних дел пунктах района (города), а также выезда за пределы района (города) без уведомления органа внутренних дел, осуществляющего надзор;
- обязательная явка в орган внутренних дел по месту жительства для регистрации от одного до четырех раз в месяц.

Законодательство Республики Казахстан предусматривает возможность изменения указанных ограничений. Перечень ограничений поднадзорному может быть сокращен или дополнен судьей по представлению органа внутренних дел с учетом его образа жизни и поведения, но в пределах выше указанных ограничений.

Учет лиц, состоящих под административным надзором, осуществляется в порядке, установленном Министерством внутренних дел Республики Казахстан.

Законодательством определен перечень оснований прекращения административного надзора.

В случае, если имеются основания для досрочного прекращения административного надзора, начальником органа внутренних дел направляется мотивированное представление в суд, которое подлежит рассмотрению в 10-дневный срок.

Постановление судьи или органа внутренних дел о прекращении административного надзора объявляется поднадзорному под роспись.

Следует обратить внимание и на то, что лицо, находящееся под административным надзором, обязано:

- соблюдать установленные в отношении его ограничения;
- являться по вызову в органы внутренних дел в указанный срок и давать устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора;
- в течение суток уведомлять сотрудников органа внутренних дел, осуществляющих административный надзор, о перемене места работы и/или жительства, а также о выезде за пределы населенного пункта по служебным делам;
- при выезде с разрешения органа внутренних дел в другой населенный пункт и нахождении там более суток зарегистрироваться в местном ОВД для осуществления контроля за его поведением.

В то же время для обеспечения защиты прав и законных интересов поднадзорного ему предоставлены также некоторые права, к которым законодатель отнес возможность ознакомления в суде с материалами дела об установлении административного надзора и применении ограничений; знакомиться в органе внутренних дел с постановлением о прекращении административного надзора и др.

Лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в случае нарушения правил надзора или установленных в отношении его ограничений привлекается к ответственности в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан (ст. 366 КРКобАП).

Таким образом, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы не является мерой взыскания, санкцией за совершенное освобожденным преступление либо иное правонарушение. За конкретные преступления и проступки он отбыл (понес) наказание в соответствии с действующим законодательством. Наложение взысканий на основании Закона Республики Казахстан "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы" возможно после

установления надзора. Сам факт применения надзора является реакцией на продолжающееся противоправное поведение лица (нарушение им режима отбывания наказания в местах лишения свободы либо систематическое нарушение общественного порядка и правил общежития после освобождения из ИУ). Это свидетельствует о том, что освобожденный не встал на путь исправления и может совершить новое преступление.

Следует отметить, что ОВД применяют меры административного пресечения двух типов - меры пресечения общего назначения и меры пресечения специального назначения.

К мерам административного пресечения специального назначения, используемым сотрудниками ОВД, относятся:

- применение огнестрельного оружия;
- применение физической силы, в том числе и приемов самбо;
- применение специальных средств.

Правовой основой для применения сотрудниками полиции огнестрельного оружия являются Конституция Республики Казахстан, Закон РК «О правоохранительной службе» от 06.01.2011г., Закон РК «Об органах внутренних дел» от 21.12.1995г. и другие нормативные правовые акты. В соответствии с законом огнестрельное оружие применяется сотрудником ОВД в целях прекращения общественных опасных деяний, задержания и доставления в органы внутренних дел лиц, их совершивших, с учетом характера правонарушений и конкретных ситуаций.

Под огнестрельным оружием по ст. 1 Закона РК «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия» от 30 декабря 1998г. понимается оружие, в котором выбрасывание пули, снаряда, гранаты из канала ствола происходит в результате воздействия энергии порохового или иного заряда.

Сотрудники ОВД имеют право применять огнестрельное оружия в следующих случаях:

-для защиты граждан от преступного посягательства, а равно освобождения заложников;

-для отражения нападения на сотрудников ОВД и членов их семей, лиц, выполняющих служебной или общественный долг по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью и др.

О каждом случае применения огнестрельного оружия сотрудник полиции в течение 24 часов с момента его применения обязан представить рапорт начальнику ОВД по месту своей службы, а также предпринять все необходимые меры для обеспечения безопасности окружающих граждан, оказания неотложной медицинской помощи. При применении огнестрельного оружия на сотрудника ОВД возлагаются и установленные законом обязанности (предупредить правонарушителей о намерении их использовать, предоставив при этом им достаточно времени для выполнения его требований, за исключением тех случаев, когда промедление в применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность жизни и здоровью граждан и сотрудников ОВД, может повлечь иные тяжкие последствия или когда такое предупреждение в создавшейся обстановке является неуместным или невозможным и др.).

Решение о применении огнестрельного оружия сотрудник ОВД принимает самостоятельно с учетом и сложившейся ситуации, обстановки и полностью несет ответственность за свои действия.

Спецсредства применяются в случаях:

- отражения нападений на граждан, сотрудников ОВД и иных лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью;

- освобождения заложников, пресечения массовых беспорядков групповых нарушений общественного порядка и др.

Целью применения спецсредств и огнестрельного оружия является пресечение общественно опасных действий, недопущение их перерастания в преступные посягательства на конституционные свободы, права и законные интересы граждан.

Следующая мера, административное задержание - принудительное кратковременное ограничение свободы действий и передвижений граждан, совершивших административное правонарушение как средство прекращения правонарушения. Производится в целях установления личности правонарушителя, составления протокола об административном нарушении, доставления нарушителя в ОВД и привлечения его к административной ответственности.

Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях, в ст.620, определены случаи применения данной меры сотрудниками ОВД.

Следует отличать административное задержание от личного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступных действий. Последнее, производится в случаях прямо предусмотренных уголовно-процессуальным законом.

Административное задержание производится, если совершено правонарушение и имеется хотя бы одно из дополнительных условий, необходимых для составления протокола, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела, обеспечения исполнения постановления по делу об административном правонарушении (ст.620 КРКобАП).

Административное задержание по основаниям, целям и срокам разделяют на две группы: задержанных на общих основаниях и специальные виды задержания. Специальное задержание продолжается более длительный срок, чем общее, поэтому оно может производиться только в случае совершения лицом определенного, прямо указанного в законе проступка (например, мелкого хулиганства). К задержанию на общих основаниях

обычно относят такое задержание, которое производится работниками ОВД на срок не более трех часов.

Таким образом, меры административного принуждения, применяемые сотрудниками ОВД являются важнейшим средством предупреждения (превенции) административных и иных правонарушений, а также направлены на принудительное прекращение противоправного поведения, при наличии правонарушения.

Тема 10. Административно-правовые режимы.

План лекции:

1. Сущность административно-правовых режимов.
2. Правовой режим чрезвычайного положения.
3. Режим особого, военного положения и режим охраны государственной границы Республики Казахстан.

В демократическом государстве формирование и порядок деятельности административной (исполнительной) ветви государственной власти должны быть четко урегулированы юридическими нормами. Административное законодательство является правовой основой построения и эффективного функционирования самой большой, самой активной, самой мощной подсистемы государственного аппарата — исполнительной власти, нормальное функционирование которой особенно важно и в условиях действия специальных правовых режимов. Сущность и содержание административно-правовых режимов, рассматриваемых в данной лекции, в таких условиях приобретает особую важность.

1. Сущность административно-правовых режимов.

Под правовым режимом обычно понимается совокупность правил, закрепленных в юридических нормах, регулирующих определенную деятельность людей. Специальное правовое регулирование связано с объектами деятельности (режим наркотических, автотранспортных средств, культурных ценностей и др.) временем и местом ее осуществления, спецификой самих действий, а чаще всего — сочетанием этих факторов. Понятие правового режима сопоставимо с понятием правового статуса. Последнее означает права и обязанности субъекта, связывает их с какими-то лицами, а правовой режим характеризует деятельность и с нею связывает права и обязанности ее участников.¹¹⁹

Режимы могут быть межотраслевыми, т. е. урегулированными несколькими отраслями права (например, режимы законности, предпринимательства) и отраслевыми (административно-правовыми, гражданско-правовыми и др.).

Правовой режим — это комплекс общественных отношений определенного вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств. Он задается параметрами двоякого рода: во-первых, особой специальной значимостью общественных отношений, их специфическими целями и задачами; во-вторых, использованием особых принципов, форм и методов деятельности, отражающихся в системе прав и обязанностей субъектов. Понятие режима «несет в себе основные смысловые оттенки этого слова, в том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности».¹²⁰

¹¹⁹ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов, - М, 1996г. С.200

¹²⁰ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186.

Среди правовых режимов выделяются наиболее общие, универсальные и производные, вторичные режимы.

К первым, лежащим в самой основе правовой действительности, в глубине правовой материи относятся режимы отраслей права.

Правовой режим отрасли права представляет собой совокупность юридических средств регулирования — отраслевой юридический инструментарий. Он опосредован отраслевым методом правового воздействия и базируется на принципах, специфичных для данной отрасли.

Административно-правовой режим — это определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия. Оно отражается в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически неравные позиции.

Что касается конкретных параметров специальных административно-правовых режимов, то они могут существенно различаться. И это проявляется в наличии большего или меньшего количества запретов и позитивных обязываний, или более развернутой сети льгот и дозволений. Они различаются масштабом свободы граждан и организаций в использовании своих возможностей для реализации субъективных прав, по глубине изменений в конституционном статусе граждан и организаций, по времени и территории действия и другим критериям.

Административно-правовые режимы можно различать по территориальному критерию: общегосударственные (секретности и др.), региональные (закрытого административно-территориального образования и др.). По времени действия существуют режимы постоянные и временные, ситуационные (например, чрезвычайное положение). В ряде случаев полезно различать режимы по объектам, средствам деятельности: заповедников, ядов, валюты и др.

Можно также поделить их на централизованные и децентрализованные в зависимости от порядка их введения.

Большую роль в формировании правовой основы административно-правовых режимов играют акты исполнительной власти. По юридической природе среди них следует различать нормативные, содержащие первичные «режимные» нормы, акты нормативного правоприменения и чисто правоприменительные. Под нормативно-правоприменительными понимаются такие содержащие нормы права решения, которые исполнительные органы принимают, опираясь на нормы более высокой юридической силы. Например, на основе закона Президент издает указ, которым вводится режим чрезвычайного положения и устанавливаются определенные правила, а временная администрация, руководствуясь законом и указом, устанавливает комендантский час.

В создании, осуществлении административно-правовых режимов, кроме нормативно-правовой, огромное значение имеют организационная и материально-техническая подсистемы. Организационная подсистема обслуживает значительную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти (должностных лиц), призванных обеспечить соблюдение установленных запретов и ограничений и выполнение возложенных на граждан и хозяйствующих субъектов обязанностей.

Обеспечение действия административно-правовых режимов связано также с решением экономических, материально-технических вопросов: подготовка сил и средств, достаточных для функционирования режима, создание специальных фондов финансирования, оказание помощи пострадавшим, осуществление спасательных, ремонтных работ и т. д.

Во всех специальных административно-правовых режимах следует различать две взаимосвязанные стороны: содержательную и формальную. Содержательная сторона — это причины и цели существования режима, его организационные, экономические элементы, связанные с ним действия. А юридическая сторона — кто, на какой срок, на какой территории

устанавливает режим, процедура его введения, отмены, изменения, система «режимных» обязанностей и прав.¹²¹

Также необходимо отметить, что в рамках каждого правового режима всегда участвуют все способы правового регулирования (позитивное обязывание, дозволение, запрет). Но в каждом режиме, что во многом определяет его специфику, один из способов, как правило, выступает в качестве ведущего, определяет весь его «облик» и создает специфическую направленность в регулировании.¹²²

Суть неравенства сторон здесь проявляется — в специфике деятельности органов государственного управления: в силу действующих правовых установлений гражданин должен обращаться к полномочному органу управления (должностному лицу), ибо иного пути для реализации его субъективного права нет. Собственно только одна сторона правоотношений правомочна решить тот или иной вопрос (односторонне вынести юридически властные решения), а другая сторона такого рода полномочиями не владеет.

В основе административно-правового режима лежат следующие принципы:

разделения властей. Основы административно-правового режима формируются законодательной властью, а исполнительная власть обеспечивает проведение их в жизнь. Именно для этой цели создается исполнительный аппарат, наделенный определенным объемом государственно-властных полномочий. Для этого органам государственного управления общей компетенции (субъектам исполнительной власти — правительству, акимам) закон делегирует право установления предписаний общеобязательного характера;

связанности администрации законом. Закон очерчивает контуры регулирования (стандарт) администрацией общественных отношений (администрация детализирует закон в пределах стандарта);

¹²¹ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов, - М, 1996г. С.202

¹²² Административное право РК. Уч. Общая часть. Алматы, 1996г. С.86

ответственности администрации и ее представителей;
производности административно-правового режима от
конституционного режима;

невозможности ограничения прав и свобод граждан, за исключением
случаев, указанных в Конституции.

Как было сказано, наиболее распространенную классификацию правовых режимов представляет разделение их на общие и вторичные.

Здесь необходимо иметь в виду, что вторичные административно-правовые режимы делятся на две большие группы: обычные и чрезвычайные (экстремальные).

Для *обычных* режимов характерны постоянство, отсутствие какой-либо чрезвычайной компетенции у органов государственного управления, большая самостоятельность граждан и организаций по реализации своих субъективных прав.

Обычные административно-правовые режимы могут быть классифицированы по разным основаниям: территории (заповедник), отдельным объектам (оружие, наркотики), видам деятельности (функционирование республиканских систем гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) и т. д.¹²³

Чрезвычайные (экстремальные) административно-правовые режимы характеризуются ограничением конституционных прав и свобод граждан, хозяйственной деятельности организаций, созданием государственных органов с чрезвычайной компетенцией, наделением существующих государственных органов чрезвычайными полномочиями, возложением на граждан и организации дополнительных обязанностей.

Законодательство установило три разновидности чрезвычайных режимов: *чрезвычайное, военное и особое положение.*

¹²³ Административное право РК. Уч. Общая часть. Алматы, 1996г. С.88

Таким образом, правовую основу административно-правовых режимов составляют Конституция и законы, которые закрепляют общие положения как об обычных, так и чрезвычайных режимах.

Все специальные режимы, как правило, ограничивают права граждан. Поэтому такие ограничения не должны быть чрезмерными, а режимные ограничения должны устанавливаться только законами.

2. Правовой режим чрезвычайного положения.

Правовой статус чрезвычайного положения установлен Конституцией и Законом Республики Казахстан «О чрезвычайном положении» от 8 февраля 2003 года, иными нормативно-правовыми актами Республики Казахстан, преимущественно регламентирующими статус и деятельность отдельных органов управления в условиях чрезвычайного положения: местных государственных органов управления, органов внутренних дел и национальной безопасности, органов Министерства обороны, внутренних войск и др.

Целью введения чрезвычайного положения является устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Республики Казахстан.

Чрезвычайное положение - временная мера, применяемая исключительно в интересах обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Республики Казахстан и представляющая собой особый правовой режим деятельности государственных органов, организаций, допускающий установление отдельных ограничений прав и свобод граждан, иностранцев и лиц без гражданства, а также прав юридических лиц и возлагающий на них дополнительные обязанности.

Чрезвычайное положение вводится в случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая

стабильность Республики Казахстан, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства.

К обстоятельствам, служащим основаниями введения чрезвычайного положения относятся:

1) массовый переход Государственной границы с территориями сопредельных государств; попытки насильственного изменения конституционного строя Республики Казахстан; террористические акты; действия, направленные на насильственный захват власти или насильственное удержание власти в нарушение Конституции Республики Казахстан; провокационные действия со стороны других государств с целью навязывания вооруженного конфликта; нарушение территориальной целостности Республики Казахстан; массовые беспорядки, межнациональные и межконфессиональные конфликты; блокада или захват отдельных местностей, особо важных объектов экстремистскими группировками; подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;

2) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, вызванные стихийными бедствиями (землетрясения, сели, лавины, наводнения и другие), кризисными экологическими ситуациями, природными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями, поражением сельскохозяйственных растений и лесов болезнями и вредителями, промышленными, транспортными и другими авариями, пожарами (взрывами), авариями с выбросами (угрозой выброса) сильнодействующих ядовитых, радиоактивных и биологически опасных веществ, внезапным обрушением зданий и сооружений, прорывами плотин, авариями на электроэнергетических и коммуникационных системах жизнеобеспечения, очистных сооружениях и требующие скорейшей стабилизации обстановки, обеспечения правопорядка, создания условий для проведения необходимых спасательных и аварийно-восстановительных работ.

Основанием для введения чрезвычайного положения может быть также реальная угроза стихийного бедствия или крупномасштабной аварии (катастрофы) на основании представления центрального исполнительного органа Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям.

В содержание правового режима чрезвычайного положения входят два элемента:

1) временное правомерное ограничение прав и свобод граждан и организаций, в том числе общественных;

2) изменение системы управления путем образования главой государства новых административных органов, перераспределения компетенции, предоставления дополнительных полномочий существующим.

Правомерное ограничение прав и свобод граждан выступает как элемент юридического механизма управления чрезвычайной ситуацией. Законом «О чрезвычайном положении» предусматривается ограничение прав граждан во всех сферах социальной жизни: в государственно-правовой, административной, экономической, т. е. по существу происходит ограничение административной, гражданской, трудовой дееспособности граждан.

Ограничение административной дееспособности проявляется в деятельности органов управления в двух формах. *Первой формой* являются активные действия государственных органов управления по применению административного принуждения, сужению возможности реализации гражданами некоторых прав и свобод, что находит выражение в применении административно-предупредительных мер. Пример — ограничение свободы передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение. Органы управления приостанавливают правомерное осуществление гражданами своих прав и свобод: применение принуждения в данном случае к лицу не связано с конкретным его противоправным поведением. При *второй форме* устанавливаются дополнительные обязанности особого вида — административно-правовые запреты. Они выражаются либо в виде

вынесения индивидуальных предписаний на совершение определенных действий, либо путем установления относительных либо абсолютных запрещающих норм. При относительном запрете общедозволительное регулирование переводится на разрешительное. Чрезвычайные органы, исходя из складывающейся ситуации, могут разрешить или запретить проведение собраний. Абсолютные запреты на период чрезвычайного положения исключают всякую возможность осуществления гражданами своих прав или свобод.

Административно-правовое регулирование в условиях чрезвычайного положения распространяется также на гражданско-правовые и трудовые отношения. Это регулирование может проявляться в изменении режима работы организаций, независимо от форм собственности, переориентации на производство необходимой в создавшихся условиях чрезвычайного положения продукции, иных изменениях производственной деятельности, вызванных проведением спасательных и других неотложных работ.

Большое количество ограничений и запретов при чрезвычайном положении может приводить к неправомерным действиям со стороны органов государственного управления в отношении граждан и организаций. Чтобы этого не допустить, в законе закреплено положение о том, что в период чрезвычайного положения не могут быть ограничены полномочия и деятельность судов. Законом также установлено, что правосудие на территории, где введено чрезвычайное положение, осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией, и судопроизводство ведется в соответствии с действующими на момент объявления чрезвычайного положения законами. Введение чрезвычайных форм судопроизводства не допускается.

Чрезвычайное положение на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях вводится Президентом Республики Казахстан соответствующим указом после официальных консультаций с Премьер-

министром и Председателями палат Парламента Республики Казахстан с незамедлительным информированием Парламента Республики Казахстан.

Чрезвычайное положение вводится в случае невозможности урегулирования сложившейся ситуации применением иных мер.

Указ Президента Республики Казахстан о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному опубликованию в официальных печатных изданиях в соответствии с законодательством Республики Казахстан и доводится до сведения населения всеми средствами массовой информации.

Указ Президента Республики Казахстан о введении чрезвычайного положения содержит:

1) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения, соответствующие требованиям настоящего Закона;

2) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

3) границы местности, где вводится чрезвычайное положение;

4) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

5) перечень вводимых мер и временных ограничений прав и свобод физических лиц, прав юридических лиц, а также дополнительно возлагаемых на них обязанностей в соответствии с настоящим Законом;

6) создаваемые специальные органы государственного управления на период введения чрезвычайного положения и их полномочия;

7) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях режима чрезвычайного положения;

8) время введения и срок действия чрезвычайного положения.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Республики Казахстан, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях - 60 суток. По истечении срока, на который вводилось чрезвычайное положение, чрезвычайное положение

считается прекращенным. При неустранении обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президент Республики Казахстан вправе продлить его действие в пределах этих же сроков.

При введении чрезвычайного положения на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях финансирование проводимых мероприятий по обеспечению режима чрезвычайного положения осуществляется за счет средств резерва Правительства Республики Казахстан и резервов местных исполнительных органов. Решением Президента Республики Казахстан может вводиться чрезвычайный бюджет Республики Казахстан. Финансирование проводимых мероприятий по обеспечению режима чрезвычайного положения в этом случае осуществляется за счет средств чрезвычайного бюджета. О принятии чрезвычайного бюджета незамедлительно информируется Парламент Республики Казахстан.

Президент Республики Казахстан вправе отменить чрезвычайное положение полностью или частично до истечения срока, на который оно введено, если устранены обстоятельства, послужившие основанием для его введения. Указ Президента Республики Казахстан о полной или частичной отмене чрезвычайного положения вводится в действие в сроки, устанавливаемые Президентом Республики Казахстан.

В период чрезвычайного положения Парламент Республики Казахстан не может быть распущен.

В целях незамедлительного решения вопросов и проведения мероприятий по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, Президентом Республики Казахстан могут создаваться специальные органы государственного управления по обеспечению режима чрезвычайного положения, к которым относятся:

- 1) Государственная комиссия по обеспечению режима чрезвычайного положения при Президенте Республики Казахстан;
- 2) комендатура местности.

Положения о Государственной комиссии по обеспечению режима чрезвычайного положения и комендатуре местности утверждаются Президентом Республики Казахстан.

Основными задачами Государственной комиссии по обеспечению режима чрезвычайного положения являются:

- выработка мер по ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;
- организация проведения оперативных мероприятий по управлению и обеспечению деятельности территории, где введено чрезвычайное положение;
- координация деятельности центральных и местных исполнительных органов по устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;
- контроль за выполнением мероприятий, проводимых в период чрезвычайного положения.

Комендатура местности, где введено чрезвычайное положение, обеспечивает режим чрезвычайного положения во взаимодействии с местными исполнительными органами. При этом комендант местности осуществляет единое управление силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения. Комендант местности, где введено чрезвычайное положение:

- издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми физическими и юридическими лицами, должностными лицами, а также начальниками (командирами) органов внутренних дел, подразделений центрального исполнительного органа Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) в местности, где введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

- вводит ограничения для физических лиц покидать на установленный срок определенную местность, выдворяет нарушителей общественного порядка, не являющихся жителями данной местности, за их счет к месту своего постоянного пребывания или за пределы местности, где объявлено чрезвычайное положение, а также принимает меры по обеспечению законности и правопорядка в местности, где введено чрезвычайное положение;

- отстраняет от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей организаций в связи с ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей, приказов и распоряжений коменданта и др.

Образование комендатуры местности, где введено чрезвычайное положение, не приостанавливает деятельности местных органов управления, действующих на указанной территории.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, национальной безопасности, центрального исполнительного органа Республики Казахстан по чрезвычайным ситуациям и других государственных органов. В необходимых случаях в установленном законодательством Республики Казахстан порядке на основании указа Президента Республики Казахстан для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы Республики Казахстан для выполнения соответствующих задач (поддержания особого режима въезда в местность, где введено чрезвычайное положение, и выезда из нее; охраны особорежимных, режимных и особо охраняемых объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей среды и др.).

Пограничная служба Комитета национальной безопасности Республики Казахстан привлекается для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Республики Казахстан.

При введении чрезвычайного положения на период его действия предусматриваются следующие основные меры и временные ограничения:

- усиление охраны общественного порядка, охраны особо важных государственных и стратегических объектов, а также объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

- установление ограничений на свободу передвижения, в том числе транспортных средств, в местности, где введено чрезвычайное положение;

- проверка документов, удостоверяющих личность физических лиц, личный досмотр, досмотр находящихся при них вещей, транспортных средств;

- установление ограничений на въезд в местность, где введено чрезвычайное положение, или на территорию Республики Казахстан, а также выезда из них;

- запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий;

- запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности юридических лиц;

- приостановление деятельности юридических лиц, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

- эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами;

- запрещение проведения выборов и республиканских референдумов в течение всего периода действия чрезвычайного положения в местности, где оно введено.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, предусмотренных в подпункте 1) пункта 2 статьи 4 Закона «О

чрезвычайном положении», в местности, где вводится чрезвычайное положение, предусматриваются следующие дополнительные меры и временные ограничения:

- введение комендантского часа;
- осуществление контроля за средствами массовой информации посредством запросов обязательных экземпляров печатных изданий и материалов радио- и телепередач;
- приостановление или прекращение в установленном законодательством Республики Казахстан порядке деятельности политических партий и общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;
- ограничение или запрещение использования копировально-множительной техники, радио- и телепередающей аппаратуры, аудио- и видеозаписывающей техники, а также временное изъятие звукоусиливающих технических средств;
- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;
- установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности физических и юридических лиц, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных, наркотических средств, психотропных веществ, прекурсоров, а также этилового спирта, алкогольной продукции;
- временное изъятие у физических лиц оружия и боеприпасов, ядовитых веществ, а у юридических лиц временное изъятие, наряду с оружием, боеприпасами и ядовитыми веществами, также боевой и учебной военной техники, взрывчатых и радиоактивных веществ.

В случае введения чрезвычайного положения при наличии обстоятельств, предусмотренных в подпункте 2) пункта 2 статьи 4 Закона «О чрезвычайном положении», в местности, где вводится чрезвычайное положение, предусматриваются следующие дополнительные меры и временные ограничения:

- временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением им временных жилых помещений;

- введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических и противоэпизоотических мероприятий;

- использование государственного материального резерва в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, привлечение ресурсов юридических лиц, изменение режима их работы и переориентация на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции;

- в случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, привлечение трудоспособного населения и транспортных средств физических лиц для проведения указанных работ с обязательным соблюдением требований законодательства Республики Казахстан об охране труда.

Физическим лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, предоставляются жилые помещения, возмещается материальный ущерб, оказывается содействие в трудоустройстве и предоставляется необходимая помощь в порядке, устанавливаемом Правительством Республики Казахстан. Физическим и юридическим лицам, имущество и ресурсы которых использовались для нужд ликвидации обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, равноценное возмещение материального ущерба осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Физические лица, нарушившие правила комендантского часа, задерживаются сотрудниками органов внутренних дел (полицией) или военными патрулями до окончания комендантского часа, а не имеющие при себе документов, удостоверяющих их личность, - до установления их личности, но не более чем на 48 часов по решению начальника органа внутренних дел или его заместителя.¹²⁴ Задержанные лица и находящиеся при них вещи и транспортные средства могут быть подвергнуты досмотру. Решение начальника органа внутренних дел или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу, прокурору или в суд.

В случае введения карантина вследствие возникновения угрозы распространения опасных инфекционных заболеваний людей и животных в местности, где введено чрезвычайное положение, физические лица, нарушающие режим чрезвычайного положения, не проживающие в указанной местности и подлежащие в других случаях обязательному выдворению за ее пределы, задерживаются на общих основаниях до истечения установленного органами здравоохранения срока наблюдения за ними. Порядок содержания задержанных лиц определяется законодательством Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Таким образом, режим чрезвычайного положения представляет собой наиболее урегулированный (в законодательном порядке) вид особого или экстремального режима (группа чрезвычайных режимов). Поэтому в действие он вводится Указом Президента РК.

К данной группе режимов обычно относят также режимы особого и военного положения, которые рассматриваются в следующем вопросе.

3. Режим особого, военного положения и режим охраны государственной границы Республики Казахстан.

¹²⁴ Кодекс РК об административных правонарушениях. – Астана, 2001г., - Ст.622

Наряду с чрезвычайным положением к экстремальным относится и режим особого положения. Он необходим для предотвращения наступления или ликвидации последствий особых, менее интенсивных, чем при чрезвычайном положении, ситуаций (техногенных, политических, природных), угрожающих нормальной жизнедеятельности людей.

Правовой режим особого положения отличается от чрезвычайного тремя моментами.

Во-первых, разными фактическими и юридическими основаниями установления режимов. Чрезвычайные обстоятельства для введения режима особого положения определяются либо потенциальной угрозой населению, либо тяжестью наступивших последствий. Одно из возможных чрезвычайных обстоятельств с потенциальной угрозой населению приведено в законодательстве Республики Казахстан о здоровье народа: «...устанавливать ограничительные мероприятия, в том числе карантин на отдельных объектах, в порядке, утверждаемом Правительством Республики Казахстан».¹²⁵

Примером чрезвычайного обстоятельства с отягощенными последствиями может быть чрезвычайная экологическая ситуация, когда на участках и территории в результате хозяйственной или иной деятельности, разрушительного влияния стихийных сил природы, имевшей место аварии происходят устойчивые отрицательные изменения в окружающей природной среде, угрожающие здоровью людей, состоянию естественных экологических систем, что, как правило, определяется действующим законодательством, регулирующим вопросы экологической безопасности.

Если чрезвычайное положение вводится Указом Президента Республики Казахстан, то особое положение может быть объявлено Правительством и акимами.

¹²⁵ Кодекс Республики Казахстан от 18.09.2009г. «О здоровье народа и системе здравоохранения». – Ст.21

Во-вторых, правовой режим особого положения отличается меньшим объемом и жесткостью ограничений нрав граждан и организаций.

Так, в зоне чрезвычайной экологической ситуации приостанавливается деятельность вызвавших эту ситуацию организаций, проводятся меры по отселению людей, восстановлению и оздоровлению экологической обстановки.

При карантине полностью прекращается неконтролируемое движение людей и транспортных средств; ограничиваются перевозки грузов за пределы очага заболеваний; вводится обязательная санитарная обработка грузов, товаров; выявляются и изолируются больные и лица, соприкасающиеся с ними.

В-третьих, правовой режим особого положения отличается незначительным изменением деятельности органов государственного управления, самоуправления и организаций.¹²⁶ В условиях особого положения исключительное значение имеет компетенция государственных органов, непосредственно ответственных за ликвидацию экстремальной ситуации. Так, Республиканская чрезвычайная противоэпидемиологическая комиссия при регистрации вспышек инфекционных заболеваний и случаев массовых пищевых отравлений образует временный комитет по ликвидации очага инфекции и утверждает план его работы.

Далее, режим военного положения.

Итак, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О военном положении» от 5 марта 2002 года режим военного положения связан с состоянием войны. Введение военного положения может предшествовать объявлению состояния войны либо следовать за его объявлением.

Ввиду того, что вооруженное нападение может произойти в период между сессиями Парламента Республики Казахстан, это влияет на порядок деятельности законодательного органа и главы государства по юридическому оформлению состояния войны и военного положения, решения многих

¹²⁶ Административное право РК. Уч. Общая часть. Алматы, 1996г. С.88

организационных вопросов. В любом случае при внезапном вооруженном нападении или угрозе такого нападения на республику Президент немедленно вводит военное положение с последующим незамедлительным внесением этого вопроса на утверждение Парламента. Если в этот момент происходит сессия Парламента, то Парламент, наряду с рассмотрением решения Президента, объявляет состояние войны. Если в период работы сессии Парламента существует только угроза нападения на республику или появляется необходимость выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии, Парламент объявляет состояние войны, а затем Президент вводит военное положение.

День объявления состояния войны или немедленного введения Президентом военного положения является началом военного времени.

Военное положение - особый правовой режим, предусматривающий комплекс политических, экономических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для предотвращения или отражения агрессии против Республики Казахстан либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности, и вводимый Президентом Республики Казахстан на всей территории Республики или в отдельных ее местностях;

Целью введения военного положения является создание условий для предотвращения или отражения агрессии против Республики Казахстан.

Правовыми основами военного положения в Республике Казахстан являются Конституция Республики Казахстан, Закон «О военном положении», иные нормативные правовые акты и международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан.

Основанием для введения на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях военного положения являются случаи агрессии против Республики Казахстан либо непосредственная внешняя угроза ее безопасности. Военное положение на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях вводится указом Президента Республики Казахстан. При введении военного положения Президентом Республики

Казахстан объявляется частичная или общая мобилизация, если она не была объявлена ранее.

В указе Президента Республики Казахстан о введении военного положения определяются:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения военного положения;
- перечень вводимых мер и временных ограничений прав и свобод граждан и других лиц;
- границы территории, на которой вводится военное положение;
- силы и средства, привлекаемые для установления и поддержания военного положения;
- время, с которого начинает действовать военное положение.

Полный текст указа Президента Республики Казахстан о введении военного положения подлежит немедленной трансляции по радио и телевидению, а также официальному опубликованию.

Президент Республики Казахстан незамедлительно информирует Парламент Республики Казахстан о введении военного положения и объявлении частичной или общей мобилизации.

Период военного положения начинается со времени введения военного положения и заканчивается со времени отмены военного положения. В период действия военного положения предусматриваются ограничения прав и свобод граждан и других лиц, за исключением прав и свобод, предусмотренных статьями, перечисленными в пункте 3 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, деятельности организаций, а также возложение на них дополнительных обязанностей, определенных настоящим Законом. В местностях, в которых введено военное положение, в соответствии с законодательством Республики Казахстан расширяются полномочия органов военного управления, к ним переходят все функции органов государственной власти и управления в области обороны и обеспечения общественного порядка.

Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования Республики Казахстан в период действия военного положения применяются для отражения агрессии в соответствии с законодательством Республики Казахстан. Мероприятия гражданской и территориальной обороны в период действия военного положения проводятся в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

На территории, где введено военное положение, могут быть приняты следующие меры:

1) перевод государственных органов и иных организаций, а также экономики Республики на функционирование в условиях военного положения;

2) проведение мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан;

3) создание специальных формирований для выполнения задач в интересах Вооруженных Сил, обеспечение бесперебойной работы экономики и жизнедеятельности населения;

4) проведение мероприятий гражданской и территориальной обороны;

5) разбронирование и использование запасов материальных ценностей государственного резерва;

6) усиление охраны общественного порядка, а также государственных и военных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта и коммуникаций, объектов, представляющих повышенную опасность для жизни, здоровья людей и окружающей среды, согласно перечням, определяемым по республиканским объектам Правительством Республики Казахстан, по коммунальным объектам - местными исполнительными органами;

7) установление особого режима работы транспорта, коммуникаций и энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни, здоровья людей и окружающей среды;

8) эвакуация населения, объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное переселение граждан и других лиц из районов, опасных для проживания, в другие районы с обязательным предоставлением им жилых и нежилых помещений для временного или постоянного проживания и размещения;

9) реквизиция необходимого для нужд обороны имущества у физических и юридических лиц в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан, с возмещением им государством стоимости реквизированного имущества и др.¹²⁷

В период военного положения в целях обеспечения условий для производства продукции, осуществления работ и услуг, необходимых для удовлетворения потребностей государства в интересах обороны, а также нужд населения, могут быть приняты меры, связанные с временными ограничениями на: осуществление экономической и финансовой деятельности; свободное перемещение товаров, денег и оказание услуг; поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; порядок и условия применения процедур банкротства; режим трудовой деятельности, а также могут устанавливаться особенности функционирования финансовой, налоговой, таможенной и банковской систем как на всей территории Республики Казахстан, так и в отдельных ее местностях в порядке, предусмотренном законодательством Республики Казахстан.

К обеспечению режима военного положения по решению Президента Республики Казахстан привлекаются Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования, а также государственные органы для выполнения следующих основных задач:

- поддержание особого режима въезда на территорию, где введено военное положение, и выезда с этой территории, а также ограничение свободы передвижения по ней;

¹²⁷ Закон Республики Казахстан от 05.03.2002г. «О военном положении».

• участие в спасении и эвакуации населения, в аварийно-спасательных и других неотложных работах, в проведении санитарно-противоэпидемических, противоэпизоотических и других мероприятий и др.

При исполнении служебных обязанностей военнослужащим и работникам государственных органов, привлекаемым для обеспечения режима военного положения, предоставляется право на ношение, хранение, применение оружия, боевой техники, специальных средств, а также применение физической силы.

Указанные лица не несут ответственности за причинение вреда в связи с применением физической силы, специальных средств, оружия и боевой техники, если нанесенный вред соответствует характеру и степени угрожающей опасности.

Военнослужащие и работники государственных органов, привлекаемые для обеспечения режима военного положения, имеют право применять физическую силу, специальные средства, оружие или боевую технику:

1) для отражения нападения на государственные и военные объекты, граждан и других лиц;

2) для пресечения сопротивления, сопряженного с опасностью для жизни и здоровья военнослужащих и работников государственных органов, а также граждан и других лиц;

3) для задержания лиц, имеющих при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые, химические или ядовитые вещества, в случаях, если они: застигнуты при совершении преступления; не выполняют законных требований военнослужащих или работников государственных органов; препятствуют военнослужащим и работникам государственных органов осуществлять возложенные на них служебные обязанности и др.

Президент Республики Казахстан в период военного положения:

• осуществляет общее руководство организацией обеспечения военного положения;

- обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов;

- утверждает порядок применения мер военного положения на территории, где оно введено, а также полномочия государственных органов по обеспечению этих мер;

- издает нормативные правовые акты по вопросам военного положения;

- в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан принимает и вводит чрезвычайный государственный бюджет и незамедлительно информирует об этом Парламент Республики Казахстан;

- устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, государственных органов к обеспечению военного положения и определяет их задачи в соответствии с настоящим Законом и др.

Правительство Республики Казахстан в период военного положения:

- 1) руководит деятельностью центральных и местных исполнительных органов, а также организаций по обеспечению режима военного положения;

- 2) обеспечивает выполнение мер, направленных на удовлетворение нужд Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, государственных органов, организаций, граждан и других лиц;

- 3) определяет порядок заключения договоров на выполнение организациями заданий (заказов) государства в целях обеспечения обороны и безопасности Республики Казахстан, а также прекращения действия ранее заключенных договоров;

- 4) определяет порядок финансирования нужд обороны и безопасности Республики Казахстан, представляет Президенту Республики Казахстан чрезвычайный государственный бюджет и обеспечивает его исполнение и др.¹²⁸.

На территории, где введено военное положение, действуют суды, установленные Конституцией и конституционным законом Республики

¹²⁸ Закон Республики Казахстан от 05.03.2002г. «О военном положении».

Казахстан. Деятельность органов прокуратуры на территории, где введено военное положение, осуществляется в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан.

Граждане и другие лица, находящиеся на территории, где введено военное положение, обязаны:

1) выполнять требования государственных органов, обеспечивающих военное положение, их должностных лиц и оказывать им содействие;

2) являться по вызову в органы военного управления и государственные органы по месту жительства;

3) выполнять установленные законодательством Республики Казахстан требования государственных органов и их должностных лиц и др.

Организации, находящиеся на территории, где введено военное положение, обязаны выполнять законные требования государственных органов, обеспечивающих военное положение, их должностных лиц и оказывать им содействие. Организации в период военного положения обязаны:

1) предоставлять в соответствии с законодательством Республики Казахстан необходимое для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности;

2) в первоочередном порядке выполнять задания (заказы) государства в целях обеспечения обороны и безопасности Республики Казахстан на основании договоров;

3) выполнять иные обязанности, возложенные на них законодательством Республики Казахстан¹²⁹.

Военное положение на территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях отменяется указом Президента Республики Казахстан после прекращения действий, послуживших основанием для его введения. Нормативные правовые акты, принятые в целях обеспечения военного положения и связанные с временным ограничением прав и свобод

¹²⁹ Закон Республики Казахстан от 05.03.2002г. «О военном положении».

граждан, а также прав организаций, применяются только в течение срока, на который введено военное положение, и подлежат отмене в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Далее, режим охраны государственной границы Республики Казахстан.

Здесь следует отметить, что составной частью общегосударственной политики Республики Казахстан является пограничная политика, основанная на принципах территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ.

В соответствии с законодательством Республики Казахстан государственная граница есть линия и проходящая по ней вертикальная поверхность, определяющая пределы территории — суши, вод, недр и воздушного пространства Республики Казахстан.¹³⁰ Таким образом, государственная граница определяет юридически закрепленный предел территории, на которую распространяется суверенная власть государства.

Порядок установления, изменения прохождения и обозначения государственной границы определяется Парламентом Республики Казахстан, а также на основе межгосударственных договоров, ратифицированных республикой, с сопредельными государствами.

Договорное определение общего направления и положения государственной границы и обозначение ее на карте называется *делимитацией*, проведение государственной границы на местности и ее пограничные знаки — *демаркацией*. Линия границы обозначается ясно видимыми пограничными знаками.

Для государственной границы, являющейся пределом суверенной власти Республики Казахстан, необходимо введение определенного правового режима, который можно отнести к обычным административно-правовым режимам. Характерной чертой его является постоянство в отношении существования государственных органов, осуществляющих регулирование

¹³⁰ Закон РК «О государственной границе РК» от 13.01.93г.

пограничных отношений, и большинства правил, регламентирующих пограничные отношения. Изменение или прекращение правового режима государственной границы могут произойти лишь в случаях возникновения чрезвычайной ситуации, захватывающей район прохождения границы (внутригосударственные массовые беспорядки, стихийные бедствия, техногенные катастрофы), когда возникает необходимость во введении режима чрезвычайного или особого положения, временно требующего внесения ограничений или изменений в правила, составляющие режим границы, а также при вооруженном нападении на Республику Казахстан, когда правовой режим государственной границы временно прекращает свое существование.

Республика Казахстан осуществляет в отношении границы комплекс политических, военных, экономических, экологических, санитарных, технических мер, объединяемых понятием «*охрана государственной границы*».

Политическая охрана обеспечивает соблюдение физическими и юридическими лицами установленных Законом «О Государственной границе Республики Казахстан» и международными соглашениями правоотношений на границе.

Назначение *военной охраны* — предотвращение насильственного изменения установленного прохождения государственной границы, пресечение всякого вооруженного вторжения на территорию Республики Казахстан.

Экономическая охрана — обеспечение экономической самостоятельности внутреннего рынка республики и в целях государственного контроля за внешнеэкономической деятельностью хозяйствующих субъектов, предотвращения незаконного вывоза материальных ценностей, борьба с контрабандой.

Экологическая и санитарно-эпидемиологическая охрана призваны обеспечить экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения Казахстана.

Охрана государственной границы Республики Казахстан, облекаясь в правовую форму, находит свое конкретное выражение в установлении трех режимов:

- 1) государственной границы;
- 2) пограничного;
- 3) в пунктах пропуска через Государственную границу.

Режим государственной границы устанавливается международными договорами Республики Казахстан, Законом «О государственной границе Республики Казахстан» с целью регулирования всех вопросов, связанных взаимоотношениями Республики Казахстан и сопредельных государств на границе.

Режим государственной границы представляет собой совокупность правил, издаваемых органами исполнительной власти с целью конкретизации закона и регламентирующих:

а) порядок пересечения государственной границы Республики Казахстан, плавания и пребывания казахстанских и иностранных невоенных и военных моряков, (воздушных) судов в казахстанской части вод пограничных рек и иных водоемов, их захода и пребывания во внутренних водах и в воздушном пространстве над территорией республики. Пересечение (железнодорожное, автомобильное, морское, речное, воздушное) государственной границы осуществляется в пунктах пропуска, определяемых Правительством в соответствии с законом и международными соглашениями Республики Казахстан. Для контроля за лицами, транспортными средствами, грузами и иным имуществом, следующими через государственную границу, создаются контрольно-пропускные пункты (КПП) различными министерствами и ведомствами: КПП пограничных

войск; таможенные пункты; санитарно-карантинные пункты; ветеринарные и фитосанитарные пункты; искусствоведческие группы контролеров;

б) содержание государственной границы. Порядок содержания границы, не установленный международными соглашениями Республики Казахстан, определяется национальным законодательством;

в) пропуск лиц, транспортных средств, грузов и иного имущества;

г) порядок ведения хозяйственной, промысловой и иной деятельности на государственной границе гражданами Республики Казахстан, иностранцами и лицами без гражданства;

д) вопросы, связанные с поддержанием режима государственной границы и разрешением пограничных инцидентов на определенных участках границы.¹³¹

С целью обеспечения на государственной границе Республики Казахстан надлежащего порядка устанавливается *пограничный режим*, который представляет собой совокупность правил, принимаемых органами исполнительной власти и регламентирующих определение пограничной зоны и пограничной полосы. В соответствии с указанным законом *пограничная зона* есть часть территории республики, прилегающая к государственной границе с сопредельным государством, которая устанавливается, как правило, в рамках территории административного района, сельского округа, а также части морских, речных и озерных вод. *Пограничная полоса* — это часть пограничной зоны, непосредственно примыкающая к линии государственной границы на суше, или морском побережье, или к берегу.

¹³¹ Закон РК «О государственной границе РК» от 13.01.93г.