

УДК  
115

АКАДЕМИЯ МВД РК

ИНСТИТУТ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И  
МЕЖДУНАРОДНОГО БИЗНЕСА  
“ДАНЕКЕР”

Ибрагимов Х.Ю.

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ  
(общая часть)

Алматы  
ДАНЕКЕР  
2000

**АКАДЕМИЯ МВД РК**

**ИНСТИТУТ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И  
МЕЖДУНАРОДНОГО БИЗНЕСА  
«ДАНЕКЕР»**

**Ибрагимов Х.Ю.**

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ПРАВО  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ*

*(общая часть)*

**Алматы  
ДАНЕКЕР  
2000**

**ББК 67.99(2) 1я73**  
**И 15**

И 15 Ибрагимов Х.Ю. Административное право. Алматы:  
Данекер, 2000. - 256 с.

В учебном пособии рассматриваются сущность и принципы государственного управления, механизм административно-правового регулирования, формы и методы государственного управления, понятие административного процесса.

Данное пособие составлено на основе действующего законодательства с учетом последних изменений и дополнений. Может быть использовано студентами и слушателями юридических вузов, изучающими данный курс.

**ISBN 9965485305**

**ББК 67.99(2) 1я73**

Рецензенты:

Проректор по учебной и научной работе Казахского института правоведения и международных отношений, профессор, кандидат юридических наук - *Григорьев В.И.*,

доцент кафедры административного права и организации охраны общественного порядка Академии МВД РК кандидат юридических наук - *Алпысбаева М.А.*

00(05)-00

**ISBN 9965485305**

© Ибрагимов Х.Ю., 2000

© Институт  
международного права и  
международного бизнеса  
«Данекер», 2000

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
Глава I. Понятие, сущность и принципы государственного управления.....	6
§ 1. Социальное управление и его виды.....	6
§ 2. Сущность государственного управления и его функции.....	9
§ 3. Принципы государственного управления.....	15
Глава II. Административное право как отрасль и как наука.....	19
§ 1. Понятие административного права и его предмет.....	19
§ 2. Система и источники административного права	26
Глава III. Механизм административно-правового регулирования.....	30
§ 1. Понятие механизма административно-правового регулирования.....	30
§ 2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм.....	34
§ 3. Понятие, элементы, виды административно-правовых отношений.....	42
Глава IV. Субъекты административного права.....	51
§ 1. Граждане.....	51
§ 2. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.....	55
§ 3. Органы государственного управления.....	57
§ 4. Государственные служащие.....	69
§ 5. Общественные объединения.....	80
Глава V. Формы и методы государственного управления.....	89
§ 1. Понятие и формы государственного управления.....	89
Глава VI. Убеждение и принуждение в государственном управлении.....	109
§ 1. Сочетание убеждения и принуждения в государственном управлении.....	109
§ 2. Сущность административного принуждения. Виды мер административного принуждения.....	113
§ 3. Административно-предупредительные меры.	

Основания их применения.....	118
§ 4. Меры административного пресечения и процессуального обеспечения, основания их применения.....	131
Глава VII. Административное правонарушение и административная ответственность.....	155
§ 1. Административное правонарушение.....	155
§ 2. Административная ответственность.....	161
§ 3. Административные взыскания.....	168
Глава VIII. Административный процесс.....	181
§ 1. Понятие и основные принципы административного процесса.....	181
§ 2. Административные производства.....	188
§ 3. Производство по делам об административных правонарушениях.....	195
Глава IX. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении.....	211
§ 1. Понятия законности и дисциплины в государственном управлении.....	211
§ 2. Государственный контроль и его виды.....	216
§ 3. Общий надзор прокуратуры и судебный контроль за законностью в государственном управлении.....	221
Тесты по административному праву РК.....	230

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемое учебное пособие по курсу «Административное право РК» подготовлено заместителем начальника кафедры Административного права и организации ООП Академии МВД РК, полковником полиции Х.Ю. Ибрагимовым.

Пособие составлено в соответствии с программой изучения данного курса со слушателями Академии на факультете «Правоведение».

Необходимость подготовки издания продиктована дефицитом учебников и учебных пособий по курсу «Административное право».

Автор не претендует на исчерпывающее изложение всех вопросов, рассматриваемых в рамках пособия, однако предлагаемый объем материала вполне достаточен для изучения и усвоения курса «Административное право». После каждой главы в целях проверки и закрепления знаний приводится перечень вопросов и задач, после завершения всего курса обучения предлагаются тесты. Для более глубокого изучения интересных вопросов дается развернутый перечень литературы к каждой теме.

При подготовке учебного пособия автор опирался на многолетний опыт преподавания предмета в учебных заведениях системы МВД, использовал свой лекционный фонд, труды преподавателей-специалистов кафедры Административного права и организации ООП Академии МВД РК Р.И. Ахметова, Л.П. Закирьенок, а также ведущих ученых-административистов России: Л.Л. Попова, А.П. Коренева, М.И. Еропкина, Д.М. Овсянко.

Автор сознает, что пособие имеет немало недостатков, поэтому с благодарностью примет замечания и предложения читателей.

Пособие может быть использовано студентами юридических учебных заведений, а также может оказаться полезным для преподавателей курса «Административное право».

# **Глава I. Понятие, сущность и принципы государственного управления**

## **Введение**

Приступая к изучению административного права, необходимо прежде всего определить методологические основы формирования данной отрасли правовой системы РК. А она объективно связана с социальным явлением, получившим распространение обозначение как управление. Тем самым термин латинского происхождения (администрация - управление) стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться таким утверждением недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального назначения.

### **§ 1. Социальное управление и его виды**

Предметом регулирования административного права в основном являются общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления. Поэтому, прежде чем рассматривать сущность административного права, необходимо обратиться к изучению предмета его регулирования - государственного управления.

Существуют виды управляемых систем:

1. Механические - управляемые машины, технологические процессы и т.п.
2. Биологические - управляемые процессы в живых организмах.
3. Социальные - управление поведением людей и коллективов.

Управление вообще - это целенаправленное согласование деятельности двух или более людей, их ассоциаций (обществ, объединений), которое осуществляется ради получения конкретного результата.

Оно объективно присутствует в любом человеческом обществе. Управление имело место в первобытнообщинном, рабовладельческом, феодальном обществе. Меняются на различных этапах человечества тип, методы и формы управления, его цели, но неизменным остается его необходимость в руководящем воздействии на все стороны жизни.

### **Суть управления**

Всякое управление есть целенаправленное, упорядочивающее воздействие (приведение в порядок). Общество, как и производство, нуждается в том упорядочении, ради которого осуществляется управление.

Общество не может само по себе автоматически обеспечить необходимое воздействие между элементами, его составляющими. Чтобы обеспечить бесперебойность, нормальное осуществление всех задач, поставленной цели, возникает необходимость в управлении.

### **Содержание**

По своему содержанию управление сводится к упорядочению общественных отношений, к регулированию различных сторон и проявлений общественной жизни, объединению усилий людей в единое целое, к налаживанию совместной жизни.

Управление обществом есть управление людьми, социальными отношениями людей. Оно является условием нормальной жизни общества.

Разновидностью совместной деятельности людей является социальное управление.

Социальным управлением называется управление, которое целенаправленно и властно осуществляется людьми в отношении людей (управление делами общества).

Надобность в нем возникает всегда, когда налицо совместная деятельность людей, требующая согласования и руководства. Управлять - значит организовывать совместную деятельность людей. Но чтобы управлять поведением людей, надо иметь определенные властные полномочия.

Из вышеизложенного можно сделать вывод: для управления характерно то, что в роли субъекта управления, как и его

объекта, выступают люди, иначе говоря, люди управляют людьми.

### **Элементы социального управления**

1. Определение цели управления (целеполагания);

2. Субъект управления (тот, кто управляет), обладающий реальной властью.

Как правило, субъект социального управления - это определенный коллектив людей, выступающий в роли государственного или общественного органа, либо должностное лицо. Он обладает способностью подчинять своей воле поведение управляемых. Наделяется соответствующими полномочиями по осуществлению управления,

3. Объект управления (тот кем управляют);

4. Деятельность по управлению (живой управленческий труд) (существование между субъектом и объектом прямых обратных связей);

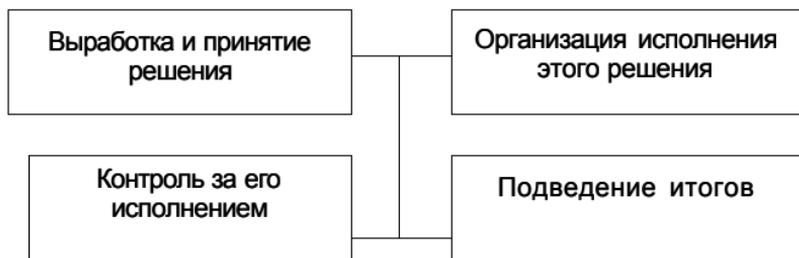
5. Среда (условия) функционирования субъекта и объекта управления.

6. Человеческий фактор управления (психика, эмоции):

7. Результат управленческого труда (достижение поставленной цели).

Процесс управления осуществляется в определенной последовательности. Он носит циклический характер и состоит из ряда стадий.

### **Основные стадии управленческого цикла**



1. Выявление проблемы, нуждающейся в разрешении

2. Разработка проекта решения
3. Его оценка
4. Принятие решения
5. Организация исполнения
6. Контроль за его исполнением

### **Виды социального управления**

1. Государственное управление (управление делами государства)
2. Общественное управление (управление делами общественных объединений).

Таким образом, социальное управление представляет собой реализацию организационных функций, создающих необходимые условия для достижения в процессе совместной деятельности людей поставленных целей. В подобном понимании оно имеет место всюду, где люди совместно решают общие задачи. Являясь важнейшим условием существования и развития общества, управление организует всю систему возникающих в его рамках связей. При этом упорядочивающее воздействие оказывается как на поведение отдельных людей, так и на деятельность их различных коллективов.

На долю управления приходится осуществление функций по поддержанию, укреплению и развитию сотрудничества людей. В этом и состоит важнейшее назначение социального управления.

### **§ 2. Сущность государственного управления и его функции**

Отличие государственного управления от общественного

Государственное управление - исполнительная и распорядительная деятельность по непосредственной, практической организации общественных процессов в развитии общества. Государственное управление в широком смысле слова (управление делами государства) осуществляется всеми органами государства.

Государственное управление это:

- а) деятельность по исполнению законов;

б) деятельность, заключающаяся в текущем распоряжении различными объектами и людьми, что связано с изданием обязательных для них подзаконных актов.

В более узком смысле слова (или, собственно, в административно-правовом аспекте) государственное управление следует рассматривать как исполнительную и распорядительную (в том числе внутриорганизационную), юридически-властную деятельность подзаконных и подконтрольных органов государственного управления, направленную на практическое и непосредственное осуществление руководства народным хозяйством, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Среди характерных черт (признаков) государственного управления могут быть выделены следующие:

1) исполнительный и распорядительный характер управленческой деятельности: исполнительный по отношению к органам власти, образовавшим органы управления для исполнения своих решений, и распорядительный - по отношению ко всем другим органам государства, поскольку без соответствующих полномочий невозможно обеспечить эффективное руководство отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, а также осуществить контроль за проведением принятых решений в жизнь;

2) юридически-властный характер управления заключается в том, что оно реализуется от имени государства и наделяется последним необходимыми властными полномочиями, предполагает подчинение объекта управления субъекту управления. Поэтому управленческие отношения являются по своему характеру субординационными, властно-распорядительными;

3) организационный характер управления состоит в том, что с его помощью достигается координация совместной деятельности множества людей, трудовых коллективов, обеспечивается выполнение поставленных целей посредством организации аппарата управления и каждого его звена;

4) повседневный и непрерывный характер управления обусловлен самим содержанием исполнительной деятельности государства, исключая эпизодичность, разорванность процессов в системе управления, связанных между собой определенными организационными отношениями в процессе со-

вместного функционирования. Действительно, нельзя серьезно говорить об исполнении законов временно;

5) подзаконность и подконтрольность государственного управления находит свое выражение в том, что с одной стороны, все правовые акты, издаваемые органами управления всех ступеней, должны быть строго основаны на требованиях закона и не противоречить закону, с другой стороны, все структуры управления образуются органами власти для проведения в жизнь своих решений и, следовательно, подконтрольны и подотчетны в своих действиях последним, поэтому строгие рамки подзаконности и подконтрольности государственного управления служат делу укрепления органов власти и исключают (или сводят к минимуму) возможность административного произвола.

### **Функции государственного управления**

Всякое социальное, в том числе государственное управление имеет определенные социальные цели, задачи и состоит из ряда функций, т.е. направлений деятельности.

Цели зависят от интересов тех социальных сил, которым принадлежит власть.

Задачи - от целей и реальной обстановки, в которой власть осуществляется.

Функции государственного управления - это самостоятельные и обособленные направления или виды управленческой деятельности, определяемые ее целями.

Органы исполнительной власти осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, содержанием которой является непосредственная, повседневная организация выполнения внутренних и внешних функций государства.

Функции управления выполняют роль средств по отношению к его целям и задачам. Можно условно представить функции государственного управления как объективно обусловленные виды властных планово-организующих и регулирующих воздействий государства, отличающихся друг от друга по:

- предмету
- содержанию

- способу сохранения и преобразования управляемых объектов.

Функции подразделяются на

1. Общие
2. Специальные
3. Вспомогательные

Общими являются те функции, которые имеют место в любом управленческом взаимодействии между субъектами и объектами социального управления. Они присутствуют в любом процессе управляющего воздействия.

К ним относятся:

1. Прогнозирование - предвидение изменений в развитии каких-либо событий или процессов на основе полученных данных и достижений науки.

Данная функция имеет больше значение для успешного выполнения всех других управленческих функций. Практика показывает, что именно эта функция находится в нашем государстве в «законе». Если бы она осуществляемое истинно научными методами и средствами, то многих негативных процессов, которые сегодня происходят, можно было бы избежать.

2. Планирование - это определение направлений, целей, задач и результатов, пропорций и конкретных количественных и качественных показателей, той или иной деятельности, развитие тех или иных процессов (экономических, культурных, оборонных и т.п.).

Разработка оперативных и долгосрочных программ, обеспечение их материальными, финансовыми и трудовыми ресурсами и т.п.

3. Организация (в узком смысле слова) как функция управления имеет своим назначением сформировать управляющую и управляемую подсистемы - составные части единой системы управления; формирование структуры системы управления, назначение работников, определение порядка их взаимоотношений.

Организовать - значит придать ему стройный вид, упорядочить, определить строение.

Пример тому, создание, упразднение, слияние и разделение организаций и органов, установление их функций подчиненности, прав и обязанностей, порядка взаимоотношений,

структуры и штатов, наделение материальными и денежными средствами, подбор и расстановка кадров и т.п.

4. Регулирование имеет своим назначением установить режим какой-либо деятельности, порядок совершения тех или иных действий (без прямого влияния на их содержание) или повлиять на них косвенным путем.

5. Общее руководство можно определить как направление деятельности (поведения) управляемых с точки зрения ее содержания. (Дача указаний, предписаний, установление правил и нормативов, координация).

6. Оперативное распорядительство означает дачу текущих указаний, влияющих на оперативную деятельность управляемых объектов.

7. Контроль заключается в установлении соответствия или не соответствия фактического состояния управляемого объекта ранее заданному ему состоянию. (Органы государственного управления производят проверки и обследования управляемых объектов. Контроль позволяет выявлять нарушения в деятельности подконтрольного объекта, привлекать виновных к ответственности, вносить коррективы).

8. Учет - выработка и фиксация в количественной форме данных о наличии и расходе ресурсов (людских, материальных, денежных, о результатах деятельности по выполнению решений, о наличии и движении документов).

Специальные функции отражают специфические особенности данного органа государственного управления. Например: техническое и методическое руководства, технический контроль, специальные виды контроля и т.д.

Вспомогательные функции прямо не выражают управляющее воздействие, а предназначены для обслуживания процесса управления в рамках общих и специальных функций. Например: делопроизводство, организация подготовки и переподготовки кадров, юридическое обслуживание, финансирование и т.п.

По мнению профессора Д.Н. Бахрах (учебник «Административное право». - М.: Бек, 1993.) следует различать три группы функций:

1. Ориентирования системы:
  - а) прогнозирование
  - б) планирование

- в) нормативное регулирование
- г) методическое руководство
- 2. Обеспечения системы
  - а) кадрового
  - б) материально-технического
  - в) финансового
  - г) организационно-структурного (эта функция включает в себя создание организаций, их структурных подразделений, реорганизацию систем, распределение, перераспределение полномочий и т.п.)
  - д) информационного
- 3. Оперативного управления системой
  - а) непосредственного регулирования деятельностью (этим занимаются производственные и диспетчерские отделы предприятий, учебные отделы вузов, эта деятельность связана с устранением сбоев в работе и т.д.)
  - б) учета
  - в) контроля
  - г) оценки (всей работы, отдельных работников, выполнение отдельных заданий и т.п.)

#### Отличие государственного управления от общественного

Государственное управление	Общественное управление
Осуществляется специальным исполнительным аппаратом государства	Осуществляется различными общественными организациями
В аппарате работают на возмездной (платной) основе государственные служащие	Члены организаций выполняют свои функции на самостоятельной основе, добровольно и, как правило, безвозмездно
Деятельность аппарата носит юридически-властный характер и обеспечивается принудительной силой государства	Осуществляет свои функции не в юридической форме, и они не подкрепляются силой государства
Субъекты управления выступают непосредственно от имени государства	Граждане выступают от имени общественных организаций

Решения органов государственного управления обязательны не только для работников управленческого аппарата, но и для всех участников управленческих общественных организаций

Решение органов общественных организаций обязательны, как правило, только для их членов. Деятельность организаций носит главным образом морально-организационный характер

### § 3. Принципы государственного управления

Принципы государственного управления - основные руководящие начала, на которых строится управление и функционирует управленческий аппарат, и которые могут быть сформулированы в виде определенных правил. Принципы государственного управления получают закрепление в законодательстве, в приказах, уставах, положениях, инструкциях и т.д. Принципы государственного управления делятся на 2 группы: социально-правовые и организационные.

К социально-правовым относятся следующие принципы:

1) демократический централизм, т.е. централизм на подлинно демократической основе, предполагающий централизацию, но не полную и абсолютную, а такую, которая обеспечивает нижестоящим органам возможность учета местных условий при проведении в жизнь постановлений центра и в то же время их самостоятельность, инициативу в решении дел местного значения;

2) равноправие национальностей - все нации имеют право участвовать в управлении государством, никто не вправе подвергаться какой-либо дискриминации (ст. 14 Конституции РК);

3) плановость - деятельность органов государственного управления планируется и направлена на выполнение утвержденных планов экономического и социального развития, проекты этих планов разрабатываются соответствующими органами государственного управления;

4) участие масс в управлении, гласность и учет общественного мнения - один из путей демократизации общества;

5) принцип законности - организация и деятельность аппарата государственного управления, участие масс в управлении регулируются правовыми нормами, выражающими волю народа, и эти нормы строго соблюдаются.

Организационные принципы:

1) принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий;

2) принцип ответственности в границах компетенции;

3) принцип сочетания отраслевых, межотраслевых и территориальных начал в управлении;

4) принцип сочетания линейных и функциональных начал при верховенстве линейных (линейное построение органа или системы органов предполагает, что у каждой нижестоящей инстанции или исполнителя имеется лишь одна непосредственно вышестоящая инстанция, правомочная давать указания по всем функциям руководства. Функциональная система заключается в том, что каждой отдельной функцией управления ведет специализированная руководящая инстанция);

5) принцип сочетания коллегиальности с единоначалием при верховенстве коллегиальности.

### **Вопросы для повторения**

1. Что такое социальное управление?
2. Что такое государственное управление?
3. Назовите основные черты государственного управления.
4. Дайте отличия социального управления от государственного управления.
5. Назовите функции государственного управления.
6. Дайте понятие принципов государственного управления.

### **Выполните задания**

1. Какие из перечисленных разновидностей управления относятся к государственному?
  - управление автомобильным транспортом
  - управление фермерским хозяйством
  - управление в области юстиции

- управление пенсионным фондом «Курмет»
- управление в области внутренних дел

2. Назовите функции, не свойственные государственному управлению?

- планирование
- учет и контроль
- издание нормативных актов
- составление отчетов и справок
- издание законов

3. Какие из перечисленных являются принципами государственного управления?

- законность
- гласность
- равенство объекта и субъекта управления перед законом
- применение уголовного закона по аналогии не допускается
- учет и контроль

4. Назовите функции государственного управления

- аналитическая работа
- прокурорский надзор
- прогнозирование
- делопроизводство
- регулирование.

### **Литература**

1. Конституция РК с изменениями и дополнениями, 1998 г.

2. *Назарбаев Н.А.* Послание Президента РК народу Казахстана «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: Демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии» //Казахстанская правда. 1998. 10 октября.

3. Сборник нормативных актов по административному праву Республики Казахстан. -Алматы: Борки, 1997.

4. Административное право Республики Казахстан. Общая часть. - Алматы: Жеті жарғы, 1996.
5. *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Часть 1. - М.: Теис, 1995.
6. *Бахрах Д.Н.* Административное право. - М.: Бек, 1993.
7. *Коренев А.П.* Административное право. - М., 1986.
8. *Овсянко ДМ.* Административное право. - М: Юрист, 1995.
9. *Татарян В.Г.* Административное право Республики Казахстан: Учебное пособие - Караганда: ТО Ин-кварта, 1994.
10. *Козлов Ю.М.* Советское административное право. - М., 1986.
11. *Ахметов Р.И. и др.* Юридические понятия и термины. Пособие по разъяснению юридических и административно-управленческих понятий (в помощь слушателям юридических учебных заведений). - Алматы, 1997.
12. *Цабрия Д.Д.* Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). - М., 1990.
13. *Кирин А.В.* Понятие советского государственного управления. - М.. 1988.

## **ГЛАВА II. Административное право как отрасль и как наука**

### **§ 1. Понятие административного права и его предмет**

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. Как правило, этот вопрос возбуждает самые горячие споры, является одним из более дискуссионных.

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. Все это, естественно, приводит к тому, что практически иногда бывает сложно определить четкие границы действия различных правовых норм.

Это обстоятельство оказывает несомненное влияние и на развитие правовой нормы мыслей, давая основания для содержательной дискуссии.

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.

Каковы же исходные методологические позиции, определяющие основу решения вопроса о предмете административного права?

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

Следовательно, круг общественных отношений, составляющих предмет административно правового регулирования, ограничен рамками одного из видов государственной деятельности, а именно государственного управления.

Вообще нужно сказать, что термин «администрация» (от латинского "administratio" - административная деятельность, с одной стороны, и управление, с другой стороны, фактически совпадают).

Конечно, нередко слово «администрация» употребляется и в несколько ином смысле. Так, например, говорят об администрации предприятия, учреждения, имея в виду, соответствующее звено государственного аппарата.

С учетом изложенного под предметом административного права и понимаются общественные отношения управленческого характера. Следовательно, если «администрация» есть деятельность по управлению, то «административное право» (филологическая ассоциация) регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления этой «административной деятельности».

Итак, административное право есть такая отрасль, которая регулирует общественные отношения в сфере государственного управления.

Какие же это общественные отношения? Это отношения, которые могут возникать между:

а) различными органами государственного управления по вертикали, т.е. между вышестоящими и нижестоящими органами (например, между Правительством РК и Министерством внутренних дел, между городской администрацией и ее отделами);

б) различными органами государственного управления, не связанными между собой отношениями подчиненности (например, между районной администрацией и местными органами, органами транспорта, связи и т.п.);

в) различными органами государственного управления и подчиненными им предприятиями, учреждениями, организациями (например, между министерством и заводом);

г) различными органами государственного управления и гражданами (например, акимом и гражданином, подавшим заявление или жалобу).

Указанные виды общественных отношений наиболее типичны, характерны для сферы административного регулирования, ибо в административном праве главное - это регулирование отношений, складывающихся именно в процессе деятель-

ности органов государственного управления, поэтому эти отношения и называются управленческими.

Далее, 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 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 основными видами административной деятельности органов государственного управления.

Общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления и регламентируемые административным правом, можно классифицировать по конкретным направлениям (отраслям) управлений деятельности, а также по их объему.

1. По направлениям административной деятельности складываются следующие 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 (т.е. 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 народным хозяйством;

б) отношения в сфере управления социально-культурным строительством;

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

г) отношения в сфере межотраслевого управления.

3. 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.

Говоря о предмете административного права, следует также остановиться о науке административного права.

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 правового ре-

гулирования организации и деятельности аппарата государственного управления.

Наука административного права выявляет и изучает общие закономерности административно-правового регулирования общественных отношений, раскрывает их сущность, обобщает и распространяет практику применения норм административного права.

Наука административного права также изучает правовой статус субъектов и объектов государственного управления, правовые формы и методы управления, способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, сущность административного процесса, разрабатывает научные проблемы, связанные с совершенствованием отдельных административно-правовых проступков, спорами, общего, 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 свою систему. Система науки административного права создается на основе внутренней связи, существующей между различными административно-правовыми институтами. Между системой отрасли и системой науки 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.

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 наиболее тесная связь и часто даже невозможно установить разную грань между их нормами. Но различия между этими отраслями имеются.

Конституционное право закрепляет основы общественно-го строя и политики государства, основы взаимодействий госу-

дарства и личности, национально-государственные и административно-территориальные устройства, устанавливает систему органов 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.

Конституция РК установила основы компетенции некоторых наиболее важных органов государственного управления. Административное право достаточно определяет компетенции их, а также остальных органов управления.

Так, ст. 13 Конституция РК закрепляет право 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 и рассмотрения.

*2. Административное право и гражданское право.* Во взаимоотношении этих двух равных отраслей наблюдается тесная связь, определяемая тем, что нередко у них имеется общий предмет правового регулирования, т.е. и та, и другая регулирует одинаковый круг общественных отношений. А это означает, что различие 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.

Регулирование имущественных отношений, разрешительного воспроизводства хозяйственной деятельности. Например, по распоряжению уполномоченного на то органа государственного управления одна хозяйственная организация передает другой здания, сооружения и оборудование. Орган управления в данном случае властным методом регулирует имущественные отношения двух организаций.

Следует отметить, что многие гражданско-правовые отношения с участием гражданина также возникают на базе актов государственного управления. Например, договор жилищного найма гражданина с жилищной организацией заключаются лишь при наличии у него ордера на данную жилую площадь.

Имущественные отношения иногда возникают прямо из актов государственного управления (т.е. без договоров). Пример тому производство конфискации и реквизиция предметов, 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 (в пределах системы) мебель и оргтехнику и т.д. В таких случаях орган не выступает в качестве субъекта исполнительной и распорядительной деятельности, не выполняет функций государственного управления.

Административное право имеет точки соприкосновения и с уголовным правом. Административное право включает в себя многочисленные общеобязательные правила (дорожного движения, паспортной системы, санитарные, противопожарные и т.д.).

В случаях, предусмотренных уголовным законодательством, нарушение этих правил может повлечь уголовную ответственность.

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 взаимосвязке соответствующие нормы административного и уголовного права.

## § 2. Система и источники административного права

Административное право, как уже указывалось, 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 управлении;
- административный процесс и условия применения мер воздействия;

Подобная система административного права положена в основу действующей учебной программы по курсу административного права. Это значит, что система права, науки и учебной дисциплины фактически совпадают.

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

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:

1. Конституция РК, принятая 30 августа 1995 г.

2. Кодекс КазССР об административных правонарушениях, принятый 22 марта 1984 г., представляющий собой комплекс нормативных актов, регулирующих различные сферы административных правоотношений.

3. Законы, принимаемые Парламентом РК.

4. Акты Президента, определяемые Конституцией:

- указы

- распоряжения

- указы, имеющие силу закона.

5. Постановления Правительства РК, которые в соответствии со статьей 69 Конституции обязательны для исполнения на всей территории республики.

6. Акты центральных органов государственного управления (министерств и ведомств). Акты, принимаемые этими органами, затрагивают конкретную сферу исполнительно-распорядительной деятельности и обладают юридической силой в ее рамках.

7. Конституция к действующему праву 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.

Такова классификация нормативных актов - источников административного права по степени юридической силы (Административное право Республики Казахстан: Учебник. Жеті Жарғы, 1996. С. 22-25).

### **Вопросы для повторения**

1. Что представляет собой учебный курс «Административное право»? Назовите его предмет, задачу и систему.

2. Что такое наука административного права?

3. Что такое источники административного права?

4. В чем состоят основные различия между отраслями права?

5. Назовите предмет административно-правового регулирования.

### Выполните задания

1. Какие из перечисленных правовых актов являются источниками административного права?

- Приказ Министра обороны РК о призыве на действительную воинскую службу;
- Указ Президента, имеющий силу закона, «Об органах внутренних дел»,
- Приговор суда;
- Решение Акимата;
- Постановление Правительства РК «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции».

2. Назовите отношения, которые регулируются нормами административного права?

- отношения между гражданами по вопросу купли-продажи квартиры;
- отношения между гражданином и миграционным отделом ОВД по вопросу регистрации;
- отношения между начальником и подчиненным по вопросам нарушения служебной дисциплины.

### Литература

1. Конституция РК.
2. Сборник нормативных актов по административному праву Республики Казахстан. - Алматы: Борки, 1997.
3. Административное право Республики Казахстан. Общая часть. - Алматы: Жеті Жарғы, 1996.
4. *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Часть 1. - М.: Изд-во «Теис», 1995.
5. Бахрах Д.Н. Административное право. - М.: Изд-во «БЕК», 1993.
6. *Коренев А.П.* Административное право. - М., 1986.

7. *Овсянко Д.М.* Административное право. - М Юрист, 1995.

8. *Татарян В.Г.* Административное право Республики Казахстан: Учебное пособие. - Караганда: ТО Ин-кварта, 1994.

### ГЛАВА III. Механизм административно-правового регулирования

Механизм административно-правового регулирования общественных отношений в сфере государственного управления является одной из наиболее сложных тем курса. Вопросы правового регулирования общественных отношений в нашем обществе в течение 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 обязанностей).

В таком регулировании используются различные правовые средства: правовые нормы, правоотношения, правотворчество, правоприменение, субъективные права и юридические обязанности. Все эти средства охватываются механизмом правового регулирования.

#### § 1. Понятие механизма административно-правового регулирования

Система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, именуется механизмом административно-правового регулирования.

Правовое регулирование можно рассматривать в 3 стадиях:

<i>Первая</i>	<i>Вторая</i>	<i>Третья</i>
Вступление в силу и действие правовой нормы. Значение этой стадии: правовая норма издана в установленном законом порядке и в соответствии с требованиями закона вступила в силу	Возникновение (конкретизация) общих прав и обязанностей, предусмотренных правовой нормой в отношении строго определенных субъектов (ст. 265 КоАП - обязанность гражданина	Осуществление субъектами правовых отношений их прав и обязанностей (исполняют возложенные на них обязанности или используют предоставленные им права (получить пенсию, уплатить

являться в качестве свидетеля)	штраф)
--------------------------------	--------

Исходя из этого, можно определить структуру механизма административно-правового регулирования.

В нее 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

*Нормативная основа* - ее составляют: нормы, регулирующие общественные отношения в сфере государственного управления (административно-правовые нормы).

К ней примыкают такие административно-правовые средства, как:

1. Акты применения норм административного права.
2. Индивидуальные акты (они определяют на основе административно-правовых норм права и обязанности конкретных участников правоотношений; это решения субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам).
3. Акты толкования норм административного права.
4. Нормотворчество.
5. Кодификация.
6. Хранение и учет нормативных актов.

### *1. Нормативные акты*

Являются основной юридической (административно-правовой) формой реализации задач и функций исполнительной власти.

Правовой акт управления может либо создавать юридическую основу для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений (административно-правовые нормы), либо служит юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретные правовые отношения подобного типа.

Правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически - властное волеизъявление полно-

мочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение и прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач их функций государственно-управленческой деятельности (законы, указы, постановления Правительства, решения акимов, приказы и инструкции центральных органов).

## *2. Акты толкования норм права*

Толкование означает:

- а) Уяснение государственной воли, выраженной в тексте правовой нормы, уяснение того смысла, который законодатель вкладывает в ее содержание;
- б) Разъяснение содержания нормы другим лицам.

Виды толкований:

- а) Грамматическое и логическое - анализируется текст правовой нормы с точки зрения правил грамматики и логики;
- б) Систематическое - уяснение места нормы в системе других норм;
- в) Историко-политическое дает возможность уяснить содержание нормы на основе анализа тех исторических условий и политических факторов, которые действовали в то время, когда эта норма была принята;

По субъектам различают:

- а) Официальное - выражается в актах, издаваемых полномочными органами государства. Эти акты называются актами толкования или интерпретационными актами;
- б) Неофициальное дается учеными, работниками государственного аппарата в виде печатных трудов, устных выступлений.

## *3. Нормотворчество*

- а) Издание новых норм;
- б) Отмена ранее действовавших;
- в) Обновление ранее действовавших;
- г) Приведение нормы в соответствие с изменившимися условиями, воздействующими на общественный порядок.

- 4 Кодификация нормативных актов
5. Их хранение и учет

### *Правоотношения*

На этой стадии используются правовые средства, реализация правовых норм, правоприменение, юридические факты.

#### *Осуществление прав и обязанностей*

Представляет собой систему действий субъектов административно-правовых отношений, которой завершается это регулирование

Кроме указанных элементов механизма административно-правового регулирования, можно назвать такие, как правосознание, законность.

Правосознание влияет на формирование и развитие правовой основы. Изменения в состоянии общественных отношений отражаются прежде всего в правосознании. Люди сопоставляют действующее в обществе право со своими представлениями о том, каким оно должно быть. Только после этого в право вносят изменения, которые приводят его в соответствие с изменившимися представлениями общества о нем.

Законность - точное, неукоснительное, единообразное исполнение, закона, выработка решений на законных основаниях.

Ее роль в механизме административно-правового регулирования заключается в том, что она объединяет усилия многочисленных субъектов управления, действующих в различных отраслях и сферах управления, способствует подчинению их усилий единой воле народа, выраженной в законах - актах высших органов государственной власти, обладающих высшей юридической силой.

Эти два элемента проявляют свое действие через основные элементы механизма, указанного выше.

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

При этом административно-правовые средства включаются в процесс регулирования в определенной последовательности.

## **§ 2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм**

Любая отрасль права состоит из совокупности юридических норм, ее первичных «клеток» и составляет правовую основу этой отрасли.

Правовую основу административного права составляют административно-правовые нормы.

Административно-правовые нормы - это установленные или санкционированные государством правила, регулирующие отношения в сфере государственного, муниципального и общественного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах государственной деятельности (осуществление правосудия, прокурорский надзор и др.), реализация которых при неисполнении обеспечивается государственным принуждением.<sup>1</sup>

Основные задачи административно-правовых норм:

1. Упорядочение различных компонентов системы государственного управления;
2. Закрепление наиболее целесообразных взаимоотношений между управляющими и управляемыми системами;
3. Регламентация связей различных отраслей управления, взаимодействия государственных органов с предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами;

Сущность административно-правового регулирования состоит в упорядочении управленческих отношений в установлении с помощью норм административного права юридических прав и обязанностей участников этих отношений. Они определяют, каким должно быть (может быть) поведение субъектов управленческих отношений.

Содержание норм административного права направлено на:

<sup>1</sup> Административное право: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. - М 1996. С. 43.

1. Организацию, упорядочение и совершенствование отношений, которые складываются в сфере государственного управления;

2. Охрану 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.

Посредством административно-правовых норм определяется правовое положение и компетенция большинства органов управления, регламентируется их деятельность, ее формы и методы, порядок взаимоотношений с другими субъектами управления.

Нормы административного права определяют также правовое положение предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных служащих, граждан в сфере государственного управления.

Административное законодательство содержит нормы, посредством которых обеспечивается охрана (защита) административно-правовых отношений от возможных нарушений.

Нормы административного права обязывают;

1. Совершать определенные действия;

2. Запрещать совершение других;

3. Разрешать совершение иных действий вообще;

4. При условии получения разовых разрешений рекомендуют совершение или воздержание от совершения определенных действий.

Для административно-правового регулирования характерны формы воздействия:

1. Предписания к совершению действий

2. Дозволение

3. Поощрение к действию

4. Запрет

Следовательно, в правовых нормах либо предписывается определенный вариант должного поведения, либо он допускается при соблюдении определенных условий, либо совершение определенных действий запрещается.

Большая часть административных норм носит императивный характер (повелительный). Их нарушение влечет юридическую ответственность.

Однако самое широкое применение имеет предписание. Это можно объяснить тем, что осуществление управления как организующей целенаправленной деятельности немислимо без властного установления должного поведения, предписания к действию, исходящего от субъекта управления к объекту, от управляющего к управляемому.

Говоря о дозволении и поощрении к действию, следует отметить, что оно используется достаточно часто, так как управление носит творческий характер и предполагает инициативу управляемых.

Запрет имеет сравнительно меньшую форму действия.

Структура административно-правовых норм

Это внутреннее строение нормы, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей, элементов норм.

Согласно мнению большинства ученых-административистов административно-правовая норма состоит из следующих элементов:

1. Гипотеза
2. Диспозиция
3. Санкция

Гипотеза - это характеристика условий, при которых надо или можно действовать определенным образом (условие применения нормы права).

Следовательно, обстоятельства, предусмотренные гипотезой нормы, являются юридическими фактами, порождающими, изменяющими, прекращающими административные правоотношения.

Пример: достижение определенного возраста (16 лет, получение паспорта), совершение гражданином правонарушения (за утерю привлекается к административной ответственности). Юридическими факторами будут достижение 16 лет (сбытие), утеря паспорта (действие).

Гипотеза бывает:

а) Абсолютно-определенная - содержит конкретные условия, при которых норма подлежит применению. Пример: 18

лет - встать на воинский учет (Закон РК «Об обороне и Вооруженных силах РК» от 9.04.1993 г.).

б) Относительно-определенная содержится лишь общая характеристика условий, при которых норма может быть реализована.

Диспозиция определяет правило поведения. Это предписания, запреты, дозволения (предусматривает установленные нормой права и обязанности).

Санкция - это последствия за нарушение правил поведения, предусмотренных нормой.

Административно-принудительные меры (установление карантина, закрытие границы, оцепление места наводнения, землетрясения, реквизиция и т.п.) не могут быть отнесены к санкциям, ибо они не связаны с правонарушением. Подобные меры указываются в диспозиции.

Классификация норм права:

1. По предмету регулирования (или по содержанию);
2. По характеру предписания (или по методу воздействия на поведение субъектов);
3. По действию во времени;
4. По действию в пространстве;
5. По форме предписания;
6. По субъектам (адресатам).

По предмету регулирования:

а) Материальные юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность субъектов правоотношений. Например: нормы, определяющие обязанности соответствующих д/л принять и рассмотреть жалобу гражданина, определяющие основы компетенции субъекта исполнительной власти.

Определяют основы взаимодействия субъектов исполнительной власти и объектов управления.

б) Процессуальные определяют, каким образом и в каком порядке действуют органы государственного управления, какова процедура рассмотрения и разрешения индивидуальных дел в сфере государственного управления. Эти нормы направлены на проведение в жизнь материальных норм. Например: порядок приема, рассмотрение, разрешение жалоб и заявлений граждан; производство по делам об административных правонарушениях.

По характеру предписания:

а) Обязывающие - предписывают в определенных условиях обязательно совершить обозначенные в норме действия. Например: при получении жалобы гражданина орган (д/л) обязан рассмотреть ее в течение 30 дней, при проникновении в жилище против воли проживающих в нем граждан полиция обязана в течение 24 часов уведомить об этом прокурора.

б) Запрещающие, предусматривающие запрет на совершение действий, определенных в норме.

в) Уполномочивающие разрешают действовать по своему усмотрению, но в рамках требований, заключенных в норме права (устанавливают права субъектов на совершение определенных действий).

По действию во времени:

а) Срочные - заранее определен срок действия. Например, ограниченные во времени исключительными обстоятельствами, стихийными бедствиями, эпизоотиями, режимом ч/п, эпидемиями.

б) Бессрочные - не имеющие заранее установленного срока действия. Они действуют неопределенное время, срок их действия заранее не определяется. Они действуют до тех пор, пока не будут отменены.

По форме предписания:

а) Категорические - (императивные). Эти нормы формируют права и обязанности субъектов однозначно и не могут быть изменены участниками регулируемых отношений, т.е. содержат правила, непосредственно определяющие поведение субъектов при наступлении указанных в них условий, которые не могут быть изменены или заменены иными обстоятельствами по соглашению сторон данного правоотношения.

б) Диспозитивные, которые формируют права и обязанности таким образом, что участники административных правоотношений могут сами в рамках нормы определить их. В случае отсутствия взаимного соглашения вступает в силу правило нормы. Встречаются редко.

в) Рекомендательные, которые содержат определенные советы, рекомендации и целесообразности совершения тех или иных действий, т.е. формируют права и обязанности в форме рекомендаций органам, которым они адресованы.

По действию в пространстве:

а) Республиканские

б) Местные (локальные) - городские, районные, областные

в) Отраслевые действуют в определенной отрасли государственного управления. Нормы, регулирующие деятельность полиции.

г) Межотраслевые применяются в нескольких отраслях государственного управления. В области таможенного дела, стандартизации, госпожнадзора.

По субъектам:

а) Нормы, регулирующие деятельность государственных органов, предприятий, учреждений, и организаций.

б) Нормы, регулирующие деятельность общественных организаций в сфере государственного управления.

в) Нормы, регулирующие деятельность служащих и общественных организаций.

г) Нормы, регулирующие поведение граждан в сфере государственного управления.

Общие административно-правовые нормы определяют, например, общие условия административной ответственности, виды административных взысканий и порядок их наложения;

Дефинитивные содержат определение юридических понятий, и поэтому становятся обязательными для исполнения,

Декларативные - (нормы, принципы) формируют принципы, которыми следует руководствоваться при организации органа управления и его деятельности;

Оперативные отменяют действующие нормы, изменяют сферу их применения, продлевают в необходимых случаях действия тех норм, которые утрачивают силу в связи с введением нового закона.

Локальные - устанавливаемые актами местных органов власти.

Реализация норм административного права представляет собой процесс претворения в жизнь государственной воли его субъектами в соответствии с требованиями нормы.

Под реализацией административно-правовых норм понимаются такие правомерные действия субъектов, которые согласуются с требованиями, установленными нормами административного права и выражаются в приобретении, использо-

вании прав, соблюдении или выполнении правовых обязанностей.<sup>1</sup>

Можно сказать иначе - реализация административно-правовых норм представляет собой процесс практического претворения в жизнь, выраженный в нормах государственной воли субъектами административного права. Она выражается в поведении субъекта права, которое должно соответствовать правилам нормы.

Формы реализации:

1. Соблюдение (запретов)
2. Исполнение (возложенных обязанностей)
3. Использование
4. Применение

1. Соблюдение заключается в том, что субъект права добровольно подчиняется требованиям административно-правовых норм.

Субъект воздерживается от совершения противоправных действий. Оно осуществляется без вступления субъекта в конкретные административно-правовые отношения.

Оно отличается от исполнения пассивным поведением субъекта. В некоторых случаях пассивное поведение может рассматриваться как упущение, халатность.

2. Исполнение заключается в активных правомерных действиях субъектов права по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах.

Другими словами, исполнение - это точное следование участников управленческих общественных отношений юридическим предписаниям, указанным в этих нормах. Пример: Получение гражданами документов, удостоверяющих личность, представление ими автомобилей для прохождения техосмотра.

3. Использование состоит в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере государственного управления. Субъект сам решает, воспользоваться ему или нет этим правом (нормой права). Пример: Право гражданина на перемену фамилии, имени, отчества без обращения в соответствующий орган государственного управления и подачи туда заявления. Право на обжалование и др.

<sup>1</sup> Административное право: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. - М. 1996. С. 56.

4. Применение состоит в принятии компетентным органом (должностным лицом) индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы.

В отличие от других форм реализации административно-правовых норм применение всегда носит активный, творческий характер, государственно-властный, организующий.

Так как применение носит государственно-властный характер, то субъектами применения могут быть только правомочные органы и должностные лица, наделенные правоприменительной компетенцией.

Применение административно-правовых норм является основой правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности государства и осуществляется в особом процессуальном порядке (применение административного взыскания).

Основные требования правильного применения административно-правовых норм:

1. Законность
2. Обоснованность
3. Целесообразность
4. Научная организация правоприменительной деятельности.

Законность заключается в применении компетентным органом государства (должностным лицом) административно-правовых норм в рамках предоставленных ему полномочий и строгом соблюдении предписаний данной нормы.

Означает строгое соблюдение юридического процессуального порядка применения норм. Компетентные органы и должностные лица обладают не только правом, но и наделены определенными обязанностями применять административно-правовые нормы. Неприменение нормы в случае, когда это предписывается законом, означает нарушение законности.

Обоснованность заключается в том, что норма права применяется на основе достоверной информации.

При принятии решения по административному делу компетентный орган обязан полно, всесторонне проверить все факты и обстоятельства дела.

Сравнительные и неправомерные факты должны браться во внимание. Акт применения административно-правовых норм, будет законным, если он обоснован.

Целесообразность заключается в том, что правоприменитель, уяснив смысл нормы и фактические обстоятельства дела, обязан принять по нему наиболее целесообразное решение.

При принятии решения он обязан максимально учитывать конкретную обстановку, время место, своеобразие создавшегося положения и т.д. Обязан вынести такое решение, при помощи которого будет наиболее оптимально достигнуты цели, сформулированные в норме.

Научная организация заключается в необходимости достижения максимума эффективности правоприменительного процесса при минимальных затратах сил для его осуществления, т.е. он должен быть научно организован.

Элементы этой деятельности:

1. Рациональное использование процесса применения административно-правовых норм

2. Использование в этом процессе современных научно-технических средств.

3. Оптимальное распределение компетенции между субъектами применения административно-правовых норм в одной системе.

4. Разграничение деятельности по применению административно-правовых норм на операции между субъектами применения различных систем.

### **§ 3. Понятие, элементы, виды административно-правовых отношений**

Правоотношения в правовой науке рассматриваются как волевые общественные отношения, возникающие в соответствии с правовой нормой, участники которого связаны взаимными правами и обязанностями.

Если правовая норма в общей форме определяет права и обязанности субъектов, то правоотношения конкретизируют эти права и обязанности применительно к его участникам. Пример: Если норма устанавливает право на пенсию, то при процессе использования реализуются уполномочивающие административно-правовые нормы.

Административно-правовые отношения - это урегулированные нормами административного права общественные от-

ношения, складывающиеся в сфере государственного управления.

Эти отношения можно разделить на три основные группы:

1. Определяющие компетенцию органов государственного управления и некоторых других органов РК по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности.

2. Общественные отношения, определяющие правовое положение общественных организаций и формируемые в сфере государственного управления.

3. Правовое положение гражданина в сфере государственного управления.

4. Отношения, возникающие в ходе реализации субъектами своих прав и обязанностей.

5. Процедурные (процессуальные) отношения.

Административно-правовые отношения имеют ряд особенностей:

1. Складывающиеся преимущественно в сфере государственного управления.

Обязанности и права сторон этих отношений связаны с исполнительной и распорядительной деятельностью государства, государственным и муниципальным управлением.

Участниками АПО могут быть различные стороны, интересы которых в силу предписаний административно-правовых норм так или иначе связаны с осуществлением государственного управления и нуждаются для своего удовлетворения в соответствующих действиях исполнительно-распорядительного характера.

2. Одной из сторон в этих отношениях всегда выступает субъект административной власти.

Это орган государственного управления, наделенный полномочиями выступать от имени государства, т.е. субъект, наделенный государственно-властными полномочиями, общественное объединение.

Другой стороной могут быть все иные субъекты - государственные органы, учреждения, организации, граждане.

А если сторонами правоотношения являются два государственных органа, то их взаимные права и обязанности:

- в одних случаях носят характер подчиненности или подконтрольности (руководство настоящим органом или проведение ревизии);

- в других случаях субъекты выступают как равноправные стороны (например, издание министрами РК совместных приказов).

3. Могут чаще всего возникать по инициативе одной из сторон третьего лица, так и против воли одной из сторон. Например, в случаях подачи гражданином жалобы на должностное лицо, привлечения к административной ответственности, к дисциплинарной ответственности.

4. Споры между сторонами административно-правовых отношений разрешаются, как правило, в административном порядке или в упрощенном судебном порядке. То есть уполномоченные на то органы или должностными лицами сами, без обращения в судебные органы, разрешают споры.

Необходимо отметить, что судебный порядок разрешения споров с администрацией используется сегодня чаще, чем в прошлом.

5. В качестве санкций, применяемых к сторонам административно-правовых отношений за нарушение ими своих прав и обязанностей, как правило, применяются меры административной или дисциплинарной ответственности.

То есть в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель несет ответственность перед государством. Однако в установленных законодательством случаях административно-правовые отношения защищаются и в судебном порядке.

Например, по поводу положения административного взыскания, по поводу признания ордера на жилую площадь недействительным, по поводу привлечения к административной ответственности или действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, могут быть обжалованы в суде.

Административно-правовые положения различаются:

1. По содержанию:

Материальные - к ним относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права.

Например, передача имущества из одной подчиненности в другую на основе распорядительного акта.

Нормы материального права закрепляют формы собственности, юридическое положение имущества и лиц, определяют порядок образования и структуру государственных органов, устанавливают правовой статус граждан, основания и пределы ответственности за правонарушения и т.д.

Процессуальные - к ним относятся общественные отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и которые регулируются административно-процессуальными нормами.

Например, при рассмотрении заявлений, жалоб граждан, дел об административных правонарушениях.

Посредством их реализуются материальные отношения.

2. По соотношению прав и обязанностей участников.

Вертикальные (властеотношения) - отношения, в которых один из участников подчинен другому.

Они складываются между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, должностными лицами.

Горизонтальными - отношения, участники которых не находятся в подчинении друг у друга.

Они складываются между субъектами, не связанными соподчиненностью. Эти отношения могут возникнуть также между органами государственного управления и их должностными лицами и гражданами.

Например, гражданин обращается в орган с заявлением или просьбой, а орган обязан принять заявление и рассмотреть его в установленный законом срок, или гражданин, пострадавший от правонарушения, обращается к работнику полиции за оказанием содействия.

3. По характеру юридических фактов, порождающих административно-

- порожденными правомерными фактами;
- неправомерными фактами (деликтами).

Административно-правовые отношения имеют свой состав (структуру).

Элементами административно-правовых отношений являются:

- субъект
- объект
- юридические факты

Субъекты административно-правовых отношений.

Участники общественных отношений, которых юридическая форма наделила правами и обязанностями:

- граждане РК
- иностранные граждане
- лица без гражданства
- государственные органы, их структурные подразделения, предприятия, учреждения и иные государственные организации
- общественные организации и объединения
- служащие государственных органов и общественных организаций
- представители общественных организаций, наделенные административными правами и обязанностями

Для того, чтобы стать субъектом административно-правовых отношений, необходимо обладать:

1. Административной правоспособностью - способность гражданина иметь права и обязанности административно-правового характера (способность приобретать права и нести юридические обязанности в сфере государственного управления).

Она возникает:

- для государственного органа - с момента его образования, прекращается в связи с его ликвидацией,
- для служащих государственного аппарата - с момента назначения на должность;
- для общественных организаций и объединений определяется их уставными и специальными нормативными актами;
- для граждан возникает с рождения, изменяется по мере достижения определенного возраста и прекращается со смертью.

2. Административной дееспособностью - признаваемая государством фактическая способность гражданина своими действиями реализовывать предоставленные права и выполнять возложенные на него обязанности в сфере государствен-

ного управления, нести юридическую ответственность за свое поведение.

Она возникает:

1. У граждан:

- полная дееспособность - с 18 лет;
- неполная (ограниченная) - с 16 лет (в этом возрасте гражданин получает паспорт, может быть привлечен к административной ответственности);
- частичная - с 6 лет (в этом возрасте он имеет право поступать в общеобразовательную школу, должен соблюдать правила для учащихся).

2. У юридических лиц - с момента образования.

Объекты.

Объектом административно-правовых отношений являются действия (поведение) людей в сфере управления, с помощью которых реализуются обязанности и права, предусмотренные для данного правоотношения:

- общий объект - общественные отношения в сфере государственного управления;
- непосредственный объект - поведение (действия) людей субъектов.

Такие действия по своему характеру могут быть различными. Они могут устанавливаться и по поводу материальных благ (например, защита здоровья, чести, достоинства граждан и т.п.).

Юридические факты.

Административно-правовые отношения возникают или прекращаются при наличии соответствующих условий (обстоятельств), определенных нормами административного права, т.е. на основании юридических фактов.

Под последним понимается действия и события. Иными словами можно сказать. Юридические факты - т.е. такие факты, с наличием которых законодатель связывает:

- возникновение
- изменение
- прекращение правовых отношений

Административно-правовые нормы могут возникать в результате:

### 1. Действий:

- правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. Они совершаются с намерением породить определенные правовые последствия. Основным их видом являются юридические акты индивидуального характера (приказ руководителя учебного заведения о приеме гражданина на учебу, о зачислении на должность и т.п.);

- неправомерные, которые не соответствуют требованиям административно-правовых норм (правонарушения). Административно-правовые отношения возникают между правонарушителем и соответствующим государственным органом или полномочным его представителем.

В некоторых случаях основанием возникновения административно-правовых отношений может быть и правовое бездействие (например, проезд в общественном транспорте без билета является юридическим фактом).

2. События - юридические факты, влекущие правовые последствия (факты не зависящие от воли людей), например, рождение, смерть, достижение определенного возраста, стихийные бедствия: землетрясения, обвал, наводнение может служить основанием для реквизиции плавсредств или средств передвижения для спасения имущества граждан и организаций.

## **Вопросы для повторения**

1. Дайте определение понятия механизма административно-правового регулирования.

2. Назовите элементы механизма административно-правового регулирования.

3. Административно-правовая норма (понятий, структуры, вида).

4. Виды реализации административно-правовых норм.

5. Понятие административно-правовых отношений, их элементы.

6. Виды административно-правовых отношений.

7. Основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений.

## Выполните задания

1. Гражданин Дятлов Н.Ф. обратился в суд в связи с несвоевременной выплатой ему пенсии.

Какое правоотношение возникло между гр. Дятловым Н.Ф. и судом? Назовите юридический факт в данном правоотношении, состав правоотношения и субъектов.

2. В дежурную часть РУВД был доставлен гр. Стрельцов В.И. за совершение мелкого хулиганства. По постановлению нач. РУВД гр. Стрельцов В.И. был подвергнут штрафу.

Определите вид нарушенной нормы, содержание возникшего правоотношения и юридический факт его возникновения.

3. Сколько норм содержится в ст. 283 КоАП?

- Всегда ли между статьей закона и правовой нормой можно поставить знак равенства?

- Сколько норм содержится в ст. 178 КоАП?

4. Между какими субъектами не могут возникать административно-правовые отношения?

- Между органами исполнительной власти.

- Между государственными служащими и органом, в котором он работает.

- Между братом и сестрой.

- Между государственным служащим и государством.

- Между отделом юстиции аппарата акима и новым общественным объединением.

- Между гражданами.

## Литература

1. Конституция РК.

2. Административное право РК. Общая часть. - Алматы: Жеті жарғы, 1996. Гл. 3.

3 *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. Часть 1. Изд-во: «Теис», 1995.

4 *Абулгазин С. Б.* Административно-правовые отношения в деятельности по охране общественного порядка. Лекция. - Караганда: КВШ МВД СССР. 1984

5. Административное право /Под ред. А.П. Коренева. - М , 1986. Гл. 3.

6. *Бахрах Д.Н.* Административное право. - М.: Изд-во: БЕК, 1993.
7. *Веремеенко И.И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. В 2-х частях. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1984. Часть 1. Предмет и понятие.
8. *Овсянко ДМ.* Административное право. - М.: Юрист, 1995 г.
9. *Козлов Ю.М.* Советское административное право. - М., 1985.
10. *Козлов Ю.М.* Административные правоотношения. - М, 1976.
11. *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение. - М., 1978.
12. *Юсупов В.А.* Теория административного права. - М., 1985.
13. Юридические понятия и термины: Пособие по разъяснению юридических и административно-управленческих понятий (в помощь слушателям юридических учебных заведений) /Ахметов Р.И. и др. - Алматы: 1997.
14. *Ахметов Р.И., Ибрагимов Х.Ю.* Основные понятия и термины административного права и АД ОВД. Учебное пособие. - Алматы, 1999.

## **ГЛАВА IV. Субъекты административного права**

Необходимо различать понятия «субъект административного права» и «субъект административного правоотношения». Субъектами административного права выступают граждане, общественные и иные негосударственные объединения и их служащие, органы исполнительной власти, государственного управления и государственные служащие, предприятия, учреждения и организации, трудовые коллективы. Они могут в течение даже длительного времени не вступать ни с кем в административные правоотношения, т. е. не становятся их субъектами.

Субъект административных правоотношений всегда конкретен. Субъекты административных правоотношений - это конкретные участники, стороны правоотношения, наделенные обязанностями в сфере исполнительной власти и способные осуществлять их.

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений, если имеются 3 условия.

- административно-правовая норма, предусматривающая права и (или) обязанности субъекта;

- административная правоспособность и дееспособность субъекта;

- основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений (юридический факт).

Совершенно очевидно, что эти общие условия для каждого субъекта административного права выглядят по-разному.

### **§ 1. Граждане**

Административно-правовой статус (АПС) граждан РК составляет важнейшую и органическую часть их общего правового статуса, установленного Конституцией РК (2 раздел), Законом РК от 20.12.91г. с изменениями и дополнениями от 3.10.95 г. «О гражданстве РК» и другими законодательными актами РК.

Содержание административно-правового субъекта составляет:

1. Комплекс их прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права;

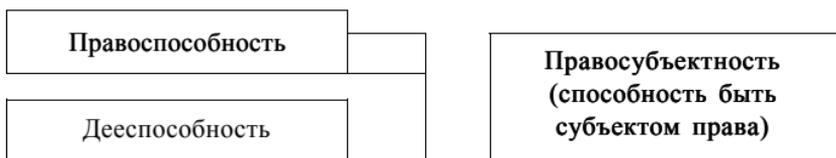
2. Гарантии реализации этих прав и обязанностей, включая их охрану законом и механизм защиты органами государственной власти.

Административно-правовой субъект устанавливается, прежде всего, Конституцией РК, актами законодательной власти и исполнительной власти, однако не все права и обязанности человека и гражданина производны от его конституционно-правового статуса, т.е. находятся за его пределами и устанавливаются конкретными нормативными актами, соответствующими Конституции. Пример: права и обязанности, связанные с управлением транспорта, приобретением оружия и т.п.

Правовой статус человека и гражданина РК характерен равенством всех перед законом независимо от:

- а) происхождения;
- б) социального и имущественного положения;
- в) расовой и национальной принадлежности;
- г) пола, образования, языка;
- д) отношения к религии;
- е) рода и характера занятий;
- ж) места жительства;
- з) убеждений;
- е) принадлежности к общественным объединениям.

Административно-правовой субъект включает в себя элементы:



Права и обязанности:

Общие - определяют правовое положение гражданина во всей системе государственного управления;

Специальные - определяют правовое положение гражданина в конкретной отрасли государственного управления.

Ответственность.

Что бы стать участником административно-правовых отношений, гражданин должен располагать:

1. Административной правоспособностью;

2. Административной дееспособностью:

а) полная - 18 лет;

б) неполная - 16 лет (ограниченная);

в) частичная - 14 лет (некоторые считают, с 7 лет).

3. Правосубъектность:

а) общая - с 18 лет;

б) специальная - необходима для некоторых правоотношений, субъекты которых должны иметь специальные звания, определенный возраст (для избрания в Парламент необходимо достичь определенного возраста - 21 год, на должность судьи - 25 лет).

4. Права и обязанности:

а) абсолютные;

б) относительные.

Все обязанности только абсолютные:

в) общие и специальные - право на участие в государственном управлении, право на обжалование действий должностных лиц, государственных органов и т.п. Обязанность соблюдать законы, подзаконные акты, добросовестно трудиться, соблюдать трудовую дисциплину и т.п.

г) специальные - в той или иной отрасли (в некоторых право заниматься частнопредпринимательской деятельностью, ведение фермерского хозяйства, в отрасли культуры - право на пользование достижениями культуры и т.п.). В отрасли здравоохранения - обязанность соблюдать правила санитарии и гигиены и др.

Юридические гарантии прав и свобод граждан:

1. *Экономические* заложены в экономической системе общества. Ст. ст. 24, 26, 28 Конституции РК.

2. *Политические* - ст. 33 Конституции РК - право граждан участвовать в управлении государством.

3. *Правовые* (юридические) - это система правовых норм, определяющих условие и порядок реализации прав и свобод граждан, а также средства их охраны и защиты. Они находят свое выражение в правовой охране личности всеми имеющимися средствами. Ст. ст. 15, 16, 18, 39 Конституции РК.

4. *Организационные гарантии* представляют собой деятельность государственных органов, прежде всего правоохранительных, по практическому претворению в жизнь прав и свобод граждан, а также возложенных обязанностей.

5. *Административно-правовые* состоят в деятельности самих органов государственного управления по применению имеющихся в их распоряжении правоохранительных средств с целью обеспечения реализации прав и обязанностей граждан. Важной гарантией является ответственность должностных лиц, нарушающих права граждан или препятствующих их осуществлению.

В своей деятельности органы используют различные методы и меры:

1. Осуществление контроля за деятельностью нижестоящих органов по применению ими норм, связанных с реализацией прав и свобод граждан;

2. Рассмотрение протестов и представлений органов прокуратуры;

3. Рассмотрение частных определений судов и принятие мер по устранению и предупреждению нарушений прав граждан.

4. Рассмотрение жалоб и проведение проверок по фактам ущемления прав и свобод граждан и т.п.

Важная роль в защите прав и свобод граждан принадлежит судам, прокуратуре и ОВД.

*Суды* рассматривают дела о нарушениях субъективных прав граждан в области управления, ст. 13 Конституции РК.

*Органы прокуратуры* в порядке общего надзора опротестовывают, добиваются отмены тех актов органов и должностных лиц, которые нарушают права и свободы граждан. Прокуроры проверяют законность и применения административного задержания, мер воздействия за административные нарушения.

Указ Президента, имеющий силу Закона РК, «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 19 июля 1995 г. закрепил право на жалобу. В соответствии с указанным нормативным актом жалоба является одним из видов обращений граждан и связана с фактами нарушения их прав.

Жалобы могут быть:

1. Индивидуальные

2. Коллективные
3. Письменные
4. Устные

Письменные должны быть подписаны с указанием фамилии, имени и отчества, место жительства и работы заявителя. Если этого нет, жалоба рассматриваться не будет, она признается анонимной.

## **§ 2. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства**

Административно-правовой статус иностранных граждан закреплен в статье 12 Конституции РК и Указом Президента РК, имеющим силу закона, «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» от 19.06.95 г., согласно которому:

Иностранные граждане - это лица, не являющиеся гражданами РК и имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Лица без гражданства (апатриды) - лица, не являющиеся гражданами Казахстана и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству другого государства (лица, не имеющие прав гражданства в государстве).

Наиболее распространенный случай безгражданства - выход или исключение лица из гражданства. Лица без гражданства подчиняются законам страны пребывания, однако их правоспособность ограничена.

Объем административной правосубъектности иностранных граждан и лиц без гражданства несколько меньше, чем объем правосубъектности граждан РК.

Например:

- они не могут занимать выборные должности в государственном аппарате (Президент, глава администрации, премьер-министр);
- не участвуют во всенародном голосовании (референдуме);
- не могут назначаться на отдельные должности экипажей воздушных судов, выполняющих международные рейсы, сотрудника КНБ, МВД, судьи, прокурора, капитана корабля);

- заниматься определенной трудовой деятельностью, если в соответствии с законодательством назначение на эти должности или занятие такой деятельностью связаны с принадлежностью к гражданству Казахстана;

- на иностранных граждан не распространяется Закон РК «Об обороне и Вооруженных силах РК» от 9.04.93г., они не несут обязанности воинской службы в рядах Вооруженных Сил Казахстана.

На иностранных граждан возлагаются специфические обязанности.

Законодательство различает иностранных граждан: постоянно проживающих и временно проживающих.

1. Они должны иметь разрешение и вид на жительство, выданные ОВД (с 16 лет), являющиеся основными документами для проживания в РК.

Выдается по месту постоянного их жительства, на срок действия заграничных паспортов, но не более чем на 5 лет.

Достигшим 45 лет - на весь срок действия заграничных паспортов.

Они подлежат регистрации при временном выезде в населенный пункт и снятию с регистрации при выезде с постоянного места жительства, с обязательной личной явкой для этого в ОВД.

2. Иностранные граждане, находящиеся в Казахстане на ином законном основании, считаются временно пребывающими. Они обязаны в установленном порядке зарегистрировать свои заграничные паспорта или заменяющие их документы.

Иностранные граждане могут передвигаться по территории Казахстана и избирать место жительства в соответствии с порядком, установленным законодательством.

Ограничения в передвижении и выборе места жительства допускаются, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка, здоровья населения, защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц.

Иностранцы, желающие изменить место жительства, временно выехать в другую местность, во всех случаях должны получить разрешение ОВД.

Въезд, временное пребывание и проживание иностранных граждан в пограничной зоне и пограничной полосе, а также

в местностях закрытых для их посещения запрещается, кроме случаев установленных законом.

Иностранные граждане, проезжающие через территорию Казахстана транзитом, следуют с соблюдением правил транзитного проезда в пограничный пункт выезда из республики по установленному маршруту и могут останавливаться на территории РК при наличии разрешения, выданного компетентными органами (могут иметь остановки на территории РК только в пунктах, указанных в транзитных визах).

Они могут следовать на автотранспортных средствах только по дорогам, открытым для международного автомобильного сообщения.

Согласно ст. 16 КоАП находящиеся на территории РК иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами РК.

Особое правовое положение у глав и сотрудников дипломатических и консульских представительств, а также у других лиц, которые являются официальными представителями иностранных государств. Эти иностранные граждане в соответствии с законодательством РК и международными договорами с соответствующим иностранным государством пользуются привилегиями и обладают дипломатическим иммунитетом, в силу чего они не подпадают под юрисдикцию государства.

Иностранному гражданину, нарушающему законодательство РК, может быть сокращен срок пребывания в республике, а также он может быть выдворен из пределов РК:

- если его действия противоречат интересам обеспечения государственной безопасности или охраны общественного порядка;
- если это необходимо для охраны здоровья, защиты прав и законных интересов граждан РК и других лиц;
- если он грубо нарушил законодательство о правовом положении иностранных граждан в РК, таможенное, валютное или иное законодательство.

### **§ 3. Органы государственного управления**

К органам государственного управления относятся органы (аппараты), которые создаются для осуществления испол-

нительной и распорядительной деятельности. Они - составные части государственного аппарата и основные субъекты административного права.

Органам государственного управления присущи основные черты, свойственные всем органам государственного аппарата:

- наличие в их распоряжении полномочий государственного-властного характера (издание от имени государства юридически обязательных актов, обеспечение их реализации путем применения мер воспитания, убеждения и поощрения, осуществление наблюдения за исполнением требований юридических актов, защиты этих актов от нарушений путем применения в необходимых случаях мер принуждения);

- они имеют свою организационную структуру, т.е. систему построения их внутреннего или рабочего аппарата, определяемую задачами органа, территориальным масштабом деятельности и, наконец, компетенцией, с помощью которой определяются их полномочия.

Органы управления обладают и специфическими признаками, отличающими их от иных видов государственных органов, которые определяются своеобразием стоящих перед ними задач и методов их осуществления, особым характером их государственной деятельности.

Органы управления призваны осуществлять исполнительную и распорядительную деятельность государства, которая состоит в практическом исполнении законов и подзаконных актов в процессе непосредственного управления. Они проводят в жизнь требования этих актов, организуют их исполнение подведомственными объектами, решают разнообразные вопросы, возникающие в повседневной практике претворения в жизнь требований законов, указов, а также актов местного самоуправления.

В этом смысле органы управления являются исполнительным аппаратом, подконтрольным и подотчетным органам государственной власти.

И, наконец, для рассматриваемых органов управления характерно непосредственное подчинение им соответствующих отраслей хозяйства и культуры, предприятий, объединений, организаций и учреждений. Они призваны повседневно руководить их работой. По отношению к этим объектам управ-

ления органы управления являются исполнительно-распорядительными.

Таким образом, понятие органа государственного управления (по мнению проф. А.П. Коренева) может быть определено как структурно оформленное самостоятельное образование, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества в сферах хозяйственного, социально-культурного, административно-политического строительства и в межотраслевых сферах государственной деятельности. \*

Для органов государственного управления характерна подчиненность нижестоящих органов управления вышестоящим. При этом они могут действовать в рамках двойной подчиненности, т.е. вертикальной и горизонтальной. Однако там, где необходимо централизованное управление (например, оборонное), двойное подчинение отсутствует.

В юридической литературе допускается отнесение к органам государственного управления предприятий и учреждений. Однако, основной задачей учреждений, предприятий является не внешнее властное руководство, не управление, а внутреннее осуществление непосредственного процесса производства (внутри своих коллективов) материальных благ, предоставления тех или иных услуг. Таким образом, государственные учреждения и промышленные предприятия не являются органами государственного управления потому, что не обладают внешними государственно-властными полномочиями.

Итак, орган государственного управления - это звено государственного аппарата, функционально осуществляющее на основе и во исполнение законов и подзаконных актов исполнительную и распорядительную деятельность.

Правовое положение органов государственного управления регулируется: Конституцией РК, законами, указами регулирующими те или иные сферы деятельности, подзаконные акты. Например, Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона, «О Правительстве РК» от 18.12. 95 г., Закон РК «О местных представительных и исполнительных органах РК» от 10.12.93 г., Положения о Министерствах и др.

\* Административное право: Учебник /Под ред. А.П. Коренева. М., 1986. С. 61-85.

Конкретное правовое положение органов государственного управления выражается в следующем:

а) действуют на основании и во исполнение закона, при этом не только исполняют его веления, но и часто самостоятельно устанавливают подзаконные общеобязательные правила поведения (правовые нормы);

б) основные органы государственного управления образуются непосредственно органами государственной власти, все они подотчетны и подконтрольны своей деятельности органам государственной власти;

в) органы государственного управления могут совершать действия, которые либо прямо указаны в законе, либо необходимы для выполнения закона. Законом устанавливаются объем компетенции, основные задачи, формы деятельности многих органов управления;

г) действуя в пределах своей компетенции, орган государственного управления обладает необходимой оперативной самостоятельностью. Кроме того, правовое положение органов государственного управления характеризуется следующим образом;

д) деятельность их носит подзаконный характер и осуществляется на основе и во исполнение закона, в соответствии со своим назначением эти органы обязаны активно проводить в жизнь требования законов, действовать в строгом соответствии с законом;

е) ведущие звенья системы этих органов образуются органами государственной власти, которым они подотчетны и подконтрольны, они представляют собой исполнительный аппарат, работают под руководством последних, ответственны перед ними, подотчетны и подконтрольны им, получают от них полномочия. Ведущие звенья органов государственного управления - Правительство РК, центральные органы отраслевого и межотраслевого управления, администрации и их отделы и управления и иные, непосредственно образуются органами государственной власти. Другая часть органов государственного управления создается в распорядительном порядке полномочными вышестоящими органами управления;

ж) для осуществления исполнительно - распорядительной деятельности органы управления от имени государства

наделяются юридическими властными полномочиями. Это выражается в праве:

- издавать от имени государства обязательные акты;
- обеспечивать реализацию данных актов путем проведения организационных мероприятий, применения мер воспитания, убеждения и поощрения;
- осуществлять от имени государства надзор за исполнением правовых актов;
- охранять эти акты от нарушений путем применения в необходимых случаях мер государственного принуждения;

з) каждый орган государственного управления имеет свою компетенцию, устанавливаемую различными правовыми актами полномочных органов РК, компетенция - точно определенный объем прав и обязанностей, которыми наделяется данный орган для выполнения возложенных на него задач и функций;

и) органы государственного управления, за исключением Правительства, поднадзорны органам прокуратуры, эти органы государственного управления обязаны рассматривать касающиеся их акты прокурорского надзора (протесты, представления и др.) и принимать по ним меры в соответствии с законодательством. В равной степени это положение действует и в отношении судебных органов;

к) органы государственного управления руководят деятельностью предприятий, учреждений и организаций. С учетом этого определяются их права, обязанность и ответственность, место и роль, взаимоотношения в системе государственного аппарата. Каждый нижестоящий орган управления подчиняется соответствующему вышестоящему органу.

По характеру компетенции органы государственного управления подразделяются на органы общей, отраслевой и внутриотраслевой компетенции:

Органы общей компетенции руководят на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер управления, обеспечивают там экономическое, социально-культурное развитие (акиматы областей, городов, районов, сельских округов).

Органы отраслевой компетенции осуществляют руководство подчиненными им отраслями (например, Министерство сельского хозяйства РК).

Органы межотраслевой компетенции выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления (например, Министерство труда и социальной защиты населения РК).

Органы внутриотраслевой компетенции руководят в рамках отраслей порученными участками работ (территориальные органы министерств).

По порядку разрешения подведомственных вопросов различают коллегиальные и единоличные органы.

Система органов государственного управления - взаимосвязанная совокупность органов государственного управления, упорядоченная по наиболее существенным, определяющим признакам.

Система органов государственного управления, как правило, строится применительно к административно-территориальному делению страны и с учетом некоторых других факторов и обстоятельств (например, отраслевого и межотраслевого подходов к управлению народнохозяйственными структурами, организационных и технических факторов и т.п.).

1. Высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти РК - Правительство РК;

2. Центральные исполнительные органы РК: министерства, агентства, комитеты (например, Комитет национальной безопасности), центральные исполнительные органы, не входящие в состав Правительства (например, Национальная комиссия по ценным бумагам);

3. Местные исполнительные органы - акиматы областей, городов, районов, сельских округов;

4. Органы непосредственного управления объединениями, учреждениями, организациями (администрация предприятий, учреждений организаций).

Правительство - высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти государства. В соответствии с Конституцией РК Правительство осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом РК, а также подотчетно Парламенту. Правительство образуется Президентом Республики. В состав Правительства входят члены Правительства - Премьер-

министр, его заместители, министры и иные должностные лица республики. Премьер-министр назначается Президентом РК с согласия Парламента. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Республики Казахстан Премьер-министром республики в десятидневный срок после назначения Премьер-министра. Порядок деятельности Правительства определяется Конституционным Законом РК «О Правительстве РК» от 18.12.95 г.

Правительство РК по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории республики.

Правительство РК наделяется полномочиями, отнесенными к компетенции исполнительной власти, это:

разработка основных направлений социально-экономической политики, безопасности;

- обеспечение общественного порядка, обороноспособности;

- руководство центральными и местными исполнительными органами;

- подготовка и представление Парламенту республиканского бюджета, обеспечение его исполнения и отчет об этом;

- управление государственной собственностью;

- внесение в Мажилис проектов законов и обеспечение их выполнения,

- выработка мер по проведению внешней политики.

Правительство РК на основе и во исполнение законов и иных актов Парламента, указов, постановлений и распоряжений Президента РК издает постановления, организует и проверяет их исполнение непосредственно или через подведомственные ему органы.

Члены правительства коллегиально ответственны за решения, принимаемые правительством, даже, если они не голосовали за их принятие, но не заявили незамедлительно о своем несогласии.

Правительство РК действует в пределах срока полномочий Президента и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом, продолжая выполнять свои обязанности до формирования нового состава правительства.

Президент может по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий правительства и освободить от должности любого его члена.

Освобождение от должности премьер-министра означает прекращение полномочий всего правительства.

Министерство - является центральным исполнительным органом республики, осуществляющим руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также в пределах, предусмотренных законодательством - межотраслевую координацию (например, Министерство государственных доходов).

Министерства образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом РК. Министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом.

Правовой статус министерств закреплен в различных законах, регулирующих те или иные сферы деятельности, в подзаконных актах (например, положение «О Министерстве государственных доходов», утвержденное постановлением Правительства РК от 20 октября 1998 г.).

Заместители министров назначаются, как правило, правительством по представлению премьер-министра. Кроме того, в министерствах образуются коллегии как консультативные, координационные и совещательные подразделения, которые могут принимать решения, проводимые в жизнь приказами министра.

В структуре министерства образуются департаменты, главные управления (управления), комитеты, которые осуществляют непосредственное управление порученными сферами деятельности министерства.

Министерства, как правило, имеют территориальные подразделения, которые находятся в двойном подчинении: соответствующему министерству по вертикали и местной администрации - по горизонтали (например, отделы образования, финансовые отделы и др.).

Министерства несут ответственность за состояние и дальнейшее развитие порученных им отраслей управления, научно-технический прогресс, наиболее полное удовлетворение потребностей государства во всех видах продукции этих отраслей.

Министерства осуществляют руководство порученными отраслями, они полномочны, решать все вопросы в пределах предоставленных им прав, призваны в своей деятельности осуществлять контакты и деловое сотрудничество с другими министерствами и ведомствами в разработке и решении межотраслевых вопросов.

Министерства в пределах своей компетенции издают акты на основе и во исполнение законов и иных решений вышестоящих органов государственной власти и управления, указов Президента.

Акты министерств издаются в форме приказов, инструкций, указаний.

Будучи центральным органом исполнительной власти, министерства наделены различными полномочиями, например: выдают разрешения (лицензии) на различные виды деятельности (МВД выдает разрешение на приобретение и хранение оружия, Министерство финансов - на выпуск ценных бумаг и др.); регистрируют различные объекты (предприятия, общественные и религиозные объединения, жилые строения); осуществляют надзорные и контрольные функции (финансовый контроль со стороны Министерства финансов); нормотворческая деятельность (разработка проектов законов в пределах своей компетенции); правоприменительная деятельность (по вопросам административного производства) и др.

Агентство - центральный исполнительный орган РК, не входящий в состав Правительства. Образуется, реорганизуется и упраздняется 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 функции (например, Агентство РК по чрезвычайным ситуациям, Агентство РК по регулированию естественных монополий и защите конкуренции, Агентство РК по инвестициям и т.д.).

Структура агентства утверждается его руководителем - председателем, и состоит, как правило, из департаментов и управлений. Актами агентства являются приказы председателя агентства.

Ведомство - орган, который выполняет отдельные межотраслевые, управленческие либо специальные подотраслевые функции в рамках министерства. Зачастую это разрешительные, контрольные и надзорные функции.

Среди ведомств можно выделить две основные группы:

- создаваемые при правительстве

- образуемые и действующие в составе министерств (Комитет уголовно-исполнительной системы при МВД РК; Комитет налоговой полиции министерства государственных доходов).

Ведомства первой группы образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом, второй группы - как Президентом, так и Правительством.

Президент Республики Казахстан - в соответствии с Конституцией РК Президент РК является главой государства, гарантом Конституции РК, прав и свобод человека и гражданина, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. В порядке, установленном Конституцией РК, он принимает меры по охране суверенитета РК, ее независимости и государственной целостности.

Президент республики обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

Президент РК избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами республики на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 7 (семь) лет.

Президентом РК может избран гражданин республики по рождению, не моложе 35 (тридцати пяти) лет, свободно владеющий государственным языком и проживающий в Казахстане не менее 15 лет (пятнадцати) лет. Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом РК более двух раз подряд. Президент Республики Казахстан может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни. Внеочередные выборы нового Президента РК при этом должны быть проведены в двухмесячный срок с момента досрочного прекращения полномочий Президента Республики.

Конституция РК, указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона, «О Президенте Республики Казахстан» от 26.12.95 г., устанавливают правовые, организационные, социальные гарантии.

Правовые гарантии деятельности Президента заключаются в том, что он правомочен:

- выступать от имени народа и государства;
- быть гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции;
- обеспечивать согласованное функционирование всех ветвей государственной власти.

В пределах своих полномочий Президент:

- обеспечивает государственный суверенитет РК, права и свободы человека и гражданина;
- представляет интересы Республики Казахстан в международных отношениях и внутриполитической жизни;
- учреждает институты и органы государственной власти и управления;
- издает указы и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории республики.

Организационные гарантии состоят в том, что Президент:

- назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент;
- правомочен прекратить досрочно в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией, полномочия Парламента и Правительства;
- влияет на систему организации исполнительной и других ветвей власти;
- председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам;
- формирует администрацию Президента.

Социальные гарантии обеспечивают:

- защиту чести и достоинства, обслуживание и охрану Президента и членов его семьи за счет государства;
- регулярную связь с народом через институты выборов, непосредственно гражданами, обладающим активным избирательным правом, референдума и ежегодного обращения с посланием к народу.

Ответственность как элемент административно-правового статуса Президента имеет свои особенности.

Президент Республики Казахстан несет ответственность в соответствии со статьей 47 Конституции за действия, совершенные при исполнении своих, обязанностей, только в случае государственной измены и может быть отрешен от должности Парламентом.

Местные исполнительные органы.

В соответствии с административно-территориальным устройством Республики Казахстан, исполнительная власть осуществляется ее органами, возглавляемыми акимами.

Аким - должностное лицо, возглавляющее местный исполнительный орган соответствующей административно-территориальной единицы. Является представителем Президента и Правительства Республики.

Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики по представлению Премьер-министра. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом РК.\* Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должности.

Акимы всех административно-территориальных единиц наделяются полномочиями государственно-распорядительного характера, принимают решения, имеющие обязательную силу на соответствующей территории: область, район, город, район в городе и т.д.

К основным направлениям деятельности акимов относятся:

- разработка и представление на утверждение маслихата проектов программ экономического и социального развития соответствующей административно-территориальной единицы и обеспечение их исполнения;

- представление на утверждение маслихата проекта бюджета и обеспечение его исполнения;

- управление коммунальной собственностью;

- назначение на должность и освобождение от нее руководителей структурных подразделений местной администрации;

\* Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию от 7 октября 1998 г.

- координация деятельности организаций по управлению коммунальной собственностью в соответствии с полномочиями, делегированными вышестоящим исполнительным органом;

- регулирование земельных отношений в соответствии с земельным законодательством РК;

- принятие решений о ссудах, займах и других долгосрочных обязательствах.

При акиме может быть создан консультативно-совещательный орган - коллегия, состав которой утверждается акимом.

По вопросам, отнесенным к его ведению, аким принимает постановления и распоряжения.

Деятельность местных исполнительных органов осуществляется на принципах:

- подотчетности Президенту и правительству, вышестоящим главам администрации;

- подконтрольности соответствующему представительному органу по вопросам его ведения;

- законности;

- единоначалия;

- обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан;

- самостоятельности и независимости в пределах своей компетенции;

- сочетания государственных и местных интересов;

- ответственности за свою деятельность и принимаемые решения.

Для организационного, правового и материально-технического обеспечения деятельности акимов создается аппарат.

#### **§ 4. Государственные служащие**

Каждый государственный или общественный орган, каждое предприятие или учреждение представляет собой коллектив людей, определенным образом организованных для осуществления той или иной общественно полезной деятельности. Каждый работающий в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении, входит в его коллек-

тив, 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, финансовых, гражданских и др.

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 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). Поэтому люди, работающие в органах государственного управления, являются государственными служащими, а выполняемая ими работа есть государственная служба. И соответственно, лица работающие в общественных организациях и объединениях, являются служащими данных общественных формирований.

Согласно закону РК «О государственной службе» от 23 июля 1999 г. государственная служба - деятельность государственных служащих по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти.

Вообще же государственная служба является видом социальной деятельности людей, органически связана с государством, оказывает важную роль в жизни нашего общества. Следовательно, служба - понятие социальное и в этом качестве применяется для определения характера и рода деятельности людей, тем самым отражая факт общественного разделения труда.

Существующая учебная литература по административному праву рассматривает понятие государственной службы как в широком, так и в узком смысле слова.

В широком смысле толкования под государственной службой понимается любая работа в государственных органах, предприятиях, учреждениях, организациях, отличная от труда рабочих и крестьян. В узком (собственном) смысле слова - это повседневная трудовая деятельность служащих государственных органов (госаппарата).

Детальное рассмотрение понятия государственной службы в собственном смысле слова позволяет точнее уяснить ее характер как деятельности непроизводительной и отграничить от других форм деятельности людей (например, деятельность по созданию материальных благ в процессе промышленного или сельскохозяйственного производства).

Таким образом, государственная служба представляет собой самостоятельный вид трудовой деятельности людей в рамках государства, урегулирована нормами права, осуществляется на профессиональной основе, за вознаграждение, работниками государственных органов (государственными служащими) в целях реализации задач и функций государства. В связи с этим государственная служба тесно связана с государством и начинается там, где устанавливается должность.

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

Понятие государственной службы включает в себя следующие основные признаки (элементы):

- является одной из сторон (или частей) организационной деятельности государства;
- урегулирована нормами административного, гражданского, трудового, финансового и других отраслей права;
- осуществляется на профессиональной основе за вознаграждение, специально подготовленными работниками - государственными служащими;
- содержанием и целью их деятельности является практическая реализация задач и функций государства

Государственная служба базируется как на общих принципах организации деятельности государства, так и специальных принципах, определяющих ее содержание.

Ст. 3 Закона закрепляет следующие принципы государственной службы:

1. Законности.
2. Казахстанского патриотизма.
3. Единства системы государственной службы, независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви.
4. Приоритета прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства.
5. 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.
6. Добровольности поступления граждан на государственную службу.
7. Профессионализма и компетентности государственных служащих.
8. Равной оплаты труда за выполнение равнозначной работы.
9. Обязательности исполнения решений, принятых вышестоящими государственными органами и должностными лицами в пределах их полномочий, для подчиненных государственных служащих и служащих нижестоящих государственных органов.
10. Подконтрольности и подотчетности государственных служащих.
11. Учета общественного мнения и гласности, за исключением деятельности, составляющей государственные секреты или иную охраняемую законом тайну.
12. Правовой и социальной защищенности государственных служащих.
13. Поощрения государственных служащих за добросовестное, инициативное исполнение должностных обязанностей, выполнение заданий особой важности и сложности.
14. Личной ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственным служащим должностных обязанностей и превышение им своих полномочий.

15. Непрерывности повышения квалификации государственных служащих.

Повседневная деятельность государственных служащих представляет собой особую разновидность трудовой деятельности человека. Исходя из смысла общественного разделения труда на физический и умственный, производительный и духовный (непроизводительный) с вытекающими отсюда организационными и правовыми последствиями, оно хотя и разграничивает одну категорию трудящихся от другой, но не способно объяснить содержание и сущность понятий «рабочий» и «служащий».

Чтобы решить вопрос о разграничении труда рабочих от труда служащих, необходимо прежде всего исходить из первоначальных элементов трудовой деятельности тех и других. Если труд рабочих преимущественно направлен на создание материальных благ в процессе производства и связан с такими объектами, как сырье, материалы, инструмент - для промышленных рабочих, объекты природы - для сельскохозяйственных рабочих, то, анализируя в этом плане труд государственного служащего, можно утверждать, что труд служащего носит иной характер. В процессе своего труда служащий воздействует не на объекты материального мира, не на объекты природы, а на человека, его поведение. Другими словами в этом выражается суть его деятельности, цель которой - практическое осуществление задач и функций государства.

Труд служащего имеет ряд особенностей, которые также позволяют выявить различия его труда от труда рабочего:

- действия государственного служащего в процессе труда вызывают определенные правовые последствия, в силу чего деятельность служащих в основных ее вопросах регулируется правовыми нормами. Деятельность же рабочего в процессе труда не создает никаких юридических последствий;

- характер труда служащего определяется занимаемой должностью в аппарате государственного управления, имеет определенный правовой статус, в то время как труд рабочего, работающего по специальности, требует только тех знаний, которые необходимы для правильного использования орудий и средств производства;

- труд государственного служащего, как правило, не нормирован, а оплата труда - повременная, а труд рабочего стро-

го нормирован, и оплата труда дифференцирована в зависимости от количества и качества работы;

- каждый государственный служащий занимает должность в государственном аппарате посредством строго определенного организационно-правового способа (назначение, выборы или курс), а рабочий - только на основании договора найма.

Из сказанного можно сделать вывод:

Государственный служащий - 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 функций государства.

Закон РК «О государственной службе» дает также понятия:

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

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.

Статья 7 Закона определяет их правовой статус, согласно которому политические государственные служащие занимают политические должности.

К политическим должностям относятся должности, занимаемые политическими государственными служащими:

1. Назначаемыми Президентом Республики Казахстан, их заместители;

2. Назначаемыми и избираемыми палатами Парламента Республики Казахстан и Председателями палат Парламента, их заместители;

3. Являющимися представителями Президента и Правительства в соответствии с Конституцией,

4. Возглавляющими (руководители) центральные исполнительные органы и ведомства, их заместители.

Для административных государственных служащих устанавливаются категории. Категории должностей и порядок отнесения административных должностей по категориям утверждается Президентом республики по представлению уполномоченного органа.

Высшая категория - должности. Премьер-министра; Государственного секретаря; Руководителя администрации Президента; заместителей Премьер-министра.

Первая категория - должности: Руководителя Аппарата Правительства; руководителя государственного органа, непосредственно подчиненного и подотчетного Президенту Республики Казахстан; министров, председателей государственных комитетов, акимов областей; городов республиканского значения и столицы республики; Председателя Центральной избирательной комиссии; заместителей руководителей Администрации Президента и Аппарата Правительства; помощников и советников Президента Республики; представителей Президента; руководителей аппаратов Палат Парламента; руководителей структурных подразделений Администрации Президента; руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства.

Вторая категория - должности: заместителей руководителей государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту республики; заместителей министров; заместителей председателей государственных комитетов; заместителей акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики; заместителей руководителей аппаратов Палат Парламента; заместителя Председателя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии; заместителей руководителей структурных подразделений, государственных инспекторов Администрации Президента; представителей Правительства; руководителей структурных подразделений аппаратов Правительства и Палат Парламента; помощников и советников Председателя Сената и Председателя Мажилиса Парламента; Премьер-министра и их заместителей; заведующих секторами Администрации Президента; заместителей руководителей иных центральных исполнительных

органов, не входящих в состав Правительства; акимов районов и городов областного подчинения.

Третья категория - должности: руководителей департаментов, агентств, комитетов; начальников управлений и самостоятельных отделов; помощников и советников первых руководителей государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики, министров, председателей государственных комитетов, а также первых руководителей иных центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства и Палат Парламента;

Четвертая категория - должности: заместителей начальников департамента, агентств, комитетов, управлений самостоятельных отделов и начальников отделов государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики, министров, государственных комитетов, а также иных центральных исполнительных, не входящих в состав Правительства; руководителей управлений, отделов, служб местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы.

Пятая категория - должности: заместителей акимов районов и городов областного подчинения, главных ведущих специалистов государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики, министров, государственных комитетов, а также иных центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, руководителей управлений, отделов, служб местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы республики; главных и ведущих специалистов аппаратов маслихатов, местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы республики.

Шестая категория - должности: руководителей управлений, отделов, служб районных и городских областного значения, районных в городах местных исполнительных органов; руководителей структурных подразделений аппаратов маслихатов районов, городов областного значения; специалистов управлений, отделов, служб областных городов республиканского значения и столицы местных исполнительных органов, сельских, поселковых, городских районного подчинения местных исполнительных органов, аппаратов маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы.

Седьмая категория - должности: специалистов районных, городских областного подчинения, районных в городах местных исполнительных органов, сельских, поселковых, городских районного подчинения местных исполнительных органов, их отделов, аппаратов маслихатов районов, городов областного значения.

Исходя из уровня профессиональной подготовки и квалификационных требований к должностям, государственным служащим присваиваются классы. (Положение о квалификационных классах государственных служащих утверждено указом Президента РК от 12.07.97 г.).

Квалификационные классы государственным служащим высшей, первой и второй категории присваиваются в соответствии с занимаемой должностью, уровнем профессиональной квалификации и результатами работы.

Очередные квалификационные классы государственным служащим третьей - седьмой категории устанавливаются по результатам аттестации.

1. Государственный служащий не вправе:

1) Быть депутатом представительных органов и членом органов местного самоуправления;

2) Заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

3) Заниматься предпринимательской деятельностью, в том числе участвовать в управлении коммерческой организацией, независимо от ее организационно-правовой формы, если непосредственное участие в управлении коммерческой организацией не входит в его должностные обязанности. в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

4) Быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе, либо непосредственно ему подчиненном или подконтрольном;

5) Использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения его служебной деятельности, другое государственное имущество и служебную информацию;

6) Участвовать в действиях, препятствующих нормальному функционированию государственных органов и выполнению служебных обязанностей, включая забастовки;

7) В связи с исполнением должностных полномочий пользоваться в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

2. Государственный служащий в порядке, установленном законодательством, в течение месяца после вступления в должность обязан на время прохождения государственной службы передать в доверительное управление находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций и иное имущество, использование которого влечет получение доходов, за исключением денег, законно принадлежащих этим лицам, а также иного имущества, переданного в имущественный наем.

Государственный служащий имеет право получать доход от переданного в доверительное управление имущества, в том числе в форме вознаграждения, дивидендов, выигрышей, доходов от сдачи в аренду имущества и других законных источников.

3. Государственный служащий не может занимать должность, находящуюся в непосредственной подчиненности должности, занимаемой его близкими родственниками (родителями, супругами, братьями, сестрами, детьми) или свойственниками (братьями, сестрами, родителями и детьми супругов), за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

4. На государственную службу не может быть принято лицо:

1) Признанное в установленном порядке недееспособным или ограничено дееспособным;

2) Лишенное судом права занимать государственные должности в течение определенного срока;

3) В соответствии с заключением медицинского учреждения имеющее заболевание, препятствующее выполнению должностных полномочий, в случаях, когда специальные требования к состоянию здоровья для занятия соответствующих должностей установлены в квалификационных требованиях;

4) Отказавшееся принять на себя ограничения, установленные законом, в целях недопущения действий, которые могут привести к использованию их статуса и основанного на нем авторитета в личных, групповых и других неслужебных интересах;

5) Которое в течение года перед поступлением на государственную службу привлекалось к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения;

6) На которое в течение года перед поступлением на государственную службу налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение;

7) Имеющее судимость, которая ко времени поступления на государственную службу не погашена или не снята в установленном законом порядке.

5. Непредставление или искажение указанных сведений является основанием для отказа в приеме на государственную службу.

Лица, поступающие на государственную службу, должны отвечать следующим требованиям:

1. Обладать гражданством Республики Казахстан;

2. Быть не моложе восемнадцати лет, если иное в отношении соответствующих должностей не установлено законодательством республики;

3. Обладать необходимым образованием, уровнем профессиональной подготовки и соответствовать установленным квалификационным требованиям.

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.

Занятие административной государственной должности осуществляется после прохождения гражданами обязательной специальной проверки.

Дополнительные требования, предъявляемые для поступления на политическую государственную службу, определяются Президентом Республики Казахстан.

За неисполнение и ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение государственной и трудовой дисциплины, а равно за несоблюдение установленных Законом ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, на государственного служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания:

1. Замечание;

- 2 Выговор,
- 3 Строгий выговор,
- 4 Предупреждение о неполном служебном соответствии;
5. Увольнение с занимаемой должности.

Дисциплинарное взыскание:

1 Налагается лицами, имеющими такое право в соответствии с должностными полномочиями;

2. Не может быть наложено за деяние, совершение которого влечет предусмотренную законом иную ответственность;

3. Налагается в порядке, определяемом нормативными 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 сомнениях в правоммерности полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю и руководителю, давшему распоряжение. В случае, если вышестоящий по должности руководитель письменно подтверждает данное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить, если выполнение его не влечет действий, которые относятся к уголовно наказуемым деяниям. Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

Государственные служащие в случае совершения ими преступлений и иных правонарушений несут соответственно уголовную, административную, материальную ответственность на основаниях и в порядке, установленных законодательством.

## **§ 5. Общественные объединения**

Конституция РК представляет гражданам право на свободу объединений (статья 23).

Общественные объединения граждан - это негосударственные объединения граждан РК, основанные на доброволь-

ном членстве, способствующие развитию политической активности и самостоятельности граждан, удовлетворению их разнообразных интересов.

Общественными объединениями - согласно Закону РК от 31.05.96 г. «Об общественных объединениях» признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, созданные на добровольной основе для достижения ими общих целей, не противоречащих законодательству». Общественные объединения являются некоммерческими организациями. Общественными объединениями признаются:

1. Политические партии;
2. Массовые движения;
3. Профсоюзы;
4. Женские организации;
5. Ветеранские организации;
6. Организации инвалидов;
7. Молодежные организации;
8. Детские организации;
9. Научно-технические общества;
10. Культурно-просветительные общества;
11. Физкультурно-спортивные и иные общества;
12. Творческие союзы;
13. Землячества;
14. Фонды.

Они создаются в целях:

1. Реализации и защиты гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав и свобод;
2. Развития активности и самостоятельности граждан, их участия в управлении государственными и общественными делами;
3. Удовлетворения профессиональных и любительских интересов;
4. Развития научного, технического и художественного творчества;
5. Охраны здоровья населения, участия в благотворительной деятельности;
6. Проведения культурно-просветительской, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы;
7. Охраны природы, памятников истории и культуры;

8. Патриотического и гуманистического воспитания;
9. Расширения международных связей, укрепления мира и дружбы между народами;
10. Осуществления иной деятельности, не запрещенной законом.

Общими признаками рассматриваемых организаций является то, что они:

1. Представляют собой организационно оформленные добровольные объединения, то есть имеют определенную структуру и систему самоуправления, на основе которой осуществляют свои уставные задачи;

2. Выступают от имени представляемой ими общественности (членов организации либо групп граждан, имеющих общие интересы, но не объединенных формальным членством единого общественного формирования);

3. Они действуют на основании надлежаще принятых и зарегистрированных уставов и положений, а в некоторых случаях и в соответствии с нормативными актами государственных органов, уполномочивающих их на осуществление определенных функций государственного управления.

4. Решения принимаются указанными организациями по общему правилу, не носят властного характера и не имеют обязательной силы, они действуют в пределах данной организации.

Общественные объединения от других организационных образований в обществе отличаются следующим:

- Они создаются только в добровольном порядке и, как правило, гражданами для удовлетворения различных потребностей; занимаются хозяйственно-коммерческой деятельностью или оказанием услуг в социально-культурной сфере в целях обеспечения уставных задач;

- Не имеют государственно-властных полномочий.

Административно-правовые нормы, регулирующие деятельность общественных объединений, содержатся в различных нормативно-правовых актах, в соответствии с которыми под общественным объединением понимается добровольное формирование, возникшее в результате свободного волеизъявления граждан, объединившихся на основе общности интересов. Следует отметить условность данного определения, поскольку общественные объединения могут создаваться не

только гражданами, но и действующими общественными образованиями. Понятие «общественное объединение» распространяется на большой круг образований - от обществ филателистов до политических партий. Классифицировать их можно по различным основаниям:

- по территории деятельности (международные, республиканские, региональные, местные);
- в зависимости от состава учредителей (создаваемые гражданами или действующими общественными объединениями);
- по месту регистрации уставов (в Министерстве юстиции или в его территориальных органах).

В Законе «Об общественных объединениях» указаны условия образования общественных объединений, предъявляемые к ним требования. Так, в ст. 5 указывается, что запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики Казахстан, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований. Данные требования, предъявляемые к общественным объединениям, закреплены и в Основном законе республики - Конституции, в ст. 5.

В статье 7 Закона закреплён статус общественных объединений. Так, на территории Республики Казахстан могут создаваться республиканские, региональные и местные общественные объединения. Для того, чтобы соответствовать статусу республиканского общественного объединения, "необходимо, чтобы соответствующее объединение имело свои структурные подразделения, филиалы и представительства) на территории более половины областей Республики Казахстан. Общественные объединения, имеющие свои структурные подразделения на территории менее, чем половина областей республики, отнесены к категории региональных. Если общественное объединение действует в пределах одной только области, то оно относится к категории местных.

Деятельность общественных объединений основывается на принципах:

1. Добровольности;

2. Равноправия их членов (участников)
3. Самоуправления;
4. Законности и гласности;
5. Невмешательства в деятельность государственных органов и наоборот.

Денежные средства общественных объединений формируются из вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставами, добровольных взносов и пожертвований, поступлений от проведения в соответствии с уставами лекций, выставок, спортивных и иных мероприятий, потерей, доходов от производственной, хозяйственной и издательской деятельности, других не запрещенных законом поступлений.

На работников аппарата общественных объединений распространяется законодательство о труде, а также законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании трудящихся.

Порядок образования и прекращения их деятельности.

Создаются по инициативе их учредителей - для создания большинства общественных объединений необходимо волеизъявление не менее 10 физических лиц.

В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица - общественные 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 указанных решений оно считается созданным:

- осуществляет свою уставную деятельность;
- приобретает права, за исключением прав юридического лица;
- принимает на себя обязанности, предусмотренные законом.

Права юридического лица общественное объединение приобретает с момента регистрации его в органах юстиции.

С этого момента возникает правоспособность.

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть:

- граждане, достигшие 18 лет;
- юридические лица.

Для государственной регистрации необходимы следующие документы:

- заявление, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа;
- устав;
- выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или собрания;
- сведения об учредителях;
- документ о предоставлении юридического адреса общественного объединения;
- документ об уплате регистрационного фонда;
- протоколы учредительных съездов.

Специальное место в Законе «Об общественных объединениях» отводится уставу. Так, в соответствии со статьей 15 устав должен предусматривать:

1. Наименование, предмет и цели деятельности общественного объединения;
2. Членство (участие), условия и порядок приобретения и утраты членства, права и обязанности членов общественного объединения;
3. Организационную структуру общественного объединения, правовое положение структурных подразделений (филиалов, представительств) и территорию, в пределах которой осуществляет свою деятельность;
4. Порядок формирования, компетенцию и сроки полномочий руководящих органов, местонахождение постоянно действующего руководящего органа общественного объединения;
5. Источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;
6. Порядок внесения изменений и дополнений в устав;
7. Порядок реорганизации и ликвидации общественного объединения, судьбу его имущества в случае ликвидации.

Столь подробная правовая регламентация порядка составления и оформления устава общественного объединения позволит последним организовать свою деятельность, без особых проблем решать вопросы взаимодействия со своими структурными подразделениями.

При совершении общественными объединениями противоправных действий, занятий противоуставной деятельностью возможно их привлечение к административной ответственности. Мерами взыскания могут быть предупреждение со стороны органа, зарегистрировавшего устав; штраф, безвозмездное изъятие имущества, лишение лицензии на определенный вид деятельности и некоторые другие меры взыскания.

Мерой взыскания может быть и прекращение деятельности (ликвидация) объединений, которое производится только по решению суда в случае систематического занятия противоуставной или противозаконной деятельностью, а также совершения единичных действий, имеющих большую общественную опасность.

Помимо суда, решение о прекращении деятельности (ликвидации или реорганизации) может быть принято соответствующими органами управления самих общественных объединений.

### **Вопросы для повторения**

1. Что понимается под субъектом административного права.
2. Назовите субъекты административного права.
3. Чем определяется административно-правовой статус граждан.
4. Что такое административная правоспособность и дееспособность.
5. Кто считается иностранным гражданином и лицом без гражданства. Каково их правовое положение.
6. Что понимается под исполнительным органом.
7. Каковы основные черты исполнительных органов.
8. Какова система исполнительных органов.
9. Дайте понятие министерства, агентства, ведомства.
10. Что понимается под государственной службой.
11. Кто такие административно-государственные служащие и политические государственные служащие.
12. Назовите принципы государственной службы.
13. Что такое общественные объединения.
14. Какие виды общественных объединений вы знаете.

15. Каковы основы права и обязанности политических партий.

16. Кто такой аким.

17. Административно-правовой статус Президента РК.

### Литература

1. Конституция РК, с дополнениями и изменениями, 1998 г. Разделы 2, 3, 5, 7, 8.

2. Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона, от 26.12.95 г. «О Президенте Республики Казахстан».

3. Указ Президента РК, имеющий силу конституционного закона, от 18.12.95 г. «О Правительстве Республики Казахстан».

4. Закон РК, от 10.12.93 г. (с изменениями и дополнениями) «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан».

5. Закон РК, от 20.12.91 г. с изменениями и дополнениями от 3.10.95 г. «О гражданстве Республики Казахстан».

6. Закон РК, от 31.05.96 г. «Об общественных объединениях». САПП. 1996 г.

7. Закон РК, от 02.07.96 г. «О политических партиях». САПП. 1996 г.

8. Закон РК, от 09.04.93 г. «О профсоюзах».

9. Закон РК, от 15.01.92 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях».

10. Закон РК «О государственной службе». Казахстанская правда от 23 июля 1999 года.

11. Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 19.07.95 г. «О государственном предприятии».

12. Указ Президента, имеющий силу закона, от 17.04.95 г. «О государственной регистрации юридических лиц» (с изменениями и дополнениями). Сборник нормативных актов по административному праву РК. Алматы. «Борки», 1997.

13. Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 19.06.95 г. «О правовом положении иностранных граждан в Республики Казахстан».

14. Указ Президента РК, от 22.01.99 г. «О структуре Правительства РК».

15. Указ Президента РК, от 14.09.96 г. «Об отнесении отдельных должностей государственных служащих к категории должностей, установленных указом Президента РК, имеющим силу закона, «О государственной службе». САПП, 1996.

16. Положение о квалифицированных классах государственных служащих. Утверждено указом Президента РК от 12.07.97 г. САПП. 1997.

17. Сборник нормативных актов по административному праву Республики Казахстан. Алматы. «Борки», 1997.

18. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Часть 1. М., Изд. «Теис», 1995 г., Глава 9.

19. Корнев А.П. Административное право России. Часть 1. М., 1996 г. Главы 9, 10.

20. Манохин В.Н. и др. Российское административное право. М., Юрист. 1996 г. Глава 10.

21. Уваров В.Н. Государственная служба. Алматы, 1996.

## Глава V. Формы и методы государственного управления

### § 1. Понятие и формы государственного управления

Функции и методы государственного управления составляют его содержание. И, естественно, любое содержание должно иметь определенную форму, то есть свое выражение.

Следовательно, под формой управленческой деятельности следует понимать тот или иной способ внешнего выражения ее содержания.

Категория формы управления имеет весьма важное значение не только в теоретическом, но и в практическом смысле. Именно только в соответствующей форме метод управления реально выполняет роль способа (средства) управляющего воздействия. Иными словами, форма дает соответствующую характеристику методам управления, а через них и функциям управления. Поскольку же в формах практически реализуются функции и методы управления, они и есть внешнее проявление управленческой деятельности, способ выражения содержания управленческой деятельности в конкретных условиях. Форма - это то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление.

Естественно, что действия, совершаемые органами государственного управления, весьма разнообразны, как и разнообразны поставленные задачи. Вместе с тем это не означает, что каждый орган полностью самостоятелен в выборе способа своих действий. Все формы управленческой деятельности прямо или косвенно predeterminedены в своей основе теми нормативами, с помощью которых государство регламентирует деятельность аппарата управления.

Надо полагать, что общая регламентация форм управленческой деятельности не создает препятствий для свободного выбора самим органом управления той из установленных форм, которая в соответствующей ситуации представляется наиболее целесообразной и эффективной.

Различные формы управленческой деятельности имеют определенный юридический аспект, в чем усматривается их прямая связь с правовыми формами государственной деятельности, то есть с правоустановлением, правоприменением и охраной права. Это означает, что в процессе государственного

управления соответствующие субъекты (органы управления или должностные лица) самостоятельно устанавливают подзаконные нормы права, исполняют прямые требования закона и организуют применение правовых норм, в необходимых случаях осуществляют правоохранительные юрисдикционные функции, то есть используют правовые формы.

Таким образом, понятие формы управленческой деятельности имеет не только теоретическое значение, но и практическое, так как правильное понимание существа процесса правоприменительной деятельности предопределяет механизм реализации соответствующей нормы права.

Говоря о формах управления, необходимо учитывать, что они могут выступать в роли:

а) форм реализации исполнительной власти;

б) форм государственно-управленческой деятельности;

В формах группы «а» внешнее выражение получает сама исполнительная власть со всеми своими атрибутами. Это формы управления в собственном смысле.

Формы группы «б» следует понимать в широком смысле, то есть как всю совокупность совершаемых в процессе функционирования исполнительных органов или должностных лиц действий, включая и те, которые не носят характер прямого юридического воздействия. Как более общая категория они включают в свой состав формы реализации исполнительной власти, но могут пониматься и более узко, то есть как совокупность действий, совершаемых исполнительными органами (их аппаратами) за рамками непосредственного управляющего воздействия.

Обобщая изложенные положения, можно сделать вывод, что под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

В том случае, если такого рода управленческие действия влекут последствия юридического характера или имеют определенное юридическое значение, их обобщенно можно представить в качестве административно-правовых норм.

Формы управленческой деятельности весьма разнообразны. А это значит, что единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

## Формы управленческой деятельности

На выбор тех или иных форм управления оказывает влияние множество обстоятельств. Среди них такие факторы, как:

- характер компетенции данного органа (должностного лица);
- особенности объекта управляющего воздействия (например, влияние формы собственности);
- характер решаемых в процессе управленческой деятельности вопросов;
- характер вызываемых данными действиями последствий и т.п.

Поэтому большинство форм управленческой деятельности достаточно полно регламентированы юридически. В максимальной степени регламентированы формы реализации исполнительной власти. Наиболее типичны в этом смысле, прежде всего, действия исполнительных органов (должностных лиц) по подготовке и изданию правовых актов, влекущих ярко выраженные юридические последствия.

Формы, не влекущие юридических последствий, регламентированы в значительно меньшей степени. Исполнительным органам (должностным лицам) предоставляется возможность самостоятельного выбора их, но с условием, что такого рода формы деятельности, во-первых, не выходят за рамки общих требований законности и, во-вторых, соответствуют компетенции данного субъекта управления (например, проведение собраний, совещаний, консультаций и т.д.).

Нормы, регламентирующие формы управленческой деятельности, содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус исполнительного органа (должностного лица). К ним, в частности, можно отнести положения о министерствах, ведомствах, комитетах, должностные инструкции, функциональные обязанности и т.п.

Внутриорганизационная деятельность субъектов исполнительной власти может регламентироваться административно-правовыми нормами, содержащимися в различного рода нормативных документах (уставах, инструкциях, положениях и др.).

Формы управленческой деятельности можно классифицировать по различным основаниям, но наибольшее распространение получило разделение их на правовые и неправовые. Как правило, различаются они по характеру вызываемых последствий. Правовые формы всегда приводят к ярко выраженным юридическим последствиям. Неправовые формы прямых юридических последствий не влекут. Так, реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме, а государственно-управленческая деятельность может быть выражена в обеих формах.

К числу правовых форм управленческой деятельности относят:

- издание нормативных актов;
- издание индивидуальных нормативных актов;
- заключение административных договоров;
- совершение административно-процессуальных действий;
- совершение других юридически значимых действий.

Издание нормативных актов - это нормотворческая деятельность по постепенному урегулированию возникающих в процессе повседневной деятельности общественных отношений. Например, издание законов, указов Президента, имеющих силу закона, постановлений Правительства и др.

Издание индивидуальных (административных) актов - это, в большей части, правоприменительная деятельность, то есть деятельность по адресному применению норм права (применение штрафных санкций к предприятиям, загрязняющим окружающую среду, к административно-виновным должностным лицам, правонарушителям, директивные письма, конкретные указания должностным лицам).

Заключение административных договоров - то есть таких договоров, где одна из сторон наделена государственно-властными полномочиями (договор найма жилплощади, временная регистрация в гостинице, контракт и др.).

Совершение административно-процессуальных действий. Эта деятельность направлена на решение конкретных юридических дел и достаточно полно урегулирована процессуальными нормами. Раскрывая это понятие, необходимо выделить основные признаки процесса:

- это деятельность, в которой реализуются властные полномочия. В соответствующих отношениях участвуют и граждане и организации, но лидирующая роль принадлежит носителям публичной власти. Властность отличает процесс от разнообразных процедур (организация пресс-конференций, регистрация, голосование и т.д.). В ходе процесса властные полномочия используются для решения вневедомственных дел;

- результатом процессуальной деятельности является решение юридических дел (составление документов, имеющих юридическое значение, прием в гражданство, применение санкций и т.д.);

- процессуальная деятельность (в большей части) регламентируется процессуальными нормами, которые определяют участников процесса, их права и обязанности, последовательность и сроки совершения действий, правила оформления документов, обжалования, исполнения решений.

Совершение иных юридически значимых действий - предполагает появление каких-либо правовых последствий.

Исполнительные органы (должностные лица) могут решать гражданам, общественным объединениям и другим участникам управленческих отношений совершение определенных действий, осуществлять в установленных случаях обязательную государственную регистрацию, выдавать официальные документы типа удостоверений на право вождения транспортных средств, на право приобретения, хранения огнестрельного оружия, право охоты и т.д. Безусловно, юридическая значимость таких действий и их последствий не подлежит сомнению. Но свое выражение они получают, как правило, не прямо, а опосредовано. Так, наделение специальным правами осуществляется на основании уже действующих правовых актов.

К неправовым формам управленческой деятельности относятся:

- осуществление организационных (организационно-технических) действий;

- выполнение материально-технических операций.

Сущность организационных действий и их природа совершенно иные. Как правило, их совершают государственные служащие - административно-управленческие работники, в

действиях которых находит свое практическое выражение повседневная работа, возложенная на данный исполнительный орган. В качестве них могут выступать специалисты, исполнители, функционеры, то есть оперативный персонал данного органа, работающий под непосредственным руководством со стороны должностного лица, возглавляющего этот исполнительный орган. Они занимают служебные должности в его аппарате, работают в соответствии с функциональными обязанностями и полномочиями каждого из них.

Как правило, совершаемые ими действия замыкаются в границах аппарата данного исполнительного органа (например, инспектор либо иного рода специалист структурного подразделения данного органа). В некоторых случаях такой работник наделяется компетенцией внешне властного характера (например, главный бухгалтер, главврач, начальник отделения ТСО, руководитель, глава министерства и т.п.).

С учетом сказанного такие управленческие действия лучше было бы характеризовать как функциональные действия, так как они направлены на обеспечение реализации именно функций данного исполнительного органа в рамках внутриаппаратных служебных отношений.

Выполнение материально-технических операций в принципе может рассматриваться в качестве формы управленческой деятельности с большой «натяжкой». Их роль исключительно вспомогательная (делопроизводство, экспедиция, транспорт, охрана, работа с информацией, исполнение постановлений об административном аресте, доставка в медвытрезвитель и т.д.), а форма выражения - неправовая. Осуществляют их не управленческие работники, а обслуживающий персонал. На них, в частности, не распространяется действие Закона "О государственной службе».

Административно-правовая форма может быть представлена весьма разнообразно, образуя определенную систему действий исполнительных органов (должностных лиц):

а) по степени юридического выражения:

основные (издание правовых актов) и базирующиеся на них, т.е. различные действия влекущие определенные юридические последствия или имеющие определенную юридическую направленность (регистрационные, разрешительные, надзорные, предупредительные, привлекательные, обеспечительные

действия, лицензирование, санкционирование и т.п.). Во всех случаях есть безусловная необходимость учитывать степень их связи с изданием правовых актов управления;

б) по достигнутым результатам: позитивное регулирование (утверждение программ социально-экономического развития и т.п.) либо реакция на негативные явления в сфере государственного управления;

в) по направленности: воздействующие на общественные отношения в сфере государственного управления (внешняя направленность) либо деятельность нижестоящего управленческого аппарата (внутренняя направленность);

г) по объему: общеобязательные или адресованные конкретным объектам;

д) по адресату: либо вся система исполнительной власти (государственного управления), либо упорядочение работы внутри рабочего аппарата данного исполнительного органа (самоорганизация);

е) по характеру и по объему компетенции: процедурные (подготовка и принятие управленческого решения) и процессуальные (скажем, в рамках административного производства);

ж) по субъективному выражению: односторонне выраженные либо двух- и многосторонние (административно-правовые договоры);

з) по инициативе используемые субъектами исполнительной власти по собственной инициативе в силу требований закрепленной за ними компетенцией либо являющиеся реакцией на инициативу других участников управленческих отношений (например, по жалобам граждан);

и) по условиям применения: нормальная по общепринятым понятиям жизнь либо режим чрезвычайного или военного положения ;

к) по отношению к другим субъектам государственной власти, используемые в отношениях с законодательными (представительными) либо судебными органами;

л) по особенностям объекта управляющего воздействия: в зависимости от формы собственности (государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные объекты);

м) по юридическому содержанию: дозволительные, запретительные либо предписывающие.

Таким образом, органы исполнительной власти в основном используют только юридические формы управленческой деятельности.

### Методы государственного управления

Методы государственного управления - разнообразные способы, приемы непосредственного и целенаправленного воздействия органов управления, их должностных лиц на волю и сознание управляемых (подчиненных органов, граждан и других объектов). Методы государственного управления характеризуют следующие признаки:

1) все методы государственного управления формируются по воле государства и производны от нее;

2) как правило, они реализуются в процессе осуществле-

3) используются субъектами государственного управления от имени государства и в его интересах;

4) обладают государственно-властными полномочиями:

5) обычно облакаются в правовую или организационную формы;

6) имеют разностороннюю направленность (в чем проявляется многообразие и сложность процессов управления).

реализации задач и функций управления зависит эффективность государственного управления, поэтому совершенствование этих методов означает улучшение управления.

Методы государственного управления используются для осуществления деятельности, имеющей государственный характер. В связи с этим они преимущественно выражаются в правовых формах управленческой деятельности. Основными методами государственного управления являются убеждение и принуждение. На первом плане выступает убеждение, а затем принуждение. На базе соотношения методов убеждения и принуждения выделяются иные специальные методы государственного управления.

По характеру (содержанию) управляющего воздействия выделяют морально-политические методы (воспитание, моральное поощрение, агитация, пропаганда и др.), организационные методы (координация, согласование, контроль, инспек-

тирование, инструктирование, коллегиальность и единоначалие и др.), социологические методы (интервьюирование, анкетирование, наблюдение, эксперимент и др.), психологические методы (психологическое побуждение, мотивация, авторитет и др.), административные и экономические методы. Существование множества методов обусловлено сложностью процессов управления. Методы не исключают, а дополняют друг друга, так как каждый метод управления характеризуется особым способом реализации одних и тех же функций управления.

В государственном управлении важное место занимают административные и экономические методы. Административные методы характеризуются подчинением воли управляемого воле управляющего, то есть "властью -подчинением", в них наиболее ярко выражена властная природа управленческой деятельности. Использование административных методов позволяет субъекту управления прямо воздействовать на управляемых, добиваться необходимого в управлении подчинения.

Однако это не исключает при использовании административных методов воздействия на управляемых учета интересов последних, напротив, научное управление предполагает учет их интересов. Особую роль административные методы играют в управлении государственной безопасностью, внутренними делами. Административные методы управления классифицируются по:

- форме выражения - подразделяются на административно-правовые (выраженные в правовой форме) и административно-организационные (выраженные в совершении субъектом управления организационных действий);

- по юридическим свойствам - административные методы могут быть нормативными и индивидуальными. К нормативным относятся инструкции, наставления и другие акты, регулирующие деятельность управляемых. К индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений, адресуемых конкретным исполнителям;

- по способу воздействия на поведение субъектов управления административные методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, поощряющие совершение социально полезных действий; запрещающие совершение тех или иных действий;

- по форме предписания - административные методы могут быть подразделены на категорические (императивные), поручительные (например, вышестоящий орган управления поручает выполнение нижестоящему органу функций, которые не входят в его компетенцию) и рекомендательные.

В отличие от административных экономические методы воздействуют на объекты управления не прямо, а косвенно, так как их управляющее воздействие достигается посредством материальных стимулов, создания таких экономических условий, которые побуждают управляемых к должному поведению. Среди экономических методов важная роль принадлежит таким методам, как цена, прибыль, премии, кредит, экономические санкции, хозрасчет.

Административные и экономические методы государственного управления взаимосвязаны. Например, материальное стимулирование оформляется посредством издания полномочными органами юридических актов управления. Поэтому недопустимо противопоставление административных и экономических методов управления.

### **Акты государственного управления**

В любом государственном управлении возникает определенная потребность в правильной, эффективной реализации норм законов, которая осуществляется путем издания нормативных актов управления. Правовое обеспечение соответствующей нормы закона осуществляется на основе акта управления путем оперативного и дифференцированного руководства. С помощью актов управления осуществляется и реализация норм права в ходе решения вопросов управленческой деятельности, обеспечивая должное поведение участников соответствующих правовых отношений. Следовательно, акт управления играет важную роль в установлении и применении правовых норм в процессе государственного управления. Издание актов управления - часть управленческой деятельности, одно из её проявлений.

Таким образом, акты управления отражают общие черты управленческой деятельности и имеют свои особенности, отражающие их правовой характер.

Акт управления употребляется в значении действия, поступка. Именно в этом смысле надо понимать все действия государственных органов, в любой форме выражения. И естественно, они направлены на достижение определенного правового результата, независимо от их применения тем или иным субъектом управления.

Следовательно, акт управления является объективной правовой основой деятельности субъекта управления.

Необходимо отметить, что любая правовая форма имеет определенное значение с присущими ей соответствующими признаками.

К основным признакам акта государственного управления относятся:

1) акт управления имеет юридическую природу, он обладает государственно-властным характером и обязателен для исполнителя,

2) акт государственного управления издается в одностороннем порядке, должностного лица - субъекта государственного управления,

3) акт управления устанавливает обязательные правила поведения, либо регулирует конкретные управленческие отношения,

4) акт государственного управления носит творческий характер, поскольку он направлен на оптимальное разрешение управленческих дел и вопросов,

5) акт государственного управления используется лишь только в тех вопросах, в которых субъект управления компетентен его применять на основе порядка, установленного законом.

Следовательно, акт государственного управления - это юридический акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным, творческим характером, издаваемый в одностороннем порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами в соответствии с установленной процедурой.

Под актами управления в широком смысле слова можно также понимать все действия государственных органов, долж-

ностных лиц, органов общественных организаций и их представителей, которые совещаются ими в ходе исполнительно-распорядительной деятельности и которые отражают сущность этой деятельности.

С точки зрения социального содержания акт управления - это управленческое решение, в котором находят свое непосредственное выражение цели, задачи, функции и методы деятельности субъектов управления.

Юридическое значение актов государственного управления многообразно:

1) они устанавливают, изменяют или отменяют нормы права,

возлагают конкретные, обязанности на субъектов управления или наделяют их определенными правами (например, правом распоряжаться государственными средствами),

3) акты управления могут служить доказательством для суда, основанием для возбуждения судебного дела (об увольнении, о признании недействительным ордера на жилую площадь),

4) акты управления могут быть условием действительности других актов (например, выдача органом внутренних дел разрешения на приобретение гражданином огнестрельного оружия, выдача разрешения предприятию, учреждению, организации на

Необходимо отметить, что акт управления имеет отличительную особенность от закона тем, что он носит подзаконный характер, издается на основе и во исполнение закона. Акт государственного управления не может отменить или изменить закон.

Как правило, акты управления - волевые акты. Это свойство обусловлено социальной природой права и государственного управления и в конечном итоге имеет своим основанием сознательно-волевой характер общественной жизни, где "ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели". Они как и другие правовые акты являются внешним выражением воли, направленной на создание указанных выше юридических последствий.

Акт управления выражает волю органа управления. Кроме того, в актах управления может выражаться как индивидуальная воля одного должностного лица, так и общая воля груп-

пы должностных лиц, где усматривается воля каждого из членов коллективного органа.

Необходимо отметить, что во всех случаях воля, выраженная в актах управления, является государственной.

Властный характер имеют не все действия государственных органов, в результате которых возникают, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения в сфере государственного управления. Например, заключение органами государственного управления гражданско-правовых сделок дает юридический эффект, но подобные акты не являются властными. Надо полагать, что властный характер присущ лишь тем правовым актам государственных органов, которые издаются ими в одностороннем порядке и содержат обязательные к исполнению предписания.

Акты управления - односторонне-властные акты. Момент власти выражается в терминах, как: "обязать", "запретить", "приказываю" и др.

Обязательность предписаний актов управления для издающих их органов находит свое проявление прежде всего в обязанности органов управления организовать исполнение (соблюдение) содержащихся в актах предписаний и проверку их исполнения. Организация исполнения актов и проверка исполнения - неперенные элементы государственно-властных полномочий органов государства. Обязательность предписаний актов управления для органов, их издающих, проявляется и в обязанности этих органов самим соблюдать указанные предписания.

Необходимо подчеркнуть, что акты государственного управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от служебных документов.

Такие документы, как паспорт, служебное удостоверение, диплом и др., сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. А такие служебные документы, как справки, докладные записки и т.п., не имеют юридического значения, но они являются источниками информации. Отличительную особенность акты государственного управления имеют по отношению к актам общественных организаций. Юридическим, государственно-властным характером акты общественных организаций не обладают.

Таким образом, акт государственного управления - это юридический акт, который регулирует общественные отношения, обладающий государственно-властным характером, издаваемый в установленном порядке.

### **Виды административно-правовых актов управления.**

Акты государственного управления подразделяются:

- 1) по юридическим свойствам;
- 2) по сроку действия;
- 3) по территории действия;
- 4) по характеру компетенции органов, издающих акты;
- 5) по органам, издающим акты;
- 6) по форме выражения.

1 По юридическим свойствам акты государственного управления подразделяются на нормативные, индивидуальные (административные), акты смешанного характера.

Нормативный акт - официальный письменный документ, принимаемый уполномоченным органом государства; устанавливает, изменяет или отменяет нормы права. Нормативные акты находятся между собой в строгой иерархической соподчиненности, от которой зависит юридическая сила того или иного нормативного акта; издавать их вправе строго определенные законом органы. Предписания нормативных актов обычно носят более или менее общий характер, направлены на регулирование определенного вида общественных отношений и применяются неоднократно (Законы, Указы, Постановления и др.).

Индивидуальный (или административный) акт - это решение органов государственного управления по конкретным вопросам, входящим в их компетенцию. Индивидуальные акты не содержат общих правил, норм права и являются актами применения права к конкретным случаям (приговор суда, приказ директора об увольнении работника и т.д.).

Акт управления смешанного характера содержит в себе и нормы права, и решения по конкретным вопросам.

2. По сроку действия акты государственного управления подразделяются на акты с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные.

Есть одна особенность у акта управления, если не определен срок действия, то он действует до его отмены. Такие акты государственного управления относятся к группе бессрочных. И если срок действия акта не определен, то он действует непродолжительный период, такие акты управления относятся к категории временных.

3. По территории действия акты государственного управления подразделяются на акты, действующие в масштабе республики и акты, действующие в масштабе административно-территориальной единицы.

Акты государственного управления первого порядка издаются центральными органами, а акты второго вида издаются местными органами. Характерная деталь: акты, издаваемые местными органами управления, не должны противоречить актам вышестоящего порядка.

4 По характеру компетенции органов, издающих акты, подразделяются на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления. Акты общего управления издаются органами управления общей компетенции (Правительство Республики) и обладают большей юридической силой, чем акты межотраслевого и отраслевого управления. Что касается актов межотраслевого управления, то они принимаются органами межотраслевого государственного управления. Такая категория актов государственного управления разрешает вопросы межотраслевого характера. Третья группа актов управления (отраслевые) регулирует общественные отношения и разрешает управленческие дела в конкретной отрасли управления. Акты этой группы издаются министрами, руководителями агентств, ведомств, управлений и т.п.

5. По органам, издающим акты государственного управления, последние подразделяются на:

- 1) постановления;
- 2) решения;
- 3) распоряжения;
- 4) приказы;
- 5) инструкции.

Постановления принимаются в коллегиальном порядке (Постановления Правительства РК).

Решения принимаются как в коллегиальном составе, так и индивидуально (решения маслихатов, акимов).

Распоряжения носят индивидуальный характер (распоряжение Премьер-министра).

Приказы, как правило, исходят от руководителей единоначальных органов (министр, директор и т.д.). Приказ может быть как нормативным, так и индивидуальным.

Инструкция принимается, как правило, руководителем органа государственного управления (министр и др.). Инструкция предписывает определенный порядок исполнения нормативного акта.

б) По форме выражения (письменные, устные, конклюдентные).

Конклюдентные акты выражаются посредством определенных жестов, сигналов, знаков. Таковы, например, жесты сотрудника дорожной полиции, регулирующего движения транспорта и пешеходов; знаки дорожного движения.

### **Требования, предъявляемые к актам государственного управления**

Акты государственного управления, являясь правовой формой осуществления управленческой деятельности, разработаны на общих теориях о закономерностях развития общества. Акты управления, не отвечающие закону, подлежат отмене. Они не могут противоречить указам и другим актам вышестоящих органов государственной власти и управления.

Основные требования, предъявляемые к актам государственного управления:

1. Акт управления должен быть издан полномочным органом и в пределах его компетенции;

2. Акт управления должен приниматься в установленном порядке. Особенности: принимаемые коллегиальными органами акты обсуждаются на заседаниях этих органов при наличии кворума (не менее двух третей) большинства членов;

3. Акт управления должен быть издан по установленной форме и подписан надлежащими должностными лицами. Акт управления должен быть издан в точном соответствии с установленным порядком опубликования и вступления в силу актов управления. Постановления Правительства РК, которые ввиду важности или срочности предусмотренных в них мероприятий подлежат широкому и немедленному обнародованию, публи-

куются в газетах, а в необходимых случаях объявляются также по телевидению и радио или передаются по телеграфу.

В нормативных постановлениях Правительства РК может быть указан срок введения их в действие. В тех случаях, когда в постановлениях Правительства не указан срок введения их в действие, они вступают в силу с момента их подписания.

Ничтожные акты - акты, подлежащие безусловной отмене, ибо в них ничтожно само юридически - властное волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти. Сама по себе ничтожность акта не обнаруживается, а выявляется в результате контрольно-проверочных действий, то есть далеко не всегда в момент издания правового акта. Поэтому о ничтожных актах можно говорить лишь как о чисто теоретической категории. Чаще всего в качестве примера ничтожных актов приводят те из них, которые издаются с явным нарушением компетенции данного исполнительного органа (должностного лица). Но, как правило, некомпетентность, проявленная при этом, обнаруживается в дальнейшем, например, по протесту прокурора, по жалобе гражданина, по реакции вышестоящего исполнительного органа и т.п.

Акты управления с административной санкцией - это нормативные акты, регламентирующие поведение всех граждан и должностных лиц в ряде областей общественной жизни, имеющие важное значение и обеспечивающие возможность применения такой формы государственного принуждения, как административная санкция.

Принятие подобных актов имеет своей целью охрану государственных и общественных интересов, всех форм собственности, прав, свобод и законных интересов граждан, их безопасности, общественного порядка.

В связи с этим эти органы снабжены санкциями, применение которых затрагивает интересы граждан, должностных лиц или организаций.

Устанавливать подобные акты, предусматривающие административные санкции, вправе Парламент, Президент, Правительство (за нарушение которых предусмотрена административная ответственность (санкция) в соответствии с Законом РК «О местных представительных и исполнительных органах РК» от 10 декабря 1993 года), а также маслихаты.

Статья 41 Закона гласит: Областное, районное, городское, маслихат-собрание депутатов вправе принимать обязательные правила, за нарушение которых установлена административная ответственность по следующим вопросам:

- застройка территории населенных пунктов;
- охрана и содержание земель, лесов, водных ресурсов, уникальных объектов и природы, а также памятников истории и культуры;
- торговля в общественных местах;
- общественный порядок, пожарная и дорожная безопасность на водах;
- меры по предотвращению эпидемий и эпизоотий;
- охрана инженерных коммуникаций;
- санитарная очистка территорий;
- использование рекламы, вывесок, объявлений и других информационных материалов;
- пользование общественным транспортом;
- благоустройство территории, содержание и защита зеленых насаждений;
- содержание домашних животных;
- парковка автотранспорта;
- общественный порядок в условиях стихийных бедствий или других чрезвычайных условиях, мероприятия по предупреждению и ликвидации их последствий.

Правила вступают в силу не менее чем за две недели до их обнародования за исключением правил по борьбе со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями, которые вступают в силу незамедлительно.

Соблюдение обязательных правил контролируется маслихатом и местной администрацией.

### **Вопросы для повторения**

1. Что такое акт государственного управления.
2. Чем отличается акт управления от документов, удостоверяющих личность, служебных документов, актов судебных органов.
3. На какие виды подразделяются правовые акты управления.
4. Чем нормативный акт отличается от индивидуального.

5. Что такое правовой акт с административной санкцией и каковы его особенности.
6. Какие требования предъявляются к актам государственного управления.
7. Что такое форма государственного управления.
8. Виды форм государственного управления.
9. Что понимается под методами государственного управления. Их классификация.

### **Литература**

1. Конституция РК. Алматы, 1995 г. Разделы III, V, VIII.
2. Закон РК, от 24.03.98 г. «О нормативных правовых актах».
3. Закон РК, от 10.12.93 г. «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями).
4. Закон РК, от 24.03.98 г. «О нормативных правовых актах».
5. Административное право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы. Жеті Жарғы. 1996 г. Глава V.
6. Алехин П.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. М., Изд. «Теис», 1995 г. Раздел III.
7. Акты управления. Вопросы теории. Иванов. 1987 г.
8. Бахрах Д.Н. Административное право. М., Изд. БЕК. 1993 г. Главы II, VII, X.
9. Бахрах Д.Н. Формы государственного управления. Советское государство и право. 1983 г., № 4.
10. Васильев Р Ф. Акты управления. М., 1987 г.
11. Козлов Ю.М. Советское административное право. М., 1985 г.
12. Корнев А.П. Административное право Российской Федерации. Часть 1. М., 1996 г. Глава II.
13. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., Юридическая литература. 1988 г., с. 141-187.
14. Проблемы совершенствования административных методов управления ОВД. Сборник научных трудов Киевской ВШ МВД СССР. 1989 г.

15. Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие. М., Изд. Юристъ. 1995 г. Глава III.
16. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД. М. 1974 г.
17. Юридические понятия и термины. Пособие по разъяснению юридических понятий и административно-управленческих понятий. Алматы, 1997 г.

## **Глава VI. Убеждение и принуждение в государственном управлении**

### **§ 1. Сочетание убеждения и принуждения в государственном управлении**

Убеждение и принуждение - основные способы обеспечения должного поведения в сфере государственного управления, исполнения содержащихся в законах и правовых актах управления нормативных и индивидуальных юридически властных предписаний. При этом убеждение является главным методом решения управленческих задач и функций, так как в правовом государстве большинство граждан добровольно подчиняется юридическим нормам, если понимает цели и задачи государства, одобряет их, сознательно, активно участвует в их осуществлении. Это означает, что с помощью мер принуждения государство добилось желаемого воздействия на сознание и волю людей и у них сформировались необходимое понимание, внутренняя убежденность в целесообразности юридических предписаний.

Сущность убеждения состоит в том, что оно является методом воздействия на общественные отношения, а его содержание включает комплекс разнообразных конкретных мер воздействия на сознание и поведение людей.

Под содержанием убеждения следует понимать систему мер, в которых конкретизируется государственное управляющее воздействие в целях обеспечения должного или возможного поведения субъектов общественных отношений. При этом убеждение предполагает воздействие на сознание и волю человека преимущественно средствами нравственного характера. В результате такого воздействия чужая воля добровольно и сознательно становится для другого человека его волей, у него формируются взгляды, соответствующие взглядам убеждающего. Эти взгляды приобретают форму нравственных мотивов, которыми человек руководствуется в своей деятельности.

Метод убеждения проявляется в следующих основных формах:

- правовая пропаганда;
- материальное и моральное стимулирование должного поведения;

- агитационно-пропагандистская работа;
- критика антиобщественного поведения;
- воспитательная работа и др.

Важная форма убеждения масс - это умелое разъяснение требований закона. Особенно это важно в сегодняшних непростых условиях, когда принимаемые решения порой исключают друг друга. В связи с этим большой объем работы в данном направлении возлагается на юристов, сотрудников правоохранительных органов. Это могут быть:

- беседы и диспуты с гражданами, общественными объединениями;
- занятия в общеобразовательных школах, вузах и др.

Метод убеждения находит свое практическое выражение в комплексе мер воспитательного, разъяснительного и стимулирующего воздействия на участников управленческих отношений.

Он проявляется в широкой системе морального и материального стимулирования (поощрения). Для лиц, призванных организовывать проведение в жизнь управленческих решений, применяется разъяснение смысла решений, рекомендации по поводу наиболее правильных путей их реализации и т.п.

Моральное стимулирование - это разнообразные средства воспитательного и разъяснительного характера, то есть моральные методы, направленные на обеспечение должного поведения исполнителями норм административного права.

Специфическим проявлением моральных методов является общественно-моральное воздействие на нарушителей правил общежития и требований административно-правовых норм.

В последние годы роль таких методов снизилась, однако это не говорит о том, что они потеряли актуальность. По-видимому, речь следует вести уже о новых формах такого воздействия на поведение граждан.

Это может быть:

- и устное предупреждение нарушителей при незначительном правонарушении, не являющемся общественно опасным,
- и обсуждение противоправного поведения лица в коллективах граждан, объединенных по определенным разнообразным принципам (совместный труд, удовлетворение своих

потребностей и пр.)

Иногда имеет место своеобразное сочетание юридического и морального воздействия. Например, обсуждение противоправного поведения лица на заседаниях административных комиссий при акимате и принятие к виновным различных мер административных взысканий.

Важное место среди мер убеждения занимает широкая система наград и поощрений. Материальное и моральное поощрение трудящихся является важнейшим стимулом повышения сознательности и трудовой активности масс. Именно этой цели служат присвоения высоких званий, заслуженных деятелей науки, культуры и других почетных званий, присуждение различных государственных премий, награждение орденами, медалями, почетными знаками и т.п.

Действенной формой убеждения масс является критика антиобщественных поступков, всеобщее осуждение нарушителей норм права.

Публичная открытая критика лиц, совершающих антиобщественные поступки, широкая огласка и осуждение их на собраниях, в печати, по радио, телевидению служат действенным средством убеждения граждан, воспитывает дисциплину и уважение к законам.

Использование разнообразных форм убеждения имеет большое значение в непосредственной борьбе с правонарушениями. Убеждение повышает уровень правосознания граждан, воспитывает уважение к законам.

Итак, убеждение в государственном управлении - это метод воздействия государства на сознание и поведение людей, представляющий собой комплекс, воспитательных, разъяснительных и поощрительных мероприятий, осуществляемый в целях повышения правосознания, дисциплинированности граждан, добросовестного соблюдения ими правовых норм.<sup>1</sup>

Основная масса граждан сознательно следует предписаниям законов. И только в отношении тех, кто добровольно не выполняет требований правовых норм, применяется государственное принуждение - важное средство защиты правопорядка.

<sup>1</sup> Попов Л. Убеждение и принуждение. М., 1963 г.

Административное принуждение, являясь одной из разновидностей государственного принуждения, осуществляется от имени и в интересах государства, его официальными представителями, имеет юридическое оформление. В собственном смысле это юридическое принуждение используется при игнорировании тех или иных обязательных велений (предписаний), исходящих от государства в лице его соответствующих органов. В подобных случаях возникает необходимость в принудительном обеспечении выполнения таких велений (предписаний). Применительно к сфере государственного управления принуждение есть средство обеспечения выполнения предписаний административно-правовых норм. Осуществление власти предполагает подчинение ее велениям. Подчинение - чаще всего бывает добровольным, не прямое принуждение. Однако в ряде случаев оно достигается хотя и без явного принуждения, но и не вполне добровольно, т.е. вопреки воле и желанию того, кто подчиняется, кроме того, и добровольность подчинения не всегда означает отсутствие всякого принуждения.

Элементы властной принудительности имеются во всех предписаниях закона и актов управления, поскольку все они носят обязывающий характер, опираются на силу и авторитет государства и возможность применения в случае необходимости принудительных мер.

В современных условиях принуждение не только необходимо, но в ряде областей общественной жизни полезно, способно принести положительный эффект (оборона страны, защита ее безопасности, охрана общественного порядка, обеспечение производственной и служебной дисциплины).

Государственное принуждение в зависимости от непосредственного объекта воздействия подразделяется на физическое или психическое принуждение. Его цель - заставить конкретных субъектов права соблюдать определенные предписания или воздержаться от тех или иных действий. Принуждение является методом, формирующим состояние подчиненности субъектов, и представляет собой властное веление или прямое действие. Достижение желаемого результата при использовании метода принуждения осуществляется вопреки воли субъекта, при его внутреннем, а подчас и внешнем сопротивлении.

## **§ 2. Сущность административного принуждения. Виды мер административного принуждения**

Государственное принуждение, единое по своей сущности, не исключает определенной дифференциации его на отдельные виды. Разнородность общественных отношений, регулируемых правом, обуславливает необходимость применения в целях их охраны различных видов государственного принуждения. Эти виды принуждения отличаются друг от друга по своему содержанию, основаниям и порядку реализации.

В сложившейся практике существует четыре основных вида государственного принуждения:

- уголовно-правовое;
- гражданско-правовое;
- дисциплинарное;
- административно-правовое.

Профессор М. И. Еропкин дает следующее определение административному принуждению. «Административное принуждение - это применение органами государственного управления (судами, судьями), а в случаях делегирования соответствующих государственно-властных полномочий - общественными организациями, установленных законом мер, состоящих в понуждении к исполнению гражданами, должностными лицами юридических обязанностей, в целях прекращения противоправных действий, привлечение к ответственности за административные проступки, или обеспечение общественной безопасности».<sup>1</sup>

Будучи самостоятельной разновидностью государственного принуждения, административное принуждение обладает определенными особенностями, позволяющими индивидуализировать его, отграничить от других форм правового принуждения.

К основным признакам, характеризующим административное принуждение, можно отнести следующие:

1 Административное принуждение является особым видом государственного принуждения, предназначенным для охраны общественных отношений, складывающихся в сфере го-

<sup>1</sup> Еропкин М.И. Административное принуждение. М., 1977 г.

сударственного управления. Мерам административного принуждения присущ государственно-властный характер.

2. Основаниям применения административного принуждения является, как правило, содержание административного правонарушения или наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой (например, эпидемий, эпизоотий, стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств), при которых меры административного принуждения используются для предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий.

3. Административное принуждение характеризуется тем, что его применение не связано с отношениями служебной подчиненности. Субъект административной власти и нарушитель не являются членами одного трудового коллектива, нарушитель непосредственно по службе не подчинен тем, кто применяет к нему меры административного принуждения. Если лицо нарушает служебно-воинскую, трудовую или иную государственную дисциплину в коллективе, к нему применяются меры дисциплинарного принуждения.

4. Акты, регламентирующие применение мер административного принуждения, правомочны издавать многие органы государственной власти: Парламент, Президент, Правительство, маслихаты, акиматы. Но следует иметь в виду, что санкции за совершение административных правонарушений устанавливаются только законом или указами Президента, имеющими силу закона.

5. Административное принуждение применяется лишь уполномоченными на то органами и должностными лицами, круг которых строго определен правовыми актами. Исчерпывающий перечень этих органов дан в гл. 17 Кодекса КазССР «Об административных правонарушениях».

6. Процессуальный порядок применения мер административного принуждения по сравнению с процессуальным порядком применения иных мер государственного принуждения (уголовное, гражданское судопроизводство) прост, лишен громоздкой процедуры. Вопросы применения мер административного принуждения решаются в условиях обычной очевидности фактических обстоятельств, не требуют сложного доказательного материала, а потому и сложного процессуального регламента. Административно-процессуальные действия отличаются

ся оперативностью, относительной простоты и экономичностью.

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.

Основанием применения административного принуждения является, как правило, совершение административного правонарушения или наступление особых условий, предусмотренных правовой нормой, например, эпидемии, эпизоотии, стихийного бедствия и других чрезвычайных обстоятельств, при которых меры административного принуждения используются для предупреждения возникновения тех или иных опасных последствий. Комплекс мер административного принуждения весьма разнообразен. Все они различаются по целям, основаниям и порядку применения, что создает объективные предпосылки для их классификаций.

Место той или иной меры в системе принудительных средств определяется прежде всего ее назначением (целями), обуславливающим соответствующий способ воздействия на общественные отношения. В зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка все меры административного принуждения можно разделить на три группы.<sup>1</sup>

1. Административно-предупредительные меры - применяются в целях предупреждения возможных правонарушений в сфере государственного управления, а также обеспечения общественной безопасности при стихийных бедствиях, авариях, несчастных случаях. Чаще всего они используются для предотвращения опасности для здоровья и жизни граждан в усло-

<sup>1</sup> Проф. М.И. Еропкин предложил трехчленную классификацию мер административного принуждения. Эта классификация выдержала испытание временем и стала общепризнанной. Еропкин М.И. «О классификации мер административного предупреждения», М., 1963 г.

Проф. А.П. Корнев предложил четырехзвенную классификацию, (меры административно-процессуального пресечения он выделяет в отдельную самостоятельную группу). Корнев А.П. Административное право России. Ч. 1. М., 1996 г.

виях, которые не связаны с правонарушениями. Эти меры имеют ярко выраженный профилактический характер. Их принудительные свойства выражаются в том, что они применяются полномочными органами (должностными лицами) без согласия второй стороны, которая в силу административно-правовых норм обязана либо выполнить предписанные действия, либо воздержаться от каких-либо действий.

Полномочия органов управления (должностных лиц) по применению административно-предупредительных мер точно определены законом или подзаконными административно-правовыми нормами, причем, столь же точно определен и конкретный субъект применения той или иной меры. Как правило, это контрольно-надзорные органы и их представители (работники милиции, органы санитарного надзора, таможенные и другие органы). Соответствующим объемом полномочий в данной области наделяются и члены народных дружин.

Административно-предупредительные меры достаточно разнообразны. Наиболее распространенными из них являются:

- вхождение работников милиции в жилые и служебные помещения, например, для проверки соблюдения паспортного режима,

- проверка документов с целью предотвращения правонарушений. Например, у водителей - водительское удостоверение, путевой лист, товаротранспортные документы, у граждан - документы, удостоверяющие личность, у охотников и рыболовов - соответствующие лицензии,

- досмотр вещей, багажа, а также личный досмотр, применяемый таможенными органами с целью предупреждения контрабанды при переезде через государственную границу, а также обнаружения запрещенных для полетов на судах гражданской авиации грузов и предметов (например, оружия, взрывчатых, легковоспламеняющихся, токсичных веществ, а также наркотиков),

- прекращение либо ограничение движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы безопасности движения (например, при стихийных бедствиях, авариях, ремонте дорог, газовых, электрических и иных коммуникаций),

- запрещение выпуска на линию технически неисправного транспорта,

- освидетельствование состояния здоровья лиц (например, работников пищевой промышленности и торговли) и санитарного состояния предприятий (например, предприятий общественного питания),

- введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях (например, запрещение или ограничение въезда и выезда),

- административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

- реквизиция имущества, то есть принудительное возмездное его изъятие (например, личного транспорта в условиях военного положения).

2. Меры административного пресечения и процессуального обеспечения применяются в случаях, когда необходимо в принудительном порядке прекратить (пресечь) противоправные действия и предотвратить их вредные последствия. Они также обеспечивают привлечение виновных лиц к ответственности и применяются органами полиции, государственными инспекциями и частично народными дружинниками.

К мерам административного пресечения относятся :

- административное задержание, то есть краткосрочное ограничение личной свободы лица. Применяется в целях пресечения административных правонарушений, составления протоколов, обеспечения своевременного рассмотрения административных дел. Данная мера применяется чаще всего работниками полиции.

- приостановление работы предприятий, например, в случае нарушения правил охраны труда и техники безопасности, пожарной безопасности,

- запрещение эксплуатации неисправного автотранспорта, техническое состояние которого угрожает безопасности движения,

- изъятие имущества у лиц, нарушающих те или иные правила (холодного оружия, радиопередатчиков, печатей, штампов), если нет разрешения на владение ими,

- принудительные меры восстановительного характера (например, снос самовольно возведенного строения, административное выселение с самовольно занятой жилой площади),

- применение оружия работниками полиции (например, при защите граждан от нападения, при освобождении заложников, на отражение нападения на сотрудника полиции),

- непосредственное физическое воздействие путем применения приемов самбо, резиновых палок к злостным нарушителям общественного порядка,

- привод лиц, допускающих антиобщественное поведение, не повлекшее за собой юридической ответственности. Эта мера осуществляется органами полиции,

- требование прекратить противоправное поведение, исходящее от полномочного органа (должностного лица),

Как административно-принудительные меры (профилактика правонарушений), так и меры административного пресечения (прекращение совершаемых правонарушений) применяется, как правило, до наказания виновных лиц за совершенное ими правонарушение, т.е. предшествуют мерам административной ответственности.

Меры процессуального обеспечения, например, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, порядок разрешения административных дел содействуют укреплению законности, применяются только в случаях, предусмотренных законодательством в установленных им пределах и порядке.

3. Меры административного взыскания, например, штраф, конфискация, административный арест - представляют собой вид юридической ответственности и применяются за совершение определенных правонарушений.

Эта группа мер административного принуждения применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законности, уважения к правилам человеческого общежития и предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

### **§ 3. Административно-предупредительные меры. Основания их применения**

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. Например, органы исполнительной власти могут устанавливать карантин, санитарно-наблюдательный контроль, имеющий целью изоляцию людей или животных, органы внутренних дел по решению суда могут устанавливать административный надзор в отношении определенной категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы и т.д.

Следовательно, основанием для применения административно-предупредительных мер является не 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, розыск преступников, несчастный случай и т.д.

При наличии условий, предусмотренных гипотезой соответствующей правовой нормы, органы исполнительной власти на основе представленных им полномочий принимают решения о применении административно-предупредительных мер. Данные меры осуществляются на организационных основаниях, но они не являются санкциями правовых норм. Норма права формирует их не в санкции, а в диспозиции. В этом состоит одна из особенностей административно-предупредительных мер.

В нормативных актах не только закрепляются полномочия на применение органами исполнительной власти принудительных мер, но и определяется порядок реализации мер, предусмотренных диспозиций.

Административно-предупредительным мерам присуща ярко выраженная профилактическая направленность. Государство, используя административно-предупредительные меры, стремится защитить общественные отношения от возможных нарушений, причинения им того или иного вреда, предотвратить их наступление.

Административно-предупредительные меры выступают в виде либо административных ограничений, либо определенных

административных действий в отношении той или иной категории организаций и лиц.<sup>1</sup>

К числу первых можно отнести: введение карантина при эпидемии и эпизоотиях; закрытие участков границы (например, при возникновении эпидемий); административный надзор в отношении определенной категории лиц, освобожденных из мест лишения свободы с установлением некоторых ограничений; закрытие определенных участков дороги или улицы для движения транспорта при возникновении угрозы безопасности движения (например, угрозы горные обвалов и оползней, обвалов домов).

К числу принудительных административных действий относятся: вхождение в жилые и иные помещения граждан; требование необходимых документов (при проведении ревизий); реквизиция имущества (например, личного транспорта в военное время или плавсредств в случае наводнения); использование транспортных средств (например, при преследовании преступника). Таможенный досмотр; досмотр вещей и багажа, медицинское освидетельствование и т.п. Приложение подобных принудительных мер не связано с какими-либо предшествующими им правонарушениями.

Административно-предупредительные меры чаще других применяют сотрудники правоохранительных органов, поэтому целесообразно рассмотреть основания применения некоторых из них.

1. Проверка документов. Эта мера осуществляется работниками органов внутренних дел в целях установления личности гражданина, принадлежности документа предъявителю, подлинности предъявленного документа.

Основания проверки документов работниками органов внутренних дел сформулированы в Указе Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, от 21.12.95 г. «Об органах внутренних дел в Республике Казахстан». Согласно ст. 11 п.п. 2, 30 работники 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

<sup>1</sup> Учебник. Советское административное право под ред. проф. П.Т. Василенкова. М., 1981 г.

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, документы на груз и право перевозки».

Проверка документов служит двум конкретным целям:

- при отсутствии противоправных действий она применяется для предупреждения правонарушений или вредных последствий;

- в случаях правонарушений 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 или административному делу и дать объяснения по существу правонарушения. Для проверки не требуется составления какого-либо документа или получения санкции. Право проверять документы - это прерогатива всех сотрудников органов внутренних дел безотносительно занимаемой должности.

Анализ практики применения рассматриваемой меры свидетельствует о неоднозначном понимании и толковании работниками органов внутренних дел этой нормы.

Так, предоставляя работникам органов внутренних дел право проверки документов или при подозрении лица в совершении преступления и административного правонарушения, какие данные могут быть положены в основу этого подозрения? Не содержится такого указания и в иных нормах административного права.

Работники органов внутренних дел 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 полагать, что данное лицо совершило или намеревается совершить преступление или административное правонарушение. Проявлением такого поведения

может быть стремление избежать контакта с работником ОВД, скрыться от него, остаться незамеченным для других граждан и т.п. 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 работник органов внутренних дел 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 нашему мнению, другими основаниями для проверки документов служат кроме указанных выше:

- отказ от уплаты штрафа без составления протокола на месте совершения правонарушения;
- необходимость составления протокола о правонарушении;
- проверка соблюдения паспортных правил.

2. Проникновение (вхождение) в жилые и служебные помещения.

Конституция Республики Казахстан гарантирует гражданам неприкосновенность жилища. «Жилище неприкосновенно. Не допускается лишение жилища иначе как по решению суда. Проникновение в жилище, производство его осмотра и обыска допускается в случаях и в порядке, установленных законом» (статья 25 Конституции РК).

В Указе Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, от 21.12.95 г. в ст. 11, п.24 сказано, что сотрудники органов внутренних дел имеют право «при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, административных правонарушений, угрожающих безопасности граждан, войти беспрепятственно в жилье и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения (кроме представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом) и осматривать их, либо при наличии достаточ-

ных данных полагать, что им совершено или совершается преступление, административное правонарушение, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизодах и массовых беспорядках. О случаях вторжения в жилье и иные принадлежащие гражданам помещения уполномоченные на то органы внутренних дел уведомляют прокурора в течение двадцати четырех часов».

Административно-правовое вхождение сотрудников органов внутренних дел в жилые и иные помещения граждан или служебные помещения существенно отличается от таких уголовно-процессуальных действий как обыск, выемка или наложение ареста на имущество, которые применяются в тех случаях, когда есть достаточные основания полагать, что имело место совершение преступления.

Разрешается сотрудникам органов внутренних дел входить в жилые помещения с 6 до 22 часов. Если же достоверно известно, что в помещении находится разыскиваемый преступник или совершается преступление, или административное правонарушение, - в любое время.

### 3. Досмотр вещей, багажа, личный досмотр.

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 даются в следующих нормативных актах.

1. В Указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона, от 21.12.95 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» в ст. 11 п. 6 должностные лица органов внутренних дел имеют право «... производить административное задержание, личный досмотр, а также досмотр и изъятие предметов и документов».

2. В Кодексе Казахской ССР «Об административных правонарушениях» в ст. 253, 257, 258.

3. В Постановлении Правительства РК от 10.06.96 г. № 723 «Правила контроля, досмотра ручной клади, багажа, гру-

зов, почты, бортипитания экипажа воздушного судна и личного досмотра пассажиров» в САПП № 28 - 1996 г.

Определяя общие цели досмотра вещей, багажа, личного досмотра, действующее законодательство не указывает на конкретные основания его применения. Однако в научной литературе приводятся поводы для досмотра, когда:

- лицо застигнуто в момент совершения административного правонарушения или непосредственно после его совершения;

- при наличии признаков правонарушения в виде следов на одежде гражданина и его вещах;

- очевидцы прямо укажут на конкретное лицо, как на совершившее правонарушение;

- имеются показания технических средств контроля;

- досмотр прямо предусмотрен законодательством Республики Казахстан.

4) Прекращение либо ограничение движения транспорта и пешеходов. Согласно Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу закона, от 21.12.95 г. «Об органах внутренних дел РК» (статья 30, пункт 30) должностные лица органов внутренних дел имеют право «временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, а также все виды производимых на них работ». Работники органов внутренних дел, осуществляя охрану общественного порядка, полномочны запрещать или ограничивать в неотложных случаях дорожное движение на отдельных участках улиц и дорог, когда пользование ими угрожает безопасности движения транспорта и пешеходов. Причинами таких ограничений могут быть: ремонт дорог, прокладка водопровода, газовой сети, трубопровода, электрических и телефонных кабелей, аварийная обстановка, пожары, стихийные бедствия, демонстрации, митинги, шествия, массовые соревнования.

О введении ограничения дорожного движения сотрудники Госавтоинспекции во всех случаях должны своевременно довести до сведения населения и органов, призванных обеспечивать охрану общественного порядка.

Особенно важна роль органов внутренних дел в обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов при проведении массовых мероприятий (демонстраций, шествий, митингов, спортивных мероприятий и т.д.). В подобных случаях

работники органов внутренних дел запрещают лицам, не участвующим в мероприятиях, проходить далее установленных границ, временно прекращают или ограничивают движение транспорта и пешеходов, которое может помешать сбору и прохождению участников массовых мероприятий.

Большое предупредительное значение рассматриваемая мера приобретает в период стихийных бедствий - наводнений, землетрясений, пожаров, при авариях, во время эпидемий и эпизоотий. Обеспечивая мероприятия, проводимые в условиях карантина, органы внутренних дел запрещают выход и выезд граждан из очага поражения, вывоз имущества, без специального разрешения, а также ограничивают допуск граждан и транспорта на территорию, объявленную в карантине.

5. Введение карантина (участие в карантинных мероприятиях).

Карантин означает проведение санитарных мероприятий по предупреждению распространения заразных болезней, заключается в изоляции на известный срок больных и лиц, соприкасающихся с ними, в прекращении передвижения людей, животных, товаров из зараженных мест.

Правовыми основаниями участия органов внутренних дел в карантинных мероприятиях являются Закон Республики Казахстан от 15.10.93 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения» (ст. 4 и Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 21.12.95 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (ст. 11). Так, в ст.4 Закона сказано, что в «условиях чрезвычайного положения органы государственной власти и управления могут вводить карантин и другие обязательные санитарно-противоэпидемические мероприятия». А в ст. 11 п.23 Указа отмечается, что органы внутренних дел в лице уполномоченных на то должностных лиц имеют право при проведении карантинных мероприятий, а также в местах массового произрастания дикорастущих наркосодержащих растений, нереста ценных пород рыб, на территории национальных парков, государственных заповедников и заказников устанавливать по решению соответствующих исполнительных органов и должностных лиц контрольно-пропускные пункты.

6. Медицинское освидетельствование.

Исследование обстоятельств отдельных правонарушений и принятие законных решений по некоторым категориям

административных дел требуют наличия информации о физическом или психическом состоянии правонарушителя (или лица, подозреваемого в совершении правонарушения). В ряде случаев такая информация является основным доказательством при принятии решения по делу. Например, состояние опьянения лица, управляющего автомобилем, служит основанием для его привлечения к административной (а в некоторых случаях и к уголовной) ответственности. Состояние невменяемости исключает административную ответственность (ст. 240 КоАП КазССР). Эта информация может быть получена различными способами. Орган (должностное лицо), рассматривающее дело, определение о состоянии здоровья лица, привлекаемого к ответственности. Такие документы могут быть представлены самим заинтересованным лицом, а в ряде случаев оно может быть подвергнуто медицинскому освидетельствованию (экспертизе).

Необходимо отметить, что в административном праве термин "экспертиза" не получил распространения. Вместе с тем законодательство признает доказательством по делу об административном правонарушении заключение эксперта (ст. 245 КоАП КазССР). Согласно ст. 266 КоАП КазССР участником производства по делу об административном правонарушении является эксперт. В административно-правовой литературе медицинское освидетельствование рассматривается как один из видов экспертизы, осуществляемой в административном процессе.

Медицинское освидетельствование представляет собой проводимое специалистами-врачами по предложению уполномоченных органов государственного управления исследование физического или психического состояния человека в целях получения сведений, имеющих доказательственное значение по административному делу. Как и иные меры административного принуждения, освидетельствование связано с существенным ограничением личной свободы лица, подвергнутого этой мере воздействия, а в некоторых случаях и с ограничением его телесной неприкосновенности (например, освидетельствование лица, в отношении которого имеются достаточные данные полагать, что он потребляет наркотические средства в немедицинских целях).

Правовые основания медицинского освидетельствования.

1. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 21.12.95 г. "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" (ст. 11 п. 18). Должностные лица органов внутренних дел имеют право "проводить в установленном порядке освидетельствование лиц на предмет употребления алкоголя, наркотических и психотропных средств либо направлять или доставлять их для его проведения в медицинские учреждения".

2. КоАП КазССР (ст. 259); "Управляющие транспортными средствами водители или иные лица, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, подлежат отстранению от управления транспортным средством и освидетельствованию на состояние опьянения.

Порядок направления на освидетельствование указанных лиц на состояние опьянения и проведения освидетельствования их определяется Министерством внутренних дел, Министерством здравоохранения и Министерством юстиции".

3. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, от 07.04.95 г. "О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией" (ст. 3). Признание лица больным алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией осуществляется учреждениями здравоохранения после соответствующего медицинского освидетельствования в порядке, установленном Министерством здравоохранения Республики Казахстан.

Лица, уклоняющиеся от медицинского освидетельствования при решении вопроса о направлении на принудительное лечение, подвергаются приводу органами внутренних дел в наркологическое учреждение для принудительного обследования".

7. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

Персональный административный надзор осуществляется органами внутренних дел за отдельными категориями граждан, прибывших из заключения. Правовым основанием применения этой принудительной меры является Закон Республики Казахстан от 15 июля 1996 года "Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы".

Административный надзор является формой предупреждения рецидивной преступности и устанавливается в целях наблюдения за поведением лиц, ранее судимых, оказания на них необходимого воспитательного воздействия, предупреждения новых преступлений.

Административный надзор осуществляется на основании постановления судьи и органами внутренних дел в отношении совершеннолетних лиц:

1. 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;

2. 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.

Основаниями для установления административного надзора являются:

а) материалы исправительно-трудовых учреждений в отношении лиц указанных в пункте 1.

в) материалы органов внутренних дел в отношении лиц, указанных в пункте 2.

Административный надзор устанавливается в судебном заседании единолично судьей районного (городского) суда:

а) за лицами, указанными в пункте 1, при освобождении из исправительно-трудового учреждения;

б) за лицами, указанными в пункте 2, по месту жительства в течение трех лет с момента освобождения из исправительно-трудового учреждения.

Административный надзор устанавливается на срок от шести месяцев до одного года. 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 органов внутренних дел каждый раз на шесть месяцев, но не свыше двух лет.

В отношении лиц, за которыми устанавливается административный надзор, могут быть применены в полном объеме или раздельно, в зависимости от образа жизни, поведения в семье и по месту жительства, других обстоятельств, характеризующих личность поднадзорного, следующие ограничения:

а) запрещение покидать жилище в определенное органами внутренних дел время;

б) запрещение пребывания в определенных органами внутренних дел пунктах района (города), а также выезда за пределы района (города) без уведомления органа внутренних дел, осуществляющего надзор;

в) обязательная явка в местный орган внутренних дел для регистрации от одного до четырех раз в месяц.

При осуществлении административного надзора сотрудники органов внутренних дел имеют право:

а) запрашивать и получать сведения о поведении поднадзорного от администрации организации, независимо от ее формы собственности, по месту его работы и жительства, а также от граждан;

б) вызывать поднадзорного на собеседования в органы внутренних дел, проводить собеседования в присутствии его родственников при их согласии;

в) требовать от поднадзорного устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с исполнением правил административного надзора;

г) посещать в любое время суток жилище поднадзорного в целях наблюдения за его поведением и соблюдением им установленных ограничений. При этом не допускается производство осмотра, обыск иначе как в случаях и в порядке, установленных законодательством.

Лицо, в отношении которого установлен административный надзор, в случае нарушения правил надзора или установленных ограничений, привлекается к административной или уголовной ответственности в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Административный надзор прекращается:

а) по истечении срока, на который установлен административный надзор, если не имеется оснований для его продления;

б) достаточно, если будет установлено, что поднадзорный твердо встал на путь исправления, положительно характеризуется по месту жительства или трудовой деятельности;

в) в случае погашения или снятия судимости с поднадзорного;

г) в связи с направлением поднадзорного на принудительное лечение в специализированные лечебно-профилактические учреждения;

д) в связи с осуждением поднадзорного к лишению свободы;

е) в связи со смертью поднадзорного.

8. Использование транспортных средств и средств связи в служебных целях.

Согласно Указу Президента Республики Казахстан, имеющему силу закона, от 21.12.95 г. "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" (ст. 11 п.20,21) "Органы внутренних дел имеют право в безотлагательных случаях в служебных целях пользоваться средствами связи, независимо от места их нахождения и принадлежности, с возмещением расходов по международным и междугородним переговорам", а также "при отсутствии иных возможностей использовать транспортные средства, независимо от форм их собственности (кроме представительств иностранных государств и международных организаций, обладающих дипломатическим иммунитетом)", для:

- проезда к местам происшествий, стихийных бедствий;

- доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в экстренной медицинской помощи;

- а также в иных случаях, не терпящих отлагательства, с возмещением ущерба владельцам в случае его нанесения.

Однако в Указе не сказано, за чей счет (органа внутренних дел или лично сотрудника) будет возмещаться ущерб в случае его нанесения.

Работники полиции, пользовавшиеся транспортом, обязаны сделать в путевом листе запись о времени, которое заняла поездка, указать свою фамилию, должность, номер служебного телефона.

#### 9. Реквизиция.

Реквизиция означает принудительное отчуждение (с соответствующим возмещением) или временное изъятие органами государственного управления имущества, принадлежащего отдельным гражданам, организациям с различными формами собственности или общественным объединениям

Основанием реквизиции является Закон Республики Казахстан от 15.10.93 г. "О правовом режиме чрезвычайного положения".

В статье 16 п. "д" сказано, что органы управления имеют право "временно изымать у граждан огнестрельное оружие, холодное, газовое, боеприпасы, а у предприятий, учреждений и организаций также и технические средства".

В пункте "м" этой же статьи сказано, что "в исключительных обстоятельствах, связанных с необходимостью неотложно проведения аварийно-спасательных работ, допустима мобилизация трудоспособного населения в спасательные формирования и транспортных средств граждан для проведения указанных работ" Органы внутренних дел участвуют в этих мероприятиях по поручению органов исполнительной власти.

#### **§ 4. Меры административного пресечения и процессуального обеспечения, основания их применения**

Меры административного пресечения и процессуального обеспечения заключаются в принудительном ограничении свободы передвижения лица, совершившего правонарушение, в целях пресечения нарушения и обеспечения выполнения им своих процессуальных обязанностей. Их применение нередко связано с непосредственным вмешательством в действия нарушителя в целях их прекращения и недопущения вредных последствий. Посредством психологического или физического воздействия, связанного с личным, организационным или имущественным ограничением, правонарушитель лишается фактической возможности продолжить неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей.

Меры административного пресечения наиболее часто применяются органами внутренних дел в связи с совершением административных проступков. В ряде случаев они являются

действенными, а иногда и единственно возможными средствами пресечения преступлений (например, применения оружия).

Не всегда применение мер процессуального обеспечения связано с фактом конкретного правонарушения. Они могут применяться в связи с реализацией принудительных мер медицинского характера. Однако во всех случаях они обусловлены необходимостью совершения последующих процессуальных действий: составление протокола, получение объяснения, проведение медицинского освидетельствования и пр.

К наиболее распространенным мерам административно-го пресечения и процессуального обеспечения относятся:

- доставление и административное задержание правонарушителей;
- привод;
- запрещение эксплуатации неисправного транспорта;
- запрещение (приостановление) работ объектов разрешительной системы;
- принудительное лечение больного алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией;
- применение огнестрельного оружия и специальных средств.

### **1. Доставление и административное задержание правонарушителей**

Среди предоставленных органам внутренних дел (милиции) законом средств борьбы с нарушениями административного порядка и иными правонарушениями весьма действенными и относительно распространенными являются такие принудительные меры, как доставление и административное задержание.

Правом доставления нарушителя в органы внутренних дел наделены все работники ОВД. Цели, основания и порядок доставления правонарушителей регламентированы нормами, содержащимися в Указе Президента РК, имеющем силу закона, "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" и Кодексе КазССР об административных правонарушениях.

Так, в соответствии со ст. 11 п.6 Указа Президента органы внутренних дел в лице уполномоченных на то должностных

лиц имеют право доставлять нарушителей и производить административное задержание их. Ст. 252 и 256 КоАП КазССР регламентируют порядок доставления и задержания правонарушителей.

Доставление лица в ОВД производится в целях составления протокола при невозможности составления его на месте, если оно является обязательным. Основанием применения этой меры может быть действие (бездействие) лица, содержащее признаки правонарушения (общественная опасность, противоправность, наказуемость). Однако установление в деянии лица признаков административного правонарушения недостаточно для принятия решения о доставлении нарушителя в ОВД. Право на применение этой меры возникает лишь при наличии указанных в законе условий. Во-первых, в действиях лица должны содержаться признаки административного правонарушения, о совершении которого обязательно составляется протокол (ст. 248, 251 КоАП КазССР). Во-вторых, должны быть обстоятельства, препятствующие составлению протокола о нарушении на месте его совершения или на месте нахождения правонарушителя. Последние могут быть обусловлены отсутствием у правонарушителя документов, удостоверяющих его личность, отказом нарушителя сообщить о себе необходимые для составления протокола данные, его поведением, препятствующим составлению протокола, а также необходимостью проведения дополнительной проверки по выяснению обстоятельств правонарушения.

Закон не устанавливает сроков доставления, но указывает, что оно должно быть произведено в возможно короткий срок.

Правонарушители, доставленные в органы внутренних дел, в определенных случаях могут быть подвергнуты административному задержанию. Административное задержание состоит в кратковременном ограничении свободы правонарушителей и связано с принудительным содержанием их в течение установленного законом времени в специальных помещениях органов внутренних дел.

В соответствии со ст. 253 КоАП КазССР административное задержание допускается в целях пресечения административных правонарушений, составления протоколов, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и испол-

нения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Статья 255 КоАП КазССР устанавливает круг субъектов (органов и должностных лиц), правомочных осуществлять административное задержание. В этой же норме содержится перечень правонарушений, при совершении которых эти органы (должностные лица) вправе произвести административное задержание.

Так, органы внутренних дел могут осуществлять административное задержание при:

- совершении мелкого хулиганства;
- нарушении порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, действий по созданию объединений, деятельность которых запрещена, и активном участии в них;
- нарушении режима и действиях, провоцирующих нарушение правопорядка в условиях чрезвычайного положения;
- злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, а также военнослужащего;
- проявлении неуважения к суду;
- незаконных операциях с иностранной валютой и платежными документами;
- незаконной продаже товаров или иных предметов;
- распитии спиртных напитков в общественных местах или появления в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность;
- когда имеются основания полагать, что лицо занимается проституцией;
- нарушении правил дорожного движения;
- нарушении правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов и других нарушений законодательства об охране и использовании животного мира.

Приведенный перечень оснований административного задержания не является исчерпывающим. Данная мера может быть применена и в иных случаях, прямо предусмотренных законодательными актами. Например, в соответствии с п. 12 ст. 11 Указа Президента РК «Об органах внутренних дел РК» сотрудники ОВД имеют право задерживать и содержать в прием-

никах-распределителях с санкции прокурора на срок до тридцати суток лиц, не имеющих определенного места жительства, в целях установления личности и последующей передачи их соответствующим органам и учреждениям (миграционным, медицинским, социальным и иным). Пункт 9 этой же статьи Указа предусматривает задержание лиц, подвергнутых административному аресту.

С точки зрения обеспечения прав и законных интересов задержанных лиц и соблюдения законности в применении рассматриваемой меры важным является вопрос о порядке процессуального оформления административного задержания.

В соответствии со статьей 254 КоАП КазССР по каждому факту административного задержания должен составляться протокол. Наряду с тем, что протокол об административном задержании может служить источником доказательства по делу об административном правонарушении, одной из его главных функций является обеспечение проверки обоснованности и законности административного задержания граждан.

В этой связи представляется весьма важным оформление протокола об административном задержании в строгом соответствии с требованием закона. Статья 254 КоАП КазССР содержит перечень сведений, подлежащих фиксации в протоколе об административном задержании. К ним относятся: дата и место составления протокола; должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол, сведения о личности задержанного; время и мотивы задержания.

Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя в орган внутренних дел, который по общему правилу может длиться не более 3-х часов. Однако в связи с особой необходимостью законодательством устанавливаются и иные сроки административного задержания. Например, лица, занимающиеся бродяжничеством, задерживаются на срок до 30 суток; совершившие мелкое хулиганство, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции и народного дружинника, проявление неуважения к суду, незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами до рассмотрения материала начальником органа внутренних дел или судьей.

Особый порядок исчисления срока административного задержания установлен для правонарушителей, находящихся в

состоянии опьянения. Время их нахождения в медицинском вырезвителе или в органе внутренних дел в срок административного задержания не засчитывается. Этот срок исчисляется с момента их вырезвления.

В соответствии с законодательством административно задержанный имеет право ознакомиться с протоколом об административном задержании и подписать его. При отказе задержанного от подписания протокола в нем производится соответствующая запись. По просьбе лица, задержанного за совершение административного правонарушения, о месте его нахождения уведомляются его родственники, администрация по месту работы или учебы. О задержании несовершеннолетнего уведомление его родителей или лиц, их заменяющих, обязательно.

Задержанный, согласно ст. 260 КоАП КазССР, может обжаловать административное задержание в вышестоящий орган или прокуратуру.

## 2. Привод

Решение вопроса о привлечении лица к административной ответственности, а также о применении к нему иных мер административного принуждения нередко требует его присутствия при выполнении должностным лицом соответствующих процессуальных действий. В случаях «уклонения от явки без уважительных причин» Указ Президента РК, имеющий силу закона, «Об органах внутренних дел РК» (ст. 11 п.5) дает право в установленном порядке подвергать этих лиц приводу.

Как и другие меры административно-процессуального пресечения, привод заключается в кратковременном ограничении свободы передвижения лица. По характеру и объему правоограничений, содержащихся в данной мере, он не отличается от доставления. Однако этой мере административно-процессуального пресечения свойственна иная юридическая природа. Приводу присущи самостоятельные цели, основания и порядок применения. Эта мера принуждения применяется не только в отношении лиц, привлекаемых к административной ответственности, но и к лицам, совершившим антиобщественные поступки, влекущие иные меры воздействия.

Цель привода состоит в обеспечении исполнения лицом процессуальных обязанностей, обусловленных его противоправным, антиобщественным поведением. Привод обеспечивает присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при вынесении ему официального предостережения, а также возможность медицинского обследования, если в отношении его возбуждено ходатайство о принудительном лечении и трудовом перевоспитании.

Право работников ОВД на привод лиц в наркологические учреждения для принудительного обследования при решении вопроса об их лечении закреплено в ст. 3 Указа Президента РК, имеющего силу закона, «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией» от 7 апреля 1995 года, а также в ст. 261 КоАП КазССР. Указанная статья предусматривает обязательное присутствие лица, привлекаемого к ответственности, при рассмотрении дел о мелком хищении чужого имущества, об изготовлении и исполнении без разрешения радиопередающих устройств, торговле с рук в неустановленных местах, продаже товаров и оказании услуг по ценам и тарифам, превышающим предельный уровень, о мелком хулиганстве, о злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника полиции или народного дружинника, о нарушении правил административного надзора, совершении правонарушений, предусмотренных ч.3 ст. 178, ст. 188-1, 188-4 КоАП КазССР.

В случаях уклонения такого лица от явки по вызову органа внутренних дел или народного судьи оно может быть подвергнуто приводу.

Следовательно, основанием привода во всех случаях является отказ или уклонение лица, обязанного явиться по вызову сотрудников компетентных органов или должностного лица. В этой связи следует иметь в виду, что привод не может быть применен без предварительного вызова. Решению о приводе должна предшествовать проверка причин неявки вызываемого лица: получен ли вызов, не имеются ли данные о болезни, командировке вызываемого, нет ли иных причин, объективно препятствующих его явке по вызову.

### **3. Запрещение эксплуатации неисправного транспортного средства**

Одним из важнейших факторов, обеспечивающих безопасность движения, является техническая неисправность транспортных средств. В связи с этим в современных условиях повышается роль Дорожной полиции в осуществлении надзора за техническим состоянием транспорта в пресечении эксплуатации неисправных транспортных средств.

Действующее законодательство, а именно, Закон Республики Казахстан «О безопасности дорожного движения» от 15 июля 1996 года, Указ Президента РК, имеющий силу закона, «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», возложило на органы Дорожной полиции обязанность осуществления контроля за неисправностью находящихся в эксплуатации автомобилей, автомобильных прицепов, мотороллеров, мотоциклов, автобусов, троллейбусов и трамваев, а также контроля за проведением министерствами, ведомствами и транспортными хозяйствами необходимых мероприятий по предупреждению аварийности автотранспорта и городского электротранспорта и содержанию транспортных средств в исправном состоянии.

Для выявления и пресечения случаев эксплуатации транспорта с техническими неисправностями, в особенности с дефектами, угрожающими безопасности, Дорожная полиция проверяет техническое состояние транспорт иных средств в процессе эксплуатации, на линии, ежегодно проводит технические осмотры транспортных средств, обследует автомобильные хозяйства, авторемонтные предприятия, станции технического обслуживания.

Наиболее действенной является проверка транспорта в процессе эксплуатации. Повседневный надзор за состоянием транспорта позволяет предотвратить дорожно-транспортные происшествия. Периодические технические осмотры транспортных средств проводятся сотрудниками Госавтоинспекции в целях определения технической готовности транспорта, улучшения его содержания и технического состояния.

Для выполнения возложенных на Дорожную полицию обязанностей по техническому надзору за транспортом ее сотрудники (инспекторы Дорожной полиции) наделены соответ-

ствующими полномочиями. Сотрудники Дорожной полиции, согласно Закону «О безопасности дорожного движения», ст. 21, имеют право запрещать эксплуатацию транспортных средств в случаях наличия технических неисправностей, создавших угрозу безопасности дорожного движения и окружающей среде

Кроме того, запрещается эксплуатация транспортных средств в случаях:

- несоответствия конструкции транспортного средства правилам, нормативам и стандартам, действующим в РК;
- несоответствия номеров узлов и агрегатов, установленных на транспортном средстве, данным, внесенным в регистрационные документы на транспортное средство,
- отсутствия регистрационных документов и документов о прохождении государственного технического осмотра;
- отсутствия государственных регистрационных номерных знаков или их несоответствия требованиям стандартов и регистрационным документам

Указ Президента РК, имеющий силу закона, «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» дает право работникам ОВД, в частности Дорожной полиции, задерживать и доставлять на специальные площадки транспортные средства для временного хранения, если:

- лицо не имеет удостоверения на право управления транспортным средством, либо без соответствующей категории или поддельным водительским удостоверением;
- лицо в состоянии алкогольного и наркотического опьянения;
- лицо не имеет при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения и др.

Нарушение правил эксплуатации транспорта нередко вызывает необходимость применения не только мер административного пресечения, но и наказания виновных - водителей и других работников автохозяйств. В этих случаях сотрудники Дорожной полиции составляют протоколы о нарушении правил эксплуатации транспорта и привлекают лиц, допустивших нарушения, к административной ответственности согласно ст 123-133 КоАП КазССР

#### **4. Запрещение (приостановление) работы объектов разрешительной системы**

Разрешительная система - нормативно-регулируемая система отношений, возникающая в процессе обеспечения правил приобретения, хранения и перевозки определенных предметов и веществ, а также открытия и функционирования предприятий, на которых установлен особый режим.

Правовой основой деятельности органов внутренних дел по осуществлению разрешительной системы являются Указ Президента, имеющий силу закона, от 21.12.95 г «Об органах внутренних дел РК», Закон РК «О государственном контроле за оборотом отдельных видов оружия» от 30.12.1998 г.

В перечисленных административно-правовых нормах, регламентирующих разрешительную систему, дан исчерпывающий перечень объектов, подконтрольных органам внутренних дел. Эти объекты подразделяются на три группы: предметы, вещества и предприятия.

К предметам относятся:

- огнестрельное и газовое оружие, боеприпасы к ним;
- холодное оружие;
- множительно-копировальная техника цветного изображения.

В группу веществ включаются:

- взрывчатые материалы;
- сильнодействующие ядовитые и наркотические вещества;
- охотничий порох.

К предприятиям, открытие которых осуществляется под контролем органов внутренних дел, относятся:

- хранилища, склады, базы, в которых находятся предметы и вещества;
- стрелковые тир, стрельбища, базы, в которых находятся предметы и вещества,
- стрелковые тир, стрельбища, охотничье-спортивные стенды, оружейно-ремонтные и пиротехнические мастерские;
- магазины, торгующие оружием, боевыми припасами;
- лаборатории, производящие анализы наркотических и сильнодействующих ядовитых веществ;
- штемпельно-граверные мастерские;

- множительно-копировальные участки цветного изображения.

Руководители ГУВД, УВД, УВДТ, горрайлинорганов внутренних дел организуют обследование объектов разрешительной системы не реже одного раза в квартал, а объектов, где хранится 20 и более единиц учебного или боевого нарезного оружия, а также базисных складов взрывчатых веществ, - ежемесячно. Проверка порядка хранения огнестрельного оружия гражданами в домашних условиях проводится не реже одного раза в год.

В организациях, учреждениях и на предприятиях, где хранится и используется огнестрельное и газовое оружие, проверяется:

- соблюдение условий, обеспечивающих сохранность огнестрельного оружия и боеприпасов;

- наличие разрешения на хранение оружия, срок его действия, фактическое наличие оружия указанному в разрешении по нормам, наименованиям, количеству;

- соблюдение порядка выдачи оружия и боеприпасов для стрельб, соревнований и списания израсходованных патронов, своевременность возврата оружия в постоянное место хранения, законность функционирования стрелковых тиров и стрельбищ, обеспечение безопасности граждан при проведении стрельб и т.д.

В магазинах, торгующих оружием и боеприпасами к нему, проверяются:

- пригодность помещения для хранения оружия, боеприпасов и пороха;

- состояние учета оружия и боеприпасов, поступающих в магазин из снабженческих организаций, а также от граждан на комиссионную продажу;

- наличие разрешения на право торговли оружием и боеприпасами к нему, срок его действия. Соблюдение правил торговли (наличие книг учета проданного оружия, правильность отпуска боеприпасов);

- наличие лицензии на ввоз оружия, выданной Министерством промышленности и торговли Республики Казахстан.

При выявлении нарушения правил хранения, использования и продажи оружия орган внутренних дел, согласно «Правилам оборота отдельных видов оружия в РК», принятым по-

становлением Кабинета министров РК от 02.02.95 г. № 110 п. 137, имеет право опечатывать помещения для хранения оружия, а при необходимости приостанавливать функционирование всего предприятия до устранения выявленных недостатков.

Огнестрельное охотничье оружие, принадлежащее гражданам, должно храниться в местах постоянного проживания владельцев в разобранном виде, разряженном состоянии, со спущенными курками, отдельно от боевых припасов. К оружию не должны иметь доступ посторонние лица и дети. Не допускается развешивание огнестрельного оружия и боевых припасов на стенах комнат. Запрещается хранение оружия вне мест постоянного проживания владельца (на дачах, в садовых домиках, гаражах, сараях, вагончиках, шалашах и т.д.), а также в общежитиях (за исключением семейных, где отдельную комнату занимают члены одной семьи), временных вахтовых помещений, у родственников, знакомых.

При переноске или перевозке всеми видами транспорта огнестрельное оружие должно находиться в чехле, в разряженном, разобранном состоянии (если это возможно). Во всех случаях при переноске или перевозке огнестрельного оружия владелец обязан иметь при себе разрешение органа внутренних дел на право его хранения и ношения, которое является одновременно разрешением на провоз оружия.

За нарушение установленных правил хранения, ношения, перевозки и использования оружия виновные лица привлекаются к ответственности в соответствии с КоАП КазССР (ст. 189-192).

Если лицо, имеющее разрешение на хранение и ношение огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, а также к работам, связанным с хранением, охраной, учетом, использованием и перевозкой предметов, веществ и материалов, на которые распространяется действие разрешительной системы:

- страдает психическими заболеваниями;
- грубо нарушает общественный порядок;
- является алкоголиком или наркоманом, состоящим на учете;
- имеет непогашенную или неснятую в установленном законом порядке судимость за совершение умышленного преступления;

- привлечено к уголовной ответственности за совершенное преступлений;

- не имеет постоянного места жительства, то разрешение и допуск (в том числе ранее выданные) аннулируются.

Об аннулировании разрешения выносится мотивированное заключение, которое утверждается начальником органа внутренних дел.

В случае аннулирования разрешения оно изымается вместе с огнестрельным (холодным) оружием и боеприпасами. Изъятые оружие и боеприпасы по направлению органов внутренних дел владельцами или их представителями сдаются на комиссионную продажу либо могут быть отчуждены лицу, имеющему разрешение органов внутренних дел на приобретение или хранение оружия.

Органы внутренних дел дают разрешение на ввоз, реализацию, хранение и использование множительной (копировальной) техники цветного изображения, открытие и функционирование множительных участков.

Разрешение на открытие множительного участка выдается на имя руководителя организации или его заместителя на срок до трех лет.

Разрешение на приобретение множительной техники выдается по письменному заявлению организации сроком на три месяца. В нем указывается наименование производящей или сбытовой организации, номер и срок действия разрешения на открытие или функционирование множительного участка и кем оно выдано.

Помещения множительных участков оборудуются средствами охранно-пожарной сигнализации с установкой датчиков на окнах и дверях (охранных), на потолке (пожарных), с выводом сигнала на пост охраны или пульт центральной охраны органов внутренних дел. На окнах первых этажей устанавливаются створчатые (раздвижные) решетки, открывающиеся изнутри. Множительные участки, а также рабочее место по приему заказов на размножение и выдаче готовых материалов должны располагаться в помещениях, изолированных стенами и перегородками, исключающими возможность проникновения в них посторонних лиц.

Установка множительной техники в общих помещениях организаций, где выполняются другие работы, не допускается.

В виде исключения техника может устанавливаться временно в общих помещениях на период работы научных конференций, симпозиумов, международных выставок и т.д. с оформлением соответствующего разрешения ГУВД, УВД на ее функционирование. При этом назначается специальное лицо, ответственное за использование множительной техники по назначению.

Органы внутренних дел ведут учет множительных участков в журналах установленного образца.

При осуществлении контроля за открытием и функционированием множительных участков, приобретением, реализацией, использованием, учетом и хранением множительной техники работники органов внутренних дел имеют право:

посещать множительные участки;

составлять протоколы о выявленном административном правонарушении, совершенном должностным лицом или лицом, ответственным за эксплуатацию множительной техники, на основании ст. 193 КоАП КазССР;

давать руководителям организаций обязательные для них предписания об устранении нарушений порядка функционирования множительных участков, приобретения, реализации, использования, учета и хранения множительной техники с учетом сроков исполнения. Требовать отстранения от работы лиц, систематически нарушающих правила использования множительной техники;

изымать по акту незаконно размноженные материалы с последующим уничтожением в установленном порядке, а также множительную технику, на приобретение которой не имеется разрешения ГУВД, УВД, или запрещать ее использование;

запрещать функционирование множительных участков, открытых без разрешения органов внутренних дел, с привлечением виновных лиц к ответственности согласно действующему законодательству. Руководство организации в этом случае обязано в 2-месячный срок оформить документы для получения в ГУВД, УВД разрешения на открытие множительного участка, обеспечив на это время полную сохранность множительной техники, а при отказе в выдаче разрешения организация в течение одного месяца должна реализовать ее в установленном порядке.

## **5. Принудительное лечение больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией**

Алкоголизм, наркомания и токсикомания, как записано в ст. 1 Указа Президента РК, имеющего силу закона, «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией» от 7 апреля 1995 года являются заболеваниями, наносящими вред здоровью граждан, генофонду страны, способствующими росту преступности.

Больные алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией, уклоняющиеся от добровольного лечения, подлежат принудительному стационарному лечению в специализированных лечебно-профилактических учреждениях системы здравоохранения с привлечением к труду на период прохождения лечения.

Оформление лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, на принудительное лечение осуществляется наркологическими учреждениями (подразделениями) по инициативе самих учреждений, родственников больного, трудовых коллективов, общественных объединений и органов внутренних дел после соответствующего медицинского освидетельствования в порядке, установленном Министерством здравоохранения Республики Казахстан.

В органах внутренних дел подготовка и оформление материалов по ходатайству наркологического учреждения (подразделения) для направления на принудительное лечение возлагается на участкового инспектора полиции и работников медицинского вытрезвителя, которые осуществляют следующие мероприятия:

выдают лицу, в отношении которого возбуждено ходатайство, направление для медицинского освидетельствования;

представляют при необходимости в наркологические учреждения дополнительные материалы, в том числе о злоупотреблении лицом спиртными напитками, наркотическими или токсическими веществами, ведущими к нарушению общественного порядка;

составляют мотивированное заключение по собранным материалам, в котором излагают факты злоупотребления спиртными напитками или наркотическими веществами, уклонения от лечения. Все документы направляются в наркологическое учреждение для решения вопроса о направлении лица

на принудительное лечение в наркологическое учреждения медико-социальной реабилитации.

Наркологическое учреждение все собранные материалы представляет в суд по месту жительства лица, который в срок не свыше десяти дней со дня поступления рассматривает материалы в открытом судебном заседании с участием лица, в отношении которого представлено ходатайство и по желанию последнего, в присутствии адвоката, а также представителей наркологического учреждения, органа внутренних дел, родственников, представителей трудовых коллективов, общественных объединений выносит соответствующее постановление о принудительном лечении от алкоголизма, наркомании или токсикомании в наркологических учреждениях медико-социальной реабилитации на срок до двух лет. Направление в наркологические учреждения медико-социальной реабилитации не применяется к несовершеннолетним; беременным женщинам; женщинам имеющим детей в возрасте до 8 лет, не лишенным в установленном порядке родительских прав; мужчинам старше 60 лет и женщинам старше 55 лет; инвалидам 1 и 2 группы, а также страдающим психическими и соматическими заболеваниями, перечень которых утвержден Министерством здравоохранения Республики Казахстан.

К лицам, совершившим административные правонарушения, суд наряду с административными взысканиями может назначить и принудительное лечение в наркологическом учреждении медико-социальной реабилитации системы здравоохранения.

Лица, содержащиеся в наркологических учреждениях, выписываются из них:

- в связи с успешным лечебным воздействием досрочно, но не ранее 6 месяцев, по постановлению суда;
- по истечении срока принудительного лечения, определенного судом, для продолжения добровольного лечения;
- в связи с выявлением сопутствующих тяжелых заболеваний, препятствующих проведению принудительного лечения, по постановлению суда.

При уклонении от лечения лиц, находящихся в учреждении медико-социальной реабилитации, срок пребывания по представлению администрации, обоснованному медицинским заключением, может быть продлен районным (городским) су-

дом по месту нахождения учреждения. При этом срок нахождения в учреждении не должен превышать трех лет.

Время пребывания на лечении больных в специализированных лечебно-профилактических учреждениях не прерывает трудового стажа и засчитывается в общий трудовой стаж.

За больными, направленными на принудительное лечение, сохраняется право на жилую площадь по прежнему месту жительства. Направление на принудительное лечение в наркологические учреждения системы здравоохранения не влечет судимости.

## **6. Применение огнестрельного оружия и специальных средств**

Боевое оружие обладает большой поражающей силой. Его применение может причинить вред здоровью и жизни не только преступника, но и создать опасность наступления серьезных последствий для жизни и здоровья граждан, а также нанести ущерб общественной, государственной и частной собственности. В этой связи его использование возможно лишь в качестве крайней меры в исключительных случаях, строго регламентированных законом.

Статья 14 п. 1 Указа Президента РК, имеющего силу закона, «Об органах внутренних дел РК» от 21.12.95 г. предусматривает следующие случаи применения оружия работниками ОВД при выполнении ими функциональных обязанностей по борьбе с преступностью и охране общественного порядка для:

- защиты граждан от преступного посягательства, а равно освобождения заложников;
- отражения нападения на сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью;
- отражения нападения на жилые помещения граждан, на охраняемые органами внутренних дел объекты, помещения государственных организаций, отражения нападения на служебный или войсковой наряд;
- задержания лиц, оказывающих сопротивление либо застигнутых при совершении преступления, совершающих побег

из-под стражи (кроме содержащихся под административным арестом), задержания вооруженных лиц;

- остановки транспортных средств путем их повреждения, если водитель не подчиняется законным требованиям сотрудников органов внутренних дел и ставит под угрозу жизнь и здоровье граждан;

- защиты от нападения животных;

- подачи сигнала тревоги или вызова помощи;

- а также во всех иных случаях необходимой обороны и крайней необходимости.

Запрещается применять оружие в отношении женщин и несовершеннолетних, кроме случаев совершения ими вооруженного нападения, оказания вооруженного сопротивления, захвата заложников, транспортных средств, в том числе воздушного судна либо группового нападения.

Во всех случаях применения оружия работник органов внутренних дел обязан принять необходимые меры для обеспечения безопасности окружающих, оказания неотложной медицинской помощи пострадавшим и информирования прокурора.

Некоторые из этих положений нуждаются в пояснениях. Например, что мы понимаем под преступным посягательством? Очевидно, что данное понятие из понятия преступления.

Статья 9 УК РК устанавливает, что «преступлением признается совершенное виновно общественно опасное деяние (действие или бездействие), запрещенное настоящим кодексом под угрозой наказания».

Отсюда можно сделать вывод, что преступное посягательство может находить выражение как в активной, так и в пассивной форме, но применение оружия может иметь место только при активных формах посягательства на охраняемые уголовным законом общественные отношения, такие как хулиганство, грабеж, изнасилование и т.п.

Практика показывает, что оружие чаще всего применяется для отражения нападения на работников ОВД, членов их семей, других лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, а также для отражения нападения на жилые помещения граждан, на охраняемые органами внутренних дел объекты и т.д.

Необходимо уяснить, что в данном случае понимается под нападением. Нападение может быть совершено как открыто, так и незаметным для потерпевшего образом, но всегда оно сопровождается насилием, опасным для жизни или здоровья потерпевшего, или угрозой применения такого насилия. Кроме того, в постановлении Пленума Верховного Суда РК от 23.12.94 г. отмечалось, что "нападение, которое представляло опасность для жизни или здоровья потерпевшего по способу его осуществления, если даже последствия в форме физического вреда либо вовсе не наступили, либо выразились в легких телесных повреждениях (например, преступник стрелял в потерпевшего, но промахнулся, столкнул потерпевшего на ходу из вагона поезда и т.п.)", также расценивается как нападение.

Оружие применяется для задержания лиц, оказывающих сопротивление работникам ОВД.

Под сопротивлением понимаются активные действия, имеющие целью помешать, воспрепятствовать представителю власти или лицу, выполняющему обязанности по охране общественного порядка, осуществить возложенные на него функции.

Сопротивление наказуемо только тогда, когда работник ОВД находится при исполнении обязанностей по охране общественного порядка, ответственность же наступает независимо от того, находится сотрудник на дежурстве или же по своей инициативе либо по просьбе граждан принял меры к предотвращению нарушения общественного порядка или пресечению преступления.

Необходимо иметь в виду, что сопротивление может быть вооруженным, а как указано в законе, оружие применяется для "задержания вооруженных лиц". У сотрудников ОВД может возникнуть вопрос, что включает в себя понятие "вооруженное лицо"?

К оружию следует отнести любое огнестрельное оружие, боеприпасы, холодное оружие (рубящее, режущее, колющее и т.д.).

Однако анализ уголовного законодательства, предусматривающего ответственность за совершение отдельных видов преступлений, свидетельствует о более широком понятии вооруженности.

Например, в УК РК говорится о таком квалифицированном виде разбоя, сопряженном с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, злостном хулиганстве, совершенном с применением или с попыткой применения огнестрельного, газового оружия, ножей, кастетов и иного холодного оружия, либо других предметов, специально приспособленных для причинения вреда здоровью.

Подробнее остановимся на характеристике признаков указанных выше предметов, используемых в качестве оружия. От решения этого вопроса во многом зависит правомерность применения оружия работниками ОВД при задержании данной категории лиц.

Определенного перечня таких предметов закон не содержит, да его и невозможно дать ввиду их большого разнообразия. Это могут быть, например, предметы хозяйственно-бытового назначения (коса, лопата, бритва), различные инструменты (топор, молоток, отвертка, напильник), а также любые другие предметы (металлические прутья, обрезки труб, велосипедная цепь, кусок резинового шланга и т.д.).

Использование таких предметов в качестве оружия, как это прямо указано в законе, можно рассматривать лишь при том обязательном условии, если они специально приспособлены для нанесения телесных повреждений.

Судебная практика относит к категории специально приспособленных предметы, во-первых, подвергавшиеся предварительной обработке для большего удобства пользования ими, либо повышения эффективности их воздействия. Например, преступник оттачивает напильник, заполняет резиновый шланг песком или металлическими шариками, обстругивает деревянный кол, вырезая рукоятку и затачивая его с противоположного конца и т.п. Во-вторых, специально приспособленными признаются также предметы, которые хотя и не подвергались какой-либо предварительной обработке, но были подготовлены виновным заранее или во время совершения хулиганских действий находились при нем в целях нанесения телесных повреждений.

Естественно, если применение данных предметов создает угрозу для жизни и здоровья граждан, включая и лиц, производящих задержание, то и задержание такого преступника с применением оружия работниками ОВД должно признаваться правомерным.

Оружие может быть применено и при задержании преступника, совершающего побег из-под стражи и ИВС (кроме содержащихся под административным арестом).

Побег из-под стражи в отличие от обычного уклонения преступника от задержания уже представляет собой преступление, предусмотренное уголовным законом, пресечение которого предоставляет работникам ОВД право применять оружие.

После применения оружия работник ОВД обязан:

- в случае ранения преступника принять меры к оказанию пострадавшему неотложной доврачебной помощи, вызвать медицинских работников, соблюдая при этом необходимые меры предосторожности от внезапного нападения;

- при смертельном исходе обеспечить охрану тела убитого и обстановки происшествия до прибытия представителя прокуратуры;

- о применении оружия немедленно сообщить дежурному по ОВД, а по прибытии в подразделение - доложить рапортом с указанием: когда, где, против кого применялось оружие, обстоятельства и последствия его применения, количество израсходованных патронов;

- проинформировать прокурора.

Сотрудники органов внутренних дел, согласно ст. 13 Указа Президента РК, имеющего силу закона, "Об органах внутренних дел РК", имеет право применять специальные средства, физическую силу, а также боевые приемы борьбы в случаях:

- 1) отражения нападения на граждан, сотрудников органов внутренних дел и иных лиц, выполняющих служебный или общественный долг по охране общественного порядка, общественной безопасности и борьбе с преступностью;

- 2) освобождения от заложников, пресечения массовых беспорядков и групповых нарушений общественного порядка;

- 3) отражения нападения на здания, помещения, сооружения, транспортные средства, земельные участки, принадле-

жащие гражданам, организациям и государственным органам, а равно для освобождения их от захвата;

4) задержания правонарушителей, если они оказывают неповиновение или сопротивление сотрудникам органов внутренних дел, иным лицам, выполняющим возложенные на них обязанности по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, для их доставления в органы внутренних дел, конвоирования и охраны задержанных, заключенных под стражу лиц, подвергнутых административному аресту либо, если имеются достаточные основания полагать, что они могут совершить побег или причинить вред окружающим или себе, а также в отношении лиц, умышленно препятствующих сотрудникам органов внутренних дел в осуществлении возложенных на них законом обязанностей.

Запрещается применять специальные средства и приемы в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев совершения ими нападения, угрожающего жизни и здоровью окружающих, группового нападения либо оказания вооруженного сопротивления.

### **Вопросы для повторения**

1. Что такое убеждение? Формы убеждения.
2. Что такое принуждение?
3. Какие меры принуждения относятся к административно-предупредительным?
4. Что является основаниям их применения?
5. Какие нормативно-правовые акты регулируют применение мер административного принуждения?
6. Какие меры принуждения применяются органами внутренних дел?

### **Выполните задания**

1. Какие из перечисленных мер принуждения являются административно-предупредительными?
  - Временное выселение граждан из районов, опасных для проживания.
  - Медицинское освидетельствование водителя в состоянии опьянения.

- Административное выдворение из пределов РК иностранных граждан и лиц без гражданства.
- Отчисление неуспевающего студента из учебного заведения.
- Лишение права охоты охотника-любителя за использование капканов.

2. Гражданин Буйко, возвращавшийся с вечеринки, был остановлен вооруженным нарядом полиции. Старший наряда потребовал предъявить документы. Документов у Буйко при себе не было, и он попросил объяснить, в связи с чем у него проверяют документы. На что получил ответ: «Раз требуют, надо предъявлять».

Правомерны ли действия наряда полиции?

3. Проанализируйте Указ Президента РК, имеющий силу закона, «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией», ст. 31-3 КоАП и ответьте на вопрос: к какому виду административного принуждения относится применение принудительных мер медицинского характера к больным алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией?

## **Литература**

1. Конституция РК, с изменениями и дополнениями, 1998 г. Раздел 2.

2. Закон РК от 15.07.96 г. «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

3. Закон РК от 15.10.93 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения»

4. Кодекс КазССР об административных правонарушениях. Алматы. 1998 г. (с изменениями и дополнениями). Глава 19.

5. Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 21.12.95 г. «Об органах внутренних дел РК». Главы 2-3.

6. Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 07.07.95 г. «О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией».

7. Бахрах Д.Н. Административное право. М. Изд. БЕК. 1993 г.

8. Бахрах Д.Н. Административно-процессуальное принуждение. Правоведение. 1989 г. № 4.

9. Гончарук С.Т. Административные правонарушения и полномочия ОВД по борьбе с ними. Киев. 1987 г.
10. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. Киев. 1979 г
11. Корнев А.П. Административное право Российской Федерации. Часть 1. М. 1996 г
12. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. Киев 1979 г.
13. Ахметов Р.И. и Ибрагимов Х.Ю. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел Учебное пособие Алматы, 1998 г.
14. Ахметов Р.И и др. Юридические и термины. Пособие по разъяснению юридических и административно-управленческих понятий (в помощь слушателям юридических учебных заведений). Алматы. 1997 г.

## **Глава VII. Административное правонарушение и административная ответственность**

### **§ 1. Административное правонарушение**

Согласно статьи 9 Кодекса КазССР «Об административных правонарушениях» административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Признаки административного правонарушения:

#### **1. Антиобщественность.**

Деяние является антиобщественным, т.к. причиняет вред интересам граждан, общества и государства. Какое деяние признается антиобщественным, определяется законодательством.

(Например: мелкое хулиганство, управление транспортными средствами в состоянии опьянения).

#### **2. Противоправность.**

Заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права.

Лицо совершает действие, запрещенное нормой права, или не совершает действия, предписанного нормой права.

#### **3. Виновность.**

Деяние волевое, сознательное.

Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям.

Для признания деяния правонарушением надо установить, что оно явилось проявлением воли и разума, т.е. продуктом психической деятельности здравомыслящего человека.

#### **4. Наказуемость.**

Деяние может быть признано административным нарушением только в том случае, если за его совершение законодательством предусмотрена административная ответственность.

Состав административного правонарушения

Под составом понимается совокупность признаков (элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность.

1 Объект - общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности.

Принято выделять 3 вида:

а) *общий объект* - общественные отношения, возникающие в области государственного управления и регулируемые нормами административного права, а в ряде случаев - трудового, земельного, финансового и др. отраслей права.

б) *родовой объект* - группа однородных, близких по содержанию или сфере (отрасли) возникновения и осуществления общественных отношений.

Пример: Составы административных правонарушений, содержащиеся в нормах глав 6, 7, 14, 15 КоАП, систематизированы по признаку однородности содержания общественных отношений, являющихся их объектами. Здесь родовыми объектами будут являться:

- здоровье населения, собственность, общественный порядок, природная среда, порядок управления.

в) *непосредственный объект* - это те общественные отношения, ради охраны которых и издана норма (при мелком хулиганстве - честь и достоинство граждан, общественная нравственность, спокойствие граждан - при нарушении тишины и др.).

2. Объективная сторона состава характеризует проступок как антиобщественный акт внешнего поведения нарушителя нормы административного права, выражающегося в действии или бездействии, его последствиях, причинную связь между совершенным деянием и наступившим результатом.

Содержание объективной стороны может включать характер действия или бездействия:

- неоднократность;
- повторность;
- длящееся нарушение.

Неоднократность однородного действия или бездействия служит непременным условием для признания его объективной стороной правонарушения. Отсутствие однородности исключает возможность его такой характеристики.

*Повторность* означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному взысканию.

Служит обстоятельством, отягчающим ответственность.

Повторность следует отличать от неоднократного правонарушения, квалифицируемого как единое, а не несколько правонарушений.

*Длющимся* является действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности.

Длющееся правонарушение является единым независимо от продолжительности действия или бездействия.

*Продолжаемое* - совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных правонарушений, за каждое из которых он подлежит административной ответственности.

Например: изготовление и использование радиопередающих устройств без разрешения, если они совершены неоднократно.

3. Субъект - граждане, достигшие 16 летнего возраста, вменяемые (способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими) - общий субъект.

- специальный субъект (должностные лица, иностранные граждане не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, лица без гражданства);

- особый субъект (военнослужащие и военнообязанные, призванные на сборы, а также лица рядового и начальствующего состава ОВД, которые за административные правонарушения несут ответственность по дисциплинарным уставам) - статья 15 КоАП.

4. Субъективная сторона характеризует внутреннее, психическое отношение правонарушителя к противоправному деянию и его последствиям.

### Ее обязательный признак

*Вина* - психическое отношение лица к своим деяниям и их последствиям, которое может проявляться в двух формах: умысла и неосторожности.

*Умысел:*

прямой - лицо, совершившее проступок, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их наступления;

косвенный - сознательно допуская наступление этих последствий.

*Неосторожность:*

самонадеянность - лицо, совершившее административное правонарушение, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия либо бездействия, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение;

небрежность - лицо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

#### Факультативный признак

*Цель* - существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которые он желает получить, совершая преступление.

*Motiv* - причины, побуждающие лицо совершить преступление.

#### **Отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного проступка**

Необходимо отметить, что разграничение административных проступков от иных правонарушений является одной из первоначальных и весьма важных задач органа государственного управления и должностного лица, применяющего нормы законодательства.

По основному, материальному признаку - степени общественной опасности - все правонарушения подразделяются на: преступления;

проступки (административные, дисциплинарные).

Преступление в отличие от административного правонарушения обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется:

объектом посягательства;

характером деяния;

способом его совершения;  
наступившими последствиями (размер ущерба);  
мотивом;  
целью;  
формой вины;  
юридическими признаками лица, совершившего правонарушение, и др.

Формальный признак положен в основу разграничения преступления от административного проступка, характера их противоправности и наказуемости.

*Преступление* - это деяние, запрещенное уголовным законом, за совершение которого предусмотрено уголовное наказание.

*Административное правонарушение* - деяние, предусмотренное нормами административного права, содержащимися как в законе, так и в подзаконных нормативных актах, за которое установлена административная ответственность.

Административные проступки следует отличать и от *дисциплинарных проступков*.

1. Административные и дисциплинарные проступки по степени общественной опасности мало чем отличаются. Но если проанализировать *характер общественных отношений, которым причиняется вред* в результате их совершения, видно, что дисциплинарные проступки посягают на внутренний трудовой распорядок, установленный в конкретных организациях (учреждениях, предприятиях), на отношения трудовой (служебной, воинской) дисциплины. Указанные отношения объектами административных правонарушений по общему правилу не являются.

2. *Административные проступки* - деяния, предусмотренные административно-правовыми нормами, содержащими описание их юридических признаков.

*Дисциплинарные проступки* - лишь в самом общем виде определены нормами трудового, административного (ст. 20 КоАП). Описание конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат.

3. *Административное правонарушение* заключается в нарушении общеобязательных правил, норм, регулирующих

поведение всех граждан независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу.

*Дисциплинарный проступок* - это неисполнение лицом обязанностей, которые возложены на работника определенно-го предприятия (учреждения, организации).

4. Дисциплинарные проступки влекут применение к лицам, их совершившим, дисциплинарные взыскания, которые отличаются от административных взысканий:

- характером содержащихся в них лишений (правоограничений);

- правовыми последствиями применения;

- порядком их нормативного регулирования;

- кругом субъектов, имеющих право применять их.

Необходимо сказать, что в некоторых случаях одно и то же деяние одновременно признается административным правонарушением и дисциплинарным проступком. При этом лицо, его совершившее, привлекается и к административной и к дисциплинарной ответственности.

*(Пример: пребывание рабочего или служащего на работе в состоянии опьянения образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 179-1 КоАП. Одновременно такое поведение является нарушением трудовой дисциплины и влечет применение к работнику дисциплинарного взыскания.)*

Рассматривая этот вопрос, необходимо уделить внимание *квалификации* административных правонарушений.

*Под квалификацией административных правонарушений* понимается установление соответствия признаков совершенного деяния признакам конкретного состава административного проступка, предусмотренным административно-правовой нормой с целью установления их тождества.

Установление полного соответствия признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной правовой нормой, служит основанием для признания деяния конкретным административным проступком.

Итак, основным содержанием процесса квалификации административных правонарушений является сопоставление признаков совершенного деяния с признаками состава административного проступка. Думается, что сопоставить сразу всю

совокупность этих признаков в большинстве случаев невозможно. Поэтому квалификация осуществляется последовательно, по элементам.

### **1. Квалификация по объективной стороне.**

Предполагает, прежде всего, сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой, содержащейся в правовой норме.

2. Квалификация по объекту.

3. Квалификация по субъекту.

Имеют целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее деяние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения.

4. Квалификация по субъективной стороне.

Предполагает установление соответствия между фактическим содержанием психического отношения лица к совершенному деянию и признаками субъективной стороны соответствующего состава административного правонарушения.

Все ранее сказанное позволяет сделать вывод о том, что юридическое значение состава административного правонарушения заключается в том, что установление в деянии лица всех его признаков дает основание констатировать совершение лицом конкретного вида административного проступка и позволяет осуществить правовую оценку (квалификацию) содеянного.<sup>1</sup>

## **§ 2. Административная ответственность**

*Административная ответственность* - вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение

Основные черты административного правонарушения.

1. Административная ответственность устанавливается как законами, так и подзаконными актами, либо их нормами об

<sup>1</sup> *Кисил В.Р.* Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991.

административных правонарушениях, следовательно, она имеет собственную нормативно-правовую основу. Нормы административной ответственности образуют самостоятельный институт административного права.

В отличие от этого:

*Уголовная ответственность* устанавливается только законами.

*Дисциплинарная* - законодательством о труде, а также различными законами, подзаконными актами, устанавливающими особенности положения отдельных категорий государственных служащих.

*Материальная* - законодательством о труде, гражданским законодательством, а в отдельных случаях - нормами административного права.

2. Основанием *административной ответственности* является административное правонарушение.

*Уголовной* - преступление.

*Дисциплинарной* - дисциплинарный проступок.

*Материальной* - причинение материального вреда (ущерба) или гражданско-правовой деликт.

3. За административные правонарушения предусмотрены административные взыскания.

За преступления - уголовные наказания.

За дисциплинарные - дисциплинарные взыскания.

Материальная ответственность выражается в имущественных санкциях.

4. *Административные взыскания* применяются широким кругом уполномоченных органов государственного управления и должностными лицами (Гл. 17 КоАП).

*Уголовные* - только судом.

*Дисциплинарные* - органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью и в пределах их компетенции.

*Меры материальной ответственности* - судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В отдельных случаях - в административном порядке.

5. *Административные взыскания* налагаются органами государственного управления и должностными лицами на неподчиненных им правонарушителей.

По этому признаку административная ответственность отличается от *дисциплинарной*.

В установленных случаях в таком же порядке как и меры дисциплинарной ответственности применяются меры материальной ответственности (на подчиненных работников и служащих).

7. Применение *административного взыскания* не влечет судимости и не является основанием для увольнения с работы.

8. Меры *административной ответственности* применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях.

*Уголовные дела* рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

*Дисциплинарные* - в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства.

*Дела о материальной ответственности*, как правило, в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства.

Следовательно, административная ответственность обладает рядом черт, отличающих ее от других видов ответственности.

Но основная особенность административной ответственности состоит в том, что ее основанием является административное правонарушение, а мерами - административные взыскания.

Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста.

### **Ответственность несовершеннолетних**

К лицам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры, предусмотренные Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденным Президиумом Верховного Совета Казахской ССР.

В случае совершения этими лицами административных правонарушений, предусмотренных статьями 52, 123-131, 162, 174, 176, 185, 189-192 КоАП, они подлежат административной ответственности на общих основаниях. С учетом характера со-

вершенного правонарушения и личности правонарушителя дела в отношении указанных лиц (за исключением лиц, совершивших правонарушение, предусмотренное статьей 185 КоАП), могут быть переданы, а совершивших правонарушения, предусмотренные статьей 52 КоАП, как правило, передаются на рассмотрение районных (городских), районных в городах комиссий по делам несовершеннолетних.

### **Ответственность военнослужащих**

Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, а также лица рядового и начальствующего составов органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам. За нарушение правил и норм рационального использования и охраны недр, земельных и водных ресурсов, атмосферного воздуха, животного и растительного мира, правил дорожного движения, таможенных правил, правил по карантину растений и за контрабанду эти лица несут административную ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не может быть применен административный арест.

### **Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства**

Находящиеся на территории Республики Казахстан иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами РК.

Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории РК иностранными гражданами, которые согласно действующим законам и международным договорам пользуются иммунитетом от административной юрисдикции Республики Казахстан, разрешается дипломатическим путем.

## **Обстоятельства, исключющие административную ответственность. Освобождение от административной ответственности**

### *Крайняя необходимость*

Не подлежат административной ответственности лицо, хотя и совершившее правонарушение, но действовавшее в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, угрожающей государственному или общественному порядку, собственности, правам и свободам граждан, установленному порядку управления, причинившее вред менее значительный, чем предотвращенный.

При этом угроза причинения вреда одним правоохраняемым интересам устраняется путем причинения вреда, хотя и меньшего, другим.

Условия состояния крайней необходимости:

1. Невозможность устранения возникшей угрозы правоохранительным интересам иными средствами;
2. Причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный.

### *Необходимая оборона*

Не подлежит ответственности лицо, хотя и совершившее административное правонарушение, но действовавшее в состоянии необходимой обороны, т.е. путем причинения посягающему вреда, если при этом не было допущено превышение пределов необходимой обороны.

Защита от посягательства при необходимой обороне в отличие от крайней необходимости может осуществляться путем причинения вреда только посягающему, но не третьим лицам.

Превышением пределов необходимой обороны признается явное несоответствие защиты характеру и опасности посягательства.

### *Невменяемость*

Не подлежит административной ответственности лицо, которое во время совершения противоправного действия либо бездействия находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие хронической душевной болезни, слабоумия или иного болезненного состояния.

**О наличии заболевания заключение дает психиатр.**

### **Освобождение от административной ответственности**

Законодательство предусматривает возможность освобождения от административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение.

Устанавливает основания и порядок освобождения:

1. При малозначительности проступка

- орган или должностное лицо, решающее дело, может ограничиться устным замечанием. Устное замечание не является административным взысканием либо мерой общественного воздействия, поэтому не влечет никаких юридических последствий (безбилетный проезд, шумное поведение).

2. Замена мерами общественного воздействия либо другими видами ответственности (дисциплинарной)

- передача материалов на рассмотрение суда чести или трудового коллектива (применяется тогда, когда с учетом характера совершенного правонарушения и личности правонарушителя к нему целесообразно применить меру общественного воздействия. Виновное лицо освобождается как от меры взыскания, так и от иных последствий, связанных с ее применением. Такая передача осуществляется тогда, когда имеются объективные основания полагать, что применение этих мер окажется вполне достаточным и эффективным средством воспитания).

- замена административной ответственности на дисциплинарную предусматривается в отношении военнослужащих и призванных на сборы военнообязанных, сотрудников ОВД, судей, прокуроров, которые несут ответственность по дисциплинарным уставам, положениям и инструкциям.

- сокращение срока длящихся мер ответственности (лишение прав охоты) допускается в отношении лиц, которые добросовестным отношением к труду и примерным поведением доказали свое исправление.

Орган или должностное лицо, наложившее такое взыскание, может по истечении не менее половины назначенного срока сократить по ходатайству общественной организации, трудового коллектива срок лишения указанного права.

Во всех названных случаях, в том или ином виде уполномоченными органами и должностными лицами осуществляется освобождение от административной ответственности тех, кто нарушил трудовые предписания.

Обстоятельствами, смягчающими ответственность за административное правонарушение, признаются:

- 1) чистосердечное раскаяние виновного;
- 2) предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда;
- 3) совершение правонарушения под влиянием сильного душевного волнения либо стечения тяжелых личных и семейных обстоятельств;
- 4) совершение правонарушения несовершеннолетним;
- 5) совершение правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей ребенка в возрасте одного года.

Законодательством Республики Казахстан могут быть предусмотрены и иные обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение. Орган (должностное лицо), решающий дело об административном правонарушении, может признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в законодательстве.

Обстоятельствами, отягчающими ответственность за административное правонарушение, признаются:

- 1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требования уполномоченных на то лиц прекратить его;
  - 2) повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; совершение правонарушения лицом, ранее совершившим преступление;
  - 3) вовлечение несовершеннолетнего в правонарушение;
  - 4) совершение правонарушения группой лиц;
  - 5) совершение правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
  - 6) совершение правонарушения в состоянии опьянения.
- Орган (должностное лицо), налагающий административное взыскание, в зависимости от характера административного правонарушения, может не признать данное обстоятельство отягчающим.

### § 3. Административные взыскания

Административное взыскание - это мера юридической ответственности, назначаемая государством или от имени государства за совершенное административное правонарушение, которое применяется, прежде всего, в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения законов и уважения прав и свобод других лиц и правопорядка в целом. Оно выполняет также функцию предупреждения совершения правонарушения, как лицом, так и другими лицами.

Административные взыскания имеют наибольшее сходство с мерами административного пресечения, так как их объединяет общность оснований применения мер принуждения (административное правонарушение), а также общая цель этих мер принуждения - предупреждение новых правонарушений.

Однако меры административного пресечения не являются мерами взыскания и направлены, прежде всего, на прекращение правонарушения и возможного привлечения нарушителя к ответственности в соответствии с характером совершенного им правонарушения. Меры административного пресечения чаще всего предшествуют применению мер административных взысканий.

Административные взыскания являются карательными, «штрафными» санкциями. За совершенный проступок гражданин либо лишается какого-то субъективного права (права управления транспортным средством и др.), либо на него возлагаются специальные «штрафные обязанности». Кара - это «правовой урок» виновному.

Административные взыскания выражаются обычно в моральном или материальном воздействии на правонарушителя. Некоторые административные взыскания сочетают в себе одновременно как моральное осуждение, так и материальное воздействие, а также временное ограничение прав нарушителя (например, административный арест, исправительные работы, лишение специальных прав и др.).

Административные взыскания представляют собой целостную систему определенной природы оснований и целей их применения, а также возможной их взаимозаменяемости.

Основными видами административных взысканий, согласно статье 23 КоАП КазССР, являются:

- 1) предупреждение,
- 2) штраф;
- 3) возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- 4) конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения;
- 5) лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты);
- 6) административный арест;
- 7) установление надзора за предпринимательской деятельностью;
- 8) лишение лицензии (патента) на определенный вид деятельности.

Законодательством Республики Казахстан может быть предусмотрено административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение административных правонарушений, грубо нарушающих правопорядок (в ред. Законов Республики Казахстан от 16 января 1992 года и от 28 октября 1993 года - Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1992, № 4, ст. 96; 1993, № 20, ст. 468).

Также законодательством Республики Казахстан могут быть установлены и иные, кроме указанных в настоящей статье, виды административных взысканий.

В законе предусмотрены как основные, так и дополнительные меры административных взысканий. Возмездное изъятие, конфискация, установление надзора за предпринимательской деятельностью могут применяться как дополнительные взыскания.

Лишение специального права, лишение лицензии (патента) на определенный вид деятельности могут применяться как основные, так и дополнительные, другие взыскания могут применяться только в качестве основных.

Предупреждение - это мера взыскания морального характера. Оно применяется только в письменной форме (ст. 25

КоАП) или иногда оформляется иным способом, определенным нормативным актом. Устное предупреждение не является административным взысканием. Предупреждение влечет за собой те же правовые последствия, как и все другие административные взыскания, то есть может быть повторным и повлечь за это соответствующие юридические последствия.

В практике органов внутренних дел предупреждение используется для воздействия на правонарушителей в процессе охраны общественного порядка, обеспечения безопасности движения транспорта и пешеходов, паспортного режима, правил проживания иностранцев и др. Эта мера применяется в отношении лиц, совершивших незначительные нарушения установленных правил, когда нарушения не носят резко выраженного антиобщественного характера. Обычно предупреждению подвергаются лица, совершившие малозначительный проступок впервые или случайно. И, как свидетельствует практика, предупреждение подобных случаев оказывается вполне достаточной мерой воздействия.

Сотрудники ОВД могут подвергнуть правонарушителя взысканию в виде предупреждения лишь в тех случаях, которые предусмотрены соответствующими нормативными актами и входят в их компетенцию. Нельзя, например, применять предупреждение к лицу, совершившему мелкое хулиганство, поскольку за это установлено административное взыскание в виде штрафа, административного ареста. Они неправомерно подвергать предупреждению лиц, допустивших нарушение правил противопожарной безопасности, ибо это отнесено к компетенции государственной противопожарной службы.

Штраф - это денежное взыскание, налагаемое от имени государства или по его поручению за административное правонарушение в случаях и пределах, предусмотренных законодательством. Он является наиболее распространенным средством воздействия на материальные интересы нарушителя.

Нормы административного права предусматривают штраф двух видов: с указанием пределов штрафа (относительно-определенная санкция) и с точным указанием штрафа (абсолютно определенная санкция). В подавляющем большинстве случаев нормативные акты устанавливают относительно-определенные штрафные санкции. Это позволяет при его на-

ложении учитывать степень общественной опасности проступка, личность нарушителя и его имущественное положение.

Согласно ст. 26 КоАП штраф устанавливается в сумме, соответствующей количеству расчетных показателей, установленных законодательством Республики Казахстан.

Размеры штрафов в последние годы достаточно подвижны и порой не совсем увязываются с принципами административных взысканий. Размеры штрафов различаются для граждан и должностных лиц.

Законом Республики Казахстан от 28 октября 1993 года № 2492-ХП «О внесении дополнений и изменений в Кодекс КазССР об административных правонарушениях и о порядке перерасчета размеров штрафов, предусмотренных Кодексом КазССР об административных правонарушениях» определен порядок перерасчета штрафов, выраженных в твердых суммах.

Штраф, налагаемый на граждан за административные правонарушения, как правило, не может превышать двадцати, а на должностных лиц - пятидесяти расчетных показателей. В исключительных случаях, в связи с особой необходимостью усиления административной ответственности, законодательными актами Республики Казахстан может быть установлен штраф в большом размере.

В практической деятельности ОВД применяется два вида наложения административного штрафа:

1) взимание штрафа на месте совершения проступка;

2) наложение штрафа, связанного с обязательным составлением протокола о нарушении и вынесении компетентным должностным лицом постановления о применении к виновному данной меры административного взыскания.

Порядок наложения штрафа работниками ОВД на месте совершения проступка регламентируется ст. 251 КоАП, в которой отмечается, что при взимании штрафа на месте нарушения протокол не составляется, если лицо не оспаривает допущенное нарушение. Об уплате штрафа нарушителю выдается квитанция установленного образца, для чего работники ОВД, которым предоставлено право взимания штрафа на месте, снабжаются специальными квитанционными книжками. Размер штрафа, взимаемого на месте совершения проступка, определяется в пределах, установленных соответствующей статьей

КоАП, исходя из конкретных обстоятельств нарушения, личности правонарушителя и его имущественного положения.

Второй вид наложения штрафа органами внутренних дел связан с обязательным составлением протокола о нарушении и вынесением постановления о применении административного взыскания.

Штраф должен быть уплачен нарушителем не позднее пятнадцати дней со дня вручения ему постановления о наложении штрафа, а в случае обжалования или опротестования такого постановления - не позднее пятнадцати дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения.

При отсутствии самостоятельного заработка у лиц, в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершивших мелкое хулиганство, штраф взыскивается с родителей или лиц, их заменяющих.

В случае неуплаты штрафа в срок с нарушителя взимается пеня в размере одного процента от суммы штрафа за каждый день просрочки платежа (но не более тройной суммы первоначально наложенного штрафа). Постановление о наложении штрафа направляется для удержания суммы штрафа с начислением пени в принудительном порядке из его заработной платы или иного заработка, пенсии или стипендии в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством Республики Казахстан.

Если лицо, подвергнутое штрафу, не работает, или взыскание из заработка нарушителя невозможно по другим причинам, взыскание штрафа производится на основании постановления органа или должностного лица о наложении штрафа судебным исполнителем, путем обращения взыскания на личное имущество нарушителя, на его долю в общей собственности, также согласно гражданско-процессуального законодательства Республики Казахстан.

Лишение специальных прав, предоставленных гражданину (право управления транспортными средствами). Одним из средств борьбы за безопасность движения, за жизнь и здоровье людей, сохранность техники, общественный порядок является лишение водителей в установленных нормативными актами случаях права управления транспортом. Лишение водительских прав - это административное взыскание, применяе-

мое органами внутренних дел к лицам, совершившим грубое нарушение правил движения. Для шофера-профессионала это лишение означает запрещение работать по специальности и влечет необходимость переквалификации и приобретения новой специальности. Для шофера-любителя, по существу, запрещение течение установленного срока эксплуатировать принадлежащий ему по праву личной собственности автомобиль, мотоцикл, мотороллер.

В целях укрепления законности правовые акты устанавливают исчерпывающий перечень оснований для лишения водителей права управления транспортными средствами. Такими являются:

управление транспортным средством после запрещения его эксплуатации, а равно управления им без государственного номерного знака с отклонениями отдельных элементов знака от требований государственного стандарта (ст. 123 КоАП);

нарушения, повлекшие создание аварийной обстановки, т.е. вынудившие других участников движения резко изменить скорость, направление движения или принять иные меры к обеспечению собственной безопасности или безопасности других граждан, а также невыполнение водителем требований работника милиции об остановке транспортного средства (ст. 124 КоАП);

- участие водителей-мотоциклистов и иных транспортных средств в групповом передвижении в городах и других населенных пунктах (ст. 125 КоАП);

- нарушение водителями транспортных средств проезда железнодорожных переездов (ст. 126 КоАП);

- нарушение водителями правил дорожного движения, повлекшее повреждение транспортных средств или иного имущества, а также иные нарушения указанных правил (ст. 127 КоАП);

- нарушение правил безопасности движения и эксплуатации транспортных средств, повлекшее причинение потерпевшему легкого телесного повреждения либо причинявшее существенный материальный ущерб (ст. 127-1 КоАП);

- управление транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 128 КоАП).

Постановление о лишении права управления транспортными средствами приводится в исполнение, согласно ст. 217 п. 2, органами (должностными лицами) Дорожной полиции (ДП) - начальником или заместителем начальника, а при отсутствии в данном городе, районе путем ДП - начальником или заместителем начальника ОВД. Исполнение производится путем изъятия водительского удостоверения, если водитель лишен права управления всеми видами транспортных средств, то в водительском удостоверении отмечается, какими именно видами транспортных средств он лишен права управления.

Для правильного и оперативного исполнения постановлений о лишении водительских прав большое значение имеют квалифицированные, умелые действия работников ДП на первых стадиях производства. При выявлении административных правонарушений водителей и составлении протокола работники ДП должны изымать водительские удостоверения и передавать их вместе со всеми материалами по делу в юрисдикционный орган, который будет рассматривать данное дело. Об изъятии удостоверения делается отметка в протоколе, а водителю выдается разрешение на временное управление транспортом.

В тех случаях, когда права на управление транспортными средствами лишаются водители-профессионалы, копия постановления высылается по месту работы для решения вопроса о переводе водителя на работу, не связанную с управлением транспортными средствами. Если профессионал лишен права управления каким-то одним видом транспортных средств, то администрация автопредприятия обязана предоставить ему работу, не связанную с управлением транспортным средством этого вида. Водители транспортных средств считаются лишенными права управления ими со дня вынесения постановления о лишении, а в случае уклонения от сдачи соответствующих документов - со дня фактического их изъятия.

При добросовестном отношении к труду и примерном поведении лица, лишенного на определенный срок права управления транспортным средством, орган (должностное лицо), наложивший взыскание, может по истечении не менее половины назначенного срока сократить по ходатайству общественной организации, трудового коллектива срок лишения указанного права.

Возврат водительских удостоверений независимо от срока лишения права управления транспортным средством производится после сдачи теоретического и практического экзаменов. Кроме того, для лиц, лишенных водительских удостоверений за управление транспортом в нетрезвом состоянии, необходимо обязательное прохождение медицинского освидетельствования. При этом практический экзамен применяется на транспортном средстве высшей категории, права на управление которым он был лишен.

К лицам, пользующимся транспортными средствами в связи с инвалидностью, лишение права на управление может применяться только в случаях управления транспортом в состоянии опьянения.

Возмездное изъятие состоит в принудительном изъятии только предмета, который являлся орудием совершения или непосредственным объектом совершенного правонарушения. Изъятый предмет реализуется с передачей вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом суммы расходов по реализации.

Возмездное изъятие оружия и боеприпасов не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Действующим законодательством предусмотрены следующие виды применения мер возмездного изъятия:

- 1) в качестве основного административного взыскания, альтернативного другим взысканиям;
- 2) в роли дополнительного к основному административным взысканием: а) подлежащего обязательному применению за данное правонарушение; б) применяемого по усмотрению органа, должностного лица, решающего вопрос возможной альтернативы конфискации<sup>А</sup>

Возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственно объектом административного правонарушения, органами внутренних дел, согласно КоАП применяется только в случаях «нарушения порядка использования воздушного пространства Республики Казахстан» (ст. 114-2 КоАП) и «нарушения правил перевозки опасных веществ или предметов на транспорте» (ст. 134 ч. 3 КоАП).

Изъятые на основании постановления о возмездном изъятии предметы сдаются органами (должностными лицами), вы-

несшими постановление, для реализации в комиссионный магазин или другую торговую организацию по месту нахождения имущества нарушения.

Постановление о возмездном изъятии огнестрельного оружия и боевых припасов исполняется органами внутренних дел. По другим предметам, явившимися орудиями совершения или непосредственными объектами административного правонарушения, - уполномоченными законодательством органами.

Конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, состоит в принудительном безвозмездном обращении этого предмета в собственность государства. Административно-правовая конфискация всегда является специальной: она производится только в отношении вещей, непосредственно связанных с проступком и прямо названных в законе (ружей и других орудий охоты, ставок в игре, игральные принадлежности и т.д.). К лицам, для которых охота является основным источником существования, не может применяться конфискация огнестрельного оружия и боеприпасов к нему, а также других орудий охоты.

В ст. 28 КоАП подчеркнута, что конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательными актами РК

При конфискации предмет личной собственности переходит в государственную. Данная мера взыскания может использоваться как в качестве основной, так и дополнительной.

Конфискация как мера административного взыскания применяется органами внутренних дел в случаях, предусмотренных ст. 134 КоАП «Нарушение правил перевозки опасных веществ или предметов на транспорте», ст. 182-2 КоАП «Проставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей» и ст. 114-2 КоАП «Нарушение порядка использования воздушного пространства РК».

Постановление о конфискации предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, приводится в исполнение уполномоченными на то органами.

Ими являются (согласно ст. 308 КоАП):  
судебные исполнители;

транспорта;

заций коммунального хозяйства;

уполномоченные на то лица органов, осуществляющих государственный надзор за соблюдением правил охоты;

уполномоченные на то лица предприятий и организаций, на которые возложен прием конфискованных плотоядных зверей и их шкурок;

Исполнение постановления о конфискации предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, осуществляется путем изъятия конфискованного предмета и принудительного безвозмездного обращения его в собственность государства.

Постановление о конфискации предмета с отметкой об исполнении возвращается органу (должностному лицу), вынесшему постановление.

Административный арест устанавливается и применяется лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений на срок до 15 суток, а за совершение правонарушений в условиях чрезвычайного положения - до 30 суток. Административный арест назначается судьей единолично.

Административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющих детей в возрасте до двенадцати лет, к лицам, не достигшим восемнадцати лет, к инвалидам первой и второй групп, согласно ст. ст. 321, 322 КоАП.

В случае наложения административного взыскания в виде административного ареста постановление об административных аресте приводится в исполнение немедленно органами внутренних дел в порядке, установленном законодательством РК.

Лица, подвергнутые административному аресту, содержатся под стражей в местах, определяемых органами внутрен-

них дел, изолированно от других категорий лиц, содержащихся под стражей.

При исполнении постановления об административном аресте арестованные подвергаются личному досмотру. Срок административного задержания засчитывается в срок административного ареста.

Установление надзора за предпринимательской деятельностью (ст. 31-1 КоАП).

Надзор устанавливается на граждан - хозяйствующих субъектов как дополнительное взыскание на срок до одного года по заявлению органов, которые в соответствии со своей компетенцией осуществляют контроль за такой деятельностью. Согласно ст. 237-7 КоАП - это органы налоговой службы.

Надзор за предпринимательской деятельностью осуществляется путем возложения на граждан - хозяйствующих субъектов обязанности по представлению в контролирующие органы ежемесячных отчетов о результатах своей финансовой и хозяйственной деятельности.

Лишение лицензии (патента) на определенный вид деятельности (ст. 31-2 КоАП)

Лишение граждан - хозяйствующих субъектов, должностных лиц лицензий (патентов) на определенный вид деятельности может быть временным или постоянным, применяется как основное, так и дополнительное взыскание.

Временное лишение лицензии (патента) устанавливается на срок до шести месяцев.

### **Вопросы для повторения**

1. Понятие административного правонарушения.
2. Состав административного правонарушения.
3. Отграничение административного правонарушения от преступления и дисциплинарного поступка.
4. Что такое административная ответственность?
5. Основные черты административной ответственности.
6. Каков возраст административной ответственности?
7. Ответственность военнослужащих.
8. Ответственность несовершеннолетних.
9. Ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства.

10. Ответственность должностных лиц, депутатов.
11. Обстоятельства, смягчающие (отягчающие) ответственность.
12. Обстоятельства, исключают ответственность.
13. Что такое административные взыскания?
14. Какие виды взыскания известны?
15. Какие взыскания применяются в качестве основных и дополнительных.
16. Каковы общие правила положения взысканий?

### Решите задачи

#### ЗАДАЧА № 1.

Используя действующую классификацию, меры административного принуждения разбить по группам:

- адм. надзор
- карантин
- официальное предостережение
- таможенный досмотр
- штраф
- проверка документов
- пожарный надзор
- адм. задержание
- лишение права охоты
- принудительное лечение от хронического алкоголизма

#### ЗАДАЧА № 2.

Игольчук и Хайрутдинов, проникнув в магазин, обнаружили значительное количество товаров, однако они похитили лишь только 4 бутылки водки и несколько банок консервов, всего сумма похищенного 1500 тенге. После чего закрыли магазин и ушли.

Вопросы:

1. Дайте понятие состава адм. правонарушения (проступка), и в чем его отличие от преступления?
2. Проведите анализ состава адм. проступка.

#### ЗАДАЧА № 3.

Постовой милиционер Кондратьев задержал гр. Ларина, который в сильно опьяненном состоянии переходил улицу при

красном сигнале светофора, что привело по его вине к столкновению 3-х автомашин и пострадало 3 человека, которым были причинены тяжкие телесные повреждения.

За указанное действие по постановлению адм. комиссия согласно ст. 131 КоАПа гр. Ларин был подвергнут штрафу в сумме 100 тенге. Обоснованно ли решение адм. комиссии?

#### ЗАДАЧА № 4.

Военнослужащий срочной службы Воронов, управляя автомашиной, допустил нарушение правил дорожного движения.

Как должен быть решен вопрос об ответственности Воронова?

#### ЗАДАЧА № 5.

Начальник РОВД подверг гр. М. за совершение мелкого хулиганства аресту на 15 суток.

1. Правомерны ли действия начальника отдела?
2. Перечислите органы, уполномоченные рассматривать дела об адм. правонарушениях.

#### ЗАДАЧА № 6.

Адм. комиссия наложила штраф на Степакова в сумме 450 тенге, но последний не уплатил его в срок. Тогда адм. комиссия вынесла второе постановление и заменила штраф адм. арестом.

Правомерны ли действия адм. комиссии?

## **Глава VIII. Административный процесс**

На практике исполнительная власть реализуется в различного рода действиях, которые можно характеризовать как государственно-управленческую деятельность. Исходя из этого, можно заметить определенные основания для рассмотрения этой деятельности с процессуальных позиций.

Сам по себе процесс есть совокупность последовательных действий, совершаемых для достижения заранее определенного результата; порядок осуществления какой-либо деятельности. Именно в таком понимании можно говорить например, о законодательном, землеустроительном, бюджетном, налогоприменительном и т.п. процессах.

Рассматривая такого рода процесс с юридических позиций, легко установить, что его назначение заключается в реализации норм материального права.

Поскольку реализация предписаний правовых норм осуществляется преимущественно действиями определенных лиц, постольку процесс понимается как определенного рода деятельность, направленная на достижение тех юридических результатов, которые предполагались диспозицией данной нормы материального права.

В процессуальной форме происходит и юридически-властная реализация задач и функций исполнительной власти. При этом процесс правоприменения не сводится только к обеспечению соблюдения соответствующих правил поведения (диспозиция). Важное место здесь занимает и реализация санкций материальных административно-правовых норм. Поэтому вполне возможен двоякий подход к пониманию сущности и назначения административно-процессуальной деятельности, а именно: правоприменительный и правоохранительный. Рассмотрим эти проблемы более подробно.

### **§ 1. Понятие и основные принципы административного процесса**

"Административный процесс - это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также участвующих

в ней органов и лиц, осуществляемая в особом административно-процессуальном порядке и производимая в целях объективного разрешения дела в полном соответствии с законом.

Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса. Другими словами, это совершаемые в определенной последовательности действия субъектов административного права, осуществляющих свои полномочия и обязанности в сфере управления.

*Принципы административного процесса.*

Административный процесс базируется на общих принципах государственного управления. К основным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся:

Принцип законности - основан на требованиях Конституции Республики Казахстан. Его сущность состоит в том, что применение норм права во всех случаях должно быть законным. Он предполагает охрану прав и законных интересов всех участников административного процесса. Незаконные действия могут быть обжалованы гражданином в суде.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела. Обязывает правоприменителя при рассмотрении конкретного дела, использовать все имеющиеся в его распоряжении доказательства, относящиеся к делу, правильно их оценивать. Полностью исключает односторонний, а также предвзятый подход к оценке фактов.

Принцип равенства граждан перед законом и органом, разрешающим дело. Каждый гражданин независимо от его социального или служебного положения и других достоинств равен перед законом и органом, разрешающим дело. Орган же в свою очередь должен следить за тем, чтобы участники административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

Принцип гласности. Процесс ведется, как правило, открыто. Участники процесса имеют возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами, принятыми по делу решениями. К участию в административном процессе часто привлекаются представители общественности.

Принцип ведения дела на национальном языке. Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства, обжалования и т.п. на родном языке через переводчика.

Принцип экономичности и эффективности. Этот принцип направлен на такое обеспечение процесса, которое не требует больших материальных затрат и в месте с тем не нарушает установленных сроков процесса, не затягивает принятия по делу решения.

Принцип безвозмездности процесса - предполагает отсутствие какой-либо платы или пошлины за ведение процесса и оформление материалов, обеспечивает большую доступность процесса его участникам.

Принцип ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт. Должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или в принятии незаконного акта, несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

#### *Субъекты административного процесса.*

В административном процессе могут участвовать государственные органы - органы управления, органы прокуратуры, суды, уполномоченные должностные лица - общественные организации, их должностные лица, органы общественной самодеятельности - граждане, иностранные граждане, лица без гражданства.

Рассмотрим более подробно правовое положение субъектов административного процесса.

Во-первых - это сторона в процессе, где она защищает свой конкретный интерес, свое право, оспариваемое или нарушаемое другой стороной процесса. При этом сторона административного процесса обладает совокупностью процессуальных прав и обязанностей, находится в тесных корреспондирующих отношениях с другой стороной процесса.

Во-вторых - участники административного процесса могут выступать как свидетели, эксперты, специалисты, переводчики.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях участниками процесса являются потерпевший, лица, выступающие в защиту прав сторон процесса, в том числе адвокаты (ст. ст. 261-267 КоАП КазССР). Необходимо обратить внимание на то, что в каждом из перечисленных выше случаев

имеется специфика правового положения участников процесса в зависимости от совокупности ряда условий: материальной нормы, применяемой в конкретном случае, особенностей административного процесса для данной отрасли права.

Все участники административного процесса, для реализации своего субъективного права имеют возможность избирать определенный вариант поведения, т.е. обладают административно - процессуальной правоспособностью. Например, для граждан РК Конституцией гарантировано право обжалования незаконных действий государственных и общественных органов, их должностных лиц. Данное право обеспечивается возможностью для каждого гражданина непосредственно или через своего представителя обратиться за защитой субъективных прав в компетентный государственный орган, а в случаях, предусмотренных законом, - в суд.

Наиболее характерными чертами субъективного процессуального права являются следующие:

1. Оно основано на нормах объективного права.

2. Сторона, обладающая таким правом, имеет реальную возможность совершать определенные действия (подать заявление, жалобу, потребовать возмещения причинённого ущерба, приобщения к материалам дела новых доказательств и т.п.).

3. Наличие субъективного процессуального права предполагает процессуальную обязанность других лиц (например, государственных органов) совершать или, наоборот, не совершать какие-либо конкретные действия. Важным признаком субъективного права является защита его в судебном или административном порядке в тех случаях, когда это право оспаривается либо нарушается.

Рассмотрим вопрос о субъектах административно-процессуальных отношений. В качестве субъектов административного процесса выступают:

- граждане РК, иностранные граждане и лица без гражданства;

- государственные органы;

- государственные предприятия и учреждения;

- общественные организации;

- государственные служащие;

- служащие общественных организаций и представители общественных организаций.

Граждане РК, иностранные граждане и лица без гражданства образуют наиболее многочисленную группу субъектов административного процесса. В нем они выступают в качестве:

- лица, возбудившего административное дело перед органом, имеющим право на его разрешение;

- стороны административного спора при защите нарушенного или оспариваемого права;

- третьего лица, т.е. лица, как заявившего самостоятельное требование на предмет спора, так и не заявившего такого требования, но присоединившегося к требованиям одной из сторон;

- уполномоченного представителя, если иное не предусмотрено законодательством,

- лица, привлекаемого к административной ответственности;

- потерпевшего, т.е. лица, которому административным правонарушением причинен моральный, физический или имущественный ущерб;

- свидетеля,

- лица, защищающего права и интересы других лиц.

Государственные органы

Им принадлежит особая роль в сфере управленческих отношений. Органы государственной власти, органы государственного управления, суд, прокуратура в той или иной мере наделены правом по разрешению конкретных управленческих дел. В административном процессе государственные органы могут выступать в двух качествах: как инстанция, разрешающая дело (например, начальник РОВД, санитарный инспектор, охотинспектор, рыбинспектор), и как сторона административного процесса (например, должностное лицо, действия которого обжалуются в вышестоящий государственный орган или в суд). При этом закон обязывает это должностное лицо представлять необходимые доказательства, давать объяснения по возникшему делу, не препятствовать процессу. В тех делах, которые возникают в связи с совершением административного проступка, стороной административного процесса является должностное лицо, составившее соответствующий протокол о правонарушении.

Органы прокуратуры также довольно часто являются сторонами административно-процессуальных отношений. Например, при принесении протеста в порядке общего надзора на незаконный акт управления, на административное взыскание, вынесенное в нарушении требований закона. При этом указ Президента РК, имеющий силу закона, «О прокуратуре РК» определяет порядок принесения протеста, а также обязанности органа управления или общественной организации рассмотреть протест в установленный срок.

Государственные органы могут выступать в качестве:

- органа, разрешающего административное дело;
- органа, возбудившего административное дело;
- стороны административного спора;
- третьего лица;
- органа, защищающего права и интересы других лиц.

Государственные предприятия и учреждения являются юридическими лицами. Они, а также их структурные подразделения (цехи, участки, филиалы, отделы и т.п.) могут выступать в качестве:

- организации, возбудившей административное дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение;
- стороны административного спора;
- третьего лица,
- организации, защищающей права и интересы других лиц.

#### Общественные организации

Общественные организации и их должностные лица выступают как субъекты административно-процессуальных отношений при рассмотрении их жалоб на действия органов государственного управления. Действующий закон предусматривает возможность направления дела об административном правонарушении на рассмотрение общественности, а также привлечения представителей общественных организаций для участия в административном процессе, осуществляемом соответствующим государственным органом. В период демократизации общества, когда возрастает роль общественных организаций и трудовых коллективов, увеличивается и объем правосубъектности этих организаций в административном процессе.

Они могут выступать в качестве:

- организации, возбудившей административное дело;
- стороны административного спора;
- третьего лица;
- организации, защищающей интересы и права других

лиц;

- организации, разрешающей административное дело в случаях и пределах, установленных законодательством.

Государственные служащие - как субъекты административного процесса могут выступать в качестве:

- должностного лица или представителя власти, разрешающего административное дело;
- лица, возбудившего административное дело в связи с осуществлением должностных функций перед органом, имеющим право на его разрешение,
- стороны административного спора;
- представителя государственного органа, предприятия, учреждения;
- третьего лица;
- лица, привлекаемого к дисциплинарной или административной ответственности.

Служащие общественных организаций и представители общественных организаций в административном процессе могут выступать в качестве:

- лица, возбудившего административное дело в связи с осуществлением должностных функций перед органом, имеющим право на его разрешение;
- стороны административного спора;
- представителя общественной организации;
- третьего лица;
- лица, разрешающего административное дело в предусмотренных законодательством случаях;
- лица, привлекаемого к административной ответственности в случаях, предусмотренных законом.

### **Органы внутренних дел как субъекты административного процесса**

Выступают в нем в том же качестве, что и другие государственные органы. Характерным для ОВД как субъектов ад-

министративного процесса является то, что они часто выступают в качестве органа, разрешающего дело, и стороны административного процесса. Многие вопросы в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности рассматриваются и разрешаются органами внутренних дел, которые обладают также широкими юрисдикционными полномочиями, выносят постановления о наложении на виновных лиц административных взысканий и применяют другие меры административного принуждения.

В тех случаях, когда орган внутренних дел не уполномочен разрешить дело, он выступает в качестве органа, возбудившего административное дело в связи с осуществлением своих функций перед органом, имеющим право на его разрешение.

При обжаловании действий ОВД он выступает как сторона административного процесса и несет определенные процессуальные обязанности. По делам об административных правонарушениях, рассмотрение и разрешение которых не относится к компетенции ОВД, последние выступают в качестве стороны, составившей протокол об административном правонарушении.

Административная процессуальная правоспособность признается за всеми вышеперечисленными субъектами.

## **§ 2. Административные производства**

В науке административного права пока еще нет единого подхода к классификации административных производств. Это во многом предопределяется спорами по поводу объема и содержания самого административного процесса. Тем не менее, на практике к настоящему времени сложилась определенная система классификации административных производств. Критерием деления административного процесса на отдельные виды производств служит характер индивидуально-конкретных управленческих дел, отражающий их наиболее существенные свойства и особенности.

Каждое производство имеет целью установление четкого порядка рассмотрения и разрешения конкретной категории управленческих дел. Например, порядок рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб граждан существ-

венно отличается от установленного порядка применения уполномоченными на то органами мер поощрения к гражданам за достигнутые успехи в хозяйственной или иной сфере управления.

Каждое административное производство предоставляет собой систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения тех или иных однородных групп управленческих дел.

В систему каждого административного процесса включают следующие административные производства:

1. Производство по предложениям заявлениям и жалобам граждан.
2. Производство по делам о поощрениях.
3. Производство по делам о дисциплинарных проступках, подлежащих разрешению администрацией предприятий, учреждений и организаций.
4. Производство по делам об административных правонарушениях.
5. Арбитражное производство.
6. Производство по делам о возмещении в административном порядке материального ущерба.
7. Производство по делам об изобретениях и открытиях и

ДР  
Как правило, то или иное производство осуществляют соответствующие органы государственного управления, а некоторые производства осуществляют их должностные лица. То же касается и общественных организаций и их должностных лиц.

Отношения, возникающие в ходе осуществления того или иного вида производства, регулируются чаще всего административно-процессуальными нормами. Это и объединяет отдельные производства в единый административный процесс.

### **Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан**

Законодательство предусматривает гарантии прав граждан на обращение в государственные и общественные органы с заявлениями, предложениями и жалобами.

Порядок рассмотрения обращений граждан установлен Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу закона, «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 19 июля 1995 г. согласно которому:

обязанность рассматривать письменные или устные обращения граждан по вопросам, входящим в компетенцию того или иного государственного органа, либо общественного органа, возлагается на их руководителей.

Обращения граждан разрешаются соответствующими центральными и местными государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями. Предусмотрена возможность обсуждения предложений граждан, а также результатов рассмотрения их заявлений и жалоб на собраниях трудовых коллективов и по месту жительства граждан.

Установлены максимальные сроки рассмотрения обращений граждан.

Как правило, предложения рассматриваются в срок до одного месяца, при этом жалобы и заявления, не требующие дополнительной проверки, разрешаются в срок до 15 дней. В тех же случаях, когда поставленный в жалобе или заявлении вопрос требует дополнительного изучения, рассмотрение может быть продлено, но не более чем на один месяц при условии разрешения на это руководителя или заместителя руководителя соответствующего органа, об этом сообщается заявителю до 7 дней.

Заявления и жалобы военнослужащих и членов их семей разрешаются в более короткие сроки: В порядке исключения эти сроки могут быть продлены на 15 дней (в связи с необходимостью дополнительной проверки), о чем должно быть сообщено заявителю.

Особое внимание законодатель уделяет стадии разрешения предложений и жалоб, определяя следующие обязанности должностных лиц:

- внимательно разобраться в существе заявления, жалобы, истребовать необходимые документы и принять другие меры для объективного решения дела;

- принять обоснованное решение, обеспечить реализацию его исполнения, а в случае отклонения предложения, заявления или жалобы - дать мотивированный отказ;

- своевременно сообщить гражданину о результатах рассмотрения его обращения;
- принять необходимые меры, направленные на устранение причин и условий, порождающих жалобы, в том числе на действия должностных лиц;
- обеспечить контроль за деятельностью подчиненных органов по рассмотрению обращений граждан и организации личного приема.

Если действиями должностных лиц причинен существенный вред государственным или общественным интересам или правам граждан, то эти лица могут быть привлечены как к дисциплинарной, так и к уголовной ответственности.

На органы прокуратуры возложен контроль и надзор за соблюдением должностными лицами требований законодательства при рассмотрении обращений граждан. Кроме того, возможно судебное обжалование неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан.

Рассмотрение судом жалобы и исполнение принятого им решения осуществляется по правилам гражданского судопроизводства с теми изъятиями и дополнениями, которые установлены Законом (в частности, установлен десятидневный срок рассмотрения жалобы в ст. 276 ГК).

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит какое либо из двух решений:

- обоснованности жалобы и обязанности соответствующего органа, должностного лица устранить допущенное нарушение прав гражданина;
- об отказе в удовлетворении жалобы, если суд установит, что обжалуемые действия совершены в соответствии с законом в пределах полномочий должностного лица и право гражданина не было ущемлено.

О мерах, принятых по исполнению решения, суду должно быть сообщено не позднее чем в месячный срок. Суд имеет право выносить частное определение. О результатах его рассмотрения суду сообщается в месячный срок.

## Производство по делам о поощрении

Поощрение - является разновидностью одного из основных методов государственного управления - убеждения.

В сфере управления широко применяются различные виды поощрения, которые сочетаются с материальными и моральными стимулами, способствуют повышению производительности труда, превращают его в жизненную потребность.

Нормы, регламентирующие производство по делам о поощрении, содержатся в многочисленных актах об учреждении тех или иных мер поощрения.

Например, Положение «О прохождении службы лицами рядового и начальствующего состава ОВД РК», утвержденное Постановлением Правительства РК № 1844 от 27. 12. 1995 г., предусматривает такие виды поощрений, как объявление благодарности, награждение ценным подарком, нагрудным знаком, присвоение специальных званий, награждение именованным оружием и др.

Высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в экономике, науке, культуре, искусстве, защите Отечества, воспитании, просвещении, охране здоровья и иные Заслуги перед государством является награждение государственными наградами.

Производство по делам о поощрениях состоит из следующих основных стадий:

- возбуждение ходатайства о поощрении;
- представление к поощрению;
- рассмотрение дела о поощрении и принятие по нему решения;
- вручение поощрения.

Производство по делам о дисциплинарных проступках, подлежащих разрешению администрацией предприятия, учреждения, организации

Дисциплинарное производство обеспечивает правильное и объективное разрешение дела о дисциплинарном проступке в целях укрепления государственной и служебной дисциплины,

охраны прав и законных интересов рабочих и служащих, а также интересов государственных органов, предприятий, объединений, учреждений и организаций.

Нормы, регламентирующие дисциплинарное производство, содержатся в Кодексе законов о труде, Положении о порядке разрешения трудовых споров, Типовых правилах внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций, уставах и положениях о дисциплинарной ответственности, действующих в ряде отраслей управления (дисциплинарный устав ОВД и др.).

Дисциплинарное производство состоит из следующих основных стадий:

- возбуждение дела о дисциплинарном проступке;
- служебное расследование,
- рассмотрение дела и принятие по нему решения,
- обжалование решения по делу;
- исполнение решения о наложении дисциплинарного

взыскания.

### **Возбуждение дела о дисциплинарном проступке**

Дело о дисциплинарном проступке возбуждается уполномоченным на то лицом по факту совершения проступка. Оно не возбуждается, если с момента обнаружения проступка прошло более 1-го месяца или более 6-ти месяцев со дня его совершения, не считая времени болезни работника или нахождения его в отпуске.

Такие дела могут не возбуждаться, а материалы по факту совершения проступка могут направляться на рассмотрение товарищеского суда или иной товарищеской организации (суд чести и т.п.).

### **Судебное расследование**

Состоит в сборе и анализе информации о дисциплинарном проступке, производстве проверки, в получении объяснений от лица, привлекаемого к ответственности, сборе других доказательств, необходимых для разрешения дела в точном соответствии с законом.

## **Рассмотрение дела и принятие по нему решения**

Дело рассматривается уполномоченным на то должностным лицом, к числу которых относятся руководители предприятий, учреждений, организаций, где работает привлекаемый, руководители вышестоящих органов, а также иные должностные лица. В ряде случаев дело рассматривается коллегиально

При рассмотрении дела уполномоченные должностные лица (органы) знакомятся с его материалами, заслушивают объяснения привлекаемого, в случае необходимости истребуют дополнительные сведения, доказательства и т.п.

За совершенный проступок налагается только одно из взысканий, предусмотренных действующим законодательством. При установлении факта совершения дисциплинарного проступка уполномоченный орган (должностное лицо) принимает по делу решение, которое оформляется приказом. Письменный приказ сообщается виновному лицу под расписку и объявляется по предприятию, учреждению, организации.

### **Обжалование решения по делу**

Приказ о наложении дисциплинарного взыскания в установленные законом сроки может быть обжалован вышестоящему должностному лицу или органу, решение которых по жалобе является окончательным и может быть пересмотрено только в порядке надзора вышестоящими органами. Обычно обжалование производится в комиссию по трудовым спорам предприятия, учреждения, организации, затем в профком (если он есть) и в суд.

### **Исполнение решения**

Вступившее в законную силу решение (приказ) о наложении взыскания подлежит исполнению, которое состоит в объявлении его под расписку или в совершении исполнительных действий соответствующего должностного лица. Например, издание приказа о переводе виновного на нижеоплачиваемую должность влечет фактический перевод его на такую должность.

Установлено три вида дисциплинарной ответственности:

1. В порядке подчиненности;
2. В порядке, установленном Типовыми правилами внутреннего трудового распорядка;
3. В порядке, установленном дисциплинарными уставами и положениями о дисциплинарной ответственности.

### **§ 3. Производство по делам об административных правонарушениях**

Производство по делам об административных правонарушениях является составной частью правоприменительной деятельности уполномоченных на это государственных органов.

Кодекс КазССР «Об административных правонарушениях» (разделы IV-V) создал прочную правовую базу для совершенствования и повышения эффективности деятельности государственных органов, связанную с производством по делам об административных правонарушениях. Определил задачи производства и регламентировал процессуальные действия и условия, обеспечивающие разрешение дела в точном соответствии с законодательством.

К процессуальным действиям, составляющим производство по делам об административных правонарушениях, отнесены:

- составление протокола об административном правонарушении;
- административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей и документов;
- рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение по нему постановления;
- передача материалов при наличии в нарушении признаков преступления прокурору, органу дознания или предварительного следствия;
- рассмотрение жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении;
- исполнение постановлений о наложении административных взысканий.

Указанные действия осуществляются в соответствии с процессуальными нормами права, определяющими место и сроки рассмотрения дела об административном правонарушении; права лиц, привлекаемых к административной ответственности; обжалование и опротестование постановления по делу об административных правонарушениях; сроки наложения административных взысканий. Данные нормы позволяют рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях с соблюдением всех процессуальных гарантий личности и требований законности.

Административно-процессуальные нормы, регулирующие производство по делам об административных правонарушениях, находятся в тесной связи с материальными нормами, которые определяют содержание прав и обязанностей субъектов, осуществляющих это производство. Материальные нормы административного права реализуются на основе порядка, регулируемого административно-процессуальными нормами.

Производство по делам об административных правонарушениях выступает, таким образом, процессуальной формой реализации юрисдикционных полномочий субъектов и выражением административной юрисдикции. Этим определяется его значение в обеспечении охраны правопорядка, предупреждении его нарушений.

Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях - это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность государственных органов, направленная на рассмотрение дел об административных правонарушениях, применение в необходимых случаях административных взысканий.

Согласно ст. 238 КоАП задачами производства по делам об административных правонарушениях являются: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин условий, способствующих совершению административных правонарушений, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения законов, укрепление законности.

Производство по делам об административных правонарушениях складывается из последовательно совершаемых

процессуальных действий, которые называются стадиями производства. Каждая стадия имеет присущие ей задачи и включает ряд однородных процессуальных действий, обеспечивающих в своей совокупности разрешение дела.

К этим стадиям относятся:

- возбуждение дела и направление его по подведомственности;
- рассмотрение дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие соответствующего постановления;
- обжалование и опротестование постановления по делу;
- исполнение постановлений о наложении административных взысканий.

Возбуждение дела и направление его по подведомственности.

В указанной стадии совершаются первоначальные процессуальные действия, обеспечивающие рассмотрение и разрешение в дальнейшем дела по существу. На этой стадии компетентными органами и должностными лицами устанавливается факт правонарушения, определяется какой орган или должностное лицо должны рассматривать возбужденное дело, т.е. разрешается вопрос о подведомственности дела.

Органы, правомочные рассматривать дела об административных правонарушениях, даны в главе 17 КоАП. Таких органов насчитывается 40.

Такое положение объясняется, во-первых, разнообразием и спецификой отдельных отраслей управления и существующих в них отношений, часто существенно отличающихся друг от друга. И чтобы квалифицированно разрешать дела об административных правонарушениях, нужно обладать специальными знаниями, быть компетентным в данной области, например, хорошо знать правила техники безопасности и охраны труда, санитарно-гигиенические и санитарно-противоэпидемические правила, таможенные правила и т.д.

А во-вторых, такое разнообразие создает условия во многих случаях, когда взыскание налагают работники тех органов, которые осуществляют контроль за соблюдением соответствующих правил

Хотя в Кодексе не применяется термин «возбуждение дела об административном правонарушении», анализ их дает

основание для обозначения этим термином первой стадии производства по делу об административном правонарушении.

Процессуальным документом, фиксирующим стадию возбуждения дела, служит протокол об административном правонарушении, который составляется уполномоченным на то лицом, либо представителем общественной организации. На важнейший вопрос - кто может составить протокол, КоАП отвечает статьей 248-1. В ней подробно перечислены должностные лица и представители общественных организаций, имеющих право составлять протокол. Протокол не составляется в случаях, когда в соответствии с законодательством штраф налагается и взимается на месте совершения правонарушения.

В случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом. Лицо, совершившее правонарушение, вправе представить объяснения, прилагаемые к протоколу, замечания по содержанию протокола, а также изложить мотивы отказа от его подписания.

Протокол об административном правонарушении и другие связанные с ним материалы направляются органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. Действующее законодательство не содержит исчерпывающего перечня поводов к возбуждению дел об административных правонарушениях. Однако анализ практики дает основание сделать вывод о наличии следующих поводов.

- заявление и письма граждан;
- сообщения государственных органов, общественных организаций и должностных лиц;
- материалы, опубликованные в печати;
- непосредственное выявление должностными лицами или представителями общественности деяний, имеющих признаки административного правонарушения.

Административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении - двух месяцев со дня его обнаружения.

Для того, чтобы работники ОВД и другие должностные лица своевременно пресекали правонарушения, не допускали новых проступков, предотвращали наступление вреда, наказывали действительно виновных, законодатели наделили их не-

обходимыми полномочиями. В ходе производства по делам об административных правонарушениях в отношении граждан, привлекаемых к ответственности, могут применяться процессуальные меры административного принуждения: привод, доставление, задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортом и освидетельствование на состояние опьянения (ст. 252-259 КоАП).

*Центральной стадией* производства по делу об административном правонарушении является рассмотрение его компетентным органом (должностным лицом) и принятие соответствующего постановления.

Рассмотрение дела об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения законности, а меры административного воздействия применяются в пределах компетенции соответствующих органов, в точном соответствии с законодательством.

Согласно ст. 243 КоАП дело об административном правонарушении рассматривается открыто. Это требование непосредственно связано с обязанностью соответствующего органа или должностного лица своевременно известить правонарушителя, а также пригласить потерпевшего. Кроме того, по инициативе органа, рассматривающего дело, или по просьбе лица, привлекаемого к ответственности, в ходе рассмотрения материалов могут быть заслушаны специалисты (эксперты) и другие лица, имеющие отношение к рассматриваемому делу.

Круг лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, определен в главе 20 КоАП. К ним относятся:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности;
- потерпевший;
- законные представители;
- адвокат;
- свидетель;
- эксперт,
- переводчик.

Вопрос о рассмотрении дела об административном правонарушении в присутствии лица, привлекаемого к административной ответственности, урегулирован ст. 261 КоАП.

Рассмотрение дела в присутствии правонарушителя создает дополнительную гарантию его правильного и объективного разрешения и одновременно служит целям непосредственного воспитательного воздействия на нарушителя. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять ходатайства. В отсутствие этого лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайства об отложении рассмотрения дела.

В некоторых специально предусмотренных законодательством случаях присутствие нарушителя при разбирательстве дела обязательно. При его участии рассматриваются дела о мелком хищении чужого имущества, изготовлении и использовании без разрешения радиопередающих устройств, мелком хулиганстве, распитии спиртных напитков или появлении в общественных местах в пьяном виде, злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника полиции или народного дружинника (ст. 52, 148, 174, 178, 185 КоАП). В случае его уклонения от явки по вызову ОВД или судьи, он может быть органом внутренних дел (полицией) подвергнут приводу.

Не менее важным является участие в производстве по делу об административном правонарушении потерпевшего. Как и лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела, заявлять ходатайства, приносить жалобу на постановление по делу (ст. 262 КоАП).

При рассмотрении дела могут участвовать законные представители лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего (родители, усыновители, опекуны, попечители). Такое участие связано с необходимостью представления интересов несовершеннолетних или лиц, которые в силу своих физических или психических недостатков не могут сами осуществлять свои права по делу об административном правонарушении.

В качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано любое лицо, которому стали известны какие-либо обстоятельства, подлежащие установле-

нию по делу. При необходимости участия свидетелей при рассмотрении дела их вызов осуществляется органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело.

Если для правильного разрешения дела возникает необходимость в специальных познаниях, орган (должностное лицо) назначает эксперта и ставит перед ним соответствующие вопросы. Эксперт вправе знакомиться с материалами дела, относящимися к предмету экспертизы, и обязан дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам. Он имеет право присутствовать при рассмотрении дела. Для участия в производстве по делу об административном правонарушении, если оно ведется на языке, которым не владеет лицо, привлекаемое к административной ответственности, приглашается переводчик. Он обязан явиться по вызову органа (должностного лица) и выполнить полно и точно порученный ему перевод. Полномочия адвоката, участвующего при рассмотрении дела, удостоверяются ордером, выдаваемым юридической консультацией.

Таким образом, законодательство четко устанавливает круг лиц, участвующих при рассмотрении дела об административном правонарушении, а также определяет их обязанности и права.

Этим создаются условия для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела, воспитания граждан в духе соблюдения законности.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении орган (должностное лицо) должен разрешить следующие вопросы:

- относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела;
- правильно ли составлен протокол и другие материалы дела об административном правонарушении;
- извещены ли лица, участвующие в рассмотрении дела, о времени и месте его рассмотрения;
- истребованы ли необходимые дополнительные материалы;
- о ходатайствах лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, законных представителей, адвоката.

Дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Дела о нарушении правил дорожного движения могут рассматриваться по месту учета транспортных средств. Дела об административных правонарушениях рассматриваются административными комиссиями и комиссиями по делам несовершеннолетних по месту жительства нарушителя (ст. 270 КоАП).

Орган (должностное лицо) при рассмотрении дела об административном правонарушении обязан выяснять, было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, причинен ли имущественный ущерб, имеются ли основания для передачи материалов об административном правонарушении на рассмотрение общественной организации, трудового коллектива, а также выяснить другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (ст. 273 КоАП).

Дела об административных правонарушениях рассматриваются в пятнадцатидневный срок со дня получения органом протокола об административном правонарушении и других материалов.

Однако некоторые категории дел должны быть рассмотрены в особые, сокращенные сроки:

- незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами; мелкое хулиганство; распитие спиртных напитков или появление в общественных местах в пьяном виде; злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника полиции или народного дружинника (статьи 167, 174, 178, 185, 185-1 КоАП) - в течение суток;

- изготовление или использование без разрешения радиопередающих устройств (статьи 148, 157, 164, 164-2, 188-4 КоАП) - в течение трех суток;

- мелкое хищение чужого имущества: ст. 52 КоАП - в пятнадцатидневный срок, статьи 99-102 - в семидневный срок.

Во всех случаях дело не может быть рассмотрено и подлежит прекращению, если истек установленный статьей 37 КоАП срок давности наложения административного взыскания. Согласно этой статье, административное взыскание может быть наложено не позднее двух месяце со дня совершения

правонарушения, а при длящемся правонарушении - двух месяцев со дня его обнаружения.

Рассмотрев дело об административном правонарушении, орган (должностное лицо) выносит постановление (решение) по делу. Постановление (решение) объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления в течение трех дней вручается или высылается лицу, в отношении которого оно вынесено. Если при рассмотрении дела орган (должностное лицо) придет к выводу, что в нарушении содержатся признаки преступления, он передает материалы прокурору, органу дознания или предварительного следствия.

Подведомственность дел об административных правонарушениях, компетенция должностных лиц по рассмотрению дел и наложению административных взысканий рассматривается в главе 17 КоАП.

*Факультативной стадией производства* по делам об административных правонарушениях является обжалование и опротестование. Эта стадия имеет важное значение для защиты прав и законных интересов граждан. Она позволяет своевременно устранить допущенные нарушения законности, обеспечить применение справедливых мер воздействия к лицам, совершившим административное правонарушение.

Следует подчеркнуть, что уже на стадии рассмотрения дела и принятия по нему постановления лицу, привлекаемому к административной ответственности, разъясняется его право обжаловать постановление. Согласно статьям 280-282 КоАП КазССР, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим в вышестоящий орган (должностному лицу) или в суд, решение которого является окончательным.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам этот срок по заявлению лица, в отношении которого вынесено постановление, может быть восстановлен органом (должностным лицом), правомочным рассматривать жалобу.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть опротестовано прокурором. Постановле-

ние народного суда о наложении административного взыскания может быть отменено или изменено по протесту прокурора самим народным судьей, а также независимо от наличия протеста председателем вышестоящего суда

Подача в установленный срок жалобы приостанавливает исполнение постановления о наложении административного взыскания до рассмотрения жалобы, за исключением постановлений о применении мер взысканий, предусмотренных статьями 25 и 31 КоАП (предупреждение и административный арест), а также в случаях наложения штрафа, взимаемого на месте совершения административного правонарушения. Принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления до рассмотрения протеста.

Орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу или протест на постановление по делу об административном правонарушении, принимает одно из следующих решений:

1) оставляет постановление без изменений, а жалобу или протест без удовлетворения;

2) отменяет постановление и отправляет дело на новое рассмотрение;

3) отменяет постановление и прекращает дело;

4) изменяет меры взыскания в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за правонарушение, с тем, однако, чтобы взыскание не было усилено.

Если будет установлено, что постановление вынесено органом (должностным лицом), неправомочным решать данное дело, то такое постановление отменяется и дело направляется на рассмотрение компетентного органа.

Заключительной стадией производства по делу об административном правонарушении является исполнение постановления, вынесенного по этому делу.

В процессе исполнения постановления гражданин, совершивший административный проступок, претерпевает соответствующие лишения и ограничения личного, морального или материального характера. Реализация взыскания путем исполнения постановления должна побудить субъекта в будущем воздержаться от совершения правонарушений, оказать на него воспитательное воздействие.

Согласно статье 293 КоАП, постановление о наложении административного взыскания подлежит исполнению с момен-

та его вынесения. Исполнение постановления о наложении административного взыскания осуществляется либо органом, который вынес постановление, либо по поручению иным компетентным органом. Порядок и сроки исполнения постановления о наложении административных взысканий зависят от налагаемого взыскания.

Штраф должен быть уплачен нарушителем не позднее 15 дней со дня вручения постановления о его наложении, а в случае обжалования или опротестования постановления - не позднее 15 дней со дня уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения.

В случае если штраф в этот срок не будет уплачен, он взыскивается в принудительном порядке, определяемом законодательством РК. В этом случае постановление направляется по месту работы для взыскания суммы штрафа из заработной платы нарушителя. Если лицо, подвергнутое штрафу, не работает, взыскание штрафа производится судебным исполнителем путем обращения взыскания на имущество.

Постановление о возмездном изъятии, конфискации предмета, явившегося орудием или непосредственным объектом административного правонарушения, о лишении специального права, предоставленного данному гражданину, приводится в исполнение уполномоченными на то органами в порядке, установленном законодательством РК.

Постановление об административном аресте приводится в исполнение органами внутренних дел в порядке, установленном законодательством РК. Арестованные за мелкое хулиганство содержатся в ОВД изолированно от других категорий лиц, содержащихся под стражей. С арестованных взыскивается стоимость питания и содержания, переписка, получение передач и посылок; покупка продуктов питания запрещается, за время нахождения под арестом заработная плата по месту постоянной работы не выплачивается. Арестованные могут пользоваться без оплаты труда на уборке улиц, дворов, мест общественного пользования и на других физических работах.

Постановление по делу об административном правонарушении в части возмещения имущественного ущерба является исполнительным документом. Оно должно быть исполнено не позднее 15 дней со дня вручения, а в случае его обжалования или опротестования - не позднее 15 дней со дня уведом-

ления об оставлении жалобы или протеста без уведомления. В случае неисполнения постановления в установленный срок, оно направляется для взыскания ущерба в порядке исполнительного производства, предусмотренного гражданским процессуальным законодательством.

При добросовестном отношении к труду и примерном поведении лица, лишенного на определенный срок права управления транспортным средством или права охоты, орган (должностное лицо), наложивший взыскание, может по истечении не менее половины назначенного срока сократить по ходатайству общественной организации, трудового коллектива срок лишения указанного права.

В целях обеспечения эффективности исполнения постановления о наложении административного взыскания (ст. 298 КоАП) установлен срок давности исполнения этих постановлений. Не подлежит исполнению постановление о наложении административного взыскания, если оно не было обращено к исполнению в течение трех месяцев со дня вынесения. В случае приостановления исполнения обжалованного или опротестованного постановления течение давности срока приостанавливается до рассмотрения жалобы или протеста.

### **Вопросы для повторения**

1. Что такое административный процесс?
2. Какие принципы лежат в основе административного процесса?
3. Кто может быть субъектом административного процесса?
4. Что такое административная юрисдикция?
5. Что такое заявление, предложение, жалоба?
6. Назовите стадии административного производства.
7. Как осуществляется производство по жалобам, заявлениям?
8. Что такое дисциплинарное производство?
9. Какие процессуальные сроки установлены КоАП?
10. Каков порядок обжалования?
11. Что определяет подведомственность дел об административных правонарушениях?

## Решите задачи

### ЗАДАЧА № 1.

Гражданин Вдовин, злоупотребляя спиртным, приставал к соседям, вел себя агрессивно. Соседи, устав от его безобразий, обратились в районный акимат с просьбой привлечь его к ответственности за нарушение спокойствия. В акимате заявление было зарегистрировано и передано в административную комиссию, которая 27 мая, рассмотрев дело, наложила на Вдовина штраф в размере 565 тенге.

Вдовин, не согласный с таким решением, от уплаты штрафа отказался. Тогда административной комиссией штраф ему был заменен на административный арест на трое суток. Возмущенный этим Вдовин подал в административную комиссию 8 июня письменную жалобу, а ее копию отправил в МВД.

Какие нарушения законодательства были допущены административной комиссией?

Каков порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях?

### ЗАДАЧА № 2.

Участковый инспектор полиции конфисковал у гр. Мамбетова охотничье ружье, за то, что тот выстрелил со своего балкона по голубям, чтобы они не гнездились в непосредственной близости от его квартиры. Ружье было реализовано в установленном порядке через магазин, а деньги возвращены гр. Мамбетову.

Определите законность этих действий.

Какие меры административного принуждения следует применить к гр. Мамбетову?

Кем, на какой стадии производства и в каком порядке они применялись?

### ЗАДАЧА № 3.

Гражданку Смелову постоянно возмущало антисанитарное состояние небольшого частного магазина, торгующего продуктами питания. Обращение к хозяину магазина ничего не дало. Смелова обратилась в районное учреждение саннадзора, где ее принял санитарный врач. Она просила принять меры к хозяину магазина и рассказать об этом по телевизору.

Прошло более месяца, но ничего в работе магазина не изменилось. Ответа на свою жалобу Смелова ни устного, ни письменного не получила. Смелова снова обратилась к санитарному врачу, который сказал ей, что работа по ее жалобе будет производиться, как только появится свободное время, а ответ Смеловой не был дан потому, что ее жалоба не была оформлена письменно.

Есть ли в действиях названного должностного лица нарушения правил работы с обращениями граждан?

Назовите нормативно-правовой акт, которым регламентируется работа с жалобами и заявлениями граждан.

#### ЗАДАЧА № 4.

Найдите ошибки в перечне дисциплинарных взысканий, применяемых в органах внутренних дел:

- предупреждение;
- выговор;
- строгий выговор;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- предупреждение о неполном служебном соответствии;
- понижение в должности;
- освобождение от занимаемой должности;
- лишение нагрудного знака ОВД.

#### ЗАДАЧА № 5.

Отвечая на вопрос об основных стадиях производства по делам о поощрениях, студент дал следующий перечень: возбуждение ходатайства о поощрении, представление к поощрению, принятие решения по делу о поощрении.

Есть ли в этом ответе ошибка?

### Литература

1 Указ Президента РК, имеющий силу Закона, от 12.12.95 г. «О государственных наградах РК».

2 Указ Президента РК, имеющий силу Закона, от 19.06.95 г. «О порядке рассмотрения обращения граждан».

3. Закон РК от 23.07.99 г. «О государственной службе».

4. Указ Президента РК «Об утверждении Положения о порядке наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих в Республике Казахстан» от 10.12.95 г.

5. Кодекс Законов о труде.

6. Положение о порядке наложения дисциплинарных взысканий на государственных служащих в Республике Казахстан от 20.12.96 г.

7. Административное право, Общая и Особенная части. Под. Ред. А.П. Коренева. М. 1986. Глава 22.

8. Административное право РК, Общая часть. Алматы. Изд. «Жеті жарғы». 1996 г. Глава 8, параграф 4.

9. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов. 1986 год.

10. Застрожная О.К. Советский административный процесс. Учебное пособие. Воронеж. 1985 г.

11. Масленников М.Я. Административный юрисдикционный процесс. Учебное пособие. Воронеж. 1985 г.

12. Овсянко Д.М. Административное право. М. «ЮристЪ». 1995 г. Главы 16-31.

13. Кодекс КазССР. Об административных правонарушениях. Алматы. 1995 г. Главы 16-31.

14. Административное право. Общая и Особенная части. Под. ред. А.П. Коренева. М. 1986 г. Глава 23.

15. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Часть 1. Изд. «ТЕИС». 1995 г.

16. Бахрах Д.Н. Административное право. Издательство «БЕК». 1993 г

17. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск. 1989 г. Раздел 2.

18. Бахрах Д.Н., Репов Э.А. Производство по делам административных правонарушений. М. 1989 г.

19. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. М. 1987 г.

20. Колонтаевская Ф.Е. Производство по делам об административных правонарушениях. Учебное пособие. МССШМ МВД СССР. 1985 г.

21. Сапогин А.Н. Административно-процессуальные сроки и порядок их применения в деятельности ОВД. Учебное пособие. Минск. 1987 г.

22. Селиванов А.А., Нимченко В.И. Рассмотрение в судах дел об административных правонарушениях. Советское государство и право. 1991 г. № 7.

23. Советское административное право под. ред. Василенкова П.Т. М 1990 г Глава 18.

24. Советское административное право под редакцией Ю.М Козлова М. 1985 г. Гл. 15.

25. Матвеенков А.С. Производство по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов). Учебное пособие. Караганда. 1989 г.

## **Глава IX. Обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении**

### **§ 1. Понятия законности и дисциплины в государственном управлении**

В юридической литературе термин законность рассматривается с разных сторон: и как принцип государственной деятельности, и как метод государственного руководства обществом, и как режим взаимоотношений населения с государственными органами. Все эти подходы правомерны, хотя и нуждаются в определенной корректировке, доработке, конкретизации в свете складывающегося в республике нового политического и юридического мышления. С этой точки зрения организация и функционирование аппарата государственного управления должны быть урегулированы, прежде всего, актами высшей юридической силы - законами.

Именно они должны закреплять принципы, главные направления, формы и методы работы администрации, регулировать их взаимоотношения с гражданами, предприятиями, учреждениями, общественными организациями, средствами массовой информации.

Принятие в последние годы законов о собственности, предприятиях и предпринимательской деятельности, общественных организациях, религиозных объединениях и ряда других значительно повысило роль законов в нашей стране. В этой работе особая роль принадлежит обеспечению стабильности законов и их долговременного характера.

Вопрос о стабильности норм особенно актуален для аппарата государственного управления. Большое число служащих, подавляющая часть которых не имеет юридического образования, должно осмыслить требования нового законов, нормативного акта управления, истолковать, усвоить, научиться правильно его понимать и применять.

Законность необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата.

Законность, являясь одним из важнейших демократических принципов деятельности нашего государства, представляет собой наличие совокупности правовых актов, регулирующих поведение субъектов во всех сферах государственного управления, точное и неуклонное соблюдение действующего законодательства государством, его предприятиями, учреждениями, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Законность предполагает наличие законов, выражающих волю трудящихся и отражающих объективную потребность в урегулировании правовыми нормами определенных общественных отношений, а также единообразное их понимание и применение.

В результате осуществления законности складывается правопорядок, т.е. такой обеспечиваемый государством порядок общественных отношений, закрепленный в нормах права, который угоден общенародному правовому государству.

Законность и правопорядок составляют основу нормальной жизни общества, всех граждан Республик Казахстан. Подавляющее большинство граждан сознательно соблюдают правопорядок, не нарушают законов. Неукоснительное наполнение законов составляет режим законности и правопорядка, без которых немислимы наш образ жизни и правовая демократия.

В государственном управлении законность означает точное и неуклонное исполнение законов всеми органами государственного управления и их должностными лицами. Для осуществления режима законности в управлении важное значение имеет положение Конституции РК (ст. 69) о том, что высшие органы государственного управления издают нормативные акты только на основе и во исполнение законов и контролируют соблюдение законности подотчетными им органами.

Законность призвана всемерно укреплять государственную дисциплину. Государственная дисциплина (согласованность действий, организованность и порядок) заключается в выполнении правил, установленных полномочным органом государства, основанных на законе приказов и распоряжений компетентных должностных лиц. В основе государственной дисциплины лежит законность. Составными частями единой государственной дисциплины являются: плановая, договорная, финансовая, трудовая, служебная дисциплины.

Законность и государственная дисциплина обеспечиваются многообразной деятельностью государственных органов и общественных организаций. Эта деятельность осуществляется различными способами (средствами). К их числу относятся общественно-политические (печать, радио, телевидение, правовая пропаганда ) и государственно-правовые способы (контроль, надзор и др.)

Вместе с тем действует особая система государственных органов и общественных организаций, на которую возложена обязанность на поддержание и укрепление законности и дисциплины в деятельности органов государственного управления. Применяемые или различные правовые и организационные формы и методы деятельности, практические приемы, операции обобщенно называют способами обеспечения законности - это надзор, обжалование (реализация права жалобы) и контроль.

Все эти способы призваны обеспечивать строжайшее соблюдение законности в государственном управлении, быстрое реагирование уполномоченных органов на факты малейшего отступления от требований закона.

Надзор - как способ обеспечения законности в государственном управлении состоит в проверке точного и единообразного исполнения законов государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Надзор не допускает вмешательства в оперативно - хозяйственную деятельность поднадзорного объекта. Надзор осуществляется только органами прокуратуры, а также органами, осуществляющими административный надзор - государственными инспекциями, органами внутренних дел.

Право жалобы - это довольно действенный способ обеспечения законности. Органы государственного управления уделяют серьезное внимание защите интересов государства, прав граждан от противозаконных действий отдельных государственных служащих. Эти целям служат обращения граждан (предложения, заявления и жалобы). Законодательством РК установлен порядок их рассмотрения и реагирования на указанные в них недостатки и нарушения законности: Указ Президента РК, имеющий силу закона, от 19.05.95г. «О порядке рассмотрения обращений граждан». Конституцией РК (ст.33) установлено, что каждый гражданин имеет право вносить в госу-

дарственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица в свою очередь обязаны в установленные сроки рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан, дать на них ответы и принимать необходимые меры. Преследование за критику подлежит ответственности. Обращения граждан рассматриваются теми органами управления, должностными лицами, к компетенции которых относится решение поставленных вопросов. При этом закон запрещает направлять жалобы граждан на рассмотрение тем должностным лицам, на действия которых подана жалоба.

**Контроль** - это система наблюдения и проверки процесса функционирования объема с целью устранения от заданного параметров.

Сущность контроля за деятельностью органов исполнительной власти заключается в том, что уполномоченные на то государственные органы и общественные организации, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, не допущены ли в деятельности подконтрольных органов исполнительной власти и их должностных лиц какие-либо отклонения от законности, и если таковые имеются, то своевременно их устраняют, восстанавливают нарушенные при этом права, привлекают виновных к ответственности, принимают меры к предотвращению нарушений законности и дисциплины.

Контроль применяется весьма широким кругом органов, в который входят органы государственной власти, органы государственного управления общей, отраслевой и межотраслевой компетенции, судебные органы. Эти виды контроля принадлежат к государственным формам контроля. Общественный же контроль осуществляется массовыми общественными организациями (например, профсоюзы). В отличие от государственных видов контроля общественный контроль в целом лишен юридически властного содержания и является формой участия трудящихся масс в управлении делами государства

\*Д.М. Овсянко. Административное право. М., 1997. С.145.

## Принципы законности в государственном управлении

1. Общеобязательность законов для всех без исключения предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан.

Здесь проявляется верховенство и всеобщность предписаний закона. Законы должны соблюдать все. Никому не дана привилегия не выполнять законы, обходить их и ставить себя над законом. Ни должность лица, ни прошлые заслуги и успехи не дают оснований для несоблюдения установленных правил поведения и обязанностей перед государством и народом.

2. Единство законности - обеспечивает единое понимание и применение законов на всей территории государства.

3. Недопустимость противопоставления законности и целесообразности. Это означает, что вся юридическая и иная деятельность государственных органов должна отвечать требованиям закона. Недопустимы действия вопреки закону под предлогом их целесообразности. В то же время закон предлагает творческое его применение. Поскольку закон регулирует многообразие отношений, законодатель дает исполнителю правовой нормы определенный простор, предлагая обычно несколько вариантов конкретного решения. Главное здесь состоит в том, чтобы любой вариант решения при применении закона обязательно осуществлялся в границах и на основе норм права.

4. Связь законности и культуры - проявляется в уровне правосознания масс, уважении к праву, закону. В связи с этим придается большое значение правовому воспитанию, созданию такой социально-психологической атмосферы, в которой любые отступления от закона встречали бы решительное осуждение и влекли за собой ответственность моральную, общественную, юридическую.

Высокий уровень культуры, сознательности, дисциплины является непременным условием соблюдения и укрепления законности в деятельности органов государственного управления.

## § 2. Государственный контроль и его виды

Государственный контроль, исходя из принципа разделения властей, осуществляется органами законодательной, исполнительной и судебной властей.

Президентский контроль. Контрольные полномочия за деятельностью органов исполнительной власти наиболее полно выражаются, *во-первых*, в том, что согласно ст. 40 Конституции, Президент РК, является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях.

*Во - вторых*, Президент осуществляет контрольные полномочия при формировании правительства и других органов исполнительной власти, с согласия Парламента назначает на должность Премьера-Министра РК, освобождает его от должности, определяет структуру Правительства, образует Совет Безопасности, Высший Судебный совет, назначает на должность и освобождает от должности высшее командование Вооруженных Сил и др.

тельства по особо важным вопросам;

*В - четвертых*, отменяет либо приостанавливает полностью или частично действия актов Правительства и акимов областей, городов республиканского значения и столицы.

Указом Президента РК от 18 октября 1996 года «О системе обеспечения деятельности Президента РК» установлена обеспечивающая его деятельность, осуществляющая контроль за безусловным, исчерпывающим и своевременным исполнением его актов и поручений. Данную систему образуют:

1. Государственный секретарь РК
2. Администрация президента
3. Первый помощник, помощники и советники Президента.

Указанные лица несут всю полноту ответственности за выполнение возможных на них задач и принимают в пределах своей компетенции все необходимые для этого действия и решения, обязательные к исполнению государственными органами и должностными лицами.

Контроль со стороны Парламента.

Согласно ст. 49 Конституции РК Парламент является высшим представительным органом Республики Казахстан.

Парламент состоит из двух палат - Сенат и Мажилис.

Каждая из палат, как и Парламент в целом, наряду с осуществлением полномочий законодательного характера, осуществляет и контрольные функции.

*Контрольные функции реализуются посредством:*

- утверждения республиканского бюджета и отчета Правительства и счетного республиканского бюджета о его исполнении;

- внесения изменений и дополнений в бюджет;

- дачи согласия на назначение Президентом Премьер - Министра, Председателя Национального банка Республики;

- заслушивания доклада Премьер - Министра о программе Правительства Республики (одобряет или отклоняет программу);

- заслушивания ежегодных посланий Конституционного Совета Республики Казахстан о состоянии Конституционной законности в стране и др.;

*К исключительному ведению Сената относятся:*

- избрание и освобождение от должности по представлению Президента РК Председателя Верховного суда, председателей коллегий и судей Верховного суда,

- дача согласия на назначение Президентом РК Генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности;

- лишение неприкосновенности Генерального прокурора, Председателя и судей Верховного суда.

*Мажилис реализует свои исполнительные полномочия путем:*

- избрания и освобождения от должности по представлению Президента РК Председателя, секретаря и членов центральной избирательной комиссии;

- выдвижения обвинений против Президента в совершении государственной измены.

Правительство согласно ст. 64 Конституции РК осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглав-

ляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью.

В пределах своей компетенции Правительство организует исполнение законов, указов Президента, международных договоров, осуществляет систематический контроль за исполнительной властью, принимает меры по устранению нарушений действующего законодательства.

На территории соответствующих административно-территориальных единиц согласно Закону РК «О местных представительных и исполнительных органах» от 10 декабря 1993 г. общий контроль осуществляют маслихаты и акимы, которые обеспечивают выполнения программ социального и экономического развития территории, законов РК, постановлений Правительства, решений вышестоящих маслихатов и акимов.

Контрольные полномочия представляют собой одно из важнейших направлений деятельности центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств).

Среди этих органов имеются органы, основной деятельности которых является именно специализированный контроль, например, Комитет по ценовой и антимонопольной политике, *осуществляет контроль:*

- за соблюдением антимонопольного законодательства;
- контроль за соблюдением законодательства о защите прав потребителей и др.;

Таможенный комитет Министерства государственных доходов организует контроль за правильным определением таможенной стоимости товаров, за таможенным оформлением, таможенным досмотром и т.д.

Большинство же министерств и ведомств осуществляют контроль по отраслям и сферам своей деятельности - Министерство сельского хозяйства, Министерство труда и социальной защиты, Министерство юстиции, Министерство внутренних дел, Агентство по стратегическому планированию и реформам и др.

Административный надзор - надведомственный контроль исполнительной власти за соблюдением коллективными и индивидуальными субъектами правовых норм. С одной стороны, - это часть управленческого контроля. С другой же сто-

роны, административный надзор - один из специальных способов обеспечения законности в государственном управлении.

Административный надзор представляет собой вид правоохранительной деятельности ряда органов государственного управления. Его суть - наблюдение за исполнением действующих в сфере управления специальных правил и требований, закрепленных в законах и подзаконных актах (акты правительства, ведомственные акты, акты органов, осуществляющих надзор). Это может быть надзор за исполнением правил дорожного движения, пожарной безопасности, торговли, санитарных, природоохранных и других норм. Административный надзор осуществляется в отношении органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан.

Существует большое число государственных структур, занимающихся административным надзором. Во многих ведомствах есть специализированные надзорные службы, большинство из которых называются государственными инспекциями (государственные инспекции - специализированные государственные органы по надзору за соблюдением определенных правил физическими и юридическими лицами), некоторые носят название служб, управлений. Существуют инспекции, осуществляющие контроль за уплатой налогов и других обязательных платежей в бюджет, за безопасным ведением работ в горной или атомной промышленности, безопасностью энергетических установок, за соблюдением архитектурного стиля городов и т.д. Они наделены функциональной властью, широкими надведомственными полномочиями, вплоть до применения мер административного принуждения к нарушителям. Также субъектами административного надзора могут быть общественные, религиозные и иные негосударственные организации и граждане.

Специализированные надзорные ведомства подчинены Правительству РК, а ведомственные службы - соответствующим центральным органам специальной компетенции.

Особенность административного надзора в том, что:

1. Между субъектом и объектом надзора нет организационной соподчиненности, деятельность органа надзора распространяется на поднадзорный объект, как правило, независимо

от его ведомственной подчиненности и форм собственности. Поэтому административный надзор носит надведомственный характер.

2. При определенных обстоятельствах субъект надзора вправе применить к объектам надзора меры административного принуждения.

Содержанием административного надзора являются:

- надзор за соблюдением соответствующих правил и инструкций;

- контроль за организацией работы по их исполнению.

Содержание административного надзора как разновидности межотраслевого управления, направленного на обеспечение законности, можно раскрыть, выделив основные направления деятельности:

1) Правотворчество. Органы административного надзора участвуют в определении правового режима поднадзорных объектов. Они либо сами утверждают специальные правила, либо делают это совместно с органами администрации, либо по согласованию с ними, либо готовят проекты таких актов.

2) Организационно-массовая и материально-техническая деятельность. Это пропаганда специальных знаний, учетно-аналитическая работа а также технические, хозяйственные и иные дела, не свойственные управленческой деятельности. Например, анализы крови, проводимые центрами санитарно-эпидемиологического контроля.

3) Наблюдение за соответствующими отношениями, действиями, состоянием окружающей среды и материальных ценностей. Основная форма надзорной деятельности - непосредственное осуществление контроля, т.е. сбор и анализ информации о поднадзорных объектах. А для этого необходимо запрашивать справки, отчеты проводить проверки, обследования на местах, направлять материалы специалистам, требовать проведения экспертиз и т.д.

Надзорная деятельность, как правило, включает предварительный, текущий и последующий контроль. Предварительный контроль осуществляется при регистрации, выдаче разрешений (право на управление транспортными средствами, проведение взрывных работ, приобретение и хранение огнестрельного оружия и т.д.).

4) Применение предупредительных мер.

5) Применение принудительных мер Юрисдикционная деятельность органов административного надзора включает сбор доказательств для выявления обстоятельств и виновности, оценку полученной информации, принятие административных актов, дознание.

Обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил, то есть обеспечение законности в управлении - основная задача органов административного надзора. Она решается путем предупреждения, пресечения правонарушений, привлечения виновных к ответственности. Другими задачами административного надзора является обеспечение безопасности граждан, общества, государства, а также надлежащего качества продукции и услуг.

Административный надзор осуществляется систематически и обычно по инициативе властных субъектов.

Для выполнения задачи, стоящей перед органами административного надзора, они наделены полномочиями, имеющими надведомственный характер и позволяющими не только осуществлять надзор, но и воздействовать в пределах в пределах своей компетенции на деятельность поднадзорных объектов. Государственные инспекторы не только констатируют факт нарушения, но и дают обязательные указания для их устранения и недопущения повторного совершения, могут приостановить деятельность предприятий и учреждений, применить меры административного воздействия.

### **§ 3. Общий надзор прокуратуры и судебный контроль за законностью в государственном управлении**

Понятие и задачи общего надзора прокуратуры.

Одним из видов государственной деятельности является прокурорский надзор. Для его осуществления в Республике Казахстан действует система органов прокуратуры во главе с генеральным прокурором. Обеспечивая единообразное понимание и применение законов, прокурорский надзор, в силу своего содержания, целей и задач, объективно выступает как способ обеспечения законности, в том числе и в государственном управлении.

Прокурорский надзор осуществляется по нескольким основным направлениям:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор),
- надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах;
- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний в местах лишения свободы, при исполнении иных мер принудительного характера, назначаемых судом;
- надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

Из всех направлений прокурорского надзора главным, с точки зрения соблюдения законности в государственном управлении, является общий надзор прокуратуры, осуществляемый за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, а также гражданами.

Общими задачами органов прокуратуры являются:

- охрана общественного строя РК от любых посягательств, охрана его политической и экономической системы;
- охрана социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан;
- охрана прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций.

К конкретным задачам общего надзора относятся:

- проверка соответствия законам и другим нормативным актам всех актов органов управления и органов общественных организаций;
- исполнение законов должностными лицами аппаратов управления;
- оценка действий органов управления и их должностных лиц с точки зрения законности.

Органы прокуратуры осуществляют надзор только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому они не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, не отменяют и не изменяют их акты.

Поставленные перед органами прокуратуры задачи по осуществлению общего надзора реализуются через предоставленные им полномочия. Они выражаются в том, что органы прокуратуры вправе:

- истребовать для проверки соответствия закону правовые акты, издаваемые центральными и местными органами управления, общественными организациями и должностными лицами;

- требовать от поднадзорных органов, должностных лиц все необходимые материалы, сведения, документы;

- проверять исполнение органами управления, общественными организациями и должностными лицами законов в связи с заявлениями и иными сведениями о нарушениях законности;

- осуществлять проверку законности административного задержания граждан, применения к ним мер административного взыскания;

- опротестовывать противоречащие закону акты, принятые центральными и местными органами управления, общественными организациями, а также действия и незаконные управленческие решения должностных лиц.

### **Методы и формы общего надзора прокуратуры**

В целях обеспечения точного и единообразного исполнения законов органами управления, общественными организациями, должностными лицами органы прокуратуры используют в своей работе специальные методы и формы.

Методами общего надзора следует считать те приемы и средства, методы и действия, на основе которых органы прокуратуры используют в своей работе специальные методы и формы.

К конкретным методам общего надзора относятся:

- проверка актов, принимаемых министерствами, комитетами и ведомствами, администрациями, комитетами и объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами с точки зрения их законности;

- проверка исполнения законов и других нормативных актов центральными и местными органами управления, общественными организациями и должностными лицами;

- наблюдение за законностью принимаемых решений по ходу участия прокурора в работе органов управления (например, в заседаниях администраций);

- изучение и обобщение материалов печати, радио, телевидения.

Формами внешнего надзора являются внешние практические выражения надзорной деятельности органов прокуратуры. Основными формами являются такие акты прокурорского надзора, как протест, представление и постановление прокурора.

Протест прокурора в порядке общего надзора приносится на противоречащие закону акты управления, акты общественных организаций, а также на незаконные решения и действия должностных лиц. Сущность протеста состоит в предъявлении юридически обоснованного требования прокурора к органу или должностному лицу об отмене данного незаконного акта. Протест - это конкретное и официальное реагирование прокурора на незаконные акты и действия.

К протесту, как акту прокурорского надзора, предъявляются определенные требования. Он должен иметь тщательное юридическое обоснование, аргументированный анализ существа нарушения. В протесте прокурор вправе требовать отмены акта либо приведения его в соответствие с законом, а также прекращения незаконного действия должностного лица, восстановления нарушенного права. Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом или должностным лицом, не позднее чем в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения протеста сообщается прокурору.

Протест состоит из двух структурных статей: описательной и резолютивной. В описательной части протеста указываются тот акт, который опротестовывается, его краткое содержание, а также юридическое обоснование его незаконности в целом или в определенной части. В резолютивной же части содержатся: требование отменить акт или ту его часть, которая признана незаконной, указание на десятидневный срок рассмотрения протеста. Протест направляется в тот орган, который издал незаконный акт, или в вышестоящий по отношению к нему орган.

Представление прокурора в порядке общего надзора, в отличие от протеста, вносится в результате обобщения практики работы данного органа, содержит анализ установленных нарушений, причин их возникновения и направлено не только

на устранение нарушений законности, но и на их предупреждение. Представление вносится прокурором в государственный орган, общественную организацию или должностному лицу, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок должны быть приняты конкретные меры по устранению нарушений закона, причин нарушений, способствующих им условий и о результатах сообщено прокурору.

Постановление выносится прокурором в отношении должностных лиц или граждан, допустивших противоправные действия.

Мотивированное постановление выносится о возбуждении уголовного дела, дисциплинарного производства или возбуждении производства об административном правонарушении. Постановление прокурора о возбуждении дисциплинарного производства, об административном правонарушении подлежит рассмотрению органом или должностным лицом, не позднее чем в десятидневный срок после его поступления. О результатах рассмотрения сообщается прокурору. В постановлениях прокуроры ставят вопрос перед соответствующими государственными органами или общественными организациями о привлечении нарушителей законности к ответственности.

Указанные методы обеспечивают выполнение основных задач прокуратуры по охране государственных интересов, прав и свобод граждан.

### **Сущность и методы судебного контроля в государственном управлении**

Согласно конституции РК (ст. 75, 76) правосудие в РК осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных актов, международных договоров республики.

Для реализации данных положений Конституции РК суд наделен функцией контроля по проверке правомерности действий органов государственного управления, их должностных лиц и издаваемых ими актов с применением в надлежащих случаях соответствующих правовых санкций.

Особенностью такого контроля является то, что в отличие от рассмотренных ранее видов контроля, он осуществляется только при рассмотрении судом уголовных, гражданских или административных дел.

Судебный контроль в управлении осуществляется различными формами и методами.

При рассмотрении в ходе судебного заседания уголовного дела суд, наряду с решением вопроса - виновности лица в совершении преступления и о его показании, проверяет законность действий лиц.

В случае обнаружения нарушений законности суд вправе вынести частное определение, в котором указывается на эти нарушения и ставится вопрос об их устранении.

Другим методом судебного контроля в управлении является: проверка законности и обоснованности актов управления при рассмотрении в судебном заседании гражданских дел в порядке искового производства, одним из которых является орган государственного управления.

К таким делам относятся дела по искам жилищных органов (например, КСК), о выселении, различные трудовые дела по искам граждан к администрации о восстановлении на работе, о взыскании задолженностей по зарплате, по возмещению материального ущерба и др. При вынесении решения по гражданскому делу суд восстанавливает нарушенные права граждан, предприятий или учреждений и тем самым отменяет незаконный акт управления, который послужил основанием возникшего спора.

Широкими полномочиями наделены суда при рассмотрении административных дел (ст. 216 КоАП КазССР). При их рассмотрении суд (судья) в порядке, установленном административно-процессуальными нормами, проверяет законность привлечения лица к административной ответственности, решает вопрос о виновности лица в совершении административного проступка, о степени его опасности и применяет к нему одну из мер административного воздействия, предусмотренных законом.

Полномочия судов по контролю за законностью актов и действий органов управления установлены КоАП КазССР. Глава 22 КоАП представляет гражданам и должностным лицам, подвергнутым штрафу, право обжаловать постановление о на-

пожении штрафа в суд по месту своего жительства в десятидневный срок со дня вручения постановления. При этом взыскание штрафа приостанавливается. Судья, рассматривая эти жалобы, проверяет законность действий органа, наложившего штраф и принимает одно из следующих решений:

- оставляет постановление без изменения, а жалобу или протест без удовлетворения;
- отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение;
- отменяет постановление и прекращает дело;
- изменяет ему взыскание в пределах, предусмотренных нормативным актом об ответственности за административное правонарушение с тем, однако, чтобы взыскание не было усилено.

Если будет установлено, что постановление внесено органом (должностным лицом), неправомочным решать данное дело, то оно направляется на рассмотрение компетентного органа (должностного лица)

### **Вопросы для повторения**

1. Что такое законность и дисциплина в государственном управлении?
2. Назовите принципы законности.
3. Перечислите способы обеспечения законности в государственном управлении.
4. Что такое надзор и контроль?
5. Государственный контроль и его виды.
6. Дайте понятие административного надзора.
7. Дайте характеристику актов прокурора.
8. Судебный контроль, его сущность.

### **Решите задачи**

#### **ЗАДАЧА № 1**

25 декабря 1999 г. патрулем полиции за распитие спиртных напитков в общественном месте был задержан гражданин Михеев С.С. Правонарушение было совершено Михеевым впервые. Начальник отделения полиции, рассмотрев дело, вы-

нес постановление о наложении штрафа на Михеева в сумме 1500 тенге.

Правомерно ли решение начальника отделения полиции?

### ЗАДАЧА № 2

В районном отделе внутренних дел прокурором района было проверено состояние учета и порядок разрешения и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. В ходе проверки установлено, что часть жалоб и заявлений вообще нигде не регистрировалась или вручалась исполнителям с большим опозданием.

Имели место случаи нарушения сроков рассмотрения и некачественное разрешение жалоб и заявлений. В ряде случаев на жалобы граждан даны формальные отписки. Кроме того, журнал учета велся небрежно, но во всех случаях заполнялись его реквизиты, отсутствовал журнал учета жалоб и заявлений.

Как должен реагировать прокурор в данном случае?

### ЗАДАЧА № 3

По заявлению гражданина Прошкина Г.П. участковый инспектор полиции, не проверив тщательно факты, задержал гражданина Дорохова Т.Д. и составил протокол о совершении им мелкого хулиганства.

Судья, рассматривая дело, установил, что Дорохов Т.Д. не виновен. Необоснованно привлеченный в административной ответственности Дорохов Т.Д. обжаловал действия участкового инспектора прокурору района.

Как должен реагировать прокурор на выявление нарушение законности?

## Литература

1. Конституция Республики Казахстан. Алматы. 1995 г.
2. Указ Президента РК, имеющий силу Закона, от 21.12.95 г. «О прокуратуре Республики Казахстан».
3. Указ Президента РК, имеющий силу Закона, от 19.05.95 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан».
4. Указ Президента РК от 9.02.92 г. «О совершенствовании организации и деятельности органов государственного

управления в РК в условиях экономической реформы». Советы Казахстана от 11.02.92 г.

5. Кодекс КазССР об административных правонарушениях. Алматы. «Жеті жарғы». 1996 г. Глава 22.

6. Административное право РК. Учебник. Часть общая. Алматы. «Жеті жарғы». 1996. Глава 13.

7. Бахрах Д.Н. Административное право. М. Изд. «БЕК». 1993. Глава 9.

8. Коренев А.П. Административное право России. Часть 2. М. 1996 г. Раздел 5.

9. Манохин В.М. и др. Российское административное право М. «Юристъ». 1996 г. Глава 18.

10. Смертюков Н С Государственный аппарат управления. вопросы дисциплины и деятельности центральных органов. М. 1982 г.

## 1 ВАРИАНТ

### Тесты по административному праву РК

1 Предметом административного права главным образом являются:

а) отношения, связанные с использованием труда рабочих и служащих на предприятиях и в учреждениях,

б) отношения в сфере организации и деятельности представительных органов власти;

в) имущественные и личные неимущественные отношения;

г) отношения в сфере организации и деятельности органов исполнительной власти;

д) отношения в сфере финансовой деятельности государства.

2 Имущественные отношения:

а) могут быть предметом только гражданского права;

б) могут быть предметом только административного права;

в) могут быть предметом только административного и гражданского права;

г) не являются предметом административного и гражданского права;

д) могут быть предметом административного права в исключительных случаях.

3. Какие общественные отношения не могут входить в предмет административного права

а) отношения между министерством и подведомственными предприятиями;

б) отношения между гражданами;

в) отношения между акимом и общественным объединением;

г) отношения между Правительством и Министерством сельского хозяйства;

д) отношения между религиозными объединениями и Министерством образования, культуры и здравоохранения.

4. Административное право использует следующие методы правового регулирования

- а) только императивный (односторонне-властный);
- б) только диспозитивный (договорной);
- в) другие методы, кроме односторонне-властного и диспозитивного;
- г) диспозитивный, а в исключительных случаях императивный;
- д) односторонне-властный и диспозитивный.

5. Какое из перечисленных действий регулируется нормами административного права:

- а) регистрация предприятий;
- б) купля-продажа имущества;
- в) уплата налогов;
- г) увольнение с работы;
- д) аренда автомобиля.

6. Какое из перечисленных действий не регулируется нормами административного права:

- а) регистрация устава религиозного объединения;
- б) выдача лицензии на занятие какой-либо деятельностью;
- в) правовое положение предприятий;
- г) правовое положение представительных органов власти;
- д) правовое положение учреждений.

7(8). Какая из перечисленных норм не является административно-правовой:

- а) запрещается проезд на красный сигнал светофора;
- б) по достижении 16 лет гражданин обязан получить паспорт;
- в) деятельность общественных объединений без регистрации не допускается;
- г) граждане РК обязаны получать прививки против инфекционных заболеваний;
- д) гражданин РК в силу самого своего гражданства имеет права и имеет обязанности.

9. Источниками административного права главным образом являются:

- а) акты всех государственных органов;
- б) акты общественных объединений;
- в) судебные акты;
- г) акты представительных и исполнительных органов власти;
- д) акты религиозных объединений.

10. Какое из перечисленных предложений правильно:

- а) субъектами административного правоотношения могут быть и субъекты и объекты управления;
- б) субъектами административного правоотношения могут быть только субъекты управления;
- в) субъект административного правоотношения и субъект управления равнозначные понятия;
- г) субъектом административного правоотношения являются только объекты управления;
- д) субъектами административного правоотношения являются субъекты управления, а в исключительных случаях - объекты управления.

11. Какое из перечисленных правоотношения относятся к числу горизонтальных административных правоотношений:

- а) отношение между инспектором дорожной полиции и гражданином в связи с привлечением к административной ответственности;
- б) отношение между агентством и подведомственным предприятием по передаче имущества;
- в) отношение между Президентом РК и акимом в связи с освобождением от должности;
- г) отношение между Министерством и агентством по поводу издания совместного акта;
- д) отношение между Министерством юстиции и областным управлением по поводу проверки последнего.

12. Президент РК избирается на следующий срок в следующем порядке:

- а) Парламентом на 4 года;

- б) коллегией выборщиков на 6 лет;
- в) гражданами республики на 3 года;
- г) гражданами республики на 5 лет с утверждением Парламентом;
- д) гражданами республики на 7 лет.

13. Президент РК издает следующие акты:

- а) законы, решения;
- б) указы, постановления, приказы;
- в) указы, решения;
- г) указы, распоряжения;
- д) законы, постановления, указы.

14. Акты Президента могут быть отменены:

- а) Конституционным Советом, Президентом;
- б) Парламентом;
- в) Конституционным Советом, Парламентом;
- г) Парламентом, общими судами;
- д) Правительством.

15. Президент РК может быть отстранен от должности

- а) по решению Парламента;
- б) в результате референдума;
- в) по решению Конституционного Совета;
- г) вопрос не урегулирован законодательством;
- д) по решению Верховного суда, утвержденного Парламентом.

16. Состав Правительства образуется:

- а) Президентом по представлению Премьер-министра;
- б) Парламентом;
- в) Президентом с утверждением Парламентом;
- г) председателем Сената;
- д) Премьер-министром по согласованию с Президентом.

17. Срок полномочий Правительства:

- а) в пределах срока полномочий Парламента;
- б) срок не определен;
- в) 4 года;
- г) 5 лет;

д) в пределах срока полномочий Президента.

18. Члены Правительства не могут быть:

- а) депутатами представительных органов власти;
- б) членами религиозных объединений;
- в) министрами, председателями агентств;
- г) членами общественных объединений.

19. Член Правительства может быть досрочно освобожден от должности:

- а) Президентом;
- б) Парламентом;
- в) Президентом с согласия Парламента;
- г) Парламентом по представлению Президента;
- д) Премьер-министром по согласованию с Президентом

20. Правительство издает следующие акты:

- а) законы;
- б) постановления и инструкции;
- в) постановления;
- г) решения и распоряжения;
- д) распоряжения и инструкции.

21. Премьер-министр:

- а) назначается Президентом;
- б) избирается гражданами республики;
- в) назначается Президентом с согласия Парламента;
- г) избирается Парламентом.

22. Члены Правительства:

- а) ответственны перед Парламентом по всем вопросам;
- б) подотчетны перед палатами Парламента по вопросам их деятельности;
- в) ответственны перед Парламентом по вопросам исполнения законов РК;
- г) не ответственны перед Парламентом;
- д) ответственны перед Парламентом по вопросам, определяемым Президентом.

23. Министерства и агентства РК образуются:
- а) Правительством;
  - б) Президентом с согласия Парламента;
  - в) Президентом;
  - г) Парламентом по представлению Президента;
  - д) Кабинетом Министров по согласованию с Президентом,

том,

24. Срок полномочий министерств и агентств:
- а) 4 года;
  - б) 5 лет;
  - в) в пределах срока полномочий Президента;
  - г) не определен,
  - д) в пределах срока полномочий Правительства.

25. Для назначения каких должностных лиц Президентом требуется согласие Парламента:

- а) Министра;
- б) Председателя агентства;
- в) Председателя Национального банка,
- г) Государственного секретаря.

26. Министерства и агентства упраздняются:

- а) Президентом;
- б) Правительством;
- в) Правительством с согласия Парламента;
- г) Парламентом;
- д) Правительством с согласия Президента.

27. Правовой статус министерств и агентств главным образом закреплен в:

- а) законах РК;
- б) распоряжениях Правительства;
- в) постановлениях Президента;
- г) указах Президента;
- д) положениях, утверждаемых Правительством.

28. Одно из отличий ведомств от министерств и агентств в том, что ведомства:

- а) не являются органами государственного управления;
- б) образуются Правительством, а их руководители не входят в состав Правительства;
- в) выполняют исключительно контрольные функции;
- г) образуются министерствами и агентствами для выполнения отдельных функций,
- д) не имеют властных полномочий.

29. Районный аким:

- а) назначается или избирается в порядке, определяемом Президентом;
- б) избирается районным маслихатом - собранием депутатов;
- в) назначается областным акимом по согласованию с Президентом;
- г) назначается Президентом;
- д) избирается населением;
- е) назначается Правительством.

30. Срок полномочий акима:

- а) в пределах срока Президента;
- б) 4 года;
- в) 5 лет;
- г) 6 лет;
- д) не определен;

31. Аким издает следующие нормативные акты:

- а) решения и распоряжения
- б) решения и инструкции;
- в) законы и указы;
- г) инструкции и распоряжения;
- д) постановления и инструкции.

32. Акты акима могут быть отменены:

- а) вышестоящим акимом, Президентом, Правительством, а также судом;

- б) вышестоящим исполнительным органом или Президентом, судом и прокуратурой;
- в) местными представительными органами, судом,
- г) вышестоящими исполнительными или представительными органами или Президентом;
- д) судом, местным представительным органом, прокуратурой.

33. Областной аким освобождается от должности

- а) областным маслихатом - собранием депутатов;
- б) областным маслихатом - собранием депутатов с согласия Президента;
- в) областным маслихатом - собранием депутатов или Президентом;
- г) Президентом;
- д) судом.

34. Кто утверждает схему управления областью, городом, районом:

- а) Правительство;
- б) соответствующий маслихат - собрание депутатов;
- в) соответствующий аким,
- г) вышестоящий аким;
- д) Президент.

35. Предприятие и учреждение как юридические лица регистрируются:

- а) в органах юстиции;
- б) в местных администрациях;
- в) в органах статистики;
- г) в местных акиматах, а затем в органах статистики;
- д) в финансовых органах и органах юстиции.

36. Кто из перечисленных лиц является государственным служащим:

- а) судебный исполнитель;
- б) библиотекарь;
- в) главный зоотехник совхоза;
- г) старший лаборант государственного университета,

д) кассир государственного торгового предприятия.

37. Какие из указанных ниже актов являются нормативными:

- а) постановления Правительства;
- б) решения сельского акима;
- в) законы РК;
- г) приказы начальника РОВД;
- д) инструкции министерства.

38. Какой из указанных ниже актов является нормативным:

- а) указ Президента о назначении на должность министра;
- б) постановление акима о проведении осенних ярмарок;
- в) решение органа образования о выдаче лицензии на занятие образовательной деятельностью;
- г) постановление акима о выделении земельного участка;
- д) постановление Правительства о создании учебного заведения.

39. Кто может применять меры административного принуждения:

- а) все государственные органы;
- б) только органы государственного управления;
- в) государственные органы и общественные объединения;
- г) органы государственного управления и судебные органы;
- д) органы государственного управления и общественные объединения.

40. Общий срок административного задержания:

- а) 3 часа;
- б) 5 часов;
- в) до выяснения личности задержанного;
- г) 10 часов;
- д) 15 суток.

41. Возраст; по достижении которого лицо может быть привлечено к административной ответственности.

- а) 14 лет;
- б) 15 лет;
- в) 16 лет;
- г) 17 лет;
- д) 18 лет.

42. Сколько видов административных взысканий предусмотрено в Кодексе Казахской ССР об административных правонарушениях (КоАП):

- а) 6;
- б) 7;
- в) 8;
- г) 9.

43. Юридические лица, в соответствии с казахстанским законодательством:

- а) не подлежат административной ответственности;
- б) подлежат административной ответственности;
- в) подлежат административной ответственности в исключительных случаях;
- г) не подлежат административной ответственности на условиях и в порядке, предусмотренном КоАП;
- д) подлежат административной ответственности только по решению суда.

44. Какие акты государственного управления обжалуются гражданами в порядке, установленном Указом Президента РК, имеющим силу закона, от 19 июня 1995 года:

- а) нормативные акты;
- б) индивидуальные (ненормативные) акты;
- в) административные договоры;
- г) нормативные акты и индивидуальные решения;
- д) акты представительных органов власти.

45. Где находит свое выражение издание актов государственного управления:

- а) в деятельности правоохранительных органов;
- б) в деятельности общественных организаций;
- в) в деятельности прокуратуры;
- г) в государственной управленческой деятельности;
- д) в деятельности ОВД.

46. Какие признаки не характерны для актов государственного управления:

- а) властный характер;
- б) подзаконность;
- в) равноправие сторон управленческих отношений;
- г) официальный характер;
- д) порождают юридические последствия.

47. Основное значение актов государственного управления:

- а) в том, что в них содержатся правила поведения;
- б) в том, что они официальные предписания;
- в) в том, что посредством их осуществляется исполнительная и распорядительная деятельность;
- г) в том, что они носят нормативный характер;
- д) в том, что они основываются на законе и подзаконных актах.

48. Отличие актов государственного управления от других юридических актов состоит в том, что они:

- а) связаны с негативной деятельностью;
- б) несут одностороннее волеизъявление субъекта управления;
- в) имеют меньшую юридическую силу;
- г) имеют стабильный характер действия;
- д) издаются узким кругом субъектов.

49. Найдите особенность, не характерную для нормативного акта государственного управления:

- а) содержат нормы права;
- б) рассчитаны на длительное использование;

- в) многократно применяемые;
- г) срок их действия, как правило, не ограничен;
- д) они имеют конкретного адресата.

50. Что из перечисленного является административным правонарушением:

- а) опоздание к месту прохождения службы без уважительных причин;
- б) грабеж;
- в) потребление наркотических веществ без назначения врача;
- г) нарушение правил дорожного движения, повлекшее причинение легких телесных повреждений потерпевшему;
- д) нарушение договора купли - продажи.

## 2 ВАРИАНТ

### Тесты по административному праву РК

1. Что представляет собой индивидуальные акты государственного управления

- а) акты, содержащие нормы права;
- б) акты, несущие общеобязательные правила поведения;
- в) решение государственных органов по конкретным вопросам государственного управления;
- г) акты для многократного использования;
- д) неперсонифицированные акты.

2. Какой из перечисленных актов государственного управления может быть только индивидуальным:

- а) указ;
- б) постановление;
- в) распоряжение;
- г) правила;
- д) устав.

3. Что устанавливают акты с административной санкцией:

- а) порядок производства работ в структуре государственного управления;
- б) порядок процессуального производства;
- в) административную ответственность за нарушение общеобязательных правил;
- г) уголовную ответственность за нарушение общественного порядка.

4. Особенность актов с административной санкцией в том, что:

- а) они устанавливают административную ответственность;
- б) они могут использоваться в уголовном праве;
- в) они могут определять правила поведения;
- г) они могут издаваться всеми органами государственного управления.

5. Акт считается принятым единоначальным органом:
- а) с момента голосования;
  - б) с точно указанного срока;
  - в) с момента его подписания;
  - г) с момента опубликования в средствах массовой информации;
  - д) с момента вступления в силу.

6. Какие акты государственного управления проходят правовую экспертизу:
- а) все акты государственного управления;
  - б) все нормативные акты;
  - в) все индивидуальные акты;
  - г) акты, существенно затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан;
  - д) акты с административной санкцией.

7. Когда вступают в силу акты государственного управления:
- а) с момента опубликования;
  - б) с момента опубликования и с точно указанного срока;
  - в) с момента подписания;
  - г) с момента принятия;
  - д) с момента опубликования, принятия или с точно указанного срока.

8. Какие акты государственного управления не подлежат публикации:
- а) акты с административной санкцией;
  - б) акты нормативного характера;
  - в) акты индивидуального характера;
  - г) акты, содержащие сведения, содержащие государственные секреты;
  - д) акты Президента РК и Правительства РК.

9. Какое требование необязательно для соблюдения в актах государственного управления:
- а) они должны содержать все необходимые реквизиты;
  - б) издание только компетентными органами;

- в) они должны быть изданы с соблюдением установленного порядка;
- г) они должны быть юридически обоснованы;
- д) они должны быть основаны на соглашении обеих сторон участников отношений.

10. Что понимается под методом государственного управления:

- а) способы обеспечения законности в государственном управлении;
- б) принципы деятельности органов государственного управления;
- в) способы воздействия на поведение и деятельность управляемых;
- г) способы регулирования общественных отношений в административном праве;
- д) принципы функционирования субъектов правоотношений.

11. Какие качества проявляются в методах государственного управления:

- а) пунктуальность;
- б) методичность;
- в) разносторонность велений;
- г) властность;
- д) оперативность.

12. Какие управленческие методы непосредственно воздействуют на управляемые объекты:

- а) организационные;
- б) экономические;
- в) политические;
- г) убеждение и принуждение;
- д) объяснительные.

13. Формы государственного управления это:

- а) внутреннее исполнение предписаний;
- б) последовательное применение нормативных актов;

- в) внешнее выражение деятельности органов государственного управления;
- г) регулятивное воздействие на управляемые объекты;
- д) способы обеспечения управления.

14. Какая из форм государственного управления относится к правовой.

- а) заключение международных договоров;
- б) предоставление материалов и документов;
- в) обеспечение нормативных предписаний;
- г) пересмотр соглашений;
- д) заключение административных договоров.

15. Какая из форм государственного управления относится к неправовой:

- а) издание нормативных актов;
- б) совершение нотариальных действий;
- в) предоставление отчетов;
- г) изучение опыта;
- д) заключение административного договора.

16. Какие методы государственного управления непосредственно воздействует на управляемые объекты:

- а) административные;
- б) гражданско-правовые;
- в) экономические;
- г) организационные;
- д) финансовые.

17. Каковы условия государственной регистрации политических партий.

а) государственная регистрация политических партий осуществляется Министерством юстиции РК, и для регистрации политических партий должно быть не менее 3 тысяч граждан, представляющих более половины областей РК;

б) государственная регистрация политических партий осуществляется Министерством юстиции РК, и для регистрации политических партий должно быть не менее 3 тысяч граждан, представляющих более половины областей РК;

в) государственная регистрация осуществляется в Министерстве внутренних дел, и для регистрации в ее составе должно быть не менее 5 тысяч человек;

г) государственная регистрация осуществляется Парламентом РК, и для регистрации должно быть не менее 1,5 тысяч человек.

18. Политическая партия ликвидируется:

а) по решению ее высшего органа, по решению суда;

б) только по решению суда;

в) по решению суда и по решению Правительства РК;

г) по решению Конституционного Совета, по решению суда, ее высшего органа;

д) только по решению высшего органа политической партии.

19. Найдите правильное определение политических партий:

а) добровольное объединение граждан РК, содействующее выявлению их политической воли путем участия через своих представителей в осуществлении государственной власти;

б) это добровольные объединения граждан РК, созданные на основе их общих интересов и для достижения общих целей, не противоречащих законодательству;

в) это добровольные объединения граждан РК, иностранцев и лиц без граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства, содействующие выявлению и выражению их политической воли путем участия через своих представителей в осуществлении государственной воли;

г) это добровольные коллективные объединения граждан РК для достижения политических целей и завоевания власти.

20. Деятельность общественного объединения может быть приостановлена:

а) по решению суда в случаях нарушения Конституции и законодательства РК на срок от 3 до 6 месяцев;

б) по решению суда в случаях нарушения Конституции и законодательства РК на срок от 1 до 3 лет;

в) по решению суда в случаях нарушения Конституции и законодательства РК на срок до 1 года;

г) по решению суда в случаях нарушения Конституции и законодательства РК на срок до 2 лет;

21. Наиболее правильный и полный перечень оснований для ликвидации предприятия:

а) решение суда;

б) осуществление деятельности без лицензии, осуществление противозаконной деятельности или грубого нарушения законов, банкротства;

в) осуществление деятельности без лицензии;

г) занятие противозаконной деятельностью;

д) нарушение правил техники безопасности рабочих, отсутствие лицензии, банкротство.

22. Установленные законом сроки рассмотрения общих административных жалоб граждан:

а) в течение 15 дней, а требующие особой проверки и изучения - месяц;

б) в течение 7 дней, а требующие особой проверки - 15 дней;

в) в течение месяца;

г) в течение одного месяца, а требующие особой проверки и рассмотрения 1,5 месяца,

д) в течение 10 дней, а требующие особой проверки 20 дней.

23. Каковы основания подразделения форм государственного управления на правовые и неправовые:

а) правовые влекут за собой правовые последствия, а неправовые нет;

б) правовые основаны на нормативных актах, неправовые нет;

в) правовые осуществляются должностными лицами, неправовые просто гражданами.

24. Что Вы понимаете под административно-правовым статусом граждан:

- а) административная правоспособность и дееспособность, права и обязанности, административно-правовые гарантии прав и свобод граждан;
- б) административная деликтоспособность;
- в) административное право и дееспособность;
- г) административные права и обязанности в сфере государственного управления;
- д) права и свободы граждан РК и их гарантированность государством.

25. Найдите полный и правильный перечень лиц, которым запрещено состоять в какой - либо политической партии и профсоюзах:

- а) военнослужащим, работникам органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьям;
- б) судьям, военнослужащим, Президенту;
- в) Президенту, депутатам Парламента, работникам органов национальной безопасности;
- г) Депутатам Парламента и Президенту;
- д) Государственным служащим, военнослужащим, судьям, работникам органов национальной безопасности и правоохранительных органов.

26. Общественные объединения имеют право:

- а) представлять и защищать права и интересы своих членов в судах и других государственных органах, учреждать средства массовой информации, осуществлять издательскую деятельность;
- б) представлять и защищать интересы своих членов в суде и других государственных органах, использовать г<sup>^</sup> доходы в любых целях, получать пожертвования от иностранных юридических и частных лиц, осуществлять издательскую деятельность;
- в) проводить митинги и демонстрации, представлять интересы своих членов в судах и других государственных органах, финансироваться из средств государственных органов РК, осуществлять издательскую деятельность, вступать в любые международные ассоциации;
- г) заключать международные договоры и вступать в международные ассоциации, защищать интересы своих граждан,

получать пожертвования от граждан РК, иностранцев и государственных учреждений, проводить митинги, шествия и демонстрации.

27. Какой из этих видов актов издает Правительство РК:

- а) постановления;
- б) приказы и постановления;
- в) указы и распоряжение;
- г) распоряжение, приказы и указы;
- д) указы и постановления.

28. Что значит конклюдентные акты:

- а) световые, звуковые сигналы и знаки,
- б) письменные;
- в) устные;
- г) основная часть письменного акта;
- д) локальные акты.

29. Найдите точное понятие индивидуального административного акта:

- а) содержащие общие правила, не имеющие конкретного адресата и рассчитанные на многократное применение в случаях, предусмотренных их гипотезами;
- б) содержащие общие правила и предназначенные конкретному лицу и рассчитанные на единоразовое использование;
- в) содержащие решение по конкретному делу и предназначенные для конкретного адресата.

30. К какой категории государственных служащих относится Президент РК:

- а) ни к какой;
- б) к 1-ой;
- в) к высшей;
- д) к 7-ой;
- е) к последней.

31. Как вы считаете, почему Президент является высшим должностным лицом:

а) является высшей инстанцией для обжалования действия любого должностного лица РК, может отменить полностью или частично акт любого должностного лица;

б) избран народом РК;

в) обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей власти;

г) назначает Премьер-министра и назначает и освобождает от должности членов Правительства;

д) является главой государства.

32. Найдите правильное понятие министерства:

а) министерство - центральный исполнительный орган республики, исполняющий руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию;

б) министерство - центральный исполнительный орган республики, проводящий в соответствующих отраслях государственного управления единую государственную политику и осуществляющий в этих целях межотраслевую координацию;

в) министерство - это консультативно - совещательный орган при Премьер-министре РК;

г) министерство - это консультативно совещательный орган при министре.

33. Срок проведения аттестации государственных служащих:

а) 1 раз в 3 года;

б) 1 раз в 5 лет;

в) 1 раз в год;

г) 1 раз в 10 лет;

д) ежеквартально.

34. Каким требованиям должен соответствовать поступающий на государственную службу:

а) быть гражданином РК, не моложе 18 лет, обладать необходимым образованием и уровнем профессиональной подготовки;

- б) совершеннолетним, иметь среднее образование и свободно владеть официальным языком РК;
- в) быть гражданином РК, не моложе 25 лет и не старше 60 лет, иметь высшее юридическое образование и стаж работы не менее 5 лет;
- г) быть гражданином РК или лицом без гражданства, имеющим высшее образование и не моложе 18 лет;
- д) быть гражданином РК по рождению, не моложе 18 лет.

35. Сколько квалификационных классов предусмотрено Указом Президента РК «О государственной службе»:

- а) 16;
- б) 17;
- в) 8;
- г) 14;
- д) ю.

36. Кем вправе быть член правительства РК:

- а) членом Союза художников РК;
- б) депутатом Мажилиса РК;
- в) предпринимателем;
- г) заведующим отдела в редакции газеты;
- д) генеральным директором частной фирмы.

37. Какой вопрос не входит в компетенцию Правительства РК в отношении местных исполнительных органов:

- а) назначать на должность акимов областей, столицы, городов республиканского значения;
- б) осуществлять руководство деятельностью местных исполнительных органов республики по вопросам государственного управления;
- в) контролировать исполнение законов местными исполнительными органами;
- г) отменять, приостанавливать полностью или частично действие актов акимов;
- д) вносить предложение об отмене актов местных исполнительных органов Президенту РК.

38. Какое из взысканий не может быть наложено на государственного служащего за нарушение дисциплины:

- а) штраф;
- б) выговор;
- в) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- г) увольнение с государственной службы;
- д) задержка до 1 года в присвоении очередного квалификационного класса или назначение на более высокую должность.

39. Какой из этих пунктов, по вашему мнению, не может послужить основанием для прекращения государственной службы:

- а) перевод служащего в другой государственный орган;
- б) подача лицом заявления об увольнении по собственному желанию;
- в) утрата гражданства;
- г) предоставление заведомо ложных сведений о его доходах и имуществе;
- д) совершение уголовного преступления.

40. Кто осуществляет награждение государственными наградами:

- а) Президент РК
- б) Премьер-министр;
- в) комиссия по государственным наградам;
- г) Вице-министр РК;
- д) Председатель Сената РК.

41. Имеют ли право иностранные граждане приобретать оружие на территории РК:

- а) да, по лицензиям выданным ОВД, на основании ходатайства представительств государств, при условии вывоза ими оружия не позднее 7 дней со дня приобретения;
- б) нет не имеют
- в) имеют право приобретать только газовое оружие на территории РК;
- г) да, по разрешению представительств государств, при условии регистрации в органах внутренних дел.

42. Какой из этих пунктов не входит в компетенцию Правительства в отношениях с центральными исполнительными органами, не входящими в состав Правительства:

а) образует, реорганизует и ликвидирует министерства и агентства, не входящие в состав Правительства;

б) осуществляет руководство деятельностью министерств и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства;

в) назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства;

г) отменяет, приостанавливает полностью или частично акты центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства;

д) утверждает положение о министерствах и иных центральных исполнительных органах, лимиты их штатной численности.

43. Из чего складываются денежные средства политических партий:

а) членских взносов, добровольных пожертвований граждан;

б) членских взносов, добровольных пожертвований граждан, общественных и религиозных объединений, поступлений от лекций, выставок;

в) членских взносов,

г) пожертвований граждан РК, иностранных юридических лиц;

д) пожертвований граждан, должностных лиц, государственных органов РК;

44. Какое из утверждений верно. Субъектами административного права являются:

а) все;

б) общественные объединения, предприятия, организации;

в) граждане РК;

г) иностранцы и лица без гражданства;

д) государственные органы и должностные лица;

45. Назовите характерную особенность административной ответственности:

- а) применяется за нарушение по службе;
- б) применяется в целях пресечения административных правонарушений;
- в) применяется в судебном порядке;
- г) применяется органами административной юрисдикции и уполномоченными должностными лицами;
- д) устанавливается многочисленными государственными органами и должностными лицами;

46. Какие из перечисленных обстоятельств исключают административную ответственность:

- а) совершение административного правонарушения беременной женщиной;
- б) отзыв заявления потерпевшего;
- в) недостижение лицом на момент совершения административного правонарушения совершеннолетия;
- г) добровольное возмещение правонарушителем ущерба или устранение причиненного вреда;
- д) истечение к моменту рассмотрения дела двух месяцев со дня совершения административного правонарушения.

47. Какие из названных административных правонарушений имеют материальный состав:

- а) мелкое хулиганство;
- б) мелкое хищение чужого имущества;
- в) незаконное изъятие паспортов в залог;
- г) выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности;
- д) повреждение телефонов - автоматов.

48. Какие из перечисленных мер являются административными взысканиями:

- а) изъятие вещей, являющихся орудиями или объектами правонарушений;
- б) административное задержание;
- в) конфискация имущества;
- г) исправительные работы;
- д) административный арест.

49. Какие из перечисленных прав граждан в сфере государственного управления называются специальными:

- а) право на государственную службу;
- б) право обжаловать постановление о наложении административного правонарушения;
- в) право на охрану здоровья;
- г) право на бесплатное среднее образование;
- д) право на неприкосновенность.

50. Между какими субъектами не могут возникать административно-правовые отношения.

- а) между органами исполнительной власти;
- б) между государственным служащим и органом, в котором он служит;
- в) между государственным служащим и общественным объединением;
- г) между гражданами;
- д) между инспектором полиции и гражданином.

**Ибрагимов Хаким Юнусович**

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ПРАВО  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН  
УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

**(общая часть)**

*Компьютерный набор и верстка А. Б. Тяп*

*Корректор А.Н. Мильцын*

Сдано в набор 11.01.2000. Подписано в печать 23.02.2000  
Бум. тип. № 1. Печать офсетная.  
Усл. п.л. 15,42 Тираж 3000

*Издательский центр Института "Данекер"*

*г Алматы, мкр. Алмагуль, ул. Ходжанова, 9*

*Тел.: 48-45-59,  
44-45-71*

© Все авторские права защищены