

государственными служащими. Кроме того, заместители руководителей органов государственной власти не могут быть субъектами конституционно-правовой, политической ответственности.⁴

Пересмотр Реестра политических государственных должностей на предмет выведения из него должностей заместителей руководителей органов государственной (в первую очередь исполнительной) власти и приравненных к ним должностей, позволит более четко разграничить сферы политической власти и государственной службы.

Не имея возможности в рамках одной статьи осветить весь круг проблем и вопросов правового регулирования государственной службы, хотелось бы отметить, что правовой институт государственной службы, как составная часть отрасли административного права, все еще нуждается в правовой дерегуляции. Это объективная необходимость, вызываемая внутренними и внешними факторами, влияющими на построение в Казахстане демократической, правовой государственности.

3.3. О НЕКОТОРЫХ НОВЕЛЛАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Р.А. Подопригора

д.ю.н., профессор Каспийского университета
(г. Алматы)

Акты административного законодательства, как правило, являются гораздо менее заметными, чем, к примеру, акты уголовного или гражданского законодательства. Вряд ли можно встретить человека, который не слышал бы про Уголовный или

⁴ Ничего лучше человечество еще не придумало», посвященная программе Президента Н. Назарбаева «100 конкретных шагов» // «Казахстанская правда» от 12 июня 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа www.kazpravda.kz. С. 22. – Загл. с экрана.

Гражданский кодекс. Конечно, многие слышали и про Кодекс об административных правонарушениях (КоАП), но далеко не все знают о существовании законов об административных процедурах, государственных услугах, разрешениях и уведомлениях, правоохранительной службе.

Вместе с тем административное законодательство в своей основе посвящено регулированию очень болезненных вопросов отношений граждан и государственной администрации. Граждане всегда хотят быть свободными, государственная администрация вынуждена ограничивать свободу граждан для защиты общественного порядка и безопасности, прав, свобод, интересов других лиц, равно как для охраны сложившихся политических, культурных, идеологических устоев. Как будут разрешаться практически неизбежные конфликты между гражданином и государством, кто будет доминировать в случае возникновения споров, может ли гражданин эффективно противостоять мощнейшему государственному аппарату, во многом зависит от административного законодательства.

Очень важным при анализе административного законодательства является понимание его миссии. В силу еще советских традиций – не только в Казахстане – считается, что административное право и соответственно административное законодательство создано исключительно для государственной администрации. Это некий инструмент в руках государства для воздействия на участников общественных отношений. В таком ракурсе не стоит удивляться репрессивному характеру законодательства, сосредоточенности его на вопросах принуждения и ответственности граждан и организаций, контрольно-надзорной деятельности.

С большим трудом пробивается осознание другой миссии административного законодательства: защита интересов граждан в отношениях с государственной администрацией, создание рамок деятельности этой администрации, сдерживание произвола и усмотрения государственного аппарата.

В Казахстане в последние годы был принят ряд актов очень важных не только для системы административного законодательства, но и для казахстанского законодательства в целом.

У всех на слуху, прежде всего, новый Кодекс об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г.¹ Третий в истории и советского и постсоветского Казахстана Кодекс вряд ли можно назвать таким уж и новым. В основных чертах он сохраняет идеологию и традиции Кодекса 2001 г. Следует отметить, что такие кодексы характерны в основном для стран постсоветского пространства. Так сложилось исторически. Кодификация правонарушений, не подпадающих под признаки и характеристики преступлений, была достижением советской правовой науки, хотя и с подходами, заметно отличавшимися от классических европейских подходов в области правонарушений и санкций в публично-правовой сфере.

В других странах подобные вопросы регулируются уголовным (уголовно-административным) законодательством либо специальными (отраслевыми) законами. Не случайно иностранные юристы называют наш КоАП малым уголовным правом (они и собственно административную ответственность понимают принципиально иначе – как ответственность государства перед гражданином, а не наоборот). В практике Европейского суда по правам человека считается, что в широком смысле любые административные правонарушения являются частью уголовного права.

При всей своей важности, КоАП не должен затмевать другие акты административного законодательства, которые были приняты в последнее время. Одним из таких актов является Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 г. «Об органах внутренних дел».² Этот закон регулирует вопросы деятельности полиции. Полицейская деятельность всегда и везде остается одной из самых проблемных в государстве, как с точки зрения ее организации, так и с точки зрения отношений с гражданами, эффективности выполнения полицейских функций. И наш собственный, и зарубежный опыт дает нам многочисленные примеры конфликтов в этой сфере. Но, к сожалению, принятие нового казахстанского закона

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 18-I, 18-II. Ст. 92.

² Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2014. № 8. Ст. 48.

незаслуженно не сопровождалось повышенным общественным вниманием. Хотя отдельные его положения достаточно серьезно меняют формат отношений между полицейским и гражданином.

Приведем пример с проверкой документов, одной из административных мер, которой часто пользуются полицейские в своей деятельности. В новом законе закреплено, что органы внутренних дел имеют право проверять у физических лиц документы, удостоверяющие их личность, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения установленных правил, контроль за выполнением которых возложен на органы внутренних дел (например, водительские удостоверения). В ранее действовавшем законе (1995 г.) присутствовало почти такое же положение, за исключением того, что проверка допускалась при подозрении в совершении преступлений и административных правонарушений. Таким образом, сегодня сотрудники полиции имеют право проводить *профилактические проверки* даже без какого-либо намека на совершение правонарушения. Просто так. Это, правда, не означает, что граждане обязаны иметь при себе документы, удостоверяющие личность или что их отсутствие является поводом для применения других мер административного принуждения (доставления, задержания и т.д.). Но напряженность в отношении гражданина и полицейского такая трактовка, безусловно, вносит.

Очень важным этапом в развитии административного законодательства стало появление *института государственных услуг*, после того как на политическом уровне было принято решение о применении в государственном управлении т.н. принципов корпоративного управления. Государственные органы – в рамках модной ныне концепции сервисного государства – становятся *поставщиками* (а не *распорядителями*) государственных услуг, а граждане и их ассоциации – *потребителями* таких услуг. Причем надо отметить, что толчком к развитию института государственных услуг стало недовольство бизнеса, и особенно инвесторов, излишняя бюрократизация государственных органов. На определенном этапе, прежде всего, экономическое развитие страны столкнулось с неповоротливым государственным аппаратом, закостенелыми формами работы, многочисленными коррупционными проявлениями, в

том числе по причине непрозрачности административной деятельности, избыточности разрешительных функций, традиционной для бюрократии волокиты.

В связи с новым административно-правовым институтом, стали разрабатываться стандарты и регламенты, реестры, государственных услуг, системы оценки их качества и мониторинга. В 2013 г. был принят специальный Закон Республики Казахстан «О государственных услугах».³ На сегодняшний день реестр государственных услуг содержит 711 позиций, из которых 234 оказываются только в бумажной форме, 39 только в электронной, а 438 – и в бумажной, и в электронной.⁴ Примерно в одно время с институтом государственных услуг стал развиваться проект электронного правительства, предполагающий контакты между государственной администрацией и гражданами в электронной форме.

Удобство новых институтов почувствовали все казахстанцы. Но, несмотря на очевидные преимущества новых институтов, конечно, существуют и проблемы. К примеру, новые управленческие технологии рассчитаны на стандартные ситуации. Стоит только выйти за стандарт, технологии буксуют. Базы данных различных государственных органов плохо интегрированы между собой. Как реакция: в некоторых законодательных актах стали появляться положения, освобождающие граждан от ответственности, если программное обеспечение дает сбой.

Но при всех недостатках общий тренд очевиден – отношения между гражданами и государственной администрацией все больше будут уходить в электронную среду, что потребует изменений и в административном законодательстве.

Не менее важными и интересными представляются проекты нормативных актов административного законодатель-

³ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2013. № 5-6. Ст. 29.

⁴ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 18 сентября 2013 г. «Об утверждении реестра государственных услуг» // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 2013. № 55. Ст. 769.

ства, которые, предполагается, увидят свет в обозримом будущем.

Одним из таких проектов является Закон об административных процедурах. Подобного рода законы призваны, насколько это возможно, прописать процедурные правила деятельности государственной администрации, установить принципы государственного администрирования, обозначить границы усмотрения, неизбежно возникающего в управленческой деятельности, предусмотреть возможности обжалования или оспаривания незаконных действий государственных органов.

Институт административных процедур практически не изучался советским правом. И этому есть свои объяснения: в условиях, когда не было сомнений в правоте государственного аппарата, доминирования интересов государства над интересами личности, не было необходимости в надлежащем процедурном оформлении действий государственной администрации. Хотя если обратиться к зарубежному опыту, то можно увидеть, что процедуры – это важнейшая часть административного права.

В Казахстане также существует Закон об административных процедурах, принятый 27 ноября 2000 г.⁵ Но, несмотря на такое многообещающее название, собственно административным процедурам там отведено совсем мало места. Закон на сегодняшний день содержит всего 29 статей, в которых говорится и о государственных органах, их компетенции, функциях, о правовых актах и о рассмотрении обращений граждан. Понятно, что каждый из указанных вопросов заслуживает одного или нескольких актов с десятками или сотнями статей. Влияние этого закона на управленческую практику минимально. Поэтому сегодня ставится задача подготовки нового закона об административных процедурах, в котором бы нашли отражение вопросы стадий, участников таких процедур; издания, вступления в силу, исполнения актов государственной администрации; заключения административных договоров и т.д.

⁵ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 20. Ст. 379.

Еще одним актом, который с интересом ожидается в Казахстане, является Административный процессуальный кодекс, проект которого уже разработан Верховным Судом. Речь идет о создании специального процессуального порядка рассмотрения споров между гражданином и государством. Такой порядок часто называется административной юстицией (при всем многообразии других определений административной юстиции). Показательно, что в некоторых странах считается, что главное в административном праве это административная юстиция, а не организация государственного аппарата, полицейская деятельность или административные правонарушения.

На сегодняшний день споры между государством и гражданином в Казахстане рассматриваются в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом (ГПК), который по своей природе предназначен для рассмотрения споров между равноправными субъектами в частной сфере. Но при схожести судебных правовых процессов, в правилах о рассмотрении публично-правовых споров закрепляются принципы и процедуры, характерные именно для административного судопроизводства, в частности, о бремени доказывания (которое должно возлагаться на государственный орган), более активной роли суда в рассмотрении спора, сокращенных сроках рассмотрения споров, обязанности государственных органов предоставлять необходимую информацию и т.д.

В странах постсоветского пространства институт административной юстиции получил развитие сравнительно недавно. В Казахстане, несмотря на отсутствие отдельного Кодекса по вопросам административного судопроизводства (административной юстиции), существуют административные суды, созданные еще в 2002 г. Однако эти суды не имеют никакого отношения к рассмотрению публично-правовых споров между гражданином и государственной администрацией. Их полномочия связаны с рассмотрением дел об административных правонарушениях и жалоб на постановления, вынесенных административными органами по таким делам. Ситуация изменится в случае принятия Административного процессуального кодекса. В проекте этого акта установлено, что административные суды будут рассматривать публично-право-

вые споры. Таким образом, Казахстан, похоже, совсем скоро присоединится к государствам, где создано и действует административное судопроизводство.

Но главное видится не в том, что в стране будет создан еще один «правильный» административно-правовой институт. Главное в том, чтобы этот институт не был бы декорацией, а реально помогал гражданам защищать свои права в отношении с государственной администрацией, способствовал повышению законности и эффективности государственного управления.

Впрочем, то же самое можно сказать и о других актах административного законодательства. Административное законодательство может быть одним из главных маркеров для понимания новой миссии правотворчества в целом. Многолетнее обслуживание административным законодательством интересов государства должно если не смениться (что маловероятно на современном этапе), то хотя бы дополниться обслуживанием интересов граждан и их ассоциаций.

И гражданин, и государство заинтересованы в надлежащем государственном управлении, основанном на законности и справедливости, в снижении конфликтов в публично-правовой сфере, в эффективном механизме защиты прав и свобод граждан. Всему этому должно способствовать и современное административное законодательство.

3.4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРЕВЕНТИВНЫЕ МЕРЫ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

М.И. Жумагулов

д.ю.н., директор Научно-исследовательского института
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

Меры предупредительного, профилактического характера в системе мер административно-правового принуждения занимают особое место. Прежде всего, потому, что само их выделение в числе мер административного принуждения (а равно