

М.М. АЛИЕВ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

В соответствии с Конституцией Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы¹. Признание и защита прав и свобод граждан являются конституционной обязанностью государства, всех его органов, учреждений и организаций. Без такого всестороннего подхода к правовому регулированию правоотношений в современном обществе невозможно функционирование демократической государственности и построение гражданского общества. При этом государственная и общественная жизнь постоянно нуждаются в том, чтобы в стране существовал и работал надежный государственный механизм, обеспечивающий строгое и точное соблюдение законов и правопорядка. Поэтому неотъемлемыми атрибутами политической системы почти каждого государства является определенная система государственно-правовых институтов, наделенных контрольными функциями в самых различных областях общественной жизнедеятельности.

Характерно, что государственный контроль практически присущ всем современным странам. Его осуществление основано на принципах конституционности, законности и соблюдение прав и свобод личности. В тех случаях, когда нарушения прав и свобод граждан другими лицами или государственными органами, учреждениями и организациями связаны с нарушением конкретных правовых норм об ответственности за преступления или иные правонарушения, когда возникает необходимость пресечения таких действий или восстановлении нарушенных прав - эта обязанность возлагается на правоохранительные органы.

Значение государственного контроля на современном этапе основано на идеях и принципах Конституции, отвечает стратегическим целям построения в Казахстане демократического пра-

вового государства. Государственный контроль имеет одновременно многосоставный и комплексный характер, осуществляется как политическими органами власти, так и специализированными институтами. Нормативные основы его проведения имеют также многоотраслевой характер. Помимо конституционного права, затрагивающего главным образом формы президентского и парламентского контроля, они встречаются в административном, уголовно-процессуальном и ином законодательстве.

Среди множества институтов, правоохранительные органы составляют обособленную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу органов государства, имеющих свои четко определенные задачи. Эти задачи состоят либо в восстановлении нарушенного права, например, в области гражданских правоотношений, либо в наказании правонарушителя, когда восстановить нарушенное право невозможно (так например, при совершении убийства), либо в восстановлении нарушенного права и наказании одновременно, когда возможность восстановить нарушенное право имеется, но правонарушитель заслуживает ещё и наказания. Решая эти и другие поставленные задачи, правоохранительные органы защищают жизнь, здоровье, имущество граждан, их собственность, собственность государства, государственных, общественных и частных организаций, защищают государство и его атрибуты, природу, животный мир и т.д.².

Известно, что главная функция любого публично-правового института заключается в том, чтобы обеспечить правовое регулирование определенного вида общественных отношений. Вместе с тем, в качестве необходимого признака правового института ученые называют также обособленность его закрепления в системе законодательства – либо отдельном правовом акте, либо главе, либо в разделе. Такой же позиции придерживается В.М. Шерстюк, понимаю-

¹ См. Конституция Республики Казахстан с изменениями и дополнениями, внесенными Законом РК от 21 мая 2007 года.

² Божьев В.П. Правоохранительные органы Российской Федерации. Спарк. Москва.2002.С.13-15.

щий под правовым институтом «законодательно обоснованную совокупность (целостность) закономерно связанных однородных и однопорядковых по сфере норм права, обеспечивающих законченное регулирование элементов (сторон) отношений»³.

При изучении данной темы нам хотелось бы более подробнее остановиться на понятиях «контроль» и «надзор» в системе общетеоретических категорий, показать их соотношение и отличие. Так в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 7 сентября 1999 года № 205 «Об упорядочении государственных контрольных и надзорных функций» в целях обеспечения упорядочения контрольные и надзорные функции осуществляются только государственными органами.

В соответствии с устоявшимися подходами под «контролем» -понимают определенный вид деятельности, осуществляемый в целях организации выполнения законов и иных нормативных правовых актов, указаний вышестоящих органов, соблюдения дисциплины, должного использования финансовых средств и имущества, организации работы с предложениями, заявлениями и жалобами граждан и т.д⁴. В прежние годы термин «контроль» широко применялся в различных словосочетаниях, поскольку одной из основ организации жизни государства и общества считался государственный и общественный контроль.

В настоящее время существуют несколько видов контроля:

- **ведомственный** – проводится в рамках тех или иных отраслей (например, контроль на транспорте);

- **государственный** – имеет целью обеспечить соблюдение законов и иных нормативных актов, указаний государственных органов, государственной дисциплины и т.д.;

Нужно сказать, что государственный контроль весьма многообразен и своим действием охватывает множество сфер. Традиционно в парламентарных странах контрольные функции были сосредоточены в основном у парламентов, однако в последние десятилетия во многих странах получили распространения внепарламентские,

но действующие от его имени контрольные инстанции (например, институты омбудсменов, счетных палат, генеральных контролеров). В последнее время значительно выросла численность и роль органов административной юстиции. Значительные контрольные функции сосредоточены у главы государства, которые он реализует либо непосредственно, либо через администрацию. С принятием поправок в Конституции расширены и контрольные возможности парламента и его палат, особенно в отношении исполнительной власти.

Анализ современных конституций показывает, что во многих государствах широкими правами в этой сфере обладают специализированные контрольные учреждения. В настоящее время в каждой стране сложилась собственная система государственного контроля. Например, в США государственный контроль осуществляется органами, входящими в Исполнительный аппарат Президента, комитетами и комиссиями палат Конгресса США, конституционный контроль возложен на Верховный суд США, в качестве специального органа финансового контроля действует генеральное управление отчетности, возглавляемое Контролем, функции специального межведомственного контроля возложены на многие отраслевые ведомства: ЦРУ, ФБР, министерство обороны и т.д.

- **специальный** – предполагает узкую специализацию по тем или иным направлениям– например, контроль госавтоинспекции, санитарно-эпидемиологический контроль и надзор.

- **общественный** – представляет собой наделение общественных организаций (например, профсоюзов), а также общественных комиссий, создавшихся трудовыми коллективами, контрольными полномочиями в отношении государственных учреждений и предприятий. Например, профсоюзы могли контролировать соблюдение администрацией предприятий и учреждений законодательства о труде; общественные комиссии – работу государственных предприятий торговли и общественного питания.

- **валютный контроль** – в Республике Казахстан осуществляется органами и агентами валютного контроля, составная часть таможен-

³ См. Материалы международной научно-практической конференции. Суды и их роль в укреплении государственной независимости. Верховный Суд РК. 2001. С.151.

⁴ См. РЦПИ МЮ РК. Версия 5. База данных «Закон» // «Казахстан-2030 Процветание, безопасность, улучшение благосостояния все казахстанцев» Послание Президента страны народу Казахстана. 1997г.

ного контроля, совершение таможенными органами необходимых действий, направленных на соблюдение физическими и юридическими лицами установленного законом и иными нормативными правовыми актами порядка перемещения валюта и валютных ценностей через таможенную границу.

- *парламентский контроль* – это одна из форм государственного контроля, характеризуется в основном общим политическим и реже административным характером. Основное значение в парламентарных государствах и полупрезидентских республиках имеет парламентский контроль над деятельностью Правительства. Его главные методы и формы: постановка о доверии, резолюция порицания, интерpellация, письменные и устные вопросы правительству (парламентские вопросы), парламентское расследование. В президентских республиках парламентский контроль над деятельностью правительства имеет гораздо меньшее значение: его основное средство – парламентское расследование, которое может повлечь в исключительных случаях применения процедуры импичмента. В последнее время все более важное значение приобретает парламентский контроль за соблюдением прав человека, что выражается в быстром распространении в разных странах института парламентского уполномоченного по правам человека. Особая разновидность парламентского контроля – это финансовый и финансово-экономический контроль, осуществляется через специальные органы парламента. Например: счетные палаты, счетные суды и т.п. Этот вид парламентского контроля носит уже не политический, а административный характер.

- *таможенный контроль* – характеризуется совершением таможенными органами необходимых действий, направленных на соблюдение юридическими и физическими лицами установленных законов и правил, которые регулируют порядок ввоза, вывоза или транзита грузов, транспортных средств, валюта и валютных ценностей.

- *судебный и конституционный контроль* – является одной из важнейших функций суда как правозащитного органа наряду с функцией отправления правосудия. Судебный контроль и его правовые основы закладывались в нашей стране в период образования и деятельности

Конституционного Суда (1992-1995 годы). Причем этот вид контроля произведен от конституционного контроля, считающего в свою очередь наиболее эффективным институтом судебной защиты. В различных государствах контроль осуществляется либо специальными конституционными судами, либо конституционными советами, обладающими правом на осуществление конституционного контроля.

С принятием Конституции РК 1995 года функции конституционного контроля были возложены на Конституционный Совет РК организованного с учетом основных параметров аналогичной французской модели. Сегодня конституционный контроль в Республике Казахстан представляет собой специфическую функцию по обеспечению верховенства Конституции Республики Казахстан как основного закона в системе нормативных правовых актов, ее прямого воздействия на общественные отношения⁵.

Относительно надзора хотелось бы отметить, что «надзор» делится на следующие виды: конституционный надзор, прокурорский надзор, судебный надзор и другие. Конституционный надзор – это особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны. Конституционный надзор осуществляется: а) всеми судами общей юрисдикцией (например, США, Дания, Мексика, Норвегия, Япония); б) верховным судом, являющимся высшей судебной инстанцией – (например, Австрия, Боливия, Индия, Ирландия, Канада, Филиппины, Швейцария); в) специальными конституционными судами, для которых конституционный надзор – главная функция (РФ, Австрия, ФРГ, Италия, Турция, Кипр); г) особым органом несудебного характера (например, Конституционный совет во Франции, РК). Объектами конституционного надзора могут быть обычные законы, поправки к конституции, международные договоры, регламенты палат, нормативные акты исполнительных органов власти (то есть в тех странах, где нет системы административной юстиции). В федеративных государствах объектом конституционного надзора являются также вопросы разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации. По содержанию конституционный надзор может

⁵ См. Кайрат Мами. Становление и развитие судебной власти в Республике Казахстан. Елорда. Астана. 2001. С. 140-142.

быть формальным (то есть проверяется соблюдение процедурных правил, установленных для принятия законов и другие нормативных актов) или материальным (где проверяется содержание законов и другие нормативные акты с точки зрения соответствия их смыслу конституции), а также абстрактным (осуществляется по инициативе какого - либо из уполномоченных субъектов без конкретного повода) или конкретным (осуществляется только в связи с каким - либо конкретным судебным делом). В практике современных государств применяется следующий конституционный надзор, когда проверке подвергаются законы, принятые и вступившие в силу (например, в США, Италии, ФРГ), или предварительный - проверке подвергаются законы, находящиеся на рассмотрении парламента (в Швеции, Финляндии). Во Франции, Мавритании, Габоне и некоторых других странах конституционный надзор подвергаются принятые парламентом законы до их промульгации. Орган, осуществляющий конституционный надзор, может признать противоречащими конституции либо весь закон, либо его часть, эти нормы теряют свою юридическую силу и перестают применяться судами и другими государственными органами, согласно одной из теорий в науке конституционного права – власть, занимающая самостоятельное место в системе разделения властей наряду с законодательной, исполнительной, в том числе и судебной властями. В большинстве государств конституционная власть представлена высшими органами государства особого рода (конституционные суды, счетные палаты, государственные контролеры, суперинтендантсы, омбудсмены). В отличие от ведомственного, административного контроля, институты конституционного надзора занимают самостоятельное место, они организационно обособлены от других «ветвей» власти, специфика деятельности органов - конституционная власть, которая состоит в том, что они не устанавливают общих правил поведения, как это делает законодательная власть, и не занимаются организаторской работой, что присуще исполнительной власти, не рассматривают конкретные уголовные дела, гражданских, трудовых и иных споров, что составляют сферу судебной власти. Органы контроля занимаются лишь рас-

следованием, поверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность учреждений и предприятий. Обычно они докладывают о результатах проверок иным органам государства, которые и принимают соответствующие меры к нарушителям. Сами же органы контроля, как правило, никаких наказаний назначать не имеют права.

Прокурорский надзор – является главным направлением деятельности прокуратуры. Его основное содержание заключается в выявлении нарушений предписаний Конституции Республики Казахстан и законов, действующих на территории Республики Казахстан, и принятии предусмотренных законом мер по устранению таких нарушений. В Законе Республики Казахстан «О прокуратуре» четко определен круг государственных органов, государственных и негосударственных организаций, должностных лиц, чьи действия и нормативные акты подлежат прокурорскому надзору⁶.

Прокуратура всегда осуществляла надзор не за судами, а за законностью рассмотрения дел судами, за исполнением судами законов, устанавливающих процедуру производства по уголовным делам в суде. Ради объективности нужно отметить, что суду необходим контроль над законностью со стороны. Такой контроль в наиболее последовательной, действенной и, самое главное, отвечающей интересам правосудия форме, может обеспечить только прокурорский надзор. Кроме того, правильно, что надзор прокурора за соблюдением законности при рассмотрении судами конкретных дел содержит в себе право прокурора опротестовать незаконный или необоснованный приговор, но неправильно то, что надзор прокурора сводится лишь к опротестованию судебных решений. В конечном итоге все полномочия прокурора сводятся к одному – установлению истины.

Стоит заметить, что прокурорский надзор, долгое время являвшийся единственным средством внешнего контроля за законностью, в свою очередь сопровождавшего деятельность органов дознания и предварительного следствия, ныне же осуществляется параллельно с институтом судебного контроля за исполнением законов на стадии предварительного расследования преступле-

⁶ См. Закон РК «О Прокуратуре» // Сборник основных нормативных правовых актов генеральной прокуратуры по вопросам прокурорского надзора. г. Астана. 2003. С.4-29.

ний. Например, в Российской Федерации до 1992 года судебный контроль за законностью дознания и предварительного следствия осуществлялся как контроль последующий, отсроченный и реализуемый при рассмотрении уголовного дела судом. То есть, это был эффективный контроль, который позволял исправлять ошибки следствия, нейтрализовать негативные последствия, допущенные в ходе его производства. Единственное его недостатком являлась большая удаленность реагирования суда на выявляемые нарушения закона. Однако, данный недостаток на фоне хорошо отлаженного прокурорского надзора воспринимался вполне терпимо, потому что так называемый фильтр прокурорского надзора улавливал подавляющую часть наиболее серьезных нарушений законности.

Особое место в этой системе занимает судебный надзор, вытекающий из раздела 7 Конституции РК и осуществляемый в установленных процессуальным законодательством формах деятельность вышестоящих судов по обеспечению надлежащей реализации своих полномочий нижестоящими судами⁷. В судах общей юрисдикции надзор судебный поставлен в рамки, определяемые, как правило, соответствующими положениями Гражданско-Процессуальным Кодексом Республики Казахстан, Уголовно-Процессуальным Кодексом Республики Казахстан и Кодексом об Административных правонарушениях Республики Казахстан, которые регламентируют (наряду с другими вопросами, возникающими при производстве по делам определенных категорий) порядок проверки законности и обоснованности приговоров и иных решений нижестоящих судов. Применительно к гражданским и уголовным делам для такой проверки в названных законах установлены специальные процедуры. Для проверки законности и обоснованности судебных постановлений по итогам рассмотрения материалов об административных правонарушениях имеется свой порядок, закреплен-

ный в Кодексе об Административных правонарушениях Республики Казахстан.

Значение судебного контроля как способа защиты прав и свобод участников уголовного процесса заключается в том, что он обеспечивает гражданам доступность судебной защиты на предварительном следствии, а значит, и возможность быстрого и эффективного восстановления нарушенных прав. Кроме того, судебный контроль позволяет ввести на предварительном следствии некоторые элементы состязательности, которые на сегодняшний день на этой стадии уголовного процесса практически отсутствуют⁸.

Судебный контроль одно время чуть ли не прямо противопоставлялся прокурорскому надзору, что, безусловно, не могло способствовать укреплению законности в стадии предварительного расследования преступлений. Таким образом, практика показала, что судебный контроль в своей сущности есть еще одна система гарантий прав и свобод человека и гражданина. То есть при надлежащем его осуществлении правовая защищенность граждан получает эффективное средство её обеспечения. Накопленный опыт в данной области доказал необходимость высокого уровня работы судов, принципиального отношения к рассматриваемым в порядке судебного контроля вопросам, объективного разрешения представленных на рассмотрение суда жалоб. Реалии же сегодняшнего дня требуют более полного раскрытия правозащитного потенциала прокуратуры, создание «многоканальной», альтернативной системы защиты прав человека и гражданина. Поэтому акцент на судебную форму защиты прав и свобод человека и гражданина отнюдь не должен повлечь сворачивания усилий прокуратуры в этом направлении. Каждый контрольный орган в своем секторе должен всестороннее обеспечивать верховенство Конституции и активнее защищать права и свободы личности.

⁷ См. Конституция РК // Конституции стран-членов СНГ. Ереван. 1997г. С.280-316.

⁸ Смолин А. «Судебное санкционирование ареста» // «Зангер» ежемесячный журнал. 2007. № 6. - С. 14.