

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА**

Диссертационный совет Д. 12.10.419

*На правах рукописи*  
**УДК 340 (575.2)(043.3)**

**Мазитов Равиль Ягсупович**

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ  
ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

12.00.01 - теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Бишкек - 2011**

**Работа выполнена на кафедре «Теории и истории государства и права»  
Юридического института Кыргызского Национального Университета  
имени Ж. Баласагына**

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**Дуйсенов Эркин Эрманович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Абдрасулов Ермек Баяхметович**

кандидат юридических наук, доцент  
**Мырзалиев Марат Болотбекович**

**Ведущая организация:** Национальная академия наук  
Кыргызской Республики

Защита состоится «24» декабря 2011 года в «10.00» часов на заседании диссертационного совета Д.12.10.419 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызском Национальном Университете имени Ж. Баласагына по адресу: 720001, г. Бишкек, ул. Киевская, 132, корпус № 2, Юридический институт, конференц-зал (ауд.209).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызского Национального Университета им. Ж. Баласагына, по адресу: 720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу, 394, корпус № 8.

Автореферат разослан « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2011 года.

**Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент**

**Косаков С.К.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность проблемы** настоящего диссертационного исследования заключается в том, что в условиях современной действительности государство, посредством предоставленных ему законодательством властных полномочий, должно строго соблюдать обязанности в обеспечении полноценной социальной жизнедеятельности, основывая свои действия в соответствии с требованиями по реализации принципов общественного согласия и стабильности развития общественных отношений во благо каждого гражданина и человека, проживающего на территории данного государства. Это обусловлено тем, что общество, в силу различных объективных и субъективных факторов, делится на различные слои, группы, классы, нации, сословия, концессии. Такое деление означает наличие у различных социальных групп разных, несовпадающих мировоззрений, взглядов и убеждений. Эти различия не должны служить причиной разногласий, противостояния, борьбы между ними.

Каждая из ветвей власти имеет свою ценность и значимость и призвана выполнять свои функции. Особая роль в данном случае относится к исполнительной власти, деятельность которой зачастую проявляется в правовых и организационных формах. Власть должна обеспечивать соблюдение юридических норм огромным числом субъектов права. В этом аспекте особую актуальность приобретают проблемы правоприменения и обеспечения законности правоприменительных актов. В современных условиях особенно важным является обеспечение их исполнения особенно теми, кому доверено их применение, в том числе исполнительной властью, не нарушая при этом прав и свобод граждан.

Правоприменение представляет систему действий, имеющих творческий характер, которые направлены на реализацию правовых норм в жизнь. В силу такой направленности проблема правоприменения актуальна как никогда.

Применение права требует постоянного совершенствования установленных форм правоприменения. В юридической литературе вопросы правоприменения сохраняют свою ценность уже в силу того, что от правоприменения зависит не только решение вопросов, которые связаны с интересами людей, общества и государства, но и состоянием законности. С одной стороны, правоприменение представляет собой огромный массив интеллектуально-познавательной активности человека, для уяснения закономерностей объективной реальности, а с другой – волевые и организационные действия для применения к конкретным обстоятельствам.

На данный момент в отечественной литературе отсутствуют серьезные

разработки по проблемам правоприменения, хотя на практике данные вопросы – каждодневны. В настоящее время, правоприменение может выполнять свое социальное назначение при наличии определенных условий, к которым относят: единство правовой системы; верховенство закона; соответствие юридического закона естественно-исторической закономерности общественного развития. На наш взгляд, совершенствование правоприменения и повышение его эффективности требует досконального анализа природы правоприменительных актов, условий их законности, способов и средств обеспечения законного правоприменения, выработки рекомендаций по их совершенствованию, с позиций вектора, направленного на формирование правового государства.

Кроме того, в настоящее время, большое научно-практическое значение приобретают проблемы обеспечения законности правоприменительных актов, их содержания, качества, создания эффективной системы правовой защиты против незаконных административных актов органов государственного управления и местного самоуправления.

Указанные выше потребности теории и практики предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования и ее актуальность.

**Связь темы диссертации с научными программами.** Предваряя собственное научное исследование, был подвергнут анализу большой массив работ советского периода, новой плеяды российских и отечественных ученых, который проиллюстрировал, что многие из них были посвящены правовому положению органов государства. Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды: Копейчикова В.В. *Механизм советского государства*. М., 1968; Лашина А.Г. *Социалистический государственный аппарат*. М., 1961; Лунева А.Е. *Советский государственный аппарат*. М., 1965. Использовались отдельные работы Васильева Р.Ф., Пиголкина А.С., Мицкевича А.В., Курманова Т., Татаряна В.Г., Галагана И.А., Бахраха Д.Н., Салищева Н.Г., Худякова А.И., которые предприняли творческую попытку найти типологические характеристики актов, более эффективные способы и возможности их применения.

Использовались труды казахстанских ученых С.С. Сартаева, Г.С. Сапаргалиева, С.Н. Сабикенова, Е.Б. Абдрасулова, А.С. Ибраевой и др. в области исследования проблем административного права, проблем законности в обеспечении деятельности органов государственного и местного управления.

Важное значение в процессе исследования имели труды по проблемам обеспечения законности в правоприменительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления таких ученых – юристов

Кыргызской Республики, как Ч.И. Арабаева, Г.А. Мукамбаевой Э.Э. Дуйсенова и др.

**Цель и основные задачи исследования.** Целью данного диссертационного исследования является теоретико-правовой анализ правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления в Кыргызской Республике и определение путей обеспечения их законности.

Для достижения вышеобозначенной цели автором поставлены следующие задачи:

- выявить особенности правоприменительной деятельности и дать характеристику правоприменительных отношений;
- определить классификацию правоприменительных актов и обобщить опыт правоприменительной деятельности;
- изучить содержание и виды условий, способствующих обеспечению правоприменительных актов;
- теоретически обосновать эффективность средств и способов обеспечения законности правоприменительных актов;
- сформулировать и дать теоретическое обоснование системе мер института административного принуждения;
- дать теоретическую характеристику действующего административного законодательства и показать практику правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и судов в механизме реализации института принуждения.

**Научная новизна исследования** состоит:

- в концептуальном анализе теоретических проблем правоприменительной деятельности;
- в комплексной оценке природы и содержания правоприменительных отношений и потенциала правовых норм, составляющих содержание правоприменительных актов;
- в выявлении условий, способов и средств обеспечения законности правоприменительных актов органов государственного управления и местного самоуправления;
- в типологической характеристике правоприменительных актов органов государственного управления и рекомендациях в правоприменительной деятельности.

Объективная оценка правоприменительной деятельности и ее правовых основ позволили диссертанту вынести на защиту ряд самостоятельных положений и рекомендаций, направленных на совершенствование правоприменительной деятельности.

**Практическая значимость** исследования проявляется в нескольких аспектах, к которым следует отнести: фундаментальный – определивший

научную модель природы, содержания, назначения, условий, порядка, способов обеспечения законности правоприменительных актов органов государственного управления и местного самоуправления, как специфического звена в системе правоприменения; в прикладной – построенный на обобщении и анализе современного состояния, результатов правоприменения органами государственной власти и местного самоуправления, с учетом законности этого правоприменения. Учебно-методический – основан на восполнении пробелов в учебных программах, которые представляют собой профессиональный предмет науки учебного курса административного права.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

1. Выявлены особенности правоприменительной деятельности, дан анализ феномена правоприменительных отношений в контексте трансформации нормативных знаний в акты органов государственного управления и местного самоуправления и, соответственно, последних в правоприменительную деятельность.

2. Обоснована необходимость рассмотрения правоприменения не как операционных манипуляций над нормами права, а как более сложного, совершенного и конструктивного процесса познания юридических актов и использования правовых норм всеми субъектами правоприменения.

3. Проведена системная классификация актов применения, позволяющая выявить научный потенциал, особенности, преимущества и отдельные недостатки правоприменительных актов.

4. Проведен анализ основополагающих идей и положений, обеспечивающих законность правоприменительных актов, с целью придать им свойства системности и универсальности, всеобъемлющего и общеобязательного значения.

5. Выявлены тенденции конструктивного обновления административных (управленческих) положений применения актов управления и самоуправления.

6. Рассмотрен институт «административного усмотрения» в рамках требований закона, выступающих как обязательное условие выбора и принятия соответствующих решений и гарантий от возможного злоупотребления со стороны правоприменительного органа.

7. Обосновано положение о том, что цель закона не может выводиться за пределы права, и актуализирует такое емкое понятие как «отклонение от власти».

**Личный вклад соискателя.** Диссертация является самостоятельно выполненным научным исследованием, результаты которого, в процессе

исследования проблем обеспечения законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления, получены соискателем лично. Диссертантом единолично сформулированы положения диссертации, выносимые на защиту, составляющие её новизну и практическую значимость, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики Кыргызской Республики.

**Апробация работы.** Основные теоретические положения, нашедшие свое отражение в диссертации, апробированы во время участия автора в научно-практических конференциях, семинарах, тренингах по праву в Кыргызстане и за рубежом. Ряд теоретических положений, содержащихся в диссертации нашел отражение в научных статьях, опубликованных в Кыргызской Республике и Республике Казахстан.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Основные положения и выводы диссертации отражены в восьми публикациях автора, в том числе шесть из них опубликованы в изданиях, рекомендованных НАК Кыргызской Республики, и две – в зарубежных научных изданиях.

Сформулированные в рамках исследования предложения и выводы направлены на дальнейшее совершенствование практической, право-творческой и правоприменительной деятельности.

**Объем и структура** Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми подразделов, выводов, списка использованной литературы, приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** автором обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, обозначается методологическая и теоретическая основа диссертации, обоснованы научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются новые и содержащие определенные элементы новизны основные положения, выносимые на защиту, представлены результаты апробации проведенного исследования.

**Глава первая диссертации «Теоретические проблемы правоприменительной деятельности»** посвящена анализу научно-теоретических вопросов правоприменительной деятельности.

**В первом разделе первой главы «Проблемы теории правоприменительных отношений и правоприменительной деятельности»** автор анализирует применение права, как особой разновидности правовых отношений – правоприменительных. Данная категория относится к числу наименее изученных вопросов теории права, ее разработка будет

способствовать дальнейшему развитию общего учения о правоотношениях и теории правоприменения.

Сделан вывод, что для современного уровня развития правовой науки представляется недостаточной традиционная классификация правоотношений на регулятивные и охранительные, абсолютные и относительные, отраслевые. Представляется необходимым выявление и обоснование новых видов правовых отношений, к которым следует отнести и правоприменительные отношения. Вместе с тем, правоприменительные отношения представляют собой особую функциональную, качественно различающуюся от иных правоотношений, разновидность по роли и месту в правовом регулировании, по предметному, сущностному содержанию, по их субъектному составу и служебному назначению в системе правовых форм деятельности государства. Выделение методологической основы и основных критериев следует обособлять в правоприменительных отношениях в самостоятельную группу.

Автор подвергнул анализу гносеологический аспект проблемы. Для выявления правоприменительных отношений не всегда достаточно определение их места в системе юридических связей, недостаточно также ограничение правовых отношений по их служебной роли в правовом механизме на правотворческие, правоприменительные, правореализующие. Наличие указанных видов правоотношений обуславливается не только их служебной ролью, но и наличием объективных факторов, к которым отнесены правовые формы деятельности государства. Именно этими формами и определяется специфика тех правоотношений, в рамках которых эти формы осуществляются – правоприменительных, правотворческих. Вопрос о количественном и содержательном составе правовых форм деятельности государства является плодом длительных дискуссий в юридической науке. Тем не менее, авторы, сфокусировавшие свой исследовательский интерес на данной проблеме, солидарны во мнении, что правоприменительная деятельность как правовая форма деятельности государства объективно существует. Специфика нормативной основы также должна рассматриваться в качестве критерия обособления правоприменительных отношений и соответствующей им деятельности в самостоятельные виды. Из огромного массива правовых норм, теоретически можно выделить нормы, функционально предназначенные, регламентирующие только правоприменительную деятельность. Их условно можно именовать правоприменительными нормами. Они призваны регламентировать правоприменение, закрепляя при этом круг субъектов, права и обязанности (компетенцию) участников правоприменительных отношений, специфику правоприменительных актов. К числу этих норм можно отнести целые отрасли, к примеру, уголовное право, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное, целые институты, - к



примеру, институт гражданства в конституционном праве, реализующиеся в форме правоприменения в рамках правоприменительного процесса. Эту же мысль можно поддержать, говоря о нормах материального и процедурного характера внутри отрасли права, которые могут быть осуществлены в форме их применения на основе соответствующей правоприменительной процедуры и путем издания соответствующих правоприменительных актов.

Сделан вывод, что все они являются разновидностью управленческих отношений, имеют управленческую природу, обладают организационной сущностью. Правоприменительные отношения – специфические связи между управляющими (правоприменительными актами) и управляемыми (непосредственными носителями прав и обязанностей) субъектами. Управленческая природа деятельности по разрешению индивидуально-конкретных дел – глубинная и определяющая основа правоприменения, отношений ее опосредующих.

**Второй раздел первой главы «Понятие и виды правоприменительных актов органов государственного управления и местного самоуправления»** посвящен изучению и анализу видов правоприменительных актов органов государственного управления и местного самоуправления. Автор отмечает, что акт применения административного права имеет четко выраженный индивидуальный характер. Он направлен на правовое разрешение определенного управленческого дела. В актах указывается конкретный адресат – субъект права (гражданин, государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие, общественная организация), который должен следовать содержащемуся в нем предписанию.

К одной из важных особенностей правоприменительных актов относится их юридическая сила. Юридическая сила правоприменительных актов основывается не только на силе применяемых норм, но и на властной компетенции правоприменяющих субъектов.

Предпринятая автором попытка классификации актов применения, исходя из общих юридических свойств, объясняется, научным поиском. Можно выделить правовые акты в некоторой причинно-следственной зависимости от: инициативности субъекта власти; проявления форм правоприменительной деятельности; степени юридических возможностей субъекта власти в выборе решений; функций права; характера способов регулирования; содержания; значения; роли в механизме правового регулирования; формы изложения актов. Различия в характере органов, издающих правоприменительные акты, определяют разнообразие видов актов применения права. В каждом из них отражаются общие черты, свойственные этому виду правовых актов, а также черты, определяемые

назначением и правовым положением органа, его издающего, и особенностями ситуации, по поводу которой принят акт.

Автор, резюмируя, итоги свел к главному, критерий классификации актов применения указывает на роль, которую они призваны выполнять. Из чего следует, что акты: во-первых, определяют наличие прав и обязанностей у конкретных участников правоотношений, а в необходимых случаях устанавливают и меру этих прав и обязанностей; во-вторых, обеспечивают охрану соответствующих правовых отношений; в-третьих, преобразовывают сложившиеся фактические отношения; в-четвертых, позволяют определять направление в деятельности субъектов права и носителей юридических обязанностей. В отличие от нормативных актов, правоприменительные акты не ставят своей целью установление правовых норм или преобразования правового регулирования. Сферой их действия и распространения является подзаконная (ненормотворческая) сфера, именно та, в которой объективное право реализуется.

Предложенная автором классификация правоприменительных актов отражает их роль в процессе регулирования управленческих отношений. Ее практическое значение состоит в том, что она позволяет определить регулиующую роль каждого вида актов.

**Глава вторая диссертации «Законность в правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов»** посвящена вопросам законности правоприменительной деятельности государственных и муниципальных органов.

**В первом разделе второй главы «Правоприменительная деятельность и законность»** исследуются вопросы правоприменительной деятельности. Материально-правовые нормы определяют содержание правоприменительной деятельности, индивидуально-правового регулирования общественных отношений. Их назначение в регламентации основы правомерности, определения правовых параметров социально-значимых результатов и целей правового регулирования.

Известно, что материально-правовые и процедурно-процессуальные нормы реализуются через двойной круг, которые в итоге и составляют комплексное правоприменительное отношение. Властный, управленческий характер правоприменительных отношений объединяет указанные материальные и процедурные отношения в единую систему связей, и взаимодействует. Уточнение юридического содержания материально-правового отношения заключается в установлении конкретных прав и обязанностей (их меры и объема), характера и меры юридической ответственности правонарушителей. Конкретизация юридического содержания материально-правового отношения закрепляется и фиксируется в

вынесенном правоприменительном акте. Акт применения права носит государственно-властный характер, неся в себе обязанность подчиняться, исполнять решение. В этом заключена социальная значимость и ценность правоприменительных отношений и правоприменительной деятельности.

Правоприменительные отношения завершаются принятием индивидуальных актов (решений), которые, выполняя функции юридических фактов, характеризуются своим материально-процедурным содержанием. Они материальны потому, что при помощи правоположений, содержащих нормы материального права проводится в жизнь закон и завершается правовое регулирование конкретных отношений и ситуаций. Процедурные же они потому, что принимаются в качестве актов, завершающих процесс правоприменения. Мы также согласны с мнением В.Б. Исакова, который указывает на материально-процессуальную сущность правоприменительных актов, разграничивая элементы фактического состава на материальные и процессуальные, он замечает, что завершающий элемент процессуальной подсистемы фактов – правоприменительный акт – имеет материально-процессуальную природу, выступает как аккумулятор всего содержания фактического состояния.

Властность решения обозначает определенное отношение между субъектами права, в котором присутствует управление поступками людей и других субъектов права в императивной форме. Эта форма всегда предполагает односторонность волеизъявления органа, наделенного властными полномочиями, хотя в ряде случаев инициатором издания акта применения выступает не сам этот орган.

Категоричность, обязательность для исполнения, подчиненность, обеспеченность и охрана решений принудительной силой государства, содействует законности в работе государственного аппарата, подчеркивает важное значение процессуальной формы этого вида осуществления права. Применение права есть особый способ осуществления юридических норм, в данном случае государство в целях упорядочения общественной жизни, установления четких организационных начал взаимоотношений между людьми сосредотачивает решение определенных вопросов по существу в руках целых органов.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что применение правовых норм отличается от других форм реализации права по своей цели, по характеру осуществляемой деятельности и форме. Оказать содействие, либо же принудить к реализации правовых норм, возложить ответственность в случае нарушения правовых требований – такова основная цель субъектов правоприменения. Властность, компетентность, организующий характер сочетается с определенной долей последовательности действий и установлений процессуальной формы их свершения.

Необходимость правоприменительной деятельности обусловлена тем, что многие обязывающие, управомочивающие и поощрительные правовые нормы не могут реализоваться субъектами права без специального участия в реализации компетентных органов, наделенных государственно-властными полномочиями.

**Во втором разделе второй главы «Административное усмотрение и законность»** рассматриваются проблемы пределов административного усмотрения, связанность его с законностью как наименее изученной области правовых знаний. Коренев А.Т. в данном вопросе придерживался мнения что, само назначение органов государственного управления и наделение их полномочиями управленческого характера объективно обуславливает необходимость предоставления им права на совершение исполнительно-распорядительных действий по своему усмотрению. По этому поводу Лазарев Б.М. правильно пишет, что «если бы каждый шаг органов был бы связан с наступлением заранее определенных конкретных юридических фактов, то эти органы оказались бы просто не в состоянии активно воздействовать на процессы, происходящие в жизни, а их деятельность в значительной мере утратила бы творческий характер. При административном усмотрении органом или должностному лицу, осуществляющему исполнительно-распорядительную деятельность предоставляется выбор, та мера свободы, которая позволила бы принять наиболее полезное, целесообразное действие. Выбор этот, конечно, не должен выходить за рамки правовых норм, а если последних не оказалось, то за рамки общего духа права. Административное усмотрение нельзя ограничивать только правоприменительной деятельностью, оно имеет место и в процессе нормотворчества. Рамки усмотрения определяются не только законодательством и тем более не только законом. Как нормативный, так и индивидуальный правовой акт может предоставлять возможность административного усмотрения, очерчивать его границы.

Правоприменительная деятельность, по мнению Лазарева В.В. сводится к реализации точно сформулированных норм, а «в ряде случаев имеет более глубокое значение, выполняет специфические задачи, которые условно могут быть названы правовосполнительными... с целью устранения в процесс применения пробелов нормативных установлений. Сложившееся мнение авторов, исследующих вопросы пробелов в праве на то, что термин «усмотрение указывает на деятельность, которая может осуществляться, а может и не осуществляться, поскольку «все будет зависеть от воли соответствующего должностного лица», а при аналогии наступает обязанность принимать решения, и руководствоваться при этом надо законом или общим смыслом законодательства, свидетельствует не о совсем точном представлении об усмотрении. Стремление свести сферу неурегулированности правом, как отличную от неполноты в содержании права лишь в отношении

фактов общественной жизни, находящихся в сфере правового регулирования, говорит о том, что авторами при взгляде на усмотрение не проводится грань между общесоциальным и юридическим его пониманием. При этом стремление развести отношения, не урегулированные правом, и отношения, неполно урегулированные, для которых есть общая норма либо принципы права, остается только стремлением, так как те же принципы права во многом родственны и трудно отделимы от многих общесоциальных норм. Резюмируемое, позволяет говорить о факте различия, но не о теоретическом разрешении проблемы. Аргумент в пользу того, что при усмотрении деятельность может осуществляться, а может не осуществляться в отличие от преодоления пробелов в праве, не весома и не убедительна. Предоставление субъекту применения юридических норм дифференцированно подходить к решению индивидуальных управленческих дел позволяет оптимально претворять правила норм в жизнь. Вместе с тем, гибкость нормы права имеет свои пределы, выходить за рамки которых субъект применения не должен. Из чего логично вытекает тезис – в административном праве правоприменительный орган не действует абсолютно свободно. Административное усмотрение всегда носит правовой характер, и является правовым усмотрением.

В административном праве существует несколько разновидностей административного усмотрения. Усмотрение возникает на основе норм, которые предоставляют государственному органу, органу местного самоуправления право на оценку юридических фактов, которое связано с возникновением конкретного правоотношения.

Таким образом, административное усмотрение следует рассматривать, как степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного дела в установленных рамках, определяемых законом, с целью принятия оптимального решения по делу.

**В третьем разделе второй главы «Условия обеспечения законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления»** рассматриваются проблемы обеспечения законности правоприменительных актов.

Законность носит универсальный, всеобъемлющий характер, ее можно определить как правовой режим общественной жизни, заключающийся в неуклонном соблюдении юридических норм всеми ее праводеспособными участниками.

При обеспечении законности, юридические гарантии выполняют не совсем одинаковые функции и, соответственно, оказывают различное обеспечительное действие, т.е. между ними существует так называемое «разделение труда». Одни гарантии призваны обеспечивать принятие правильных решений, другие же, к примеру, меры ответственности – борьбу

с допущенными ошибками и правонарушениями, совершенными в процессе правоприменения, третьи (контроль и надзор) выполняют и ту и другую роль, в чем собственно, и проявляется системность юридических гарантий.

Автором подвергается анализу гарантии, обеспечивающие правильное применение норм, к которым относят объективное и полное исследование обстоятельств, строгое соблюдение правоприменяющим органом норм материального права, принятие решений в пределах компетенции и в установленных законом процессуальных формах.

Одним из сложнейших в теории остается вопрос о критерии правильности решений по юридическим делам. Критерием истинности знаний всегда оставалась практика. Именно на практике проверяется соответствие реальной действительности знаний. Именно принятие решения представляет собой сложную волевою деятельность компетентных органов. Применение права – это юридическая практика, которая выступает в качестве категории и критерия истинности юридического знания. Организационно-технические требования означают в первую очередь, что эти акты должны отвечать задачам оперативного руководства, изложены четким, логичным, доступным для понимания языком. Данные требования вытекают из задач и принципов деятельности органов государственного управления.

Компетенция определяет подведомственность дел, объектов и полномочий субъекта власти. Компетенция может быть постоянной и временной в связи с временным замещением вышестоящего руководителя, делегированными полномочиями. Субъект исполнительной власти обязан издавая правоприменительные акты, руководствоваться целью, которую имел в виду реализовать законодатель (вышестоящий орган), предоставляя ему полномочия принимать решения. Логичным представляется, что *важнейшей презумпцией – основы режима законности, является презумпция законности административного акта*. В соответствии с нею он считается законным, если в установленном порядке официально не будет установлено иное.

**В третьей главе «Обеспечение законности в органах государственной власти и местного самоуправления»** автором исследуются проблемы обеспечения законности правоприменительных актов органов государственного управления и местного самоуправления.

**В первом разделе третьей главы «Средства обеспечения законности в органах государственной власти и местного самоуправления»** исследуются проблемы способов и средств обеспечения законности правоприменительных актов. Законность, будучи многоплановым явлением, раскрывается через различные понятия – принцип, режим. Все требования законности сводятся к необходимости точной, своевременной и полной реализации всех правовых предписаний всеми носителями юридической обязанности. Применение права само при определенных условиях выступает

результатом требований законности. Законность предполагает строгую ответственность за нарушение, возлагаемую государственными органами. Поскольку правоприменение осуществляется по преимуществу должностными лицами государственного аппарата и органами местного самоуправления нарушение законности в самих органах, призванных обеспечивать порядок в отношениях между гражданами принципиально нетерпимо, ответственность правоприменителя за умышленное нарушение законов должна быть повышенной.

Разумеется, соблюдение правил, связанных с изданием и действием актов управления, является непременным условием и залогом успешного осуществления задач управления. Поэтому установлена и действует специальная система *контроля и надзора* за соблюдением указанных правил. Функция такого контроля и надзора в различных формах и посредством различных методов осуществляют органы государственной власти – сами органы государственного управления, органы суда и прокуратуры. Порядок контроля и надзора за соответствием различных актов управления законам и актом вышестоящих органов, как и порядок опротестования и отмены различных актов не одинаков. Точно также неодинакова и компетенция различных государственных органов в решении задач, связанных с соблюдением правил установления и применения правовых норм – правил издания актов. Основным Законом Кыргызской Республики и другими актами провозглашено равенство граждан перед законом. Правоприменительная деятельность является весомой гарантией действительного равноправия граждан. Разумеется, наделение правами и возложение обязанностей, не ставится в зависимость от социального статуса и ролей граждан.

Способами обеспечения законности правоприменительных актов являются контроль, надзор, обжалование действий актов органов государственного управления, должностных лиц, органов местного самоуправления. Сущностью контроля в сфере государственного управления, местного самоуправления является то, что уполномоченные органы, используя организационно-правовые способы и средства, выясняют, нет ли в деятельности подконтрольных органов каких-либо отклонений от законности, в случае имеющих место, их устранение, восстановление нарушенных прав, привлечения виновных к ответственности, принятия мер предотвращающих нарушение законности и дисциплины. В процессе становления правового государства в Кыргызской Республике в ходе проведения реформ возникают некоторые трудности в сфере поддержания законности и дисциплины.

**Во втором разделе третьей главы «Контроль как способ обеспечения законности»** рассматриваются вопросы контроля как способа обеспечения законности правоприменительных актов.

Обеспечению законности правоприменительных актов служит установленный порядок вступления их силу, т.е. порядок приобретения ими обязательного юридического значения. Он позволяет проверить правомерность принятых решений и устранять выявленные нарушения. С моментом вступления в силу связано не только наступление юридических последствий, для достижения которых принимается правоприменительный акт, но и возможность исполнения акта в принудительном порядке. Ведомственный контроль осуществляется центральными отраслевыми и иными органами в отношении ведомственных им объектов. Надведомственный контроль применяется как воздействие специально создаваемых органов, комитетов на объекты не подведомственные данным органам.

Суды исключают возможность действия и применения не правового закона или иного нормативного акта. Многие рекомендации, высказанные в статьях, монографиях, диссертациях, воспринятые правотворческой практикой, отражены в правовых актах, регламентирующих судебное разбирательство дел, вытекающих из административно-правовых отношений. Ныне действующее законодательство определяет относительно широкий круг правовых отношений, возникающих в государственном управлении, по которым суды наделены правом контроля. Согласно Конституции Кыргызской Республики правосудие осуществляется только судом. Судебная власть предназначена осуществлять защиту прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов государственных органов, организации обеспечивать исполнение Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, международных договоров Кыргызской Республики. Судебный контроль за органами государственного управления может осуществляться по жалобам (искам) граждан и организаций, по требованиям государственных органов, по протестам прокуроров, а также по инициативе самих судов. Он может быть прямым и косвенным. К решениям, которые могут быть обжалованы в суде, относятся коллегиальные и единоличные решения в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод.

**В третьем разделе третьей главы «Надзор как способ обеспечения законности»** исследуются вопросы надзора как способа обеспечения законности в сфере государственного управления.

Надзор как способ обеспечения законности в сфере государственного управления отличается от контроля. Надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальными государственными органами за деятельностью неподчиненных органов и лиц с целью выявления нарушений законности. При этом оценка деятельности поднадзорного объекта дается



только с точки зрения законности, но не целесообразности. Поэтому при надзоре, в отличие от контроля, вмешательство в текущую административно-хозяйственную деятельность поднадзорного не допускается. Различают два вида надзора: прокурорский и административный.

Административный надзор осуществляется специальными ведомственными службами, органами для которых такая функция является важнейшей. Его субъекты наделены функциональной властью, широкими надведомственными полномочиями, их деятельность – разновидность межотраслевого управления. Осуществляется проверка исполнения законов и несудебными органами административной юрисдикции в связи с заявлениями, жалобами и иными сведениями об административных правонарушениях, вносятся представления об устранении причин и условий, способствующих нарушению административно-деликтного законодательства. Нам представляется, что назрела острая необходимость в разработке правовых новелл, позволяющих правоохранительным органам более оперативно, с высокой эффективностью влиять на состояние законности в обществе и государстве, в том числе и при осуществлении административно-деликтного производства.

## **ВЫВОДЫ**

Формирование демократического, светского, правового и социального государства привлекает внимание различных специалистов, которые как и автор, предпринимают усилия в изучении данной сложной проблемы. В контексте теории познания представляется возможным проведение анализа понятийного аппарата, являющегося инструментарием в изучении реальности. Если закон проявляется в форме всеобщего полагания, то правоприменение и наполняет содержательным смыслом законодательство и другие формообразования. Право по выражению Гегеля восходит к единоличности и является абстракцией всеобщности.

Юридическая природа правоприменительных отношений имеет двойственный характер. С одной стороны – правоприменительные отношения не тождественны процедурно-процессуальным отношениям, а с другой – они сопряжены с содержательной материально-правовой сутью правового регулирования. «Двойственность» правоприменительных отношений обуславливается, в итоге неоднородностью нормативной основы самого правоприменения.

Применение права представляет собой особый способ реализации юридических норм, реального воплощения в жизнь в силу – категоричности и односторонности волеизъявления субъекта власти, обязательности властных решений для исполнителей, подчиненность их воле.

В процессе правоприменения не создается новых норм, а сущностная

сторона складывается из воли, перенесенной в данный акт из применяемой нормы, из волевой позиции правоприменяющего органа по отношению к разрешаемой ситуации.

С позиций теории и практики конституционного и административного права важно не только выделить основополагающие идеи, положения обеспечения законности, но и найти варианты фактического эффективного обеспечения законности. Проблема эффективности правоприменительных актов состоит в том, чтобы определить результат, который даст индивидуальное регулирование, осуществляемое в процессе правоприменения в сопоставлении с целью правовой нормы. При разработке общей модели условий эффективного правоприменения необходимо учитывать качество правоприменительных действий на всех его основных стадиях.

Развитая правовая основа исполнительно-распорядительной деятельности должна удовлетворять критериям господства закона, соответствия юридических норм праву, полноты и дифференцированности системы норм, стабильности, высокой юридической техники.

Издание правоприменительных актов – одна из форм реализации задач и функций управленческой деятельности. Таким образом, под правоприменительным актом понимается подзаконное официальное решение, принятое органом исполнительной власти в односторонне-властном порядке и с соблюдением установленной процедуры по конкретному индивидуальному делу, отнесенному к его компетенции, в предусмотренной законом форме и порождающая юридические последствия.

К юридическим гарантиям относят средства, способы, методы, формы и условия обеспечения законности. К специальным юридическим гарантиям, можно отнести совершенство, развитость правовой системы, обработанность законодательства, его полнота, высокий уровень развития и авторитет юридической культуры, эффективная система контроля и надзора за законностью, направленная на предупреждение правонарушений, действенные меры государственного принуждения (меры юридической ответственности и меры защиты), качественная и эффективная работа органов – правотворческих и правоприменительных.

Обеспечению законности правоприменительных актов служит установленный порядок вступления их силу, т.е. порядок приобретения ими обязательного юридического значения. Он позволяет проверить правомерность принятых решений и устранять выявленные нарушения. С моментом вступления в силу связано не только наступление юридических последствий, для достижения которых принимается правоприменительный акт, но и возможность исполнения акта в принудительном порядке. Ведомственный контроль осуществляется центральными отраслевыми и

иными органами в отношении ведомственных им объектов. Надведомственный контроль применяется как воздействие специально создаваемых органов, комитетов на объекты не подведомственные данным органам.

Нам представляется, что назрела острая необходимость в разработке правовых новелл, позволяющих правоохранительным органам более оперативно, с высокой эффективностью влиять на состояние законности в обществе и государстве, в том числе и при осуществлении административно-деликтного производства.

В юридической литературе проблема пределов административного усмотрения до настоящего времени остается малоизученной. При административном усмотрении органу или должностному лицу, осуществляющему исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность, предоставляется выбор (возможность, степень свободы) по принятию наиболее полезного, целесообразного решения, совершению или не совершению того или иного действия. Выбор этот не должен выходить за рамки правовых норм, а если последних не оказалось, то за рамки общего духа права.

Проблема преодоления пробелов в праве имеет важное значение в практической деятельности исполнительно-распорядительных органов. По значительному кругу вопросов органы государственного управления и местного самоуправления действуют, не имея таких актов. Имеются в виду акты, предусматривающие материально-правовое решение вопроса. В той части, в какой существует действительная потребность в материальных или процессуальных нормативных установлениях, в праве имеется пробел, и управленческим органам приходится преодолевать его имеющимися средствами. В общетеоретическом аспекте важно подчеркнуть неравнозначность процессов по преодолению, устранению пробелов, решению дел по усмотрению и их качественную обособленность от деятельности по преобразованию, по правовому регулированию.

Полнота юридического регулирования тесно связана с дифференцированностью. Известно, что норма – это применение равного масштаба к людям, которые различаются по возрасту, полу, иным социальным стратам. По формам собственности, целям, объему деятельности и многим другим критериям различаются и организации. Такого фактического неравенства юридические нормы не устраняют, но они могут смягчить его, вводя дифференцированное регулирование одних и тех же отношений.

Вышеназванные потенциальные возможности правовой системы могут дать высокий эффект в совокупности. Именно совокупный эффект

служит показателем реального влияния системы на общественные процессы, на поведение людей и на обстановку в обществе.

**Основные положения диссертации отражены в следующих опубликованных работах автора:**

1. Мазитов, Р.Я. К вопросу обеспечения законности актов органов государственного управления в странах переходного периода [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Наука и новые технологии. - 2008. - № 9. - С. 179-181.
2. Мазитов, Р.Я. Проблемы правоприменения административного усмотрения в Кыргызской Республике [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Известия вузов. - 2008. - № 9. - С. 281-284.
3. Мазитов, Р.Я. Некоторые проблемы теории правоприменительных отношений в органах государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Известия Ошского технологического университета. - 2009. - № 1. - С. 270-276.
4. Мазитов, Р.Я. К вопросу о понятии правоприменительных актов органов государственного управления [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Известия Ошского технологического университета. - 2009. - № 1. - С. 276-281.
5. Мазитов, Р.Я. Средства и способы обеспечения законности правоприменительных актов исполнительной власти Кыргызской Республики [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Социальные и гуманитарные науки. - 2009. - № 3-4. - С. 90-93.
6. Мазитов, Р.Я. Совершенствование правоприменения и повышение его эффективности в Кыргызской Республике [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Каспийский общественный университет (Казахстан). Научные труды "АДИЛЕТ". - 2009. - 4(30). - С. 16-19.
7. Мазитов, Р.Я. Обеспечение законности правоприменительных актов органов государственного управления [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Каспийский общественный университет (Казахстан). Научные труды "АДИЛЕТ". - 2009. - 4(30). - С. 12-16.
8. Мазитов, Р.Я. Акты органов государственной власти: проблемы совершенствования [Текст] / Р.Я. Мазитов. // Наука и новые технологии. - 2010. - № 5. - С. 217-220.

**Мазитов Равиль Ягсуповичтин «Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана мамлекеттик органдардын укук колдонуу актыларынын мыйзамдуулугун камсыздоодонун теоретикалык көйгөйлөрү» аттуу темада 12.02.01 - мамлекет жана укук теориясы жана тарыхы; мамлекет жана укук окууларынын тарыхы адистиги боюнча юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациясына берилген РЕЗЮМЕСИ**

**Негизги сөздөр:** мыйзамдуулукту камсыздоо, укук колдонуу актысы, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана мамлекеттик органдары, текшерүү, көзөмөлдөө, кепилдиктер, бийлик полномочиелери, компетенция, укук\колдонуу, укук колдонуу субъектилери, административдик деликт, укук орнотуу.

**Диссертациялык изилдөөнүн объектиси** болуп жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана мамлекеттик башкаруудагы укук колдонуу ишмердиги менен байланышкан коомдук мамилелери эсептелет. Изилдөөнүн предмети болуп Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана мамлекеттик башкаруудагы укук колдонуу актыларынын мыйзамдуулугун камсыздоодогу илимий-теоретикалык жана ченемдик-укуктук аспектилерин, ошондой эле алардын баамдуулугун мыйзамдуулук бүтүмүндө жана бүтүндөй коомдук турмушта комплекстүү изилдөөдө турат.

**Диссертациялык изилдөөнүн максаты** Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу жана мамлекеттик органдарынын укук колдонуу актыларынын мыйзамдуулугун камсыздоодогу көйгөйлөрдү талдоо болуп эсептелет.

**Изилдөөнүн методологиялык негизин** логикалык-юридикалык, конкреттик-тарыхый, структуралык-бүтүмүй, салыштырма-укуктук, социологиялык жана башка илимий таануу ыкмалары түзөт.

**Алынган жыйынтыктардын илимий жаңылыгы,** азыркы таптагы юридикалык илиминин жетишкендигинин негизинде жана жаңыланган коомдук мамилелердин шарттарында жергиликтүү өзүн -өзү башкаруу жана мамлекеттик органдарынын укук колдонуу актыларынын мыйзамдуулугун камсыздоодогу көйгөйлөрүнө арналган Кыргыз Республикасынын юридикалык илиминде алгачкы диссертациялык изилдөөлөрдүн бири болуп саналат.

**Диссертациялык иштин колдонуу даражасы:** Иштин ичиндеги жыйынтыктар жана жоболор укук колдонуу тажрыйбасын андан ары өркүндөтүүгө, аталган көйгөй боюнча илимий изилдөөлөрдү өткөрүүдө, ошондой эле окуу процессинде колдонсо болот.

**Колдонуу чөйрөсү:** теоретикалык жоболор жана тыянактар Ош мамлекеттик юридикалык институтунун мугалимдер кошунунун лекцияларын окууда, методикалык жана илимий иште колдонуусун табат.

## РЕЗЮМЕ

на диссертационное исследование Мазитова Рауила Ягсуповича на тему: «Теоретические проблемы обеспечения законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Ключевые слова:** обеспечение законности, правоприменительный акт, органы государственной власти и местного самоуправления, контроль, надзор, гарантии, властные полномочия, компетенция, правоприменение, субъекты правоприменения, административный деликт, правовое установление.

**Целью диссертационного исследования** является анализ проблем обеспечения законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики.

**Объектом** исследования выступают общественные отношения, связанные с правоприменительной деятельностью органов государственного управления и местного самоуправления. Предметом исследования является комплексное изучение научно-теоретических и нормативно-правовых аспектов в обеспечении законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики, а также их значимость в системе законодательства и общественной жизнедеятельности в целом.

**Методами исследования** диссертационной работы являются логико-юридический, конкретно-исторический, системно-структурный, сравнительно-правовой, социологический и другие методы научного познания.

**Научная новизна исследования** проявляется в том, что диссертационное исследование представляет собой первое в юридической науке Кыргызской Республики исследование, посвященное проблемам обеспечения законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления, в условиях новейших общественных отношений и на основе достижений современной юридической науки.

**Степень использования материалов диссертационной работы:** основные положения и выводы, полученные в результате исследования, могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правоприменительной практики, проведения научных исследований по данной проблеме, а также в учебном процессе.

**Область применения:** теоретические положения и выводы применяются преподавательским составом Ошского государственного юридического института при чтении лекций, в научной и методической работе.

## RESUME

**on dissertational research Mazitov Ravil Iagsupovich on theme «Theoretical problems of maintenance and legality, law practice acts of bodies in state authorities and local self-management Kyrgyz Republic» for scientific candidate degrees on law science on specialty: 12.00.01- theory and history of law and the state; history of law and state studies.**

**Keywords:** maintenance of legality law, the practice acts of bodies in state authorities and local self-management, the control, supervision, guarantee, authority power, competence, law practice, subjects of law practice, administrative delict, legal establishment.

**Objects of research** is the public attitude connected with the right action of state bodies and local self-management acts.

**Subject of research** is complex studying scientifically-theoretical and normative legal aspects in maintenance of legality law practice acts of bodies in state and local self-management Kyrgyz Republic, and also their importance in legislation public abilities system to live as a whole.

**The purpose of dissertational research** is the analysis of problems of maintenance of legality law practice acts of bodies in state and local self-management Kyrgyz Republic.

**Methods of research of dissertational work** is logic, legal, concrete historical, system-structural, rather-legal, sociological and other methods of scientific knowledge.

**Scientifically-novelty research** is shown in that that dissertational research the problem, maintenance, legality, law practice acts of bodies in state and local self-management in conditions of the newest public attitudes and on the basis of achievement of modern jurisprudence represents first jurisprudence Kyrgyz Republic, researches devoted.

**Degrees of use of materials of dissertational work:** substantive provisions and conclusions the received results of researches can be used for the further perfection of the right of applications of practice, carrying out of scientific researches on the given problem and also, in educational process.

**Area application:** theoretical positions and conclusions it is applied by teaching structure and the Osh state legal institute at reading lecture scientifically and methodical work.