



# **КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО:**

**Теоретические и практические аспекты**

**(Коллективная научная монография)**

Новосибирск, 2013 г.

УДК 34  
ББК 67  
Р 17

ISBN 978-5-4379-0220-2

Авторы: Л.А. Андреева (предисловие, гл. 1); Кирьянов А.Ю. (гл. 1); В.Н. Козлова (гл. 2); А.С. Смагулова (гл. 4); Н.В. Уварова (гл. 3).

**Р 17 Конституционное, муниципальное и гражданское право: теоретические и практические аспекты»: коллективная научная монография; [под ред. Л.А. Андреевой]. Новосибирск: Изд. «СибАК», 2013. — 112 с.**

В монографии раскрываются проблемы развития институтов конституционного, муниципального и гражданского права, теоретические и практические аспекты применения норм конституционного, административного, избирательного и гражданско-процессуального законодательства, критерии и дефиниции, на уровне специальных субъектов и институтов права, средств и механизмов гражданско-правовой защиты. В монографии обсуждаются остро дискуссионные проблемы оценки развития конституционного, муниципального и гражданского законодательства, в том числе особенностей избирательных систем и процессов реформирования различных уровней публичной власти, организации структуры государственного управления, принципы государственного контроля, оценка эффективности правосудия в гражданском процессе для отдельных категорий субъектов, научные подходы на уровне концепций и законотворческой деятельности, обосновывается взаимосвязь данных проблем с вопросами правового статуса субъектов в законодательстве России и Казахстана. Монография адресована юристам, научным и практическим работникам, законодателям, а также преподавателям ВУЗов, аспирантам, докторантам, студентам, специалистам, занятым в сфере юриспруденции, нормотворчества и правоприменения, иным читателям, интересующимся проблемами юриспруденции.

**Редакционная коллегия:**

**Председатель редакционной коллегии:**  
Андреева Л.А., канд. юрид. наук.

**Члены редколлегии:**

Аймаков Д., канд. юрид. наук,  
Калпинская О.Е., канд. юрид. наук;  
Кочев А.А., канд. юрид. наук;  
Подопригора Р.А., д-р юрид. наук;

ISBN 978-5-4379-0220-2

ББК 67

© НП «СибАК», 2013 г.

## **СОДЕРЖАНИЕ:**

<b>Предисловие</b> .....	<b>4</b>
<b>Глава 1. Избирательное право и процесс: тенденции развития</b> .....	<b>10</b>
1.1. Активное и пассивное избирательное право.....	12
1.2. Правосубъектность в избирательном праве и процессе.....	22
1.3. Особенности систем выборов и избирательных процессов различных уровней публичной власти .....	27
<b>Глава 2. Правовой статус специалиста в гражданском процессе</b> .....	<b>44</b>
2.1. Понятие специалиста, как лица, содействующего осуществлению правосудия, в гражданском процессе.....	45
2.2. Содержание прав и обязанностей специалиста по гражданскому процессуальному законодательству.....	51
2.3. Юридическая сила консультации специалиста.....	56
<b>Глава 3. Административная реформа в республике Казахстан</b> .....	<b>65</b>
3.1. Становление и современное состояние государственного управления в независимом Казахстане.....	66
3.2. Организационная структура государственного управления.....	70
<b>Глава 4. Правовое регулирование государственного финансового контроля</b> .....	<b>91</b>
4.1. Понятие государственного финансового контроля.....	92
4.2. Принципы государственного финансового контроля.....	102
<b>Сведения об авторах</b> .....	<b>110</b>
<b>Список сокращений</b> .....	<b>111</b>

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Одним из основных условий политического, экономического и социального развития мира, легитимности государственной власти является справедливость общественного строя. Большинство населения любой страны признает справедливым общественное устройство государства, в котором можно рассчитывать на соблюдение законов и установление правопорядка. Демократические изменения в обществе в России и Казахстане, условия рыночного хозяйствования, существенно изменили представления граждан о справедливости и законности.

Политика государства, прежде всего, должна исходить из фундаментального принципа гармоничного сочетания принципов либерализма, гуманизма и социальной поддержки населения, законности и правопорядка. При этом на государство возлагается обязанность обеспечивать равенство всех перед законом, оказывать поддержку и помощь, тому, кто в силу объективных обстоятельств не может решить свои жизненные проблемы. Вместе с тем, государство не должно препятствовать гражданам самостоятельно выражать свое отношение к публичной власти, принимать участие в ее формировании, всемерно поддерживать и поощрять правомерную инициативу и социальную активность населения.

Во всех современных демократически организованных государствах выборы — это институт и процесс принятия политико-правового решения, субъектом которого является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом — политико-государственная власть. Через выборы осуществляется публичное политическое воспроизводство государства и местного самоуправления, а именно социальная ротация или перераспределение законодательных и исполнительных функций и полномочий внутри сил и групп населения.

Избирательный процесс, организованный в институты и структуры избирательной власти, может быть сбалансирован и приведен к единому социальному знаменателю, способен к политико-правовым преобразованиям существующей системы государственной власти и управления. Последовательно и постепенно разрешается важнейшая проблема современного государства — проблема правовой рационализации взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной властей и их политической ответственности перед гражданами. Определенное значение избирательный процесс оказывает на легитимизацию системы государственной власти и местного самоуправления. Избирательный процесс определяется тем, что он представляет собой

комплекс норм избирательного права и процесса, места субъектов избирательного процесса, обобщение существующей практики юридической ответственности за нарушения норм избирательного права и права на референдум, а также исследования правовой ответственности, как самостоятельного института. Стадия избирательного процесса имеет сугубо индивидуальное юридическое значение, и правосубъектность участников избирательного процесса на каждой стадии различна, но в тоже время данный процесс невозможен в отсутствии какой-либо стадии.

С обретением своей независимости Казахстан, как и другие государства постсоветского периода, осуществляет поиск наиболее совершенной организационной структуры государственного управления и компетенции государственных органов. Формирование нового типа государственного управления предусматривает внедрение современных инструментов менеджмента и принципов корпоративного управления в государственный сектор, совершенствование системы государственного планирования и прогнозирования, децентрализация управления, необходимость научного обеспечения государственного управления в новых условиях, разработку механизма управления, экономического стимулирования и правового регулирования, соответствующему стратегическому курсу развития Казахстана как демократического, светского, правового и социального государства.

Социально-экономические и политические преобразования в Республике Казахстан не могут быть претворены в жизнь без эффективного управления, реализации основных направлений развития общества, четко обозначенных в качестве приоритетных. Решение современных проблем развития экономики, социальной сферы и административно-политического строительства требует нового подхода к управлению, основанному на достижениях науки и управленческой практики, сложностью его, поскольку в сферу воздействия вовлечены миллионы людей с их интересами и потребностями. Поэтому от качества управления, оказания государственных услуг, в конечном счете, зависит благополучие каждого человека. Следовательно, модернизация государственного управления отвечает потребностям общественной практики, развития науки государственного управления, задачам социально-экономических и политических преобразований. Например, в Республике Казахстан, поиск оптимальной модели государственного устройства шел опытным путем, а потому неизбежны ошибки и недостатки. Для нормального функционирования государственного аппарата опасен субъективистский подход, когда формирование организационной структуры

управления осуществляется без учета его последствий. Отсутствие функциональной модели логически ведет к произвольному построению организационной структуры государственного управления. Многократные преобразования в государственном аппарате вряд ли можно признать оправданными. Многократные структурные преобразования в государственном аппарате таят в себе опасность, так как нередко внутриаппаратная деятельность государственного органа выдается за управление, хотя элемент «воздействия» на управляемый объект в этом случае отсутствует. За внешней активностью должностных лиц скрывается лишь организация работы самого государственного органа как субъекта управления. С распадом СССР и обретением Казахстаном независимости начался процесс формирования нового государства, поиск новых организационных форм государственного устройства в соответствии с потребностями общественного развития. Казахстан является государством с президентской формой правления. Административная реформа в республике предусматривает построение качественно новой модели государственного управления, основанной на принципах корпоративного управления, результативности, прозрачности и подотчетности обществу; создание эффективного и оптимального по структуре государственного аппарата, способного успешно реализовать цели и приоритетные задачи.

Многогранность функций и сфер деятельности государства, разнообразие общественных потребностей и связей, нуждающихся в управляющем воздействии, оказывают, в конечном счете, влияние на формирование организационной структуры государственного управления. Казахская модель института президентства предусматривает возвышение главы государства над всеми ветвями государственной власти, обеспечение согласованного их функционирования. Наряду с этим в Казахстане идет процесс становления и укрепления парламентаризма одновременно с развитием институтов гражданского общества, формирования парламентских традиций и накопления собственного опыта законодательного регулирования общественных отношений, усиления политического авторитета законодательной ветви власти и в этом качестве консолидирующей казахстанское общество в единое целое.

Административная реформа во многом повлияла на разграничение компетенции представительных и исполнительных органов, организацию местного государственного управления и самоуправления. Следует отметить, что в Казахстане формируется собственная модель местного самоуправления, основанная на принципе сочетания государственных и муниципальных начал в управлении местными

сообществами и определяющая основы взаимоотношения государственных органов с органами местного самоуправления в решении вопросов местного значения. В концептуальном аспекте местное самоуправление есть особая форма модернизации государственного управления, децентрализации функций и полномочий от центра в регионы с целью оптимального управления социально-экономическими и политическими процессами в обществе в целом и повышения эффективности управления на местах. Модернизация государственного управления направлена в целом на формирование современного, цивилизованного государства; укрепление независимости государства, его национальной безопасности, целостности и неприкосновенности, повышение качества жизни населения до уровня развитых стран мира.

Одним из условий нормального развития, а так же функционирования экономики и финансовой системы Республики Казахстан выступает финансовый контроль, который является составной частью механизма государственного контроля. Финансовый контроль призван обеспечивать соблюдение действующего законодательства в области налогообложения, валютных операций, регулирования внешнеэкономической деятельности, определения обоснованности и эффективности осуществляемых финансовых действий. Следует отметить, что в Республике Казахстан недостаточное количество законодательных актов и научных исследований, которые в полном объеме регулируют отношения, складывающиеся в ходе финансового контроля. Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присуще не только распределительная, но и контрольная функция.

Контрольная функция финансов создает возможность воздействия со стороны общества, и, прежде всего государства, на процессы производства, обмена, распределения и потребления материальных благ. Она создает объективные условия для использования финансов в качестве инструмента контроля, а сознательное применение осуществляется в ходе функционирования финансов в общественном производстве. Если финансы выражают отношения экономического базиса, то есть часть производственных отношений, то финансовый контроль как один из элементов управления финансами является надстроечной категорией.

Финансовый контроль представляет собой довольно сложную организованную систему, специфическую деятельность, направленную на проверку обоснованности стоимостного распределения валового общественного продукта по соответствующим фондам денежных

средств и их расходование на определенные цели. При определении финансового контроля через деятельность контролирующих органов можно рассматривать как определения не финансового контроля как такового, а государственного финансового контроля. В юридической литературе финансовый контроль понимается или как контроль, осуществляемый государственными органами, или финансовый контроль ограничивают государственными финансами. Тем не менее, всеми учеными признаются в качестве принципов финансового контроля одни и те же положения с некоторой их вариацией. В логическом смысле совокупность указанных выше принципов и требований и является основанием функционирования современной системы финансового контроля развитых стран. Таким образом, исследование финансового контроля, не только актуально, но и требует дальнейшего развития на доктринальном и законодательном уровне.

В современных условиях постоянно возрастает значение задач правовой защиты человека. Судебное производство по гражданским делам (как, впрочем, и по вопросам избирательного права, администрирования, законности актов органов публичной власти) невозможно без использования современных достижений естественных, технических, экономических и других наук, которые принято называть специальными познаниями. Несмотря на дискуссию о необходимости участия специалиста в гражданском процессе, данная проблема является неразработанной в теории гражданского процессуального права. Кроме того, зачастую в практике судов смешиваются понятия эксперта и специалиста; неясность статуса специалиста в гражданском процессе порождает привлечение специалистов для участия в процессе в качестве свидетелей, что противоречит нормам гражданского процессуального законодательства. Представляется целесообразным определить место специалиста в гражданском процессе, а именно: дать определение понятию «специалист» как участнику гражданского процесса, выявить основания и формы его участия в гражданском процессе, охарактеризовать комплекс прав и обязанностей, необходимых для осуществления функций специалиста. В отличие от заключения эксперта консультация специалиста не относится к доказательствам, вместе с тем представляет собой важное значение для доказывания в конституционном, избирательном и гражданском процессах, назрела необходимость признания за консультацией специалиста силы доказательства.

Правовая политика реагирует на более или менее принципиальные изменения политического курса и общественной жизни в стране. Многие изменения конституционного, муниципального и гражданского



законодательства продиктованы требованиями времени, являются формализованным инструментом выражения политической воли. В связи с этим политика является одним из факторов обеспечения безопасности государства.

Авторы попытались рассмотреть самостоятельные и актуальные в научном плане проблемы, имеющие концептуальный характер, в частности проблемы конституционного, муниципального и гражданского права и процесса, государственного управления и финансового контроля в России и Республике Казахстан, внесли предложения по совершенствованию законодательства и дали оценку действующим нормативным актам.

*Андреева Любовь Александровна*

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

*Андреева Любовь Александровна* — канд. юрид. наук, доцент кафедры экономико-управленческих и правовых дисциплин Российского государственного гуманитарного университета, филиал в г. Великий Новгород.

*Кирьянов Артем Юрьевич* — канд. юрид. наук, член-корреспондент РАЕН, исполнительный директор Автономной некоммерческой организации «Центр развития местного самоуправления (г. Москва).

*Козлова Валерия Николаевна* — старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса института истории и права, ФГБОУ ВПО «Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова (Республика Хакасия, г. Абакан).

*Смагулова Асель Сериковна* — старший преподаватель, магистр юриспруденции кафедры правоведения, Павлодарский государственный университет им. С. Торайгырова (Республика Казахстан, г. Павлодар).

*Уварова Наталья Витальевна* — канд. юрид. наук, профессор-консультант Учреждения образования «Каспийский общественный университет (Республика Казахстан, г. Алматы).

# КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ И ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО:

## Теоретические и практические аспекты

(Коллективная научная монография)

9 февраля 2013 г.

Под редакцией кандидата юридических наук Л.А. Андреевой

Подписано в печать 13.02.13. Формат бумаги 60x84/16.  
Бумага офсет №1. Гарнитура Times. Печать цифровая.  
Усл. печ. л. 7. Тираж 550 экз.

Издательство «СибАК»  
630075, г. Новосибирск, Залесского 5/1, оф. 605  
E-mail: mail@sibac.info

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленного  
оригинал-макета в типографии «Allprint»  
630004, г. Новосибирск, Вокзальная магистраль, 3