

FTAХР 10.17.01

М. Айтбек¹

¹С. Демирел атындағы университеті, Қаскелең қ., Қазақстан

ӘКІМШІЛІК ЮСТИЦИЯ: САЛЫСТЫРМАЛЫ ҚҰҚЫҚТЫҚ ЗЕРТТЕУ

Аңдатпа. Қазақстан Республикасында әкімшілік заңнаманы жетілдіру қазіргі таңның басты мәселелерінің бірі болып табылады. Соңғы онжылдықтар ішінде дәл әкімшілік-құқықтық қатынастар мен құқықтық база түбегейлі өзгеріске ұшырады. Соның бірі - Әкімшілік іс жүргізу кодексінің жобасының қабылдануы. Алайда салалық теорияның дамымауы теориялық «хаосқа» алып келеді. Тәуелсіз құқық саласы - әкімшілік процесс қалыптастыру туралы мәселе туындайды. Осыған байланысты «әкімшілік сот ісін жүргізу» және «әкімшілік сот төрелігі» ұғымдары бір-бірімен бәсекелесе бастады. Кейбір ғалымдар олардың арасында тең белгі қояды, ал басқалары «әкімшілік сот төрелігі» ұғымы ескірді деп санайды және бұл әкімшілік процесстің дамуы үшін маңызды болып табылады.

Түйін сөздер: әкімшілік құқықтық қатынастар, әкімшілік сот ісін жүргізу, әкімшілік сот заңы, әкімшілік сот ісі, көпшіліктен туындайтын іс жүргізу құқығы, өндірістік құқықтық қатынастар.

Аннотация. Одним из наиболее актуальных вопросов сегодня является развитие административного законодательства в Республике Казахстан. В последние десятилетия именно административно-правовые отношения и правовая база радикально изменились. Одним из них является принятие проекта административно-процессуального кодекса. Однако недостаток развития теории промышленности приводит к теоретическому «хаосу». Возникает вопрос формирования самостоятельной отрасли права - административного процесса. В связи с этим понятия «административное производство» и «административное правосудие» начали конкурировать друг с другом. Некоторые ученые приравнивают их, в то время как другие считают, что понятие «административная справедливость» устарело и важно для развития административного процесса.

Ключевые слова: административные правоотношения, административный процесс, административное судебное право, административный процесс, публично-процессуальное право, производственные правоотношения.

Abstract. One of the most pressing issues today is the development of administrative legislation in the Republic of Kazakhstan. In recent decades, precisely the administrative and legal relations and the legal framework have changed radically. One of them is the adoption of a draft Code of Administrative Procedure. However, the lack of development of industry theory leads to theoretical “chaos”. There is a question of the formation of an independent branch of law - the administrative process. In this regard, the concepts of “administrative proceedings” and “administrative justice” began to compete with each other. Some scholars equate them, while others believe that the concept of “administrative justice” is outdated and is important for the development of the administrative process.

Keywords: administrative legal relations, administrative process, administrative court law, administrative process, public procedural law, industrial legal relations.

Негізгі мақсат - «әкімшілік сот ісін жүргізу» және «әкімшілік сот төрелігі» ұғымдарын талдау, бірнеше еуропалық елдердің мысалын қолдана отырып әкімшілік сот төрелігінің модельдерін зерттеу, сонымен қатар Қазақстан Республикасының әкімшілік процесінің даму проблемаларын зерттеу.

Әкімшілік іс жүргізу кодексінің қабылдануымен құқықтың жаңа саласы - әкімшілік процесс қалыптасады. Осыған сүйене отырып, әкімшілік іс жүргізу әкімшілік процестің бір түрі ретінде «квази-сот төрелігі» деп аталатын ауыстыруға келеді. Әкімшілік процесті әкімшілік құқықтың феномені деп санауға болады.

Әкімшілік процестің құқықтың жаңа саласы ретіндегі маңызы бұрыннан бері талқыланып келеді. Ю.Н. Стариков, Д.Н. Бахрах, В.В. Россинский Р.А. Подопригора сияқты жетекші ғалымдар көптеген ғылыми еңбектерінің арқасында әкімшілік іс жүргізу құқығының доктриналық дамуына елеулі үлес қосты. Әкімшілік іс жүргізу процесінің дамуы ҚР 10 жылдан астам уақыттан бері дау болып келе жатқаны белгілі. Әкімшілік юстиция мәселелері ұзақ уақыт бойы ғалымдар арасында да Қазақстанның заңдық тәжірибесінде назардан тыс қалғаны белгілі. [1].

Әкімшілік юстиция институтының бүгінгі күнгі мәселелерін тек әкімшілік заң ғана емес, азаматтық процестік заңда зертегені белгілі. Өйткені мемлекетпен даулар туындаған кезде біртұтас сот үлгісі таңдалды. Кеңестік саяси және құқықтық мәдениетте мемлекет пен азамат арасында құқықтық дау туындамайды деп есептелді. Мұндай жолмен дамыған Әкімшілік юстиция институтының керегі де болмады және ол заңмен расталды.

Әкімшілік процестің бірегейлігі субъектілер арасындағы қатынастардың қарама-қайшылық емес (азаматтық және арбитраждық процестердегідей) емес, керісінше болуында. Осыған байланысты, бұл жағдайда процесті түсінуді дәстүрлі деңгейге дейін төмендетуге тырысу дұрыс емес. Осы жерде сұрақ туындайды: Әкімшілік іс жүргізу ережелерін қандай органдар қабылдауы қажет? Әкімшілік юстиция органдарының нақты жүйесі болу керектігін түсінеміз.

Әкімшілік мамандандырылған соттарды енгізу керек еді. Заң шығарушы кейінге қалдырылған кезде оларды енгізуден бас тартқан жоқ. Осыған қарамастан, әкімшілік сот төрелігі жүйесі қандай болу керек деген сұрақ ашық тұр. Жоғарыда айтылғандай, субъектілер арасындағы қатынастардың сипаты қарсыласу емес, өте маңызды, сондықтан А. А. Деминнің ұстанымы дұрыс: «... Қазақстан Республикасындағы әкімшілік соттары кіре алмайды Әкімшілік іс жүргізу кодекстерінің қолданыстағы түрлерінен бастап сот жүйесіне енеді бұл жүйеде олар билік қатынастарынан туындайтын құқықтық дауларды шешудің мәні мен ерекшеліктеріне сәйкес келмейді» [2, 735 б.].

Егер біз әкімшілік істерді қараудың шетелдік тәжірибесіне жүгінетін болсақ, бұл әрқашан соттардың құзырында бола бермейді. Бірқатар елдерде квази-сот органдары құрылды, мысалы, әкімшілік трибуналдар, оларды жалпы юрисдикция соттары бақыламайды және сот жүйесінің құрамына кірмейді. Әкімшілік әділет жүйесі сот жүйесінің бөлігі болуы керек пе, жоқ па, бұл тағы бір даулы мәселе. Егер мамандандырылған соттар құрылса, жауап иә болады.

Бүгінгі күні Ресейде әкімшілік әділет жүйесі жоқ. Алайда, мемлекеттік басқару саласындағы заңдылықтың сақталуын бақылау үшін арнайы органдар жүйесін енгізу әкімшілік саланың құқық саласы ретіндегі дамуының маңызды элементі болып табылады.

Ю.Н. Стариков: «Әкімшілік сот төрелігі басқару саласында туындайтын және азаматтардың субъективті қоғамдық құқықтары мен бостандықтарын қамтамасыз етуге бағытталған құқықтық дауларды қарауды қарастыратын сот ісін жүргізудің тәуелсіз саласына бөлінуі керек. Мұндай жағдайда ғана осы заңды мекемені сот іс жүргізу тұрғысынан әкімшілік процесс деп атауға болады» [3, 28 б.].

Бір қызығы, бұл позицияда әкімшілік сот төрелігі сот ісін жүргізудің тәуелсіз саласы деп аталады. «Әкімшілік юстиция» және «Әкімшілік сот ісін жүргізу» ұғымдарының арақатынасы маңызды әкімшілік процесті құқық саласы ретінде, дәлірек айтқанда оның процессуалдық бөлігі ретінде түсіну. Жағдай мынадай: өзара байланысты екі ұғым бір-біріне тең емес. Әкімшілік әділет жүйесі жоқ және сот процестері жарияланды, сондықтан олардың арасында нақты шекараларды белгілеу қиын.

Ю.Н. Стариловтың ұстанымы қызықты: «Ең маңызды теориялық тұжырымдардың бірі «әкімшілік сот төрелігі» ұғымын қабылдамау және оны «әкімшілік іс жүргізу» ұғымымен алмастыру». Терминологиялық теңгерімсіздік әкімшілік процестің дамуын тежейтін факторлардың бірі болып табылады. Алайда, біздің ойымызша, тұжырымдамалардың өзара алмастырылуы қажет емес. Шынында да, бұл жағдайда біз жалпы әкімшілік әділет жүйесін құру қажет емес деген қорытындыға келеміз.

Бұл мақаланың негізгі мақсаты - «әкімшілік сот ісін жүргізу» және «әкімшілік сот төрелігі» ұғымдарын талдау, бірқатар Еуропа елдерінің мысалдарын қолдана отырып, әкімшілік сот төрелігінің модельдерін зерттеу, сонымен қатар Қазақстан Республикасындағы әкімшілік процестің даму проблемаларын зерттеу.

Көптеген көзқарастар мен доктриналық сенімділіктің болмауы әкімшілік процесті тәуелсіз құқық саласына жатқызуға мүмкіндік бермейді. Алайда, егер біз әкімшілік процестің құрылымын қарастыратын болсақ, іс жүргізу құқығының басқа тәуелсіз салаларына тән белгілерді ажыратуға болады: пән, әдіс, салалық принциптер, кодталған заңнама..

Қазақстан Республикасында мамандандырылған әкімшілік соттар құру туралы мәселе де қызу талқылануда. Әкімшілік сот төрелігі көптеген Еуропа елдерінде ол жеке институт ретінде дамиды. Бельгия, Испания, Румыния сияқты көптеген елдерде әкімшілік сот төрелігі конституцияда айтылмаған, бірақ бар. Әкімшілік сот төрелігін дамыту мәселелерін анықтамас бұрын Қазақстан Республикасында әкімшілік сот төрелігінің модельдерін қарастырыңыз. Д. Караманукян өзінің «АҚШ-тағы әкімшілік сот төрелігі» монографиясында әкімшілік сот төрелігінің бірнеше модельдерін анықтайды.

Қазіргі мемлекеттерде әкімшілік сот төрелігін ұйымдастырудың әртүрлі модельдері бар. Үш модель жиі ерекшеленеді: француз; Неміс, англо-саксондық. Осы модельдер, негізінен, қоғамдық-құқықтық дауларды қарастыратын органдардың институционалды құрылымы жағынан ерекшеленеді.

А. Француз моделі.

Мемлекеттік басқарудың актілері мен әрекеттерін тексеруді мемлекеттік басқарудың өзіне кіретін арнайы органдар (трибуналар, соттар, комиссиялар) жүзеге асырады. Органдар үкіметтің төменгі деңгейлерінде де, аймақтық және одан да жоғары деңгейлерде құрылады. Сонымен бірге жалпы және арнайы әкімшілік юрисдикцияның органдары болуы мүмкін (бюджет, салық, білім беру және т.б.).

В. Неміс моделі.

Әкімшілік сот ісін жүргізетін органдар (әкімшілік соттар) мемлекеттік басқарудан (атқарушы биліктен) оқшауланған. Бірақ, сот жүйесінің бөлігі бола отырып, олар жалпы билікпен қатар орналасқан осы

билік аясында бөлек орын алады. Соттар сонымен қатар ұлттық деңгейде жоғарғы сот әкімшілік органының болуымен аумақтық негізде ұйымдастырылған. Жалпы юрисдикцияның әкімшілік соттарымен қатар арнайы юрисдикция соттары (әлеуметтік, қаржылық, тәртіптік) бар.

В. Англо-саксондық модель.

Мемлекеттік әкімшілікке қатысты барлық даулар жалпы соттарға қаралады. Арнайы сот органдары құрылмайды. Сонымен бірге, осы үлгідегі елдерде үкіметтің атқарушы билігінің жанында құрылған көптеген әкімшілік институттар (соттар, трибуналдар кеңестері, комиссиялар, бюролар) бар. Мәселен, Ұлыбританияда англосаксондық модельдің көрнекті өкілдерінің бірі, ол 30-жылдардан басталады. Әкімшілік әділет институттарын құрудың стихиялық процесі негізінен анықталды. Бұл процесс әкімшілік дауларды оңтайлы және жедел шешуді және жалпы соттарды жеңілдетуді қамтамасыз етудің практикалық қажеттілігімен негізделген. Посткеңестік кеңістіктегі көптеген елдер, соның ішінде Қазақстан да осы модельге жақын, бұл ретте сот жүйесінен тыс әкімшілік соттар дауларды қарастыру үшін құрылмайды [4].

Үш негізгі модель басқалардың болуын жоққа шығармайды. Осылайша, кейбір зерттеушілер аралас модельдер туралы айтады, мысалы, әкімшілік дауларды қарайтын бірінші инстанция - жалпы юрисдикцияның әдеттегі соттары, ал келесі саты - мамандандырылған әкімшілік сот немесе керісінше, бірінші сатыдағы әкімшілік соттар бар, олардың шешімдеріне шағымдануға болады. жалпы юрисдикцияның жоғарғы соты [11].

- Бірінші модель әкімшілік болып табылады. Әкімшілік әділет органдары биліктің атқарушы тармағының бөлігі болып табылады және жалпы юрисдикция соттары бақылауында болмайды;
- Екінші модель - жалпы сот жүйесі. Арнайы әкімшілік әділет органдары жоқ. Атқарушы билік органдарының әрекеттеріне шағымдарды жалпы юрисдикция соттары қарайды;
- Үшінші модель - квазимодтық. Әкімшілік сот төрелігін жалпы юрисдикция соттары бақылайтын трибуналар ұсынады;
- Төртінші модель - әкімшілік-соттық. Әкімшілік сот төрелігі сот жүйесінің құрамына кіретін мамандандырылған әкімшілік соттар жүйесімен ұсынылған [5].

Жоғарыда айтылғандардан көрініп отырғандай, әкімшілік сот төрелігін тек мамандандырылған соттар ғана емес, сонымен қатар трибуналдар немесе алқалар сияқты квази-сот органдары да ұсына алады.

Мамандандырылған кемелер жүйесі әлі құрылған жоқ. Ғалымдардың пікірлері екіге бөлінді. «Қолдау» дәлелдеріне «азаматтардың және басқа жеке және заңды тұлғалардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау мақсатында мемлекеттік қызметшілердің іс-әрекеттеріне сот-құқықтық бақылауды кеңейту қажеттілігі»,

сонымен бірге әкімшілік қателіктерді жеңу үшін заңдылықты нығайту, шет елдерде әкімшілік сот төрелігінің таралуы және тиімді жұмыс істеуі » Азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын бұзу туралы арыздарды қарау тәртібі, нормативтік және нормативтік емес актілерге дау айтудың тәртібі осы Кодекстермен реттеледі. Әкімшілік сот ісін жүргізу процедуралық тұрғыдан әкімшілік іс жүргізу болып табылады. Сондықтан «Әкімшілік әділеттілік» тақырыбындағы негізгі міндет әкімшілік сот ісін жүргізудің табиғаты мен заңды мазмұнын білу болып табылады. Қоғамдық мүдделерді қамтамасыз ету мен қорғаудың маңызды әкімшілік және құқықтық құралы бола отырып, әкімшілік сот ісін жүргізу нормативтік түрде әлі анықталмаған, бұл теорияда үнемі даулы даулар мен түсініксіздіктер тудырады. Бұл органдардың барлығының, әкімшілік құқық субъектілерінің іс әрекеттерін, шешімдерін реттеуге мемлекеттік-билік өкілеттіліктері бар. Осыған байланысты, іс жүргізуді реттеу жүйесінде жоғарғы орында ең алдымен басқару органдарының әкімшілік-іс жүргізу мәртебесі және олардың формалды-процедуралық-жария-құқықтық қызметі тұруы қажет.

Жалпы әкімшілік құқығының теориялық тұрғыдағы түрлі нысандарын, оның ішінде мемлекеттік органдардың әкімшілік процедураларын және әкімшілік сотта іс жүргізу түрлерін толық қамтитын әкімшілік кодексімен және жекелеген заңдармен де реттеле алады. Оның ойынша, кодификация мәселесі, арнайы әкімшілік соттардың енгізілуіне байланысты, дегенмен бұл жағдай шешуші болып табылмайды. Қазақстан Республикасында басқарудың нормативті емес құқықтық актілері туралы заңының болмауы және олардың басқару процесінде қолданылмауы (нормативті емес құқықтық актілерді қабылдау, тіркеу және атқару тәртібі) отандық құқықтық жүйенің әлі де толыққанды емес екендігін және құқықтық мемлекет принциптеріне сәйкес болмауын сипаттайды. Шешім қабылдау кезінде жеке тәжірибені, құқықтық мәдениетті, салт-дәстүрді ескеру керек және адам, қоғам және мемлекет үшін үлкен маңызы бар осы маңызды институтты дамыту үшін әр түрлі ұсыныстарға байыпты баға беру керек.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

- 1 Конституция Российской Федерации: принята все-народным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, С. 4398.

- 2 Demin, A.A. Administrativnyi protsess – samostoyatel’nyi vid protsessual’nogo prava [Administrative process the independent kind of procedural law]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitie teo-rii i formirovanie administrativno-protsessual’nogo zakonodatel’sтва* [Administrative judicial proceedings in Russian Federation: development of the theory and the formation of administrative and procedural law. Ed. by Yu. N. Starilov]. Voronezh, 2013, iss. 7, pp. 732–740 (in Russian).
- 3 Starilov, Yu. N. Administrativnaia iustitsiia: problemy teorii [Administrative justice: theory problems]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual’nogo zakonodatel’sтва* [Administrative judicial proceedings in Russian Federation: development of the theory and the formation of administrative and procedural law. Ed. by Yu. N. Starilov]. Voronezh, 2013, iss. 7, pp. 27–29 (in Russian).
- 4 Административное право зарубежных стран: учебник для студентов юридических ВУЗов / под ред. В.Я. Кикотя, Г.А.Василевича, Н.В. Румянцева. М., ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 46; Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А.Шатиной. М.: Спарк, 2003. С. 192. Авторы последнего учебника говорят также о модели административных присутствий в общих судах.
- 5 Караманукян Д.Т. Административная юстиция США. – Омск, 2014. – 124 с.