

Құрама Штаттарының әкімшілік құқығының ерекшеліктері

Қ.Р. Балабиев

Халықтар Достығы Университеті, Қазақстан, Шымкент қ.

Аннотация. Бұл мақалада дамудың және АҚШ-тың әкімшілік құқығының ерекшеліктері қарастырылады.

Соңғы жылдары Қазақстан Республикасында атқарушы билік органдарының қызметін ұйымдастыру бойынша көптеген заңдар және нормативті актілер қабылданды. Дегенмен олардың қызметінің тәртібі, процедуралар мәселесі әлі де толық құқықтық түрде бекітілмей отыр. Жалпы сипаттағы іс жүргізу нормалары Қазақстан Республикасының әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы Кодексында ғана қарастырылған. Әкімшілік құқық бұзушылық сипаты жоқ азаматтардың жеке істері бойынша өтініштерін атқарушы билік органдарының қарастыруы, әсіресе норма шығармашылық процедуралары толық нормативті түрде реттелмеген.

Бүкіл мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттырудың қазіргі заманғы өзекті міндеттері мен жолдарын белгілей отырып, ел Президенті Н.Ә. Назарбаев Қазақстан халқына арнаған 2008 жылғы Жолдауында: «Үкімет әкімшілік реформада көзделген Қазақстанның мемлекеттік басқару жүйесін үздік халықаралық тәжірибені ескере отырып, нәтижелілік, ашықтық және қоғам алдындағы есептілік негізінде дамыту жөніндегі шараларды жедел қарқынмен іске асыруға тиіс. Әкімшілік реформаның басты мақсаты басқарушы аппарат жұмысының тиімділігі мен нәтижелілігін арттыру болуға тиіс. Яғни, халыққа қызмет етуі шарт...», – деп атап өтті.

Осы орайда Республикамызда жүргізіліп отырған құқықтық реформаларға талдау жасау үшін, шет ел әкімшілік құқық институтының тәжірибелерін саралап қарастыру, дамыған мемлекеттердің оның ішінде Америка Құрама Штаттарының әкімшілік құқығының даму кезеңдерін қарастыру маңызды дүние.

Көптеген дамыған шет мемлекеттерде әкімшілік мекемелердің қызметінің тәртібі кешенді

құқықтық актілермен реттеледі. Бұл орайда, Америка Құрама Штаттарының әкімшілік-іс жүргізу құқығы ерекшеленеді. Америка мемлекетінде әкімшілік процедуралар, әкімшілік қызметтің барлық түрлері: норма шығармашылық, атқарушы, құқық қолдану, құқық қорғау қызметтері толық реттелген. Әкімшілік мекемелердің және олардың лауазымды тұлғаларының барлық іс-әрекеті әкімшілік-іс жүргізу құқығының нормаларымен қамтылған.

Ақпаратты жинау, нормативтік немесе жеке актінің жобасын дайындау, оны ашық мәжілісте қарастыру, ол бойынша шешім қабылдау, қабылданған шешімді жоғарғы органдарда шағымдауға дейін жариялау, соттың әкімшілік істер бойынша қаулысын қарастыру және шығару сияқты әкімшілік процестің барлық кезеңдері де толық реттелген.

Жалпы АҚШ мемлекеттік құрылымы, оның ішінде әкімшілік құқығы федералды конституцияның үстемдігімен сипатталады. АҚШ Конституциясы «биліктің бөлінісі» принципіне негізделген: заң шығару билігі парламентке, атқару билігі президентке, сот билігі Жоғары сотқа берілген. Биліктің осы үш тармағының әрқайсының өкілеттілігі нақты айқындалып көрсетілген.

Барлық құқықтық талас мәселелерін шешуге Конституциялық билік өкілеттілігі берілген соттар, құқыққа байланысты барлық мәселеде, биліктің басқа екі тармағын бақылауға алады. Бұл әрине мемлекеттік басқарудың американдық жүйесінде олардың дәйекті де нығыз ұстанымдарын тудырады. АҚШ әкімшілік құқығы, әкімшілік мекемелердің өкілеттілігі мен іс әрекетінің тәртібін, сонымен қатар, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын реттейді.

Негізінен, АҚШ Конституциясының 1-бабы

«Заң билігі» – заң шығару, 2-бабы «Атқарушылық билік» – заңдарды қолдану, 3-бабы «Сот билігі» – заңдарды түсіндіру, таңдау болып, үш тармақты билікті жариялайды. Мемлекеттік билік штаттар мен федерациялар деңгейінде федерацияға (шектеулі құзыреттер) және штаттарға (кең полициялық құзыреттер, бірақ, шектелмеген) бөлінеді. Ал АҚШ-тың Жоғарғы Соты екіге бөлінеді: біріншісі, федералдық апелляциялық соттар – федералдық соттар, екіншісі, Штаттар деңгейіндегі жоғарғы соттар, яғни, штаттар деңгейіндегі апелляциялық соттар. Жоғарғы Сот апелляциялық соттардан (ал апелляциялық сот 13 аймақтық округтық апелляциялық соттардан, бір федералдық округта бір апелляциялық сот болады) және 94 алғашқы сот сатыларынан (федералдық аудандық соттардан) тұрады.

АҚШ әкімшілік жүйесінің федералды деңгейінің құрамын атқарушы билікке ие Президент, АҚШ Конресі Сенатының Спикері вице-президент құрайды. Сонымен қатар, американдық федералдық атқарушы билік құрылымына: министрліктер (хатшы басқаратын департаменттер – барлығы 14), АҚШ Президенті жанындағы атқарушы аппарат – Президенттің Атқарушы басқармасы (басқармалар, кеңестер – барлығы 9), тәуелсіз агенттіктер, бюро, корпорациялар және Орталық банк.

Атқарушы аппарат және министрліктер АҚШ Президентінің тікелей бақылауына қарайды. Тәуелсіз агенттіктер, корпорациялар атқарушы биліктің жүйесіне кіргенімен, өз қызметтерінде АҚШ Президентінен тәуелсіз.

Атқарушы билікті реттеуші заң шығару жүйесінің – федералды, штаттар, жергілікті өзін-өзі басқару және басқару түріндегі үш сипаты бар.

Федералдық деңгейде конституция норма шығармашылық өкілдіктер Конгреске берілген, ал ол өз кезегінде нормативті актілерді шығару құқығын Президентке және басқа да әкімшілік ведомстваларға береді.

Қалыптасқан дәстүр бойынша, әкімшілік құқық үш объектіні: әкімшілік норма шығармашылығын, әкімшілік квазисоттық қызметті, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын реттейді.

Американдықтардың әкімшілік құқығы жеке тұлғаны бюрократиядан қорғауға бағытталған. Америка заңдарында, жеке тұлға және оның процеске қатысу мүмкіндігі маңызды. АҚШ

әкімшілік құқығының қайнар көздеріне конституция, федерация және штаттар заңы, сот шешімдері, әкімшілік мекемелердің актілері кіреді.

АҚШ Конституциясының жетекші қағидаты болып табылатын биліктің бөлінісі – федерацияның жоғарғы органдары, штаттар ара-қатынасына негізделген. Доктриналар мен тәжірибеге сәйкес АҚШ-та биліктің бөлінісі, биліктің әрбір тармағының өз құзыретінен шықпауын, билікті теріс пайдаланбауын көздейтін тиімді басқаруға бағытталған.

АҚШ Конституциясы бойынша өкілдер Палатасы және Сенаттан тұратын Конгресс заң шығарушы билікке ие (I тармағы), ал Америка Құрама Штаттарының Президенті – атқарушы билікті жүзеге асырады (II тармағы), Жоғарғы Сот және төменгі соттар Америка Құрама Штаттарының соттық билігін жүргізеді (III тармағы).

АҚШ заңнамасы әкімшілік мекемелердің уәкілеттігін және іс-әрекет тәртібін, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын реттейді. Олар толық түрде әкімшілік қызметтің барлық түрін: әкімшілік норма шығармашылығын, әкімшілік квазисоттық қызметті, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын жүзеге асырады. Әкімшілік мекемелердің барлық іс-әрекеті, заңмен қарастырылған ескертпеден басқа жағдайларда әкімшілік құқық нормаларына бағынады. Тергеу жүргізуден және мәлімет жинаудан, нормативті немесе жеке актілердің жобасын дайындаудан, ашық мәжілісте оны қарастырудан, ол бойынша шешім қабылдаудан, осы шешімді жариялаудан бастап, жоғарғы органдарда және сотта оны даулауға, әкімшілік іс бойынша соттардың қарастыру және қаулы шығаруына дейін әкімшілік процесс кезеңдерінің барлығы реттелген. АҚШ әкімшілік жүйесінде жеке және заңды тұлғалар құқықтарының іс жүргізу кепілдіктеріне ерекше көңіл бөлінген. Американдық ғалым Э. Фройнд осыған байланысты былай деп атап өтеді: «әкімшілік құқық – бұл әкімшілік шығарған құқық емес, әкімшілікті бақылаушы құқық» [1].

Американдық соттар ғасырлар бойы әкімшілік іс жүргізуді жетілдіре отыра, құқық үстемдігін толық қамтамасыз еткен. Осы тұрғыдағы соттық құқық шығармашылығы АҚШ Конституциясының V және XIV түзетулерінде көрініс тапқан, атап айтқанда V түзетуде «Ешкім

де... өмірінен, бостандығынан немесе мүлкінен тиісті құқықтық процедурасыз ажырамауы тиіс» деп айқындалған.

Әкімшілік құқықтың қалыптасуында легислатуралардың заң шығару қызметінің орны ерекше. 1887 жылы, алғашқы тәуелсіз агенттік-штаттар аралық сауда Комиссиясын құрған штаттар аралық сауда туралы Заң қабылданды. XX ғ. 30-жылдарында Ф.Д. Рузвельт және одан кейінгі АҚШ президенттері кезеңінде АҚШ Конгресінің норма шығармашылық қызметі ерекше табысқа ие болды. Жылға дейін тәуелсіз ведомствалар мен департаменттердің қызметіндегі сәйкессіздіктерді реттеу мақсатында «Жалпы әкімшілік процедуралар туралы» федералды заң қабылданды.

1946 жылдан бастап қолданысқа енген, әкімшілік-құқық шығармашылық қызметін реттеуге бағытталған «Жалпы әкімшілік процедуралар туралы» федералды заңы федералды әкімшілік-іс жүргізу құқығының өзіндік бір кодексі болып табылады. Заңда эталондық процедуралар тізімі берілген. Ол бойынша, реттеуші ведомства нормативті актілерді қабылдау немесе өзгерту барысында қабылданатын құжаттар, өз қызметінің ережелері, тиісті істер бойынша сот шешімі туралы халықты хабардар етіп, нормативтерге енгізілетін барлық өзгертулерді «Федералдық регистрде» жариялауы тиіс.

Осы Заң тұрғысында Б. Шварц төмендегідей нақты ғылыми анықтама берген: «Заңда алдыңғы әкімшілік тәжірибенің барлық жақсы жақтары алынып, Заң шығарушы органның әкімшілік процедураны реттеуші маңызды ережелерді бекітуге бағытталған ең маңызды шарасы» [2].

1946 жылғы Заң, 1966 жылы кодификацияланған АҚШ заңдар жинағының бесінші тарауына «Үкіметтік ұйымдар және қызметкерлер» деген атаумен енгізілген. Оның әкімшілік процедураларға арналған тармақтарына, демократияландыру және нақтыландыру мақсатында бірнеше рет өзгертіліп, толықтырулар жасалынған

Аса маңызды өзгертулер 1967 жылғы ақпараттар еркіндігі туралы Заңмен және 1974 жылғы жеке өмірге қол сұқпаушылық туралы Заңмен енгізілген. Қазіргі таңда федералды әкімшілік-іс жүргізу құқығының барлық негізгі нормалары, Заңдар жинағының бесінші тарауының § 551-559, 701-706, 1305, 3105, 3344, 5362, 7521 тұжырымдалған [3].

АҚШ-тың әкімшілік реттеуші ведомстваларының басқа да мемлекеттік мекемелеріне қарағанда, заңдарға түсініктеме беретін, толықтыратын нормативті актілерді қабылдау құқығымен қатар, олардың орындалуын бақылау құқығы бар.

Профессор Н.А. Крашенников пікірінше, Федерация органдары және оның субъектілері арасындағы қайшылықтарға, заң шығарушы және атқарушы биліктердің мүдделерінің тоғысуына байланысты АҚШ әкімшілік жүйесінде көптеген тәуелсіз ведомствалар жүйесі (агенттіктер) қалыптасты. Олар норма шығармашылығы және квазисоттық уәкілеттіліктері берілген әкімшілік мекемелер құқығына ие бола отырып, министрліктерден оқшауланған және өз алдына дербес түрде [4].

Федералды департаменттер және олардың ведомствалары бұйрықтар, нұсқаулар, процедуралар түріндегі нормативті актілер шығарады. Әкімшілік нормативті актілер «Федерал рэджистер» ресми басылымында жарияланады, сонымен қатар көп томды «Федералды ұйғарымдар Жинағында» беріледі.

Мазмұны бойынша мекемелер актілері екі топқа бөлінеді: шартты (contingent) және толықтырушы (немесе заңға тәуелді) актілер. Көптеген штаттар әкімшілік процедуралар туралы өзіндік заңдарға ие. Жергілікті басқару органдары да әкімшілік-құқықтық актілерді шығарады. Ортақ федералды Конституциядан бөлек әр штаттың жеке конституциясы, заң шығарушы және атқарушы биліктері бар.

АҚШ әкімшілік әділеті азаматтық және конституциялық процестермен тығыз байланысты. Жалпы юрисдикциялық соттарда әкімшілік-құқықтық дауларды қарастыру және тиісті өкілеттілігі бар түрлі квазисоттық органдарды құру оның ерекшелігі болып табылады. 1957 ж. Азаматтық құқық туралы Заңға сәйкес, атқарушы билік шеңберінде азаматтық құқықтар бойынша ерекше Комиссия құрылған, оның мүшелерін Сенаттың келісімімен президент тағайындайды. Комиссия дауыс беру барысында, нәсілі, терісінің түсі, діні, жасына және басқа да жағдаяттарға байланысты саяси құқықтарына қысым жасалғандығы туралы азаматтардың арыздарын қарастыруға міндетті. Сонымен қатар, әкімшіліктің нормативті актілерін, федералды үкімет заңын және саясатын бағалауға міндетті. Кемсітуге жол бермеу үшін Комиссия

квazисоттық тындаулар өткізуге міндетті және үйлестіру өкілдігіне ие.

Американдық заңнама, әкімшілік-құқықтық қатынастар шеңберінде пайда болатын барлық мәселелерді шеше алмайды. Мемлекеттік және құқықтық дамудың осы аспектісінде Жоғарғы Соттың қызметі маңызды болды. Жоғарғы Сотта қаралатын, азаматтар және мемлекеттік мекемелер арасындағы әкімшілік-құқықтық қатынастардан туындайтын істер, жоғарғы сот Э. Уоррен төрағалығы кезеңінде (1960 жылдары) көбінесе азаматтардың пайдасына шешіліп отырды.

Дегенмен, әкімшілік процестің негізгі принциптері заңнама деңгейінде, оның ішінде конституциялық деңгейде бекітілген. АҚШ әкімшілік құқық нормаларын қолдану тәжірибесі үшін, тиісті құқықтық процедураларды сақтау туралы талаптары бар конституцияға енгізілген V және XIV түзетулерінің маңызы зор. Американдық заңгерлердің пікірінше, ол, қаралатын іс бойынша барлық мүдделі тұлғалардың хабардар болуы және оларға істі талқылауға қатысу мүмкіндігін беру сияқты екі өзара байланысты элементтен тұруы қажет. «Тиісті дәрежедегі құқықтық процедуралар» талабы, жекелеген құқық субъектілерінің құқықтарының теңдігін қамтамасыз ететін, мемлекеттік және қоғамдық өмірдегі құқық үстемдігі жүйесінің іргелі принципі болып табылады.

АҚШ заңнамасында, әкімшілік құқық бұзушылық, лицензиялық, зейнетақы, салықтық және жекелеген нақты тұлғалардың құқығы мен міндеттері туралы шешім шығарылатын басқа да істерді мекемелерде қарастыру тәртібі толық түрде реттеледі. Мұндай дәлелдемелерге ерекше назар аударылады.

Нормативті акт немесе мекеме бұйрығы, іске қатысты маңызды дәлелдемелерге негізделуі қажет.

Әкімшілік істі қарау соттағы істі талқылау тәрізді хаттамаланып, онда тараптардың сөйлеген сөздері, ұсыныстары, алынған немесе қарастырылған дәлелдемелер, ресми фактілер, дәлелдемелерді тараптардың бағалауы толық қамтылады.

Мекеме дәлелдемелерді ауызша және жазбаша түрде қабылдайды. Мұнда, шешім қабылдайтын тұлға, істі қарастыру барысында келтірілген және хаттамада көрініс тапқан дәлелдемелерді ғана басшылыққа алады. Судьялар, атқарушы билік органдары қабылдаған актілердің заңдылығына бақылау жасай отыра, факт бойынша, әкімшілік юрисдикция басымдықтары презумпциясына және құқық мәселелері, яғни әкімшілік органдарының құқық нормаларын түсіндіру және пайдалану мәселелері бойынша соттар юрисдикциясының басымдықтары презумпциясына сәйкес шешім шығарады.

Американдық әкімшілік-іс жүргізу заңнамасында, мемлекеттік мекемелер қызметінің ұтымдылығын арттыратын және мүдделі азаматтар мен ұйымдардың құқығының кепілдіктерін беретін басқа да тиімді жағдайлар жасалынған.

Әдебиеттер

1. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. – М.: СПАРК, 1996. – С. 57-72.
2. Schwartz B. An Introduction to American Administrative Law. – L., 1962. P. 7, 134-135.
3. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. – М., 1993. – С. 253-286.
4. История государства и права зарубежных стран / под общ. ред. проф. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенниковой: В 2-х ч. -2-е изд., стереотип. – М.: НОРМА. 2005. – С. 2. – С. 530-531.

К.Р. Балабиев

В статье рассматриваются вопросы развития и особенностей административного права США.

K.R. Balabiyev

In article questions of development and features of administrative law of the USA are considered.