

ӘОЖ 342.9

Т.Е. Сарсенбаев

«Самұрық-Қазына» Акционерлік Қоғамы,
Қазақстан Республикасы, Шымкент қ.
E-mail: kaipmarzan@mail.ru

Қазақстан Республикасының әкімшілік іс жүргізу құқығы: жағдайы мен мәселелері

Мақалада Балабиев Қайрат Рахымұлының «Қазақстан Республикасының әкімшілік іс жүргізу құқығы: жағдайы мен мәселелері» атты монографиясы қарастырылып, әкімшілік құқық және әкімшілік іс жүргізу құқығының теориялық проблемаларын зерттеуге пікір берілген. Мақалада заң процесінің түсінігі, әкімшілік процесс субъектілері, әкімшілік-құқықтық режимдер, әкімшілік-құқықтық даулар мәселесі, әкімшілік іс жүргізу құқығы, Қазақстан Республикасындағы әкімшілік юрисдикцияның іс жүргізу түрлері сияқты күрделі мәселелер қарастырылған.

Түйін сөздер: құқық, әкімшілік іс жүргізу құқығы, заң процесі, әкімшілік процесс субъектілері.

T.E. Sarsenbaev

Administrative Procedural Law in the Republic of Kazakhstan: status and challenges

The article considers the monograph Balabiyev Kairat Rakhimovich «Kazakhstan Respublikasynuң әкімshilik – is zhүrgizu құқуғу: zhaңdayu changed maseleleri» and given the review author's research on the problem of the theory of administrative law and administrative procedural law. The article analyzes the concepts such as process, subjects of administrative law, legal and administrative regimes, legal and administrative disputes, types of administrative proceedings in the Republic of Kazakhstan.

Key words: law, administrative procedural law, process, subjects of administrative law.

Т.Е. Сарсенбаев

Административно-процессуальное право в Республике Казахстан: положение и проблемы

В статье рассмотрена монография Балабиева Кайрата Рахимовича «Қазақстан Республикасының әкімшілік – іс жүргізу құқығы: жағдайы мен мәселелері» и дана рецензия исследования автора по проблеме теории административного права и административно- процессуального права. В статье проанализированы такие понятия как процесс, субъекты административного права, административно-правовые режимы, административно-правовые споры, виды административного производства в Республике Казахстан.

Ключевые слова: право, административно-процессуальное право, процесс, субъекты административного права.

Заң ғылымдарының докторы, профессор Қ.Р. Балабиев «Қазақстан Республикасының әкімшілік іс жүргізу құқығы: жағдайы мен мәселелері» атты монографиясында Қазақстан Республикасының қазіргі кезеңдегі саяси өмірінде жаңа даму жолдарын қарастыру, жаңа үлгідегі әкімшілік құқық тәжірибелерін белсенді іздес-

тіру, болашаққа бағдар жасау сияқты маңызды үдерістер жүріп жатқаны белгілі. Мемлекеттік басқару жүйесінің әрбір деңгейінің өзіне тән басқарудың мақсаттары мен міндеттері болатыны айқын. Қазақстанда әкімшілік құқықты дамыту және жетілдіру шаралары мемлекет басысы бекіткен құқықтық саясат тұжырымда-

масында ерекше өзекті мәселе ретінде қарастырылып отыр. Өйткені әкімшілік құқық – құқық жүйесінің негізгі саласы болып табылады. Оның қоғамда қалыптасқан қатынастарды қамтамасыз етуде және реттеудегі әлеуметтік маңызы зор. Сонымен қатар, жоғары халықаралық талаптарға жауап беретін жаңа сапалы құқық қорғау жүйесін құру жөнінде міндет жүктелгені белгілі. Жалпы, құқықтану аясында әкімшілік құқық біршама жақсы зерттелгенмен, оның ерекшеліктерін, қызметін саралау осы күнге дейін толыққанды арнайы жеке зерттеу объектісіне айналмаған. Сондықтан әлі де өзінің шешімін күтіп жатқан мәселелер қатарына жатады.

Монография – қазіргі таңдағы әкімшілік және әкімшілік іс жүргізу құқығының теориялық тұрғыдағы мәселелерін зерттеуге арналған. Монографияда берілген ғылыми ұсыныстарда, талдамаларда, мемлекетіміздің әкімшілік құқықты реттеу саласының күрделі мәселелері қарастырылған. Монографияның басты мақсаты – әкімшілік құқықтың құрамдас бөліктерінің маңызды жақтарының әкімшілік процесс шеңберінде юрисдикциялық сипаттағы істердің, мемлекеттік басқару органдарының көпжақты ұйымдас-тырушылық қызметінің әкімшілік іс жүргізу, басқару сипатын қарастыру. Мұны теория мен тәжірибенің үндесуі ретінде алып қарауға болады. Демократиялық қоғамда мемлекеттің атқарушылық және бөлушілік қызметтері азаматтар мүддесіне сәйкес жүзеге асырылуы қажет. Сондықтан да мемлекеттік биліктің, әкімшілік биліктің функциялары мен әрекеттері заң нормаларын қатаң реттеуді қажет етеді.

Осы тұрғыда Балабиев Қайрат Рахымұлының ғылыми еңбегі осы міндеттерге жауап беруге бағытталған. Өйткені автор өзінің «Қазақстан Республикасының әкімшілік – іс жүргізу құқығы: жағдайы мен мәселелері» атты монографиясында қазіргі қоғамда орын алған мәселелерді терең зерттеп, құқық саласына қатысты өзекті ойларды қарастырған. Монография әкімшілік процесс және оның түсінігі мен ерекшеліктері, әкімшілік процесс субъектілері, әкімшілік – құқықтық режимдер, әкімшілік – құқықтық даулар: жалпы мәселелері, әкімшілік іс жүргізу құқығы, Қазақстан Республикасындағы әкімшілік іс жүргізу мәселелері, Қазақстан Республикасындағы әкімшілік юрисдикцияның іс жүргізу т.б. тараулардан құрылған.

Бірінші тарауда автор отандық және шетел құқықтанушыларының еңбектеріне сүйене отырып, заң процесінің түсінігіне, заң процесінің ерекшеліктеріне, сипаттарына тоқталып, әкім-

шілік процесс пен оның принциптеріне зерттеу жүргізіп, әкімшілік процестің азаматтық және қылмыстық түрлерімен тең түрде екеніне дәлелдер келтіріп, әкімшілік процесс құрылымы мен принциптеріне талдау жасаған. Сараптама жасау барысында В.П. Сальников, С.Н. Махина, И.В. Панова, В.Д. Сорокин, В.И. Леушин, А.Е. Лунев, Г.И. Петров сияқты құқықтанушылардың процестің негізгі ерекшеліктері, сипаттары, жария билік субъектілерінің нормативті-биліктік заңды қызметі, іс жүргізу түрлері, салалық бойынша топтау туралы тұжырымдарына, әкімшілік процестің кең және тар мағынасы жөніндегі пікірлеріне баға берілген. Сонымен бірге, мұндай көзқарасты ұстанбайтын В.Я. Кикотя, Ю.М. Козлов пікірлері де қарастырылған. Әкімшілік процестің заңдылық, объективтік, жариялылық, үнемділік және тиімділік принциптері айқындалып, толық ашылған. Әкімшілік процесс құрылымы, оның элементтері – әкімшілік-норма шығармашылығы, әкімшілік-құқық беру, әкімшілік-юрисдикциялық процестеріне сипаттама беріліп, әкімшілік процестерді талдау, шешім қабылдау және әкімшілік қызмет кезеңдерінің іске асырылуы зерттелген.

Монографияның екінші тарауы әкімшілік процесс субъектілері туралы ғалымдардың көзқарастарын саралау мен олардың түрлерін, әкімшілік процесс субъектілері ретіндегі азаматтардың құқықтық мәртебелеріне жататындар, олардың ерекшеліктері, элементтер жиынтығы анықтауға арналған. Әкімшілік процесс субъектісі болу үшін қажет әкімшілік құқық қабілеттілік пен әкімшілік әрекет қабілеттілігі, құқықтары мен міндеттері қарастырылып, әкімшілік процесс тұрғысынан азаматтардың әлеуметтік рөлі олардың әкімшілік іс жүргізу мәртебесімен тығыз байланыстылығы айқындалған. Әкімшілік құқық субъектісі ретіндегі мемлекеттік қызметкерлер сипатының белгілері беріліп, өзіне бекітілген кәсіби іс-әрекеттерді жүзеге асырушы, республикалық және жергілікті бюджеттердің қаржылары есебінен еңбекақы алатын азамат екендігі анықталып, ғылыми әдебиеттерде атқарушы билік органдары түсінігіне қатысты Ю.М. Козлов, В.Н. Манохин, Д.Н. Бахрах, т.б. пайымдаулары мен сипаттарына тұжырымдама жасалып, атқару органдарына тән негізгі белгілері, принциптері, мақсаттары берілген.

Әкімшілік-құқықтық режимдер түсінігі, түрлері, әскери режим, мемлекеттік құпия режимі үшінші тарауда толық қамтылған. Құқықтық режим В.Б. Рушайло, С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько және О.С. Родионов көзқа-

растары тұрғысынан зерттеліп, түрлері және құқықтық сипаттамалары, топтары, объектілері, қолданылу аясы, мақсаттары, төтенше жағдай режимін енгізудің негіздері, тәртібі мен мерзімі ерекшеленген. Әскери режим мемлекетке қарсы қауіптің алдын алу немесе Қарулы Күштермен тойтаруға арналған жағдайларды жасауға бағытталған кешенді шараларды қажет ететін ерекше құқықтық режим деп сипатталған. Мемлекеттік құпия режимінің рөлі айрықшаланып, ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету – Қазақстан Республикасының егеменді дамуының басты шарты, ұлттық қауіпсіздіктің құрамдас бөлігі болып табылатыны көрсетілген. Ақпараттық қауіпсіздік – мемлекеттік ақпараттық ресурстардың, сондай-ақ ақпарат саласында жеке адамның құқықтары мен қоғам мүдделері қорғалуының жай-күйі. Автор, заңмен қорғалатын құпиялар, ақпараттарды ашық және жабық түрлерге бөлуді принциптерге негіздеп, мемлекеттік құпиялар болып табылатын мәліметтер көздерінің деректеме түрлерін берген. Қазақстан Республикасының лауазымды адамына немесе азаматына мемлекеттік құпияларға рұқсат етуден бас тарту үшін негіз болып табылатын, мемлекеттік құпияларға рұқсат етілген немесе бұрын рұқсат етілген тұлғалар, мемлекеттік мүдделерді қамтамасыз ету үшін, құқықтары уақытша шектелуі туралы, мемлекеттік құпияларды қорғау саласындағы бірыңғай саясатты арнайы уәкілетті орган атқаратыны толыққанды баяндалған.

«Әкімшілік-құқықтық даулар: жалпы мәселелері» атты төртінші тарауда әкімшілік-құқықтық даулар түсінігі, әкімшілік-құқықтық даулардың мазмұны, әкімшілік-құқықтық даулардың түрлері және оларды жіктеу тәсілдері қарастырылған. Әкімшілік-құқықтық даулар түсінігінің теориялық мазмұнын автор И.Т. Тарасов, И.М. Зайцев, А.Б. Зеленцов, Н.В. Сухарева, А.А. Демин, Н.Ю. Хаманева, Е.Б. Лупарев және А.В. Агаповтың тұжырымдамаларына талдау жасай отырып, ашып көрсеткен. Посткеңестік кезеңдегі Қазақстандағы (КСРО тарауынан кейінгі қалыптасқан басқа мемлекеттерде де) азамат және мемлекет арасындағы қатынастардың негізінің өзгеріске ұшырауына байланысты, әкімшілік-құқықтық даулар мәселесінің өзектілігі артты, ал осы институт әкімшіліктанушы ғалымдардың зерттеу көзіне айналды. Әкімшілік-құқықтық дауларға арналған зерттеулерде «әкімшілік-құқықтық дау» және «басқару дауы» терминдері арасындағы айырмашылықтар қарастырылады, өйткені олар көп жағдайларда синоним ретінде қолданылады. Шындығын-

да барлық басқару қызметін (тар мағынадағы) әкімшілік-құқықтық қызмет деп қарастыруға болмайды, ал барлық басқару (әкімшілік) дауын әкімшілік-құқықтық дауға жатқызуға болмайды. Заң шығармашылығында және құқық қолдану тәжірибесінде жалпы теориялық жетістіктерді қолдану қажеттігіне байланысты әкімшілік-құқықтық даудың қолданыстағы тұжырымдамаларына сәйкес, әкімшілік-құқықтық дау «мемлекеттік басқару саласындағы мүдделердің қайшылықтарына байланысты немесе органдардың және мемлекеттік-билік басқару уәкілеттілігі берілген лауазымды тұлғалардың ұйымдастыру қызметтерінің заңдылығы бойынша көзқарастардың қайшылығынан туындаған тараптардың тартыстарымен сипатталатын кешенді материалдық іс жүргізу әкімшілік құқықтық қатынастарының түрі» деп анықталады.

Монографияның бесінші тарауы «Әкімшілік іс жүргізу құқығы» деп аталады. Автордың әкімшілік іс жүргізу құқығының мәні туралы ізденістері М.С. Студеникина, В.П. Сальников, А.П. Корнев еңбектеріне негізделген. Мәселен, автор әкімшілік іс жүргізу құқығының ерекшеліктерін қарастыра отырып, оның жалпы және арнайы іс жүргізу нормалары негізінде белгілі бір категориядағы істерді шешу бойынша әкімшілік қызметтің ерекше түрі екені жөнінде түйін жасайды. Әкімшілік-юрисдикциялық процесіндегі іс жүргізу түрлерін анықтап, әкімшілік іс жүргізу құқығының нормаларын қарастырады. Мазмұны бойынша әкімшілік іс жүргізу нормалары 4 топқа бөлінетінін: 1) әкімшілік құқық шығармашылығын қамтамасыз ететін; 2) жедел-әкімшілік, құқық беру қызметін қамтамасыз ететін; 3) әкімшілік юрисдикцияны қамтамасыз ететін; 4) әкімшілік процестің ешқандай түріне жатпайтын. Заңды күші бойынша әкімшілік іс жүргізу нормалары түрлі деңгейдегі мемлекеттік билік органдары шығарған ережелерге бөлінеді, әрі әкімшілік өндіріс түрлері бойынша ажыратылады.

Келесі «Қазақстан Республикасындағы әкімшілік іс жүргізу мәселелері» атты алтыншы тарауда Қазақстан Республикасындағы әкімшілік соттар: теория және тәжірибе мәселелері, Қазақстан Республикасындағы әкімшілік процестің мазмұны, түрлері, негізгі институттары және жүзеге асырылу принциптері, Қазақстан Республикасының әкімшілік жауапкершілік институтының даму мәселелері жан-жақты қарастырылған. Қазақстандағы сот төрелігі жалпы юрисдикциясы тек соттармен ғана жүзеге асырылады. «Қазақстан Республикасының сот

жүйесі мен судьялардың мәртебесі туралы» конституциялық заңның қабылдануы соттар тәуелсіздігінің кепілдіктерін өмірге келтірді, судьялардың әлеуметтік және құқықтық қорғалуын нығайтты, мамандандырылған соттарды енгізуге мүмкіндік берді. Монографияда пост-кеңестік мемлекеттердің құқықтық және сот жүйесінің өзекті мәселелерінің бірі – әкімшілік соттар институтын енгізудің қажеттілігі туралы мәселе қозғалған. Бұл мәселе айналасындағы Ресей құқықтанушыларымен қатар отандық Б.Ж. Абдраимов, А. Таранов сияқты құқықтанушылардың көзқарастары келтіріліп, демократиялық қоғамға әкімшілік соттардың қажеттілігі туралы қорытынды жасалады. Әкімшілік-юрисдикциялық процестегі іс жүргізулердің көпшілігін іс жүргізудің басқа тұлпаттамасының шеңберінде қарастыру керек. Мамандар әкімшілік процестің принциптерінің толық тізбесін құруға талпыныс жасап келгенімен, белгілі бір құрамы әлі күнге дейін анықталмаған. Осы мәселе туралы зерттеу монографияның бірінші тарауында да қозғалған.

Сот тәжірибесінің қорытылуы құқық қолдану және құқық шығармашылығы қызметінде атқаратын маңызы зор. Оларға талдау жасалынбай, соттардың қызметі, заңның қызметі, заң ғылымының дамуы мүмкін емес. Сот тәжірибесінің қорытылуын әкімшілік процестің кең мағынасындағы әкімшілік іс жүргізу нормаларының қайнар көздері ретінде қарастыруға болады. Осы тарауда әкімшілік деликтілік процедураларындағы сот юрисдикциясының болуы, материалдық әкімшілік деликтілік заңнаманың эклектикалығы, әкімшілік жауапкершілік субъектілерінің жеткіліксіздігі, кінәсіздік презумпциясының бұзылуы, әкімшілік жазаланатын іс-әрекеттерді анықтау кезіндегі заңдылық принциптерінің бұзылуы, әкімшілік-деликтілік іс жүргізудегі формализм және төрешілдік, әкімшілік қамауға алынған тұлғаларды ұстау орнын анықтаудың ішкі істер органдарына ведомстволық бағыныстылығы, т.б. өзекті мәселелер кең зерттелген.

Жетінші «Қазақстан Республикасындағы әкімшілік юрисдикцияның іс жүргізу түрлері» тарауында ҚР әкімшілік-құқықтық қатынастарға қатысты әкімшілік юрисдикцияның түсінігі мен мазмұны, ҚР әкімшілік юрисдикция принциптері, әкімшілік юрисдикциялық іс жүргізу түрлері зерттелген. Құқық қолдануға ұйымдасқан тұрақтылық қасиеті тән болғандықтан, ал құқықты қолдану актілерінің негізінде уәкілетті

органдардың ұйымдастырушылық және реттеуші қызметі іске асырылатындықтан, құқық қолдану қызметінің жіктемесін құқық жүктейтін және әкімшілік-юрисдикциялық деп қарастыру дұрыс. Әкімшілік-юрисдикциялық қызмет арнайы уәкілетті органдардың бекітілген тәртіппен әкімшілік деликтер мен құқық бұзушылықтарды қарастыру және шешім шығару қызметімен сипатталатын құқық қолдануының бір түрі. Қарастырылған барлық пікірлер азаматтық істерді қарастыру және шешудің сотқа және іске қатысушы тұлғалар үшін міндетті, заңмен бекітілген тәртіп екенін көрсетеді. Іс жүргізу ұғымының заң санатының бірыңғай түсінігі қалыптаспағанын байқауға болады. Бұл өз ретінде оның ғылыми санат ретінде қолданылуын қиындатады. Әкімшілік іс жүргізу түрлерін зерттеуде автор Ресей ғалымдары В.Д. Сорокин, Н.А. Чечина, В.С. Основин, А.Т. Боннер, С.В. Курылев, В.М. Горшенев, Ю.М. Козлов еңбектеріне талдау жасап, Қазақстан Республикасындағы әкімшілік юрисдикция принциптері: заңдылық принципі, объективті (материалдық) ақиқат принципі, жарыстастық принципі, тараптардың теңдігі принциптері, мемлекеттік тілде іс жүргізу принциптерінің рөлін қарастырған. Әкімшілік-юрисдикциялық іс жүргізу түрлерін Н.Г. Салищева, А.Ю. Якимов, Д.Н. Бахрах, А.П. Алехин, И.В. Панованың ғылыми тұжырымдамаларына сүйене отырып, анықтаған. Монографияның соңғы тарауында сонымен бірге әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы іс жүргізу, тәртіптік жауапкершілік бойынша іс жүргізу мәселелері кең қарастырылған.

Монография Қазақстан Республикасының әл-Фараби атындағы ҚазҰУ, Қ. Жұбанов атындағы Ақтөбе мемлекеттік университеті, Х. Дулати атындағы Тараз мемлекеттік университеті, Шымкент мемлекеттік педагогикалық институты, М. Сапарбаев атындағы ОҚПИ жоғары оқу орындарының оқу процесіне қолданылуға ұсынылды. М. Әуезов атындағы ОҚМУ-нің «Заңтану» факультетінің «Халықаралық құқық», «Ұлттық қауіпсіздік мәселелері» пәндері бойынша лекция және практика сабақтарына енгізілді.

Балабиев Қайрат Рахымұлының ғылыми еңбегі қазіргі заман талаптарына сәйкес. Оның 2012 жылы жарық көрген «Қазақстан Республикасының әкімшілік – іс жүргізу құқығы: жағдайы мен мәселелері» атты монографиясының өскелең ұрпаққа мемлекетіміздің дамуы мен күшеюіне өз үлестерін қосуға, білім мен ғылымға деген ынталарын арттыруға қосар үлесі мол.