

**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ
ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ
ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ
ҰСЫНЫСТАР**

**ӘКІМШІЛІК
ПРОЦЕДУРАЛАР ЖӘНЕ
ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСС**

2021



**ҚАЗАҚСТАН
РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ
ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ
ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ
ҰСЫНЫСТАР**

**ӘКІМШІЛІК
ПРОЦЕДУРАЛАР ЖӘНЕ
ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСС**

**Алматы
2021**

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА
АЛЬТЕРНАТИВТІ ҰСЫНЫСТАР. ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕДУРАЛАР ЖӘНЕ ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСС —
Алматы, 2021 — 11 Б.



Бұл басылым Сорос-Қазақстан Қорының қаржылық қолдауымен «Қоғамдық бастамалар үшін демократиялық тәжірибелердің ортақ кеңістігі: демократиялық саяси тәжірибелер мен механизмдерді дамыту бойынша шешімдер қабылдауға азаматтық қоғамның қатысуына жәрдемдесу» жобасы аясында шығарылды. Бұл басылымның мазмұны авторлардың көзқарасын көрсетеді және міндетті түрде Қордың көзқарасын білдірмейді.

Барлық материалдар пайда табумен байланысты емес әлеуметтік мақсатта пайдаланылады.

© Құқықтық саясатты зерттеу орталығы

I. 2010–2020 ЖЫЛДАРҒА АРНАЛҒАН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ІСКЕ АСЫРЫЛУЫНА ҚЫСҚАША ТАЛДАУ

1. 2010–2020 жылдарға арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында Қазақстандағы мемлекеттік басқару жүйесін дамыту контекстінде әкімшілік рәсімдерді жетілдіру қарастырылды. Атап айтқанда, келесілер ұсынылды:

- азаматтардың мемлекеттік органдарға және мемлекеттік лауазымды тұлғаларға жүгінуінің әкімшілік тәртібі мен тетіктерін жетілдіру, оның ішінде электрондық үкімет арқылы мемлекет көрсететін қызметтер аясын кеңейту;
- азаматтар мен заңды тұлғалар мемлекеттік органдарға жүгінген кезде қағазсыз құжат айналымына кезең-кезеңімен көшу;
- әкімшілік құқықтың жаңа институты ретінде азаматтар мен ұйымдарға мемлекеттік қызмет көрсетудің жұмыс істеуін қамтамасыз ету үшін құқықтық негіз құру; мемлекеттік қызметтер көрсету стандарттарын толық енгізу; «бір терезе» принципі бойынша мемлекеттік қызметтердің кейбір түрлерін көрсету және халыққа қызмет көрсету орталықтары (ХҚКО) қызметінің құқықтық негіздерін қалыптастыру.

2. Әкімшілік іс жүргізу құқығын дамыту контекстінде 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасында жеткілікті деңгейде анықтылық болмады.

Бұл әкімшілік құқық бұзушылық туралы істерді және азаматтар мен мемлекет арасындағы жария-құқықтық дауларды шешу шеңберіндегі іс жүргізудің өзара байланысы туралы ұзақ талқылауларға әкелді. Тұжырымдама мыналарды қамтыды:

- әкімшілік іс жүргізу құқығын дамытудың ең жоғарғы шегі ретінде әкімшілік рәсімдік-процестік кодексті қабылдау;
- әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы нақты істерді шешу тәртібін заңнамалық реттеу мәселелерінің өзектілігін ескере отырып, әкімшілік іс жүргізу заңнамасын реттеудің мәнін анықтау қажеттілігі;
- мемлекет пен азамат (ұйым) арасындағы жария-құқықтық қатынастардан туындайтын құқық туралы дауларды шешетін әкімшілік сот төрелігін дамыту жағдайында жария-құқықтық сипаттағы қақтығыстарды шешу тәртібін процессуалдық оқшаулау және заңдастыру (*«әкімшілік іс жүргізу қылмыстық және азаматтық сот ісін жүргізумен қатар сот төрелігін жүзеге асырудың толыққанды нысанына айналуы тиіс»*).

3. Тұжырымдаманы бекіту кезінде Қазақстанда жеткілікті жалпы ережелерді қамтитын және жеке тұлғалар мен мемлекет арасындағы қатынастар саласын сапалы реттеу үшін жеткіліксіз бірнеше әкімшілік және іс жүргізу заңдары болды («Әкімшілік рәсімдер туралы» 2000 жылғы, «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» 2007 жылғы заңдар). Соттарда жария құқықтық дауларды шешу тәртібі 1999 жылғы Азаматтық іс жүргізу кодексімен реттелді («арнайы іс жүргізу» санаты реттеу үшін пайдаланылды). 2015 жылғы жаңа Азаматтық іс жүргізу кодексінде бұл тәсіл сақталды.

4. Әкімшілік рәсімдерге келетін болсақ, 2016 жылдан бастап мемлекеттік органдардың және олардың лауазымды тұлғаларының шешімдеріне, әрекеттеріне немесе әрекетсіздігіне шағымданудың нақты әкімшілік (соттан тыс) тәртібі қарастырылған. Заң орталық және жергілікті атқарушы органдардың функцияларын бәсекелес ортаға беру мүмкіндігін де қарастырды. Ол үшін әртүрлі формаларды қолдануға болады: аутсорсинг; мемлекеттік тапсырма; мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс; пайдаланушылар есебінен жіберу;

міндетті мүшелік (қатысу) негізінде өзін-өзі реттеуді енгізу («Әкімшілік рәсімдер туралы» Заңға 2019 ж. толықтырулар). Дегенмен, әлемдік тәжірибеде өкілеттіктерді беру (беру) ережелері дәстүрлі түрде әкімшілік рәсімдердің бөлігі болып табылмайтынын атап өткен жөн.

5. 2013 жылы «Мемлекеттік қызметтер туралы» Заң қабылданып, тұжырымдамаға сәйкес әкімшілік құқықтың жаңа институты ретінде мемлекеттік қызметтердің жұмыс істеуін қамтамасыз етудің құқықтық негізі қалыптасты (бұған дейін мемлекеттік қызметтерді көрсету «Әкімшілік рәсімдер туралы» Заңмен үстіртін негізде реттелген болатын). Заң көптеген мемлекеттік қызметтерді көрсетудің «бір терезе» принципін бекіп, халыққа қызмет көрсету орталықтарының қызметінің құқықтық нормаларын және электрондық үкімет арқылы электрондық нысанда мемлекеттік қызметтерді көрсету мүмкіндігін қарастырды¹. Уақыт өте келе (2019 жылы) заң «бір өтініш» принципімен толықтырылды, яғни бір өмірлік жағдайды шешу үшін бір өтініш негізінде көрсетілетін бірнеше мемлекеттік қызметтердің жиынтығын көрсету. Сондай-ақ, заңда барлық мемлекеттік қызметтерді нақты стандарттау талабы енгізілді.

ХҚКО-ны электронды үкіметпен біріктіру мемлекеттік қызметтерді көрсетуді жеделдетіп қана қоймай, сондай-ақ мұндай қызметтерді көрсетудің экстерриториалдылығына кезең-кезеңімен көшуді қамтамасыз етуге мүмкіндік берді (жеке тұлғаның тұрғылықты жеріне/орналасқан жеріне сілтеме жасамай-ақ). Кейбір қызметтер толық автоматтандырылған (қағазсыз) режимде ұсыныла бастады.

Сонымен қатар, электронды жүйелердің жұмысы әрқашан мінсіз бола бермейді. Бұл өз кезегінде ХҚКО-ның да, электронды үкімет құралдарының да жұмысында жиі ақауларға әкеледі.

6. Соңғы онжылдықта жеке тұлғалардың мемлекеттік органдармен және жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен байланысу әдістері кеңейтілді. Электронды түрде, бейне хабарлама түрінде (Халыққа қызмет көрсету орталығындағы арнайы кабинада жазылған) немесе бейнеконференция арқылы байланысуды пайдалана отырып, онлайн қабылдау кезінде өтініш беру мүмкіндігі енгізілді.

7. Қазақстан интернет-инфрақұрылымын дамытуда және онлайн технологияларды пайдалана отырып, мемлекеттік қызметтерді көрсетуде серпіліс жасады. Дүниежүзілік банктің мәліметі бойынша, 2010 жылдан 2019 жылға дейін Қазақстанда интернеттің енуі 2,5 еседен астам өсті. Мәселен, егер 2010 жылы Интернетті жеке пайдаланушылар саны небәрі 32% болса, 2019 жылға қарай ол өсіп, халықтың 82% құрады (бұл Ресей Федерациясындағымен бірдей және Қазақстан көршілес басқа елдермен салыстырғанда айтарлықтай көп)².

Онлайн режимінде көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің сапасы мен санын арттыру; инфрақұрылымды кеңейту және білім сапасы мен жалпы халықтың цифрлық сауаттылығын арттыра отырып, 2020 жылы Қазақстан БҰҰ электрондық үкіметті дамыту индексі (EGDI)³ бойынша әлемдік рейтингте 29-шы орынды иеленді.

Мұндай табыстарға 2015 жылғы жаңа редакциядағы «Ақпараттандыру туралы» Заңның және «Цифрлық Қазақстан» (2018–2022) мемлекеттік бағдарламасының жүзеге асырылуының арқасында қол жеткізілді.

¹ Халыққа қызмет көрсету орталықтары мен электронды үкімет жүйесі 2007 жылдан бастап енгізіле бастады.

² Individuals using the Internet (% of population) — Kazakhstan. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS?locations=KZ>.

³ БҰҰ зерттеуі: 2020 Электрондық үкімет. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20-%20Russian.pdf>.

8. Әкімшілік сот ісін жүргізу түріндегі әкімшілік сот төрелігінің толыққанды жүйесін енгізудің алдында ұзақ талқылаулар өткізілді. 2010–2020 жылдарға арналған Құқықтық саясат тұжырымдамасының әкімшілік процеске және мамандандырылған әкімшілік соттардың (жеке тұлғалар мен әкімшілік органдар арасындағы даулардың орнына әкімшілік құқық бұзушылық туралы істерді қараған) болуына қатысты біршама эклектикалық ережелері гибриді Әкімшілік іс жүргізу кодексінің жобасын жасауға әкеліп соқты. Оған қарсы айтылған әділ сыннан кейін мұндай кодекстің келесі жобасында қазірдің өзінде тек әкімшілік іс жүргізу нормалары қарастырылған.

9. Реттеу тақырыбын он жыл бойы талқылаудан кейін әкімшілік рәсімдер мен әкімшілік іс жүргізуді реттеуді біріктіретін 2020 жылғы Әкімшілік процедуралар және сот ісін жүргізу кодексі қабылданды. Ол жеке тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы, әкімшілік іс жүргізу туралы нормаларды, сондай-ақ ерекше талап қою өндірісінің бұрын қолданылған азаматтық іс жүргізу нормаларын қайта түсіндірді және кодификациялады.

Әкімшілік рәсімдер және әкімшілік сот ісін жүргізу нормаларын бір заңға (кодекске) біріктірудің мұндай тәсілі әлемдік тәжірибеде кең таралмаған. Бірақ, дегенмен де мұндай тәсіл кейбір елдерде (Нидерланды, Болгария және т.б.) кездеседі.

Бұл ретте кодекске «ішкі әкімшілік рәсімдер» туралы ережелерді енгізуді негізді деп санауға болмайды (кодекске 2-бөлім). Өйткені әлемдік тәжірибеде әкімшілік іс жүргізу мемлекеттік басқару шеңберіндегі ішкі қатынастарды емес, жеке тұлғалардың әкімшілік органдармен қарым-қатынастарын қамтиды. Әкімшілік органдардың құзыретін нормативтік реттеу, өкілеттіктерді беру (беру), қызметті жоспарлау, құжат айналымы, ішкі бақылау және т.б. басқа заңдармен, атап айтқанда, тиісті органдардың мәртебесі туралы заңдармен жүзеге асырылуы керек.

10. Әкімшілік рәсімдер саласында жаңа кодексте бірқатар пайдалы жаңа өзгерістер қарастырылған:

- қолайлы әкімшілік актілерді қабылдаудың оңайлатылған тәртібі қарастырылған;
- әкімшілік орган ауыртпалық туғызатын әкімшілік актіні қабылдау мүмкіндігі болған жағдайда, сондай-ақ мұндай актіні шағымданған жағдайда тұлғаның тыңдалу құқығын қамтамасыз етуі тиіс;
- ауыртпалық әкелетін әкімшілік актілерді қабылдау кезінде әкімшілік орган өзі қабылдаған шешімдерді анық және нақты негіздеуге міндетті;
- қабылданған актінің жоғары тұрған органға сотқа дейінгі шағымын сақтау, әдетте, кейіннен сотқа шағымданудың міндетті шарты болып табылады.

11. Жария-құқықтық сипаттағы дауларды әкімшілік іс жүргізу тәртібімен шешу кезінде әкімшілік сот төрелігінің келесідей маңызды принциптері де енгізілді:

- дәлелдеу ауыртпалығы әдетте әкімшілік органға жүктеледі;
- сотқа ex officio (соттың белсенді рөлі принципі) әрекет етуге өкілеттік берілген, атап айтқанда: процеске қатысушылардың түсініктемелерімен, мәлімдемелерімен шектелмей, өз бастамасы бойынша дәлелдемелерді жинау және істің мән-жайын зерттеу; тараптар ұсынған аргументтер мен дәлелдер; шағымдарда жіберілген ресми қателерді жоюға сәйкес мақсатқа сай мәлімдемелерді тұжырымдауға, толық емес нақты мәліметтерді қосуға көмектесу; және т.б.;
- жария-құқықтық дауды шешу кезінде сот әкімшілік органдардың шешімдерінің/әрекеттерінің заңдылық принципіне сәйкестігін ғана емес, сонымен қатар әділдік,

пропорционалдылық, құқықтардың басымдылығы, формальды талаптарды теріс пайдалануға тыйым салу және т.б. принциптерге сәйкестігін тексереді;

- сот үкімін орындамаған сотталушыға ақшалай айыппұл салу мүмкіндігіне ие бола отырып, сот үкімнің орындалуын бақылайды.

12. Әкімшілік сот ісін жүргізудің енгізілуі сот жүйесінде өзгерістерге әкелді. Бұрынғы мамандандырылған әкімшілік соттар олардың мақсатына сәйкес әкімшілік құқық бұзушылық туралы істер бойынша соттардың атауын алған. Бұл ретте бірінші инстанция деңгейінде мамандандырылған әкімшілік соттарды құру және жария-құқықтық дауларды шешу үшін жоғары тұрған соттарда тиісті мамандандырылған алқалар (коллегиялар) құру туралы шешім қабылданды.

II. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІНГІ ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТТЫҢ ЖАҢА ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА СЫНИ ШОЛУ

1. 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасының жобасында Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекстің қабылдануы әкімшілік құқық дамуының жаңа кезеңінің бастамасы болды деп көрсетілген, сондай-ақ осы саланы одан әрі жетілдірудің екі бағыты айқындалған. Біріншіден, сыбайлас жемқорлықтың орын алу себебі ретінде әкімшілік дискрецияға (дискрецияға) деген көзқарасты жан-жақты зерделеу ұсынылады. Мұқият сот бақылауындағы әкімшілік дискреция (дискреция) тиімді мемлекеттік басқаруға ықпал ететін тиімді тетікке айналатыны мойындалды.

Екіншіден, жария-құқықтық даулардың қалған түрлерін қарауды кейіннен әкімшілік юрисдикцияға бере отырып, азаматтық юрисдикциядан алып тастау мүмкіндігін пысықтау ұсынылады.

Мұндай шараларды қысқа мерзімде қолдануға болады және оларды 2030 жылға дейін жетуге болатын мақсат деп санауға болмайды.

2. Біздің ойымызша, жаңа тұжырымдама жобасының ережелері тереңірек зерттеуді қажет етеді. Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекстің қабылданып, қолданысқа енгізілуі Қазақстандағы әкімшілік құқықтың дамуындағы елеулі жетістік және жаңа кезең екені сөзсіз. Шын мәнінде, жаңа саясат циклі басталды, онда табыстар болады, бірақ жаңа проблемалар да туындауы мүмкін. Сондықтан, жаңа кодекстің қай ережелері тиімді, қайсысы жетілдіруді қажет ететінін түсіну үшін жаңа кодексті қолдану тәжірибесін жүйелі және мұқият бақылау қажет. Осы тұрғыда ЕҚЫҰ-ның әкімшілік сот төрелігін бақылау әдістемесі пайдалы болуы мүмкін және ол Қазақстанның қажеттіліктеріне бейімделуі керек⁴. Мұндай мониторинг жүргізу кезінде құзыреттілік пен объективтілік принциптерін іске асыруды қамтамасыз ете алатын қоғамдық ұйымдардың мониторингін жүзеге асырудағы маңызды рөлді мойындау керек.

3. Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс нормаларының қолдану тәжірибесін ескере отырып, одан әрі нақтылау барысында Венеция комиссиясының⁵ және ЕҚЫҰ Демократиялық институттар және адам құқықтары жөніндегі бюросысының сараптамасының

⁴ Сот процестерінің мониторингі. Практиктерге арналған анықтамалық нұсқаулық. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/0/102519.pdf>. Әкімшілік әділет мониторингі бойынша нұсқаулық. URL: <https://www.osce.org/ru/odihr/108280>.

⁵ Венеция комиссиясының 2018 жылғы 19–20 қазандағы 116-шы жалпы отырысында қабылданған Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі бойынша қорытындысы (CDL-AD (2018)020). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)020-e).

қорытындыларына⁶ жаңаша көзқараспен қарау орынды болып табылады. Соның ішінде, төмендегідей ұсыныстарға назар аудару керек.

Әкімшілік рәсімдерге қатысты:

- олардың алдын-алуға болмайтын ерекшеліктерді нақты көрсете отырып, оларға әкімшілік рәсімдердің стандарттарын қолдану мақсатында салалық заңнамада белгіленген әкімшілік рәсімдерді Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексімен үйлестіру;
- осы кодекстің мәнінен әкімшілік органдар арасында өкілеттіктерді бөлу мәселелері және мемлекеттік басқарудың өзге де ішкі мәселелерін алып тастау;
- әкімшілік келісім-шарттар институтын (әкімшілік актілермен қатар мемлекеттік басқарудың ықтимал құралдарының бірі) Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс шеңберінде реттеу мәселесін қарастыру;
- әкімшілік актілердің дұрыс негізделуіне қойылатын талаптарды кодексте нақтылау;
- қолайсыз әкімшілік актіне шағымдану немесе сот тәртібімен қарау тәртібі мен мерзімдері туралы нұсқауларды енгізу туралы талапты енгізу;
- әкімшілік сот өкілеттігінің қолданылуына бақылауды жүзеге асыру, қиянатқа жол бермеу және биліктің әкімшілік құқықтың шектен шығуы жағдайларын толығырақ түсіндіру;
- әкімшілік актілердің күшіне ену мерзімдерін және оларды орындау, оның ішінде мәжбүрлеп орындау тәртібін жан-жақты реттеу.

Әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысты:

- топтық әрекеттерге мүмкіндік беретін стандарттар мен ережелерді әзірлеуді қарастыру;
- прокурорды әкімшілік сот ісін жүргізу қатысушыларының қатарынан шығару;
- заңға тәуелді актілерге талап қоюды сотта даулау және қарау ерекшеліктерін реттеу;
- жекелеген судьялар мен соттардың тәуелсіздігін шектемей, заңның біркелкі қолданылуын қамтамасыз ететін түрлі механизмдерді құру.

4. Жаңа процессуалдық кодекстің енгізілуімен талап-арыздардың жекелеген санаттарын қарау үшін тиісті юрисдикцияны (азаматтық немесе әкімшілік) анықтауда проблемалар туындайды. Бұл — заңды құбылыс, өйткені заң шығарушыға даулы қатынастардың барлық ықтимал нұсқаларын және талаптардың мазмұнын болжау қиын. Бұл ретте, сот тәжірибесінде қарама-қайшы түсіндірулердің болуын болдырмау маңызды болып табылады.

Мұндай түсіндірулердің алдын алу үшін істің тиісті соттылығына (тануына) қатысты Жоғарғы Соттың пилоттық шешімі институтын енгізу мәселесін қарастырған жөн. Бұл институтты заңның әртүрлі және сәйкес келмейтін қолдануына жол бермеу үшін жаңа заңнаманы қолданудан туындайтын сот процестерінің толқынында да қолдануға болады.

Сондай-ақ процессуалдық заңнама арқылы «бір құқықтық мәселе (дау) — бір сот талқылауы» тәсілін енгізу өте маңызды. Бұл тараптар бір құқықтық мәселені әртүрлі соттарда және

⁶ 2021 жылғы 16 наурыздағы №JUD-KAZ/397/2020 Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексін іске асыру тұжырымдамасы туралы қорытынды. URL: https://www.legislationline.org/download/id/9041/file/KAZ_%20Opinion%20Concept%20Note%20Admin%20Process%20and%20Procedure_rus.pdf.

әртүрлі сот ісін жүргізу ережелері бойынша талап-арыздарды басқаша мазмұндау арқылы шешуге тырысатын жағдайларды болдырмайды.

5. Сот шешімдерін қайта қарау институтын, ең алдымен, прокурордың наразылығы және екінші кассациялық қарау түріндегі іс жүргізу заңдарында қалып қойған қадағалау тәртібімен қайта қарауды жою арқылы жетілдірген жөн. Бұл мәселе азаматтық және әкімшілік сот ісін жүргізуге де тән, ол құқықтық айқындық пен сот билігінің тәуелсіздігі принципіне нұқсан келтіреді. Сондай-ақ, жария-құқықтық даулар бойынша құқықтық анықтыққа тезірек қол жеткізу үшін сот шешімдеріне шағымдану мерзімін қысқартқан жөн.

6. Соттың сот шешімдерінің орындалуын бақылауына келетін болсақ, сот шешімін орындамағаны үшін әкімшілік орган басшысының жауапкершілігін дербестендірген жөн. Сот шешімін орындамағаны үшін төленетін ақшалай айыппұл іс жүзінде әкімшілік органдарды қаржыландыратын салық төлеушілерге ауыртпалық болмай, мұндай айыппұлды өз қаражатынан төлеуге міндетті жауапты лауазымды тұлғаларға жүктелуі тиіс. Бұл ретте, сот шешімін орындауды кешіктіргені үшін талапкерге өтемақы ретінде ақшалай айыппұлды немесе оның белгілі бір бөлігін пайдаланған жөн.

III. 2030 ЖЫЛҒА ДЕЙІН ҚҰҚЫҚТЫҚ САЯСАТ ТҰЖЫРЫМДАМАСЫНЫҢ ЖОБАСЫНА ЕНГІЗІЛЕТІН ҰСЫНЫСТАР

ӘКІМШІЛІК РӘСІМДЕР ЖӘНЕ ӘКІМШІЛІК ПРОЦЕСС

2021 жылғы ағымдағы жағдай

2021 жылы Қазақстан сапалы жаңа Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексін енгізу нәтижесінде әкімшілік рәсімдерді реттеуді қамтамасыз еткен және азаматтық процестен оқшауланған әкімшілік құқық саласындағы жаңа саясат цикліне енді.

Кодексте жеке тұлғалар мен мемлекеттік басқару органдарының өзара іс-қимылының жаңа принциптері, әкімшілік органдармен қарым-қатынаста мұндай тұлғалардың мүдделерін қамтамасыз ету механизмдері енгізілген, сондай-ақ адам құқықтарын, құқықтық принциптерді және басқа да нормаларды сақтау тұрғысынан атқарушы билік пен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының соттар алдындағы жауапкершілігін арттыруды көздейді.

Бірінші инстанция деңгейінде мамандандырылған әкімшілік соттар, сондай-ақ жоғары тұрған соттарда тиісті мамандандырылған құрамдар (коллегиялар) құрылуда.

Соңғы он жылда Қазақстан әкімшілік рәсімдерді цифрландыруда, атап айтқанда, мемлекеттік қызметтерді көрсетуде үлкен жетістіктерге жетті. Бірақ цифрландырудың әлеуеті әлі толық пайдаланылған жоқ.

2030 мақсаты

Жеке тұлғалар мен әкімшілік органдар арасындағы қатынастар тиімді, ашық және болжамды әкімшілік рәсімдер арқылы жүзеге асырылады. Мемлекеттік (әкімшілік) қызметтер тек қана электронды нысанда ғана ыңғайлы. Жария әкімшілікті бақылауды жүзеге асыратын тәуелсіз сот оның құқықтық түрде есеп беруін қамтамасыз етеді.

Бұл мақсатқа жетудің көрсеткіштері келесілер болып табылады:

- мемлекетке деген сенімнің жоғары деңгейі, мемлекеттік қызметтерге қанағаттанудың тұрақты жоғары рейтингі, әкімшілік сот төрелігін жүзеге асыру тетіктеріне сенімнің жоғары деңгейі (өлшеу әдісі — әртүрлі мақсатты топтарды социологиялық зерттеулер, пайдаланушылардың кері байланысын алу);
- әлемдік индекстерде құқықтық үстемдіктің және сыбайлас жемқорлықтың болмауының/оны жеудің әртүрлі аспектілерімен өлшенетін жоғары (немесе кемінде орташадан жоғары) сегментте орналасуы;
- ЖІӨ өсуі, Қазақстанның инвестициялық тартымдылығы.

2030 мақсатына қол жеткізу шаралары

Тиімді, ашық және болжамды әкімшілік процедуралар

- Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексте көзделген мемлекеттік қызметшілер мен басқа да қызметкерлерді оқыту бағдарламалары дайындалып, жүзеге асырылатын болады. Тренингте, атап айтқанда, халықаралық стандарттарды, рәсімдерге қатысушылармен достық мінез-құлық ережелерін, қажетті кіріспе және кейінгі тестілеуді қоса алғанда, әкімшілік рәсімдердің негіздері қамтылады.
- Салалық заңнамада белгіленген әкімшілік рәсімдер Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекске сәйкес әкімшілік рәсімдердің жалпы стандарттарына сәйкес жүзеге асырылуы тиіс. Кодекс оларды реттеу үшін қосалқы емес, негізгі мәнге ие болуы керек. Ерекшеліктер (салалық процедураның ерекшеліктеріне байланысты оларды болдырмау мүмкін емес) заңмен нақты белгіленуі керек.
- Әкімшілік органдар арасындағы өкілеттіктерді бөлу және ішкі рәсімдер мәселелері тұлғалардың әкімшілік органдармен қарым-қатынасының іс жүргізу аспектілері мен әкімшілік сот іс жүргізуді анықтайтын Әкімшілік іс жүргізу кодексінде емес, жеке заңнамамен реттелетін болады.
- Әкімшілік келісім-шарт институты Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс шеңберінде әкімшілік актімен бірге егжей-тегжейлі нормативтік құқықтық актілерге ие болады. Мемлекеттік басқару саласындағы шарттық қатынастар мүмкін болып қана қоймай, олардың орын алуы да орынды болып табылады. Әкімшілік актілер мен шарттардың күшіне ену мерзімдері, оларды орындау тәртібі, оның ішінде мәжбүрлеп орындау кодексте нақты айқындалатын болады.
- Әкімшілік актілерге қойылатын талаптар (әсіресе тұлға үшін қолайсыз) негіздеу жағынан нақтыланады — олар қабылдаудың нақты және заңды негіздерін, оның ішінде арыз берушінің дәлелдерін және басқа да дәлелдемелерге берілетін бағаны, сондай-ақ актіні шағымдану немесе сот тәртібімен қарау тәртібі мен мерзімдері туралы нұсқауларды қамтуы тиіс.
- Әкімшілік органдардың қолдануын жеңілдететін әкімшілік дискрецияны қолданудың алгоритмі, сондай-ақ соттың әкімшілік қарауды қолдануын бағалау алгоритмі әзірленеді. Мұндай алгоритмдерді енгізу үшін оларды заңнамалық түрде бекіту міндетті емес, олар нұсқаулық, көмекші нұсқау және/немесе электронды құрал түрінде ұсынылуы мүмкін. Ұзақ мерзімді перспективада жасанды интеллект әкімшілік дискрецияны толығымен алмастыра алмаса да, кем дегенде нақты жағдайларда дискрецияны дұрыс пайдалану үшін алдын ала негіздеме бере алатын болады.

- Орта мерзімді перспективада мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызметтерді көрсету саласындағы құжат айналымы толығымен электронды (қағазсыз) нысанға көшірілетін болады. Ұзақ мерзімді перспективада халыққа қызмет көрсету орталықтарының жұмыс істеу қажеттілігі жойылуы мүмкін, ал мемлекеттік органдардың фронт-офисі функциялары электронды үкімет арқылы жүзеге асырылатын болады.

Дамыған әкімшілік сот төрелігі

- Сот төрелігі академиясы барлық деңгейдегі, соның ішінде Жоғарғы Сотты қоса алғанда, әкімшілік судьяларды оқыту/олардың біліктілігін арттыру үшін кешенді курстар мен семинарларды құрып, жүзеге асыратын болады. Бұл курстар тек әкімшілік сот ісін жүргізу туралы заңнаманы ғана емес, сонымен қатар әкімшілік құқық негіздерін, халықаралық және шетелдік тәжірибені, әкімшілік сот төрелігінің қызмет етуінің озық тәжірибесін де қарастыратын болады. Зерттеу интерактивті әдістерді, атап айтқанда, кейс-стадилерді қолдану арқылы өтеді. Судьялардың әртүрлі әкімшілік сот төрелігі институттарының табиғаты мен адам құқықтарының әлеуетін түсінуіне, оларды азаматтық іс жүргізу институттарынан ажырата білуіне және оларды дұрыс қолдануды білуіне қол жеткізу өте маңызды болып табылады.
- Қазақстандағы әкімшілік сот төрелігінің жұмысына тұрақты мониторинг жүргізу әкімшілік тәжірибе мен әкімшілік сот ісін жүргізу тәжірибесін жетілдіруге ықпал етпек, сондай-ақ заңнамалық өзгерістерге бастамашылық жасау үшін дәлелдемелік база құрайтын болады.
- Процестік заңнама «бір құқықтық мәселе (дау) — бір сот талқылауы» тәсілін қолдауы тиіс. Бұл тәсіл бір құқықтық мәселені әртүрлі соттарда және әртүрлі сот ісін жүргізу ережелері бойынша талап-арыздарды басқаша мазмұндау арқылы шешуге тырысатын жағдайларды болдырмауға септігін тигізетін болады.
- Заңға тәуелді актілерді даулайтын талаптарды сотта қараудың ерекшеліктерін реттеу маңызды, өйткені мұндай әрекеттер көптеген адамдардың мүдделеріне әсер етеді және оларға зиян келтіруі мүмкін.
- Жоғарғы Соттың пилоттық шешім институтын енгізуді қарастырған жөн, яғни соттылығы/юрисдикциясы туралы мәселені немесе істі мәні бойынша бірінші инстанцияда Жоғарғы Соттың шешімін кейіннен осыған ұқсас істерді шешу үшін үлгі ретінде пайдалана отырып шешу. Бұл институт заңның біркелкі қолданылуына және құқықтық сенімділікке тез қол жеткізуге ықпал ететін болады.
- Прокурор әкімшілік сот ісін жүргізуде (сондай-ақ азаматтық сот ісін жүргізуде) соттың қызметін қадағалауды жүзеге асырмауы керек. Прокурор заңда көзделген ерекше жағдайларда әкімшілік процесте мемлекеттің заңды өкілі ретінде әрекет ете алады. Дәлелді себептермен өз бетінше өкілдік ете алмайтын тұлғалардың мамандандырылған қызметтерден, омбудсменнен және/немесе тегін заң көмегі жүйесінен қолдау алуға мүмкіндігі болуы керек. Сондай-ақ прокурорлық наразылық пен қайталама кассациялық қадағалау түріндегі бұрынғы қадағалау өндірісінің элементтерінен сотта қадағалау институтын тазарту маңызды.
- Дау тудырған қоғамдық-құқықтық қатынастарда құқықтық анықтыққа тезірек қол жеткізу үшін сот шешімдеріне шағымданудың қысқа мерзімдерін белгілеген жөн.
- Әкімшілік орган басшысының әкімшілік іс бойынша сот шешімін орындау жауапкершілігін заңнамалық өзгерістер арқылы дербестендірген жөн. Бұл ретте сот шешімін орындамағаны үшін ақшалай өсімпұл (немесе оның белгілі бір бөлігі) талапкерге орындауды кешіктіргені үшін өтемақы ретінде пайдаланылатын болады.

- Егер оны сот заңсыз деп таныған жағдайда, көптеген әкімшілік істерге қатысты мәселелер бойынша соттық жария-құқықтық дауды түпкілікті шешу әкімшілік тәжірибенің өзгеруіне әкелуі керек. Яғни, сот шешімімен әкімшілік орган белгілі бір іс бойынша ғана емес, келешекте басқа да істер бойынша құқық бұзушылықты жою бойынша жалпы шараларды қабылдауға міндеттелуі мүмкін.

2021 жылдың маусымы