

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ БАС ПРОКУРАТУРАСЫ
ЖАНЫНДАҒЫ ҚҰҚЫҚ ҚОРҒАУ ОРГАНДАРЫ АКАДЕМИЯСЫ

ЖОҒАРЫ ОҚУ ОРНЫНАН КЕЙІНГІ БІЛІМ БЕРУ ИНСТИТУТЫ

ЖАҒАБАЕВ ФАЙЗУЛЛА РАХМЕТҰЛЫ

Әкімшілік юстициядағы прокурорлық
қадағалаудың өзекті мәселелері

«7М12303 – Құқық қорғау қызметі» бағдарламасы бойынша
ұлттық қауіпсіздік және әскери іс магистрі дәрежесін алуға
диссертация

Ғылыми жетекші:
Жоғары оқу орнынан кейінгі
білім беру институтының
Жалпы заң пәндері
кафедрасының доценті
Р.А. Амерханов
заң ғылымдарының
кандидаты, кіші әділет
кеңесшісі

Қосшы қ., 2025 ж.

ТҮЙІНДЕМЕ

Диссертациялық жұмыста әкімшілік әділет аясында прокурорлық қадағалау актілеріне сот бақылауын жүзеге асырудың өзекті мәселелері қарастырылады.

Мұндай актілердің құқықтық табиғаты мен оларды әкімшілік соттарда даулау тәжірибесіне талдау жүргізілген. Прокурордың қатысуы міндетті әкімшілік іс санаттарын қайта қарау мәселесі қаралып, оның негізділігі зерттелген.

Зерттеу барысында бұл мәселелер әділсоттылықтың халықаралық стандарттарын ұстанып, қоғам мен мемлекеттің мүдделерін қорғау тұрғысында, сондай-ақ ұлттық құқықтық жүйе және құқық қолдану тәжірибесінің ерекшеліктері ескерілген.

РЕЗЮМЕ

В диссертации исследуются актуальные вопросы судебного контроля за актами прокурорского надзора в контексте административной юстиции. Анализируется правовая природа таких актов, а также практика их обжалования в административных судах.

Особое внимание уделено оценке целесообразности пересмотра перечня категорий административных дел обязательной категории.

Рассмотрение данных аспектов осуществляется с учетом международных стандартов в сфере правосудия и защиты интересов общества и государства, а также с учетом особенностей национальной правовой системы и правоприменительной практики.

SUMMARY

This dissertation explores the pressing issues related to judicial review of prosecutorial oversight acts within the framework of administrative proceedings, with particular focus on submissions aimed at rectifying violations of legality.

The legal nature of such acts and the practice of challenging them in administrative courts are thoroughly analyzed. Special attention is given to the assessment of the advisability of revising or expanding the list of administrative cases in which the prosecutor's participation is mandatory.

These issues are examined through the lens of international legal standards in the field of justice and human rights, while also taking into account the specific characteristics of the national legal system and law enforcement practices.

МАЗМУНЫ

БЕЛГІЛЕР ҚЫСҚАРТУЛАР.....	4	МЕН
КІРІСПЕ.....	.5	
1. ӘКІМШІЛІК ЮСТИЦИЯ МЕН ПРОКУРОРЛЫҚ ҚАДАҒАЛАУДЫҢ АРА ҚАТЫНАСЫ, ҚҰҚЫҚТЫҚ ТАБИҒАТЫ		
1.1 Әкімшілік юстиция нормаларымен прокурорлық қадағалауды реттеудің теориялық және тәжірибелік аспектілері, шетелдік тәжірибе.....	11	
1.2 Әкімшілік юстиция институты аясында қадағалау актілерін қараудың басты проблемалар.....	..16	
1.3 Прокурорлық талапхаттың құқықтық табиғаты және сот тәжірибесі.....	.34	
2. ӘКІМШІЛІК ЮСТИЦИЯДА ПРОКУРОРДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ МӘРТЕБЕСІ		
2.1 Әкімшілік юстициядағы прокурор қатысатын іс санаттары және олардың түйіткілді мәселелері.....	52	
2.2 Прокурордың әкімшілік сот процесіне жауапкер ретінде қатысуы.....	..57	
2.3 Прокурордың бастамасы бойынша сот актілерінің қайта қаралу тәртібі мен негіздері.....	.74	
ҚОРЫТЫНДЫ.....	80	

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН
ТІЗІМІ.....83

ДЕРЕККӨЗДЕРДІҢ

ҚОСЫМШАЛАР.....
87

БЕЛГІЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР

АҚ – Акционерлік қоғам

АПК – Қазақстан Республикасының Азаматтық процестік Кодексі

БҰҰ – Біріккен ұлттар ұйымы

Бас прокуратура – Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы

БАҚ – Бұқаралық ақпарат құралдары

Бас Прокурор – Қазақстан Республикасының Бас прокуроры

Жоғарғы сот – Қазақстан Республикасының Жоғарғы Соты

ЖАО – Жергілікті атқарушы органдар

ЖШС – Жауапкершілігі шектеулі серіктестік

КСРО – Кеңес Социалистік Республикалар Одағы

Конституциялық заң – Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Конституциялық заңы

ҚР ӘРПК – Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік Кодексі

ҚР ӘҚБК – Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодексі

ҚК – Қазақстан Республикасының Қылмыстық Кодексі

МАЭС – Мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сот

Прокуратура туралы заң – «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының заңы

Салық кодексі – Салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдер туралы Қазақстан Республикасының Кодексі

ІІМ – Қазақстан Республикасының Ішкі істер министрлігі

ЭЫДҰ – Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы

КІРІСПЕ

Жүргізілетін зерттеудің өзектілігі. Конституцияның 1-бабына сәйкес: «Қазақстан Республикасы өзін демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады, оның ең қымбат қазынасы – адам және адамның өмірі, құқықтары мен бостандықтары» [1].

Бұл парадигмаға аясында құқықтық мемлекетті құрудағы маңызды институттардың бірі және бірегейі әкімшілік әділет болып табылады.

Тарихи тұрғыдан әкімшілік әділет мемлекеттік органдармен дауларда азаматтардың құқықтарын қорғаудың тиімді құралы және заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз ету құралы болып табылады. Осыған қарамастан, ұзақ уақыт бойы бұл прогрессивті құқықтық институт отандық құқық жүйесінде болмаған.

Қазақстандық заңгер ғалымдар атап өткендей, кеңес заманында заңнама азаматтар мен мемлекеттік органдар арасында даулар болмайтындығына негізделді. Мұндай тәсілмен дамыған әкімшілік Әділет институтына қажеттілік болған жоқ. Тәуелсіз Қазақстанның құқықтық институттары кеңестік заңнаманың іргетасында дамып, оны нарықтық жүйенің қажеттіліктеріне сай жаңғыртып отырды, осыған байланысты әкімшілік Әділет ұзақ уақыт бойы тиісті әлеуметтік-құқықтық негіз таппағаны таңқаларлық емес.

Қазақстан Республикасының 2030 жылға дейінгі құқықтық саясатының тұжырымдамасында: «Әкімшілік рәсімдерді жүргізу тәртібімен қоса, әкімшілік әділетті де реттейтін Кодекстің қабылдануы

жалпы құқықтық жүйе дамуының жаңа кезеңінің бастамасы», - деп жарияланған [2].

Мемлекет басшысы 2021 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына жолдауында әкімшілік сот төрелігі институтын енгізудің негізгі артықшылықтарын атап өтті [3].

Кодексті қабылдау «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» Тұжырымдамасын іске асырудың бір бөлігі және жеке және қоғамдық мүдделер арасындағы теңгерім элементі болып табылады.

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының мәліметі бойынша, бұрын мемлекетпен даулар бойынша азаматтар мен бизнестің пайдасына оң шешімдердің үлесі 15 пайызды құраса, Кодекс енгізілгеннен кейін ол 60 пайыздан асқан.

Осылайша, Кодекс жария-құқықтық қақтығыстарға қатысты көзқарастар парадигмасын түбегейлі өзгертті.

Сонымен қатар, бүгінгі таңда прокуратура органдары жүзеге асыратын жоғары қадағалау мен әкімшілік сот төрелігінің арақатынасына қатысты теориялық тұрғыдан да, практикалық тұрғыдан да бірқатар өзекті мәселелер туындап отыр.

Құқықтық мемлекеттің мазмұны мен принциптері әкімшілік сот ісін жүргізумен тығыз байланысты. Құқықтық мемлекет жүйесі және оның жұмыс істеуі материалдық және іс жүргізу құқықтық қасиеттері бар тиісті түрде ұйымдастырылған сот билігімен қамтамасыз етілуі тиіс.

2010-2020 жылдар аралығына арналған Қазақстан Республикасының құқықтық саясат тұжырымдамасында мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру, мемлекеттік аппаратты жаңарту, замануи басқару технологияларын енгізу, әкімшілік рәсімдерді оңтайландыру және әкімшілік реформаларды құқықтық тұрғыда қамтамасыз ету басты мақсат ретінде айқындалған.

Сонымен қатар, қазіргі таңда әкімшілік құқық тек мемлекеттік-билік қатынастарының саласын ғана қамтымайды. Оның орбитасында мемлекеттік мекемелердің азаматтармен және ұйымдармен қоғамдық, яғни мемлекеттік қызметтерді ұсыну кезіндегі қарым-қатынасы да бар .

Тұжырымдамалық жоспарды орындау үшін мемлекеттік органдардың ішкі әкімшілік рәсімдерін, сондай-ақ әкімшілік процесс тәртібін жүзеге асыруға байланысты қатынастарды реттейтін жаңа заңнамалық кодификацияланған құқықтық акті қабылданды [4].

Сондай-ақ құқықтық иерархия бойынша төмен тұрған

нормаларды ӘРПК нормаларына сәйкестендіру, құқықтық олқылықтар мен қайшылықтарды жою мақсатында қосымша заңмен тиісті толықтырулар мен өзгерістер енгізілді.

Шынында да, Кодексті қабылдаудың негізгі мақсаты жария-құқықтық дауларды қарау кезінде азаматтардың құқықтарын қорғаудың тиімді тетіктерін енгізу және жұмыс істеу болды.

Кодекс қабылданғанға дейін әкімшілік сот ісін жүргізуде қаралатын даулар Азаматтық процестік кодекс тәртібімен шешілді [5].

Алайда, әкімшілік органдар мен соттарда біркелкі құқық қолдану тәжірибесінің болмауына байланысты көптеген мәселелер туындады.

Атап айтқанда, әкімшілік процестегі прокурордың орны, оның заңсыз сот актілеріне әсер ете алудағы құқықтық мүмкіндіктер шегі, прокурорлық қадағалау актілері, соның ішінде заңдылықты бұзушылықты жою туралы ұсынуға келтірілген шағымдарды әкімшілік әділеттегі қаралу негіздері, шегі секілді мәселелер жеткілікті деңгейде зерттелмей, регламенттелмей құқық қолдану және сот тәжірибесінде бірқатар мәселелер туындатуда.

Оған қоса, Кодексте мемлекеттік органдардың қадағалау және бақылау функцияларын сақтау бойынша тұжырымдамалық ұсыныстар ескерілген.

Алайда, ӘРПК-да заң шығарушы барлық мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік секторға ортақ әмбебап ережелерді енгізу барысында, жекелеген органдардың спецификасын ескермеген. Жекелеп алғанда, Кодекстің мазмұнында прокурордың әкімшілік әділеттегі құқықтық мәртебесі толыққанды ашылмаған.

Прокурорлық қадағалау мен ден қою актілерінің құқықтық табиғаты, оларды қарау және орындауға міндеттеу немесе тек ұсыным ретінде қабылдау мәселелері, бұл актілердің жария құқықтық қатынастармен байланысында маңызды сұрақтар туындатуда.

Құқықтық табиғаты тұрғысынан алғанда прокурорлық қадағалау актілерін үшінші тұлғаларға тікелей құқықтық салдар тудырмайтыны, Азаматтық процестік кодекстің өзгерістер заңды күшіне енгенге дейін қолданыста болған 29-Тарауы бойынша сот тәжірибесінде қалыптасқан позиция бойынша заңдылықты бұзушылықты жою туралы ұсыну азаматтық тәртіпте қаралмайтын мәселе ретінде қабылданған.

Дегенмен, Кодекс қолданысқа енгеннен бастап осы мәселе бойынша сот органдарында бірізді тәжірибе қалыптаспай, Жоғарғы Сот

тек нормативтік сипатқа ие емес нұсқаулармен шектелуде.

Салыстырмалы түрде Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексінде бақылау және қадағалау органдарының қызметін жіті реттеп, прокуратураның жоғары қадағалау функциясын ажыратып, оның жүргізу тәртібі бөлек бейінді заңнамамен реттелетіні бекітілген.

Зерттеу жұмысының шеңберінде әкімшілік әділет саласында прокурорлық қадағалау мәселелерінің негізгі аспектілері талданған. Атап айтқанда, бұл еңбекте прокурорлық қадағалау актілерінің құқықтық мәні қарастырылып, олардың ӘРПК-да белгіленген шағымдану тәртібі тұрғысынан қарастырылған.

Сондай-ақ, прокурордың әкімшілік процестегі рөлі мен оның тиімділігі мәселесі, соның ішінде ЭЫДҰ мен Еуроодақ мемлекеттерінің ерекшеліктері контекстінде сарапталған.

Құқықтық дереккөздер мен құқық қолдану практикасын алдын ала талдау мемлекеттік аппарат жүйесіндегі прокуратура органдарының орны мен рөлі тақырыбы Кодекс нормаларын іске асыру шеңберінде жеткілікті зерттелмегенін көрсетіп, бұл зерттеудің орындылығын растайды.

Шешілетін ғылыми проблеманың қазіргі уақыттағы жағдайын бағалау. Әкімшілік органдар мен соттардың әкімшілік рәсімдерді жүргізу және соттардың әкімшілік дауларды қарауы мәселелері бойынша мәселелеріне арналған зерттеулер өте аз.

Бірақ қолданыстағы зерттеулер тәжірибелі заңгерлер мен ғалымдардың қызығушылығын көрсетеді.

Жалпы, Қазақстанда прокурорлық қадағалаудың мәселелері И.Ж. Бахтыбаев, С.К. Журсимбаев, М.Ш. Қоғамов, Е.С. Мерзадинов, Э.Б. Мухамеджановтың, Б.Х. Толеубекованың, Т.Б. Хвелидзенің және т.б. еңбектерінде көрініс тапқан.

Әкімшілік әділеттің теориялық және практикалық ерекшеліктер, проблемалары отандық ғалымдар Р.А. Подопригора, З.Х. Баймолдина, Б.К. Нургазинов, Б. Бакированың және шетелдік ғалымдар В. Стариков, И.В. Панова, Л.В. Головки, Й. Демпе, Й. Пудельканың ғылыми еңбектері мен мақалаларында қарастырылған.

Алайда, Қазақстан Республикасында әкімшілік әділеттегі прокурорлық қадағалауды жүзеге асыруға қатысты мәселелер бойынша кешенді зерттеулер жүргізілмеген.

Зерттеу мақсаты. Әкімшілік әділет пен прокурорлық

қадағалаудың өзара тиімділігін арттыру, қайшылықтарды жоюға бағытталған ұсыныстар жасақтау.

Зерттеу міндеттері. Диссертацияның мақсатына қол жеткізу үшін келесідей міндеттер қойылды:

- әкімшілік әділет аясында прокурорлық қадағалауды ұйымдастырудың өзекті мәселелерін зерделеу;

- кейбір шет мемлекеттердің әкімшілік әділеттегі прокурорлық қадағалаудың тәжірибесімен салыстырып зерделеу;

- әкімшілік әділет нормаларымен прокурорлық қадағалауды реттеудің теориялық және тәжірибелік аспектілерін зерттеу;

- әкімшілік әділет аясында прокурорлық қадағалауды реттеуші қолданыстағы заңнама нормаларын жетілдіру бағытында ұсыныстар әзірлеу.

Зерттеу объектісі. Әкімшілік әділеттегі прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру барысында туындайтын қоғамдық қатынастар танылады.

Зерттеу тақырыбы. Әкімшілік әділетте прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру кезіндегі ұлттық және шетелдік заңнамалар, халықаралық стандарттар және прокуратура органдары мен сот органдарының қызметі.

Зерттеуді жүргізудің әдістері мен әдіснамалық негіздері. Зерттеудің теориясы мен практикасының, нысаны мен мазмұнының, қарастырылып отырған әлеуметтік-экономикалық және құқықтық құбылыстардың даму процестері мен сапалық өзгерістерінің өзара байланысын, сондай-ақ абстрактіліден нақтыға өту, талдау, синтез, салыстыру, динамикалық және статистикалық әдістер және т.б. сияқты жалпы ғылыми зерттеу әдістерінің жиынтығын көрсетуге мүмкіндік беретін жалпы таным әдісінің негізгі ережелері.

Ғылыми жаңалықтың негіздемесі. Зерттеу аясында қамтылған мәселелер теориялық және тәжірибелік тұрғыда зор маңызға ие. Атап айтқанда, прокурорлық ұсынудың құқықтық табиғатын басқа нормативтік емес құқықтық актілермен салыстыра отырып ашу, прокурордың әкімшілік әділеттегі құқықтық мәртебесі мәселесі, сондай-ақ прокурорлық тексерулерге қатысты жаңсақ интерпретацияның салдарынан сот тәжірибесінде олқылықтарға жол берілуі секілді мәселелер отандық ғылымда тұңғыш рет көтерілуде.

Қорғауға шығарылатын ережелер. Зерттеу нәтижесі келесідей тұжырымдар ұсынылады:

1. Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының «Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінің нормаларын соттармен қолданудың кейбір мәселелері» Нормативтік қаулысына келесі редакцияда мәтін ұсынылады:

«Мемлекеттік органның, жергілікті өзін-өзі басқару органының алқалық немесе жеке шешімі, егер олар бір уақытта мынадай екі белгіге сәйкес келсе әкімшілік акті ретінде танылып, ӘРПК тәртібінде шағымдануға жатады:

- мемлекеттік басқару саласындағы жария-құқықтық қатынастардан туындаса;

- арыз беруші үшін кез-келген жағымсыз құқықтық салдар тудырса.

Бұндай белгілер заңдылықты бұзушылықты жою туралы прокурордың ұсынуына тән емес» [Қосымша 1].

«Прокурордың ұсынуы заң шығарушы қалыптастырған анықтама, яғни қоғамдық-құқықтық қатынастарда белгілі бір тұлғаның құқықтары мен міндеттерін жүзеге асыратын әкімшілік органның лауазымды тұлғаның қабылдаған шешімі ретіндегі «әкімшілік акт» ұғымына жатпайды».

2. Мемлекеттің тікелей мүддесі бар қоғамдық қатынастарда прокурордың қатысуы қарастырылмағаны мемлекеттің мүддесін қорғауға кедергі болуда.

Сондықтан ӘРПК-нің 31-бабы 2-бөлігіне келесідей редакцияға өзгерту ұсынылады:

«Прокурор мемлекет мүдделерін қозғайтын істер бойынша, қоғамдық мүдделерді немесе өздерін өз бетінше қорғай алмайтын азаматтарды қорғау талап етілгенде, сондай-ақ прокурор прокурордың қатысу қажеттігін сот танығанда прокурордың әкімшілік сот процессіне қатысу міндетті.

Мемлекет мүдделерін қозғайтын істер тізімі Бас Прокурордың актілерімен айқындалады».

3. «Құқықтық актілер туралы» Заңға тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізу. Атап айтқанда, нормативтік емес құқықтық актілер тізімін қайта қарау, «әкімшілік акті» мен «жеке қолданылатын актінің» аражігін ажырату.

Прокурордың ұсынуы және осы секілді өзге де актілер көзделген

категорияларға сәйкес келмеуіне байланысты нормативтік емес құқықтық актілер тізімін толықтыру қажет.

Сондықтан «Құқықтық актілер туралы» Заңның 55-бабы 1-тармағын келесідей редакция ұсынылады:

1. Нормативтік емес құқықтық актілерге:

- нормативтік құқықтық актілерге ресми түсіндірме беру актілері;
- әкімшілік актілер;
- жеке қолданылатын құқықтық актілер;
- мемлекеттік жоспарлау жүйесі саласындағы құқықтық актілер;
- өзге де құқықтық актілер жатады.

4. Прокурордың талапхатының құқықтық табиғатын ескере отырып, «Прокуратура туралы» Конституциялық заңда прокурорлық тексерулер мен прокурордың тапсырмасы бойынша мемлекеттік органның жүргізетін тексерулердің аражігін нақты ажырату.

Сондықтан «Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 18-бабының 1-тармағын 4-тармақшамен келесідей редакцияда толықтыру ұсынылады:

«Прокуратура органдары жүргізетін заңдылықтың сақталуын тексеруге қойылатын талаптар прокурордың талапхаты бойынша Конституциялық заңның 10-бабының тәртібінде уәкілетті органдар жүргізетін тексерулерге таралмайды».

Апробация және нәтижелерін енгізу. Зерттеу қорытындылары әкімшілік әділет пен прокурорлық қадағалауды реттейтін заңнаманы жетілдіруге бағытталған. Диссертациядағы негізгі қорытындылар мен тұжырымдар халықаралық конференция, семинарда талқыланып, ғылыми мақалаларда жарияланған.

Зерттеу нәтижелері әкімшілік құқық, әкімшілік процесс пен прокурорлық қадағалау туралы пәндер бойынша оқу процесінде, әдістемелік ұсынымдар әзірлеуде және ғылыми зерттеулер барысында пайдалануға ұсынылып, енгізу актісі жасақталды [Қосымша №2].

Сондай-ақ, зерттеу нәтижесі бойынша прокурорлық қадағалау актілерін сотта даулау барысында позицияны анықтау бойынша алгоритм жасақталып, енгізу актісімен тәжірибеге қолданысқа табысталды [Қосымша 3].

1. Әкімшілік әділет пен прокурорлық қадағалаудың ара қатынасы, құқықтық табиғаты

1.1 Әкімшілік әділет нормаларымен прокурорлық қадағалауды реттеудің теориялық және тәжірибелік аспектілері, шетелдік тәжірибе

Жалпы құқық тарихында, соның ішінде әкімшілік әділет институтында бірнеше модель қалыптасқан. Дегенмен, әкімшілік әділет ұйымының ең қолайлы моделі - арнайы соттар жүзеге асыратын әкімшілік сот төрелігі. Ол әкімшілік процесс тәртібімен жария-құқықтық дауларды қарайтын сот билігі органдарының жүйесін қалыптастырумен сипатталады.

Әкімшілік сот төрелігі институтының әкімшілік құқық жүйесінде болуы құқықтың осы саласы Қазіргі заманғы құқықтық мемлекеттің жалпыға бірдей танылған стандарттарына толық сәйкес келетінін айтуға мүмкіндік береді.

Дәл осындай жүйеде әкімшілік құқық басқарушылық қатынастарды орнатудың және қамтамасыз етудің демократиялық формасына ие болады.

Себебі атқарушы органдардың заңмен белгіленген жүйесі, басқару әрекеттері, әкімшілік рәсімдер және соттың азаматтар мен мемлекеттік органдардың, мемлекеттік органдардың әкімшілік дауларын қарау тәртібі төңірегінде мәселе көтеріледі.

Әкімшілік әділет ғасырлық қалыптасу мен даму тарихына ие. XIX ғасырдың ортасында ол полицияның, полиция мекемелерінің және

олардың лауазымды тұлғаларының «құдіреттілігімен» және шектеусіз функциялары, өкілеттіктерімен күресу үшін құрылған. Әкімшілік мекемелер, полиция органдары және басқа да қоғамдық билік субъектілері жеке адамдарға қатысты әкімшілік мәжбүрлеу шараларын қолдана алады, олар кейде азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын айтарлықтай шектейді. Сондықтан, өз құқықтары мен бостандықтары бұзылған жағдайда, адам және азамат оларды тиімді құқықтық қорғау қабілетіне ие болуы шарт.

Бұзылған субъективті құқықты қалпына келтіруге мүмкіндік беретін маңызды құқықтық институт әкімшілік әділет болып табылады, оның тарихи дамуы мемлекет, оның функциялары мен қоғамдағы рөлі туралы қоғамдық идеялардың өзгеруімен қатар жүрген.

Әкімшілік әділет қатынастары – бұл әкімшілік әділет органдарының азаматтың субъективті жария құқықтарын, жеке және заңды тұлғалардың заңды мүдделерін қорғау процесінде қалыптасатын қатынастар.

Әкімшілік әділет құқықтық реттеу жүйесінде құқық қорғау, қамтамасыз ету және норма бақылау функцияларын атқарады.

Әкімшілік әділет саласындағы құқықтық қатынастар келесі негізгі сипаттамалармен ерекшеленетіні мәлім:

а) бұл қатынастар заңдылықтың бұзылуымен, жеке және заңды тұлғалардың құқықтары мен бостандықтарының шектелуімен, сондай-ақ әкімшілік-құқықтық даулардың туындауымен тікелей байланыста қалыптасуы. Мәселен, азаматтардың сайлау құқығын іске асыру барысында жіберілген бұзушылықтарды, немесе салық органдарының лауазымды тұлғалары тарапынан қолданылатын әкімшілік жауапкершілік шаралары.

б) әкімшілік-құқықтық сипаттағы дауларды қарау құзыреті арнайы құрылған әкімшілік әділет органдарына тиесілі, олардың ішінде мамандандырылған әкімшілік соттар айрықша мәртебеге ие. Салыстырмалы түрде, мысалы Ресейде әкімшілік әділет функцияларын жалпы юрисдикциялық соттар атқарады. Яғни, Қазақстандағы модель секілді мамандандырылған соттар құрылмаған.

в) әкімшілік дауларды қарау аясында процестік қағидаттарға сүйенетін құқықтық тәртіп пен рәсімдердің нақты жүйесі құрылады. Бұндай жүйе әкімшілік тәжірибеде кездесетін құқықтық олқылықтарды реттеуге және құқық бұзушылықтардың салдарын жоюға арналады» [6, 46 б.].

Көптеген жылдар бойы Қазақстанда әкімшілік әділетті үкіметтік деңгейде енгізу туралы мәселені мемлекеттік органдар, үкіметтік емес және халықаралық ұйымдар, құқықтанушы ғалымдар мен басқа да мүдделі қауымдастықтар талқылады. Қазіргі уақытта әкімшілік әділет жүйесі Германия, Франция, Ұлыбритания, Ресей, Қырғызстан, Әзірбайжан және басқа да көптеген елдерде ұтымды жұмыс істеуде. Егер тарихи тұрғыдан қарастыратын болсақ, онда әкімшілік әділеттіліктің дамуы мен оның пайда болуы, онда әкімшілік-азаптау құқығына ешқандай қатысы жоқ.

Ғалым С. Корф атап өткендей: «Әкімшілік әділет XIX ғасырдың тарихы азаматқа оның құқықтары мен бостандығын қамтамасыз ету үшін жасалған кепілдіктердің бірі болды» [7, 394 б.].

Тарихи тұрғыдан әкімшілік әділет мемлекеттік органдармен дауларда азаматтардың құқықтарын қорғаудың тиімді құралы және заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз ету құралы болып табылады. Осыған қарамастан, ұзақ уақыт бойы бұл прогрессивті құқықтық институт отандық құқық жүйесінде болмаған.

Қазақстандық заңгер ғалымдар атап өткендей, кеңес заманында заңнама азаматтар мен мемлекеттік органдар арасында даулар болмайтындығына негізделді. Мұндай тәсілмен дамыған әкімшілік әділет институтына қажеттілік болған жоқ. Тәуелсіз Қазақстанның құқықтық институттары кеңестік заңнаманың іргетасында дамып, оны нарықтық жүйенің қажеттіліктеріне сай жаңғыртып отырды, осы себепті әкімшілік әділет ұзақ уақыт бойы тиісті әлеуметтік-құқықтық негіз таппаған.

КСРО ыдырау қарсаңында прокурорлық қадағалауды жоғары деп анықтаудың заңсыздығы туралы белсенді пікірталастар болды.

В.И. Басков атап өткендей: «КСРО ыдырағанға дейін болған пікірталаста прокуратураның жоғары қадағалауының қарсыластары келесі дәлелдерді келтірген: заңдардың орындалуын қадағалауды тек прокуратура ғана емес, президент, үкімет, халық депутаттарының Кеңестері, сот, ІІМ органдары, Әділет министрлігі және т. б. жүзеге асырады» [8, 61 б.].

Сондай-ақ, ол прокурорлық қадағалау Қайта құруға дейін де, жаңа Ресей жағдайында да жоғары болуы мүмкін деген ұстанымға келген.

90-жылдары тәуелсіздік алған республикалар өздерінің ұлттық құқықтық жүйелерін құру үдерісіне көшті. Бұл жағдай әр мемлекетте прокуратура институтына қатысты жаңа мемлекеттік ұстанымдардың қалыптасуына түрткі болды.

Кеңестік құқықтық үлгіден алшақтаудың алғашқы қадамдарының бірі ретінде посткеңестік кеңістіктегі көптеген елдер прокурорлық қадағалауға қатысты бұрынғы жоғары мәртебені мойындаудан бас тартқанын атап өтуге болады.

Сонымен бірге, бірқатар мемлекеттерде қадағалау институтының екі негізгі бағыты – заңнаманың дұрыс әрі біркелкі қолданылуын қамтамасыз ету мен жалпы заңдылықты сақтау – өз мәнін жоғалтпай, белгілі бір деңгейде сақталып қалды.

Ал Қазақстан Республикасы ұзақ уақыт бойы прокурорлық қадағалауға қатысты жоғары мәртебелі ұстанымды сақтап келгенімен, 2017 жылы жүзеге асқан реформалар нәтижесінде заңдардың дәл әрі бірыңғай қолданылуын қадағалау функциясынан ресми түрде бас тартты.

Бұл өзгерістерге түрткі болған алғышарттардың бірі – Қазақстанда прокуратура органдарының мемлекеттік басқару мен қоғамдық өмірдің түрлі салаларына кең көлемде араласу үрдісінің күшеюі деуге болады. Аталған құбылыс бірқатар беделді отандық құқықтанушылардың зерттеу пәніне айналып, нәтижесінде мемлекеттік биліктің жоғары деңгейінде белгілі бір алаңдаушылық туғызғаны байқалды.

Осылайша, Ж.Д. Бусурмановтың пікірінше: «Біріншіден, Конституция іс жүзінде тікелей әрекет ету актісі емес; екіншіден, прокуратураның конституциялық тұрғыдан бекітілген өкілеттіктері салалық заңнамамен дамығаны соншалық, біртұтас мемлекеттік биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарымен қатар күші мен түсініксіздігі бойынша прокуратураны биліктің тағы бір дербес тармағы ретінде тануға үміткер» [9].

Мәселен, И.Ж. Бақтыбаев келесі тұжырым жасақтаған: «Заңдылықты сақтау заңдардың дәл және біркелкі қолданылуын қадағалаусыз мүмкін емес, бұл екі функция ажырамас өзара байланыста болады» [10, 41 б.].

Жалпы, бұл зерттеу жұмысында көтерілген мәселелердің бірі – республикалық деңгейде де, халықаралық деңгейде де қызу пікірталас тудырған прокурорлардың әкімшілік процеске қатысуы мәселесі.

ӘРПК 31-бабына сәйкес: «Мемлекет атынан әкімшілік істер бойынша заңды күшіне енген сот актілерінің заңдылығын жоғары қадағалауды Қазақстан Республикасының Бас Прокуроры тікелей де, оған бағынышты прокурорлар арқылы да жүзеге асырады».

Әкімшілік әділет жүйесінде классикалық сот ісін жүргізуден басты ерекшеліктерінің бірі – шағым немесе өтініш түскен жағдайда, сот шешімінің заңды күшіне енуі тек кассациялық инстанцияда толық қаралғаннан кейін ғана жүзеге асып келді. 2025 жылға заңнамалық өзгерістерге сәйкес әкімшілік процестегі сот актісінің заңды күшіне енуі азаматтық және қылмыстық процеспен теңестірілді.

Осы ерекшелікке сәйкес, прокурорлар мемлекеттің және қоғамның мүдделерін қорғау мақсатында барлық сот сатыларында қатысады. Тек сот актісі күшіне енгеннен кейін ғана, жоғары қадағалау мәселесін қозғауға құқықтық негіз қалыптасады.

Негізінен, дау прокурорлардың әкімшілік процестерге қатысуының қажеттілігі мен мақсаттылығы туралы мәселені көтереді.

Осылайша, ӘРПК-ның 31-бабы 2-тармағында прокурорлар процеске кіретін істер санаттарының толық тізбесі белгіленген.

Осылайша, прокурордың әкімшілік процеске қатысатын санаттарын нақтыланған, сол арқылы оның сотта мемлекет мүддесін білдіру жөніндегі дәстүрлі өкілеттіктерін айтарлықтай шектейді. Сонымен бірге, мәселен, мемлекеттің тікелей мүддесі де айқын көрінетін жер қатынастары, сәулет, қала құрылысы және т.б. мәселелерден туындайтын даулар назардан тыс қалып отыр.

Салыстыра келсек, ҚР АПК 54-бабында: «Мемлекет мүддесін қозғайтын және қоғамдық немесе өзін-өзі қорғай алмайтын азаматтардың мүдделерін қорғау талап етілетін істерге прокурордың міндетті түрде қатысуы көзделген».

Бұл ретте заң шығарушы бағынысты деңгейде, атап айтқанда Бас Прокурордың бұйрығымен мәселелерді реттеу, нақтылау мүмкіндігін қарастырады.

Жалпы, кейбір ғалымдар мен заңгер ғалымдар, сондай-ақ мемлекеттік органдар бірқатар объективті себептерге байланысты прокурордың әкімшілік іс жүргізуге қатысуын толығымен алып тастау қажет деген пікірді білдіруде.

Осылайша, Конституциялық соттың мүшесі, заң ғылымдарының докторы Р.А. Подопригора келесідей түбегейлі пікір ұстанады: «Азаматтың әкімшілік процесте өзінің ресурстарымен әкімшілік мемлекеттік органмен ғана емес, сонымен қатар прокурормен де мемлекет мүддесін қорғаушы ретінде бетпе-бет келеді» [11, 48 б.].

Сонымен бірге, ең алдымен, Қазақстан Республикасы

Конституциялық Кеңесінің 1997 жылғы 6 наурыздағы № 3 қаулысына сәйкес прокуратураның мемлекет мүддесіне өкілдік етуге монополиялық құқығы бар екеніне байланысты бұл тұжырым қисынсыз.

Венеция комиссиясы қылмыстық-құқықтық сферадан тыс прокуратураның құзыретін қажетті минимумға дейін азайту керек деген ұстанымда болса да, жалпы оның ережелері прокурордың осы саладағы рөлі қоғам мен мемлекетті мүдделерін қорғау деген тұжырымдарға сәйкес келеді.

Атап айтқанда, Министрлер комитетінің мүше мемлекеттерге қылмыстық сот төрелігі жүйесінен тыс прокурорлардың рөлі туралы CM/Rec(2012)11 ұсынысында келесіні ұсынған: «Прокурорлардың міндеттері жалпы немесе қоғамдық мүддені білдіру, адам құқықтарын қорғау және негізгі бостандықтарын және заң үстемдігін қамтамасыз етеді» [12].

Бұдан бөлек диссертациялық зерттеу аясында қадағалау актілерін әкімшілік әділет құралдарымен қараудағы өзекті мәселелер болды.

«Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 32-бабы 2-тармағына сәйкес: «Прокурорлық қадағалау актілері заңнаманың сақталуын тексеру, заңдылық жағдайын талдау, заңды күшіне енген актілерге баға беру, өтініштерді қарау нәтижелері бойынша енгізіледі, және олар жіберілген органдардың, ұйымдардың және лауазымды адамдардың қарауы үшін міндетті болып табылады» [13].

2024 жылы Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау академиясында өткен VII халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдарындағы біздің мақаламызда келесідей тұжырым келтірілген: «Прокурордың ұсынуы заң шығарушы қалыптастырған анықтама, яғни қоғамдық-құқықтық қатынастарда белгілі бір тұлғаның құқықтары мен міндеттерін жүзеге асыратын әкімшілік органның, лауазымды тұлғаның қабылдаған шешімі ретіндегі «әкімшілік акт» ұғымына жатпайды».

Прокурор ұсынуының құқықтық табиғаты мұндай қасиеттерге ие емес және әкімшілік актінің міндетті белгісі болатын тікелей құқықтық салдарларды туындатпайтыны мәлім.

Жоғарғы Соттың 24.12.2010 жылғы №20 Нормативтік қаулысының (бұрын қолданыста болған) 5-тармағында да осылай түсіндіреді: «Актілер шағымдануға жатады деп көрсетілген. 29-тарауға сәйкес егер олар бір мезгілде екі критерийге сәйкес келсе: олар

қоғамдық-құқықтық қатынастардан туындайды және өтініш беруші үшін құқықтық салдарларға әкеледі» [14].

Сонымен бірге, Жоғарғы Соттың Әкімшілік істер жөніндегі алқасы төменгі сатыдағы соттарды бұл мәселені шешу кезінде қадағалау актінің қарар бөлігінің мазмұнынан шығу қажеттігін бейресми түрде басшылыққа алады. Жоғарғы сот прокурордың ұсынысы ондағы талаптар міндетті түрде болған жағдайда ғана толыққанды әкімшілік акт ретінде қарауға жатады деп түсіндіреді.

Бұндай тұжырымның қисыны келмейді, өйткені іс жүзінде бұл критерий анық емес және бағалаушы сипатқа ие болып келеді, сонымен қатар белгіленген тақырыптың құқықтық мәнін объективті түрде ашпайды. Қадағалау актілерімен келіспегендердің негізгі бөлігін мүдделері қадағалау шаралары тікелей қозғамайтын үшінші тұлғалар құрайды, яғни прокуратура жоғары қадағалау аясында уәкілетті органдардың қызметін үйлестіреді, бағыттайды.

Бұл тұрғыда 2024 жылы Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау академиясында өткен VII халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдарындағы біздің мақаламызда келесідей тұжырым келтірілген: «Құқықтық актілер туралы Қазақстан Республикасы Заңының 55-бабының 1-тармағында белгіленген әкімшілік акт және жеке қолданылатын құқықтық акт ұғымдарының аражігін ажыратумен астасады» [15].

Қолданыстағы заңнамаға әкімшілік акт институтын қосып, басқа өзгерістер енгізбеуінің салдарынан бүгінде жеке қолдану актілерімен аражігін ажыратуда бірқатар қиындықтар тудыруда.

Қорытындылай келе, 2024 жылы Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау академиясында өткен VII халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдарындағы біздің мақаламызда көрсетілгендей келесідей ұсыныстар жасақталды: «Кодексте сотта мемлекет мүддесін толық көрсету мақсатында прокурорлар қатысатын істер санаттарының тізбесін қайта қарау, азаматтық процесс секілді «мемлекет мүдделерін қорғау мақсатында» категориясын енгізу; Жоғарғы соттың нормативтік қаулысы деңгейінде прокурорлық қадағалау актілеріне шағымдарды қараудың нюанстарын, сондай-ақ әкімшілік акт және жеке қолдану актісі анықтамаларының арасындағы айырмашылықты көрсету» [16].

Сонымен қатар, жоғарыда аталған мәселелер прокуратураның конституциялық мәртебесін сақтау тұрғысынан да, әкімшілік сот төрелігін одан әрі үйлесімді дамыту призмасы арқылы да одан әрі

зерделеуді талап етеді.

1.2 Әкімшілік әділет институты аясында қадағалау актілерін қараудың басты проблемалар

Әкімшілік рәсімдік-процестік заңнама реформасына сәйкес қолданыстағы заңнамаға бірқатар өзгерістер мен толықтырулар енгізіліп, әкімшілік акт ұғымымен толықтырылған.

Конституциялық Кеңестің 06.03.2013 жылғы №1 нормативтік қаулысында келесідей түсіндірме берілген: «Конституция арнайы заңмен құқықтық реттеу нысанын тек Қазақстан Республикасы Конституциясының 62-бабының 8-тармағында көрсетілген заңнамалық және өзге де нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу, ұсыну, талқылау, күшіне енгізу және жариялау тәртібімен ғана шектемейді. Құқықтық акт ұғымы өз мазмұны бойынша нормативтік құқықтық актіге қарағанда кеңірек, ал Конституцияның 83-бабының 1-тармағында қолданылған өзге де құқықтық актілер ұғымына нормативтік сипаты бар актілермен қатар, мұндай сипатқа ие емес барлық өзге де актілер жатады» [17].

Дегенмен, жеке құқықтық актілерімен қоса әкімшілік акт ұғымының «Құқықтық актілер туралы» Заңға қосылуы бірқатар талқылаулар тудырды.

Әкімшілік актіні құқықтық түсіну жалпы әкімшілік құқық үшін де, әсіресе әкімшілік рәсімдер үшін де өте маңызды, өйткені әкімшілік рәсім жалпы ереже бойынша әкімшілік актіні қабылдау арқылы аяқталады.

Әкімшілік актіге қатысты ұғымдық мазмұнның нақтылануы оның қабылдану тәртібінің барлық элементтеріне – процеске қатысушылардың ауқымынан бастап, рәсімнің кезең-кезеңімен жүзеге асуына, актінің күшін жою жағдайларына және соттық бақылау шеңберіне дейін – тікелей ықпал етеді. Ғылыми көзқарастар мен қолданыстағы нормативтік база әкімшілік актіні құқықтық тұрақтылықты қамтамасыз ететін құрал ретінде орнықтыра алса, онда рәсімдік регламенттердің әкімшілік қызметтегі тиімділігі мен қолданбалы маңызын арттыратыны айқын.

Қолданбалы құқықтану көбіне кәсіби қызмет барысында туындайтын құқықтық нормалар, институттар мен ережелердің мазмұнын теориялық тұрғыдан ұғыну мәселелерін қамтымайды.

Дегенмен, құқықтық нормалар адамдардың еркіне сай ойдан шығарылып қабылданбайды; керісінше, олар нақты қоғамдық қатынастар шеңберінде туындап, солар арқылы айқындалады және кейіннен құқықтық нормалар арқылы рәсімделіп, міндетті сипатқа ие болады.

Құқыққа көрсетілген құндылық тәсілі әкімшілік актінің санатын одан әрі қарауға және оны Қазақстан заңнамасында көрсетуге делдал болады.

Мемлекеттік биліктің жүйелі түрде ұйымдастырылуы оның әрбір тармағы қабылдайтын құқықтық актілер арқылы айқындалады. Конституцияда бекітілген билікті бөлу қағидасы әрбір тармақтың өкілеттігін шектеумен қатар, олардың құқықтық нәтижелерін де нақтылауға мүмкіндік береді. Осы тұрғыда, атқарушы биліктің құқықтық нысаны ретінде әкімшілік актілер ерекшеленеді, ал сот және заң шығарушы билік тиісті соттық және нормативтік актілер арқылы көрініс табады. «Әкімшілік акт» ұғымының мазмұндық артықшылығы – оның тек мазмұнын емес, сонымен қатар оны қабылдайтын орган мен рәсімдік жолын дәл бейнелеуінде: бұл ұғым атқарушы құрылымдардың әрекет ету аясын және шешім қабылдау тәртібін дәл сипаттайды [18].

Терминологияны өзгертумен шектелу әкімшілік актілердің құқықтық табиғатын толыққанды ұғынуға да, оларды тиімді заңнамалық тұрғыда реттеуге де жеткіліксіз. Басқару практикасының әртүрлі салаларында бұл актілердің нақты мазмұнын ашу үшін олардың айқын және дара белгілерін бөліп көрсету қажет.

Көп жағдайда әкімшілік актілер басқару қызметінің бір тармағы ретінде сипатталып, оларға заңдылық, ресмилік және мемлекеттік өктемдік сипаттар тән деп есептеледі. Алайда мұндай жалпы сипаттамалар әкімшілік актіні құқықтық тұрғыдан түсіндіру үшін жеткіліксіз болып табылады. Осыған байланысты, әкімшілік актінің мәнін нақтылауға бағытталған, ғылыми және нормативтік деңгейде бірізді шешімді қажет ететін түйінді мәселелер өзектілігін сақтап отыр.

Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексте көзделген реттеуші механизмге сәйкес, егер уәкілетті мемлекеттік орган белгіленген мерзім ішінде нақты және дәлелді бас тарту туралы жауап бермесе, онда экономикалық қызметке қатысты рұқсаттар, лицензиялар мен өзге де рұқсат құжаттары автоматты түрде берілген болып есептеледі. Бұл тәсіл рұқсат беру рәсімдерінің тиімділігі мен ашықтығын қамтамасыз етуге бағытталған.

Кәсіпкерлік кодексінің 14-бабына сәйкес: «Кәсіпкерлік субъектісі,

егер құқықтарын, заңды мүдделерін іске асыру және (немесе) міндеттерін орындау кезінде ол мемлекеттік органның Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес бекітіліп берілген құзыреті шегінде берген ресми түсіндірмесін басшылыққа алса, оның ішінде, егер мұндай түсіндірме кейіннен кері қайтарылып алынса, қате деп танылса немесе мазмұны өзгермеген нақ сол бір нормативтік құқықтық актіге қатысты жаңа, мағынасы бойынша өзге түсіндірме берілсе, мұндайда да адал деп есептеледі» [19].

Көбінесе прокурорлық қадағалау әдебиеттерінде прокурорлық ден қою актілері емес, прокурорлық қадағалау актілері ұғымы қарастырылады, олардың әртүрлі құқықтық категориялар екендігі ескерілмейді. Тағы да айта кетейік, ден қою құралдарын прокурор қадағалау қызметінде де, қадағалаусыз да пайдаланады, тиісінше функциясын жүзеге асыру кезінде прокурордың қолданатын негізгі құралы – жоғарғы қадағалау актілері.

Осыған байланысты прокурор тарапынан қабылданатын қадағалау актілері оның заң бұзушылықтарды анықтау нәтижесінде оларды жоюға бағытталған әрекеттерінің құқықтық нысаны ретінде көрініс табады. Бұл актілер, негізінен, прокурорға заңмен жүктелген өкілеттіктер аясында жүзеге асырылатын қадағалау функциясының бір элементі болып табылады, дегенмен олар кей жағдайларда қадағалауға жатпайтын қызмет барысында да қолданылады. Бұдан әрі, прокурорлық ден қою нысандарының мазмұнын жан-жақты түсіну мақсатында, отандық және шетелдік теориялық көзқарастарды ескере отырып, прокурорлық қадағалау актілерінің түрлі анықтамаларын талдауға назар аудару орынды.

А.Я. Сухарев бұл мәселеге қатысты келесідей пікір білдірген: «Прокурорлық қадағалау актілері ұғымын федералды заңдарда көзделген прокурор өзінің пәндік және иерархиялық құзыретіне сәйкес Ресей Федерациясының Конституциясы мен федералдық заңдарды, адам мен азаматтың құқықтары мен бостандықтарын, сондай-ақ қоғам мен мемлекеттің заңмен қорғалатын мүдделерін бұзу немесе сақтамау мақсатында пайдаланатын прокуратура өкілеттіктерін жүзеге асырудың құқықтық құралы ретінде береді. Осы бұзушылықтар мен бұзылған заңдылықты қалпына келтіру шараларын қолдану. Бұл жағдайда авторлар іс жүзінде прокурордың актілерін заңды құралдармен сәйкестендіреді, бұл іс жүзінде дұрыс емес».

Өз кезегінде Г.П. Химичева керісінше позицияны ұстанады: «Құқықтық құралдар ұғымын мүлдем жоққа шығарады және прокурорлық қадағалау актілерін прокурордың өкілеттігі призмасы арқылы, дәлірек айтқанда, прокурорлық қадағалау актілері –

«Прокурордың өкілеттігі нысаны» арқылы қарастырады».

2021 жылғы 1 шілдеден бастап ӘРПК қолданысқа енгізіліп, ол әкімшілік органдарға қатысты талаптарды қараудың жаңа тәсілдерін қарастырғаны мәлім.

Әкімшілік актілерді қабылдау және әкімшілік сипаттағы әрекеттерді (немесе әрекетсіздікті) жүзеге асыру құқығы тек арнайы құрылған әкімшілік органдармен ғана шектелмейді. Бұл өкілеттілік, сондай-ақ, мемлекеттік билік құрылымдарына, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіндегі органдарға, мемлекеттік мәртебесі бар заңды тұлғаларға, сондай-ақ қолданыстағы заңнама негізінде тиісті әкімшілік өкілеттік берілген өзге де ұйымдарға да тән.

Осыған байланысты ӘРПК шеңберінде прокурорлардың шешімдері мен әрекеттеріне де шағым жасалуы мүмкін.

Мемлекеттік органдардың бұрынғы шешімдеріне шағымдану тәртібімен салыстырғанда, әкімшілік әділет жүйесінің өзіндік құқықтық ерекшеліктері қалыптасқан.

Бұл ерекшеліктердің қатарына әкімшілік рәсімдердің арнайы регламенттелуі, қабылданған шешімдерге қатысты өтініштер мен шағымдарды қарау тетіктері, сондай-ақ әкімшілік құқық саласына енгізілген жаңа қағидаттар жатады.

Қазіргі әкімшілік құқықта азаматтардың құқықтары мен еркіндіктеріне ықпал ететін кез келген мемлекеттік ықпал ету шарасы заңмен бекітілген өлшемділік қағидатына сай келуі тиіс — яғни, бұл шаралар нақты мақсатқа бағытталған және шектеулердің ең аз қажетті көлемімен шектелуі қажет.

Сонымен қатар, құқықтық нормаларды түсіндіру барысында мазмұны екіұшты немесе даулы болған жағдайда, мұндай күмәнді тұстар әрқашан азаматтардың пайдасына шешіледі, бұл құқықтың басымдығы қағидатын жүзеге асырудың бір көрінісі болып табылады.

Сонымен қатар, мемлекетке сенім құқығын қорғау қағидатына сәйкес, азаматтар мемлекеттік орган қабылдаған шешімнің заңдылығына сенімді болуға құқылы.

Соттың белсенді рөлі орнатылып, құқықтық тұрғыда заңдылығын дәлелдеу міндеті әкімшілік акт қабылдаған жауапкерге жүктелді.

Осыған байланысты жаңа форматтағы әкімшілік әділеттіліктің прокуратура органдарымен даулы істерге, сондай-ақ прокурорлардың талаптарына қолданылу тәжірибесін зерттеу қажеттілігі туындады.

Бұл зерттеудің мақсаты – прокуратура органдарына қатысты талаптардың қанағаттандырылу себептері мен проблемалық мәселелерін анықтау, сондай-ақ прокурорлар қойған талаптардың негізділігін бағалау.

Статистикалық мәліметтер

Прокурорлардың деректері бойынша 2021 жылдың 6 айы мен 2022 жылы республика әкімшілік соттарына прокуратура органдарының актілерін, әрекеттерін (әрекетсіздігін) даулауға қатысты 361 талап арыз түсті.

- 2021 жылғы 1 шілде мен 31 желтоқсан аралығында – 82 талап арыз

- 2022 жылы – 279 талап арыз.

Әкімшілік соттарда ең көп дауланған актілер мен әрекеттер Құқықтық статистика комитеті мен оның аумақтық бөлімшелеріне қатысты болды – 60 іс.

Әкімшілік әділет жүйесінің енді ғана орныға бастаған кезеңінде құқық қолдану тәжірибесінде бірқатар қиындықтардың туындауы – құқықтық нормаларды түсіндіру жұмыстарының әлсіздігімен және әкімшілік рәсімге қатысушы тұлғалардың ӘРПК-да көзделген құқықтық құралдар мен реттеу аясын толық меңгермеуімен тікелей байланысты болды. Сондықтан талап арыздардың қайтарылуы барлық даулар санаты бойынша жиі кездесетін жағдай.

Аталған кезең бойынша есептік мәліметтерге сәйкес әкімшілік соттарға барлығы 43 229 талап арыз келіп түскен, олардың 16 888-і қараусыз қалдырылған.

Әкімшілік органдар мен лауазымды тұлғаларға қатысты талаптардың тек әр үшіншісі (13 742) мәні бойынша қаралып, шешім шығарылған.

Сонымен қатар, сотқа жүгінулердің көп болуы әкімшілік органдардың жұмысына деген өсіп келе жатқан наразылықты көрсетеді.

Сотқа талап арыз беру көрсеткіші мемлекеттік билік органдарына деген халықтың сенім деңгейінің маңызды индикаторларының бірі болып табылады.

Прокуратура органдарына қатысты талап арыздардың үлесі басқа әкімшілік органдармен салыстырғанда айтарлықтай төмен (барлық келіп

түскен талаптардың 0,8%-ын құрайды). Дегенмен, азаматтар мен заңды тұлғалардың сотқа жүгінуінің алдын алу үшін әрбір орган өз деңгейінде тиісті шаралар қабылдауы қажет.

Сот практикасы

Сотта прокуратураның қадағалау және ден қою актілері, сондай-ақ қадағалау актілерін орындау үшін уәкілетті органдар қабылдаған актілер, өтініштерге жауаптар, жекелеген әрекет пен әрекетсіздік даудың мәні ретінде қаралған.

Прокуратура органдарының өтініштерді қарауымен байланысты әрекеттерін (әрекетсіздігін) даулауға қатысты

Өтініштерге берілген жауаптармен, арыздарды басқа органға жолдау, шағымдарды мәні бойынша қарамау немесе қараудан бас тартумен келіспеу – прокуратура органдарына қатысты сотқа талап арыз берудің ең жиі кездесетін себептері.

Алайда, мұндай талап арыздардың көпшілігі әкімшілік сот ісін жүргізу тәртібінде қарауға жатпайды деп танылып, соттармен қайтарылады.

Соттар дау нысанасы болып табылатын жауаптар мен ілеспе хаттарда әкімшілік актінің белгілерін көрмейді.

ӘРПК-нің 4-бабы 1-бөлігінің 4) тармақшасына сәйкес: «Әкімшілік акт – бұл Қазақстан Республикасы заңдарында белгіленген құқықтар мен міндеттерді белгілі бір тұлғаға немесе жеке анықталған тұлғалар тобына қатысты жүзеге асыруға бағытталған әкімшілік органның немесе лауазымды тұлғаның жария-құқықтық қатынастарда қабылдаған шешімі».

Әкімшілік акт – атқарушы билік органдары мен олардың өкілдері жүзеге асыратын басқарушылық әрекеттердің сыртқы көрініс табатын негізгі нысаны ретінде танылады. Мұндай актілер жария-құқықтық сипаттағы қатынастар шеңберінде қабылданып, билік өкілеттігін жүзеге асыру құралы болып табылады.

Әкімшілік акт әкімшілік органның біржақты ерік білдіруінің нәтижесі ретінде қабылданып, заңдық міндеттейтін күшімен ерекшеленеді және қажет болған жағдайда мемлекеттік мәжбүрлеу шараларымен орындатылады. Оның мазмұны көбіне нақты бір тұлғаға немесе жеке айқындалған тұлғалар тобына қатысты субъективті жария құқықтар мен міндеттемелерді жүзеге асыруға бағытталады.

Сондықтан талап арыздың нысанасы әкімшілік органның актісі

болуы тиіс, ол әкімшілік рәсімге қатысушының құқықтарын жүзеге асырудан бас тартатын, оларды шектейтін, тоқтататын немесе оған белгілі бір міндеттер жүктейтін акті болуы қажет.

Өтініштерге берілетін жауаптар әкімшілік актілердің қатарына жатпайды, себебі олардың мазмұны өтініш иесінің субъективті құқықтары мен заңды мүдделерін тікелей жүзеге асыруға, шектеуге немесе қандай да бір нақты құқықтық салдар туындатуға арналмаған. Мұндай жауаптар негізінен ақпарат беру немесе құқықтық нормаларды түсіндіру мақсатында ұсынылады және мазмұны жағынан хабарламалық сипатта болады.

ӘРПК-нің 4-бабы 1-бөлігінің 5) тармақшасына сәйкес: «Әкімшілік әрекет (әрекетсіздік) – бұл жария-құқықтық қатынастардағы әкімшілік органның немесе лауазымды тұлғаның әкімшілік акт болып табылмайтын әрекеті (әрекетсіздігі)».

Осыған байланысты жоғарыда аталған белгілер әкімшілік әрекетке (әрекетсіздікке) де тән.

Өтініштерді қарау процесіне байланысты әртүрлі әрекеттер әкімшілік әрекеттер ретінде танылмайды, өйткені олар ішкі әкімшілік рәсімдерге жатады.

Осылайша, өтініштерге қатысты өтініш беруші сотта тек прокуратура органының әрекетсіздігін даулауға құқылы. Бұл әрекетсіздік өтінішті толық негізсіз қараусыз қалдыру немесе оны басқа органға жіберу кезінде тиісті негіздер мен өкілеттіктердің болмауымен көрініс табуы мүмкін.

Өтініш берушінің өз өтінішіне қанағаттанарлықсыз немесе оның пікірінше толық емес жауап алуы әкімшілік әрекетсіздік ретінде қарастырылмайды.

Алайда, соттардың осындай талап арыздарды қарау фактілері бар, онда олар прокуратураның жауабын мәні бойынша тексеріп, оның толықтығы мен негізділігі тұрғысынан бағалау жүргізген.

С.Д. Байгенжиев Индер ауданының экономика және қаржы бөлімінің әрекеттерін сотқа беріп даулаған. Сот шешімімен бөлімнің әрекеттері заңды деп танылып, талапарызды қанағаттандырудан бас тартылған. Осыдан кейін талапкер Индер ауданының прокуратурасына жүгініп, экономика және қаржы бөлімінің әрекеттеріне құқықтық баға беріп, прокурорлық шаралар қабылдауды талап еткен.

Бұл мәселе сотта қаралғанын ескере отырып, прокурор өтініш

берушіге соттан тыс тәртіппен прокурорлық шараларды қабылдаудың процестік мүмкіндігінің жоқтығы жөнінде түсіндірме берген.

Бұған қанағаттанбаған С.Д. Байгенжиев сотқа талап арыз беріп, прокурорға өтінішті толық көлемде қарау міндетін жүктеуді талап еткен.

2021 жылғы 28 желтоқсанда Атырау облысының СМАС шешімімен талап арыз қанағаттандырылып, сот Индер ауданы прокурорына өтінішті толық көлемде қарау міндетін жүктеген.

Алайда, сот шешімінде өтініштің қандай бөлігі қаралмағаны, бұл өтініш беруші үшін қандай құқықтық салдарға әкелгені, қандай заң нормалары бұзылғаны және талапкердің құқықтары мен бостандықтарының бұзылуы немен байланысты екендігі көрсетілмеген. Сонымен қатар, сот өтініш беруші көтерген мәселелердің бұған дейін сот қарауында болғанын ескермеген.

Аудан прокуроры сот шешіміне апелляциялық шағым түсіргенімен, ол жоғары тұрған прокуратурамен келісілмегендіктен қараусыз қалдырылған.

Прокурор белгіленген мерзімде кемшіліктерді жоюдан бас тартқан, өйткені аудан прокурорының апелляциялық шағымы облыстық прокуратурамен келісуді талап етпейді деген қате пікірде болған. 2022 жылғы 17 ақпандағы сот ұйғарымымен шағым қараусыз қалдырылып, қайтарылған.

2022 жылғы 11 мамырда прокурор облыстық прокуратурамен келісілген апелляциялық шағым мен шағымдану мерзімін қалпына келтіру туралы өтінішхат беріп, алайда, мерзімнің өткізілуінің дәлелді себептерінің болмауына байланысты прокурордың өтініші қанағаттандырусыз қалдырылған.

Осылайша, заңдылық пен негізділік талаптарына сай келмейтін сот шешімі шағымданусыз қалып және заңды күшіне енген.

Егер аудан прокуратурасы өз ұстанымын дұрыс және дәйекті түрде қорғаған болса, бұл сот актісі күшін жоюы ықтимал еді.

Мұндай қорытындының дұрыстығын С.Д. Байгенжиевтің Алматы қаласы Алмалы ауданы прокуратурасына қарсы берген осындай мазмұндағы талабы бойынша қаралған сот ісінің нәтижесі растайды.

С.Д. Байгенжиев нотариустың әрекеттеріне құқықтық баға беруді талап етіп, аудан прокуратурасына жүгінген, бірақ бұл әрекеттердің заңдылығы бұған дейін сотта қаралғаны анықталған.

Бірінші және апелляциялық инстанция соттары нотариустың әрекеттерінде заң бұзушылықтар анықтамағандықтан, прокурор өтініш берушіге сот актілерін Жоғарғы Сотта одан әрі шағымдану тәртібін түсіндірген.

С.Д. Байгенжиев мұндай жауапты заң талаптарына сәйкес емес деп санап, оны сотта даулаған.

Алматы қаласының әкімшілік соты оның шешімімен апелляциялық инстанция да келісіп, аудан прокурорын өтініштерді толық көлемде қарауға, өтініш берушінің әрбір дәлелін растайтын немесе жоққа шығаратын, заң нормаларына сілтеме жасай отырып негізделген жауап беруге міндеттеген.

Дегенмен, Жоғарғы Соттың әкімшілік істер жөніндегі сот алқасы прокурордың кассациялық шағымы бойынша сот актілерін жойып, талапты қанағаттандырудан бас тарту туралы жаңа шешім шығарған (№6ап/2533 қаулысы, 2023 жылғы 1 маусым).

Кассациялық сот инстанциясы прокурордың жауабында заңмен қорғалатын талапкердің құқықтары мен бостандықтарының бұзылуын орын алмағандығын көрсеткен.

Сонымен қатар, прокурордың жауабын даулау туралы талаптарды соттардың мүлде мәні бойынша қарамаған жағдайлар да кездеседі.

Астана қаласының соттары К.М. Жуматаевтың Бас прокуратураның жауабымен келіспеуіне байланысты берген талабын әкімшілік сот ісін жүргізу тәртібінде қарауға жатпайды деп қайтарған.

Соттар талапкердің өтініші бойынша жария-құқықтық қатынастар аясында әкімшілік акт қабылданбағанын негізге алып, Бас прокуратураның жауабы әкімшілік актілер санатына жатпайды деп танылған.

Жоғарғы Сот жергілікті соттардың тұжырымдарымен толық келісе отырып, олардың қаулыларын өзгеріссіз қалдырған (№6ап/2677 қаулысы, 2023 жылғы 22 маусым).

Басқа бір мысал. Астана қаласы мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының П.Б. Мырзабековтің Бас прокуратураның лауазымды тұлғаларының шағымды қайта жолдау әрекетін заңсыз деп тану, шағымды қайта қарау бойынша міндеттеу туралы талап арызы қаралған.

Бұл жағдайда 2022 жылғы 21 шілдеде П.Б. Мырзабеков тарапынан жолданған шағым Қазақстан Республикасы Бас

прокуратурасының өтініштермен жұмыс бойынша департамент құрылымдық бөлімшесінің қызметкері Р.Ж. Кожаметованың іс жүргізу тәртібі мен әкімшілік рәсімдердің сақталуына қатысты әрекеттеріне байланысты берілген.

Сондықтан, әкімшілік рәсімдер туралы заңнамаға сәйкес, бұл шағым Бас прокуратураның өтініштермен және іс жүргізумен жұмыс жөніндегі құрылымдық бөлімшесіне бағынышты жоғары тұрған прокурормен қаралуға тиіс болған.

Бұл мән-жайды сот отырысында куә ретінде жауап берген Р.Ж. Кожаметова да растап, ол сотқа берген түсініктемесінде, өзінің әрекеттеріне қатысты шағымдарды Департамент басшылығы қарастыруы тиіс екенін мәлімдеді.

Осыған байланысты сот жауапкердің Мырзабеков П.Б.-ның шағымын қылмыстық іс жүргізу заңнамасы реттейді деген уәжін негізсіз деп есептейді.

ӘРПК-нің 65-бабының мазмұнына сәйкес, өтінішті басқа органға жолдау әкімшілік рәсім тәртібімен жүзеге асырылады.

Сәйкесінше, Бас прокуратураның СУП басқарма бастығы Ермеков Д.Ж.-ның Мырзабеков П.Б.-ның Кожаметова Р.Ж. әрекеттеріне қатысты шағымын Жамбыл облысының прокуратурасына мәні бойынша қарауға жолдауы ӘРПК шеңберінде шағымдану нысанасы болып табылады.

Прокуратура органдарында жолданымдармен жұмыс туралы нұсқаулықтың 25, 26-тармақтарын бұзу деректері сот процесі барысында расталған [20].

Сондықтан сот істі қарау нәтижесімен 2022 жылғы 22 қазандағы шешімімен талап арызды толық көлемде қанағаттандырып, Бас прокуратураны шағымды қайта жолдау әрекетін заңсыз деп танып, шағымды қайта қарауға міндеттеген.

Осылайша, прокурордың жауабын мәні бойынша сотта даулаудың мүмкіндігіне қатысты сот тәжірибесінде біркелкі көзқарас қалыптаспай отыр.

Сонымен қатар, соттардың көпшілігі өтініштерге берілген жауаптар әкімшілік сот ісін жүргізудің нысанасы бола алмайды деген ұстанымды негізді деп санайды.

Жоғарғы Сотта бірінші басшының жеке қабылдауына жазылудан бас тартуды даулау мәселесі бойынша да әртүрлі шешімдер

қабылданған.

Астана қаласының соттары Г.К. Афлетонованың Бас Прокурордың жеке қабылдауына жазудан бас тартуды заңсыз деп тану және оны қабылдауға жазу міндетін жүктеу туралы талап арызын қараусыз қалдырды.

Жеке қабылдауға жазудан бас тарту Қазақстан Республикасы прокуратура органдарында азаматтарды, олардың өкілдерін қабылдау қағидаларының 17-тармағы 3) тармақшасына сәйкес негізделген.

Аталған нормаларға сәйкес, егер өтінішті қарау ҚР ҚПК 106-бабының бірінші бөлігіне сәйкес соттардың құзыретіне жататын болса, Бас Прокурордың қабылдауына жазылуға жол берілмейді.

Белгілі болғандай, Г.К. Афлетонованың шағымының негізінде М. Шайзоллаевтің әрекеттеріне қатысты сотқа дейінгі тергеу амалдары жүргізіліп, оның іс-әрекетінде қылмыстық құқық бұзушылық құрамының болмауына байланысты қылмыстық іс қысқартылған. Аталған процессуалдық шешім тиісті прокуратура органдарымен мақұлданған. Дегенмен, Г.К. Афлетонова қабылданған шешіммен келіспей, Бас Прокурордың жеке қабылдауына жазылуды талап еткен.

Бұл жағдайда сот органдары оның талап арызын қараудан бас тарту туралы шешімдерін келесі құқықтық уәждермен негіздеген:

1) ӘРПК-ның 3-бабы 7-бөлігінің 2) тармақшасына сәйкес, қылмыстық процесс заңнамасымен реттелетін даулар әкімшілік әділет тәртібінде қарауға жатпайды;

2) арыз беруші мен қылмыстық іс бойынша шешім қабылдаған орган арасында жария-құқықтық сипаттағы қатынастар қалыптаспаған.

Алайда, Жоғарғы Соттың әкімшілік істер жөніндегі сот алқасы бұл қорытындылармен келіспей, соттардың ұйғарымдарын жойып, істі мәні бойынша қарау үшін қайта қарауға жіберген.

Кассациялық инстанция өз ұстанымын келесі себептермен негіздеген:

- Тараптар арасында жария-құқықтық қатынастар бар, сондықтан жеке және заңды тұлғалардың өкілдері қабылдауға жазылу құқығынан Қағидаларда көзделген жағдайлардан басқа кезде шектеу алмайды;

- Қағидалардың 17-тармағында Бас Прокурордың қабылдауына жазылуға рұқсат берілмейтін негіздер көрсетілген. Алайда, осы

негіздердің біріне сүйене отырып, қабылдауға жазудан бас тарту әкімшілік талап арызды қайтаруға негіз бола алмайды;

- сот Қағидалардың 17-тармағы 3) тармақшасына сәйкес қабылдауға жазудан бас тартудың негізділігін алдын ала анықтауға құқылы болмаған. Бас тартудың негізділігіне құқықтық баға беру соттың тек дауды мәні бойынша қарау барысында мүмкін болатын әрекеті болып табылады.

Талап арызды қайта қарау барысында тараптар медиативтік келісім жасасқан, оның шарттарына сәйкес:

- талапкер өз талап арызын кері қайтарып алады;

- жауапкер – Бас прокуратура, талапкерді Бас Прокурордың бірінші орынбасарының жеке қабылдауына жазуға міндеттенеді.

Бұған дейін дәл осы сот алқасы Е.Б. Букушевтің Жоғарғы Сот Төрағасына жеке қабылдау өткізу міндетін жүктеу туралы талап арызы бойынша басқа істі қараған.

Іс материалдарына сәйкес, Е.Б. Букушев те Г.К. Афлетонова сияқты қылмыстық іс бойынша іс жүргізуге қатысушы ретінде Жоғарғы Сот Төрағасына жүгінген.

Астана қаласының соттарының талап арызды қараусыз қалдыру туралы ұйғарымдарымен келісе отырып, кассациялық сот келесі негіздерді келтірді:

- Жоғарғы Сот Төрағасының азаматтарды жеке қабылдауды ұйымдастыруы және өткізуі жария-құқықтық дауларға байланысты құқықтық салдарлар туындатпайды.

- Жеке қабылдау нәтижелері бойынша Жоғарғы Сот Төрағасы жария-құқықтық қатынастар аясында заңмен белгіленген құқықтар мен міндеттерді жүзеге асыратын әкімшілік акт қабылдамайды.

Осылайша, кассациялық сот екі ведомствоның бірінші басшыларының жеке қабылдауына қатысты екіұшты ұстаным ұстануда:

- бір жағдайда жария-құқықтық қатынастар бар деп таныған.

- басқа жағдайда жария-құқықтық қатынастар жоқ деген қорытындыға келген.

Прокуратура актілерін даулау тәжірибесі

Прокурорлық қадағалау актілерін әкімшілік соттарда даулау бойынша да біркелкі сот тәжірибесі қалыптаспаған. Әсіресе, наразылықтар мен ұсынуларды сот тәртібінде даулауға қатысты бірыңғай көзқарас жоқ.

Кейбір соттар мұндай талап арыздарды өндірісіне қабылдап, мәні бойынша қарайды, ал басқалары оларды ӘРПК-нің 138-бабы 2-бөлігінің 11) тармақшасына сәйкес қараусыз қалдырады, себебі олар әкімшілік сот ісін жүргізу тәртібінде қарауға жатпайды.

Көп жағдайда прокуратура актілерін олар бағытталған әкімшілік органдар емес, үшінші тұлғалар даулауға тырысады. Олар прокуратураның ұсынулары мен наразылықтары өз құқықтары мен бостандықтарын бұзады деп санайды.

2021 жылғы желтоқсанда Бас прокуратура Жоғарғы Соттың назарына аталған даулар бойынша соттарда бірыңғай тәжірибе болмағанын жеткізді.

Прокуратура осы істер бойынша төмендегідей сот тәжірибесін қалыптастыруды ұсынды:

- Үшінші тұлғалардың прокурордың ұсынулары мен наразылықтарын даулауға қатысты талап арыздары қараусыз қалдырылуы тиіс, себебі бұл актілер аталған талапкерлер үшін тікелей құқықтық салдар туындатпайды, сондықтан сотта қаралатын дауға жатпайды.

- Әкімшілік сот төрелігі аясында тек азаматтың немесе заңды тұлғаның субъективтік құқықтарын шектейтін, жаңа міндеттер жүктейтін не олардың құқықтарын жүзеге асыруына кедергі келтіретін әкімшілік актілер ғана дауға негіз бола алады (ӘРПК-нің 132-бабына сәйкес).

Ал прокурордың ұсыну немесе наразылық түріндегі актілері мемлекеттік органға не лауазымды тұлғаға бағытталғанымен, бұл әрекеттер үшінші тұлғалардың құқықтық мәртебесіне тікелей әсер етпейді: олар құқықтар мен міндеттердің туындауына, өзгеруіне немесе тоқтатылуына әкелмейді және жаңа құқықтық салдар жүктемейді. Сондықтан бұл жағдайларда әкімшілік әділет тәртібімен қорғау нысаны ретінде танылмайды.

Аталған актілердің мазмұны, негізінен, орын алған заң бұзушылықтарды жою, қабылданған заңсыз шешімдердің күшін жою немесе жауапты тұлғаларды заң шеңберінде жауапкершілікке тарту туралы ұсынымдардан тұрады. Бұл актілер тікелей нақты бір тұлғаның

құқықтары мен заңды мүдделеріне құқықтық ауыртпалық салмайтындықтан, оларды әкімшілік құқықтық даудың нысаны ретінде қарастыру мүмкін емес. Осыған орай, мұндай актілер Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс шеңберінде дауласу тәртібіне жатпайды.

Әкімшілік акт мәртебесіне тек әкімшілік органның өзі қабылдайтын және нақты бір тұлғаға немесе нақты айқындалған тұлғалар тобына қатысты құқықтар мен міндеттемелердің туындауына, өзгеруіне не тоқтатылуына тікелей себеп болатын шешімдер ғана жатқызылуы қажет.

Мұндай шешімдер, өз кезегінде, прокурорлық әрекет ету актілерінің, атап айтқанда ұсыну немесе наразылықтың нәтижесінде қабылдануы мүмкін. Мысал ретінде, әкімнің прокуратура ұсынған наразылықпен келісе отырып, бұрын қабылданған шешімді жойып, нақты тұлғаға қатысты құқықтық салдар туындатуын атауға болады.

Осындай акт қабылданғанға дейін үшінші тұлғалардың құқықтары мен бостандықтары бұзылды деп есептелмейді.

Осыны ескере отырып, үшінші тұлғалардың құқықтарына қатысты түпкілікті шешімді тек әкімшілік орган қабылдайтындықтан, тек осы органның актілері, ал прокуратураның актілері емес, сот тәртібінде даулауға жатады.

Бұл тұрғыда «АФ» ЖШС, «S» ЖШС Кызылорда облысы прокуратурасының бәсекелестікті қорғау және дамыту агенттігінің Кызылорда облысы бойынша департаментіне заң бұзушылықтарды жою туралы ұсынуын сотта даулағаны жарқын мысал (№6001-23-00-бап/587, 2023 жылғы 1 тамыз).

Аталған ұсынуда ЖШС мен басқа да шаруашылық жүргізуші субъектілерді ӘҚБТК-нің 159-бабының 2-бөлігі бойынша әкімшілік жауапкершілікке тарту мәселесін қарау ұсынылған болатын.

Кызылорда облысының мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының 2022 жылғы 19 сәуірдегі ұйғарымымен «АФ» ЖШС-нің талап арызы қараусыз қалдырылған.

Соттың қорытындысына сәйкес, дауланатын акт талапкер үшін құқықтық салдар тудырмайды, әкімшілік құқық бұзушылық құрамының бар-жоғына құқықтық баға ӘҚБТК нормаларына сәйкес әкімшілік құқық бұзушылық туралы істі қарау шеңберінде берілуі тиіс, ал тараптар арасында жария-құқықтық қатынастар жоқ деп пайымдалған.

Бұл қорытындымен апелляциялық инстанция келіспей,

ұйғарымды жойып, талап арызды мәні бойынша қарау үшін істі сотқа қайтарған.

Апелляциялық инстанциядағы сот алқасы прокурордың ұсыну актісін талапкердің құқықтық жағдайын ауырлататын мән-жай ретінде бағалаған. Бұл ұстанымның негізінде ұсыну мәтінінде талапкердің әкімшілік құқық бұзушылық жасағаны жөнінде нақты тұжырымның келтірілуі және уәкілетті органға оны әкімшілік жауапкершілікке тарту қажеттілігі туралы тікелей нұсқаудың берілуі болады.

Қайта қарау барысында мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сот прокуратураның ұсынуын «АФ» ЖШС-не қатысты заңсыз деп танып, күшін жойған.

Алайда апелляциялық сот бұл шешіммен келіспеген.

Бұл жолы облыстық соттың апелляциялық алқасы прокуратураның ұсынуы әкімшілік акт болып табылмайды, міндетті құқықтық салдар туындатпайды, ал нарық субъектілерінің картельдік келісім белгілерінің бар-жоқтығын бағалау әкімшілік құқық бұзушылық туралы істі қарау барысында ғана анықталуы тиіс деген қорытынды жасаған.

Осыған байланысты облыстық сот мамандандырылған ауданаралық әкімшілік соттың шешімін жойып, «АФ» ЖШС, «INVADAM» ЖШС-нің талап арызын ӘРПК тәртібінде қарауға жатпайды деп қайтарған.

Бұл шешіммен Жоғарғы Сот толық келіскен.

А.Ж. Исламбеков сотқа Батыс Қазақстан облысы прокуратурасының ұсынған актісін даулауға өтініш білдірген.

Аталған акт Орал қаласы әкімдігіне жолданып, жер заңнамасын бұзу фактілерін жою бойынша шаралар қабылдау, сонымен қатар, талапкер мен өзге де кінәлі тұлғаларды қатаң тәртіптік жауапкершілікке тарту қажеттігін көрсеткен.

Мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сот талап арызды ӘРПК тәртібінде қарауға жатпайды деген негізбен қайтарған.

Жергілікті соттар шешімдерінде прокурорлық қадағалау актісі талапкердің құқықтары мен заңды мүдделерін бұзбайды және оған тікелей міндеттер жүктемейді деп көрсеткен. Талапкер мен жауапкер арасында жария-құқықтық қатынастар (билік пен бағыныштылық қатынастары) жоқ деп пайымдаған

Осыған байланысты, талапкер сот арқылы қорғану құқығын тек ұсынуы негізінде қабылданған лауазымды тұлғалардың актілерін даулау арқылы іске асыра алады деп тұжырымдалды.

Жоғарғы Сот жергілікті соттардың қорытындыларымен келісе отырып, прокурор өз құзыреті шегінде ұсыну енгізетінін, оның міндетті түрде орындалуы талап етілмейтінін атап өтті.

Құжат мазмұнынан төмендегілер айқындалды:

а) ұсыну талапкердің өзіне бағытталмаған;

б) оның құқықтары мен заңды мүдделерін жүзеге асырмайды, шектемейді немесе кемітпейді;

в) ұсыну негізінде талапкерге тікелей міндеттер жүктелмейді, олардың орындалмауы мемлекеттік мәжбүрлеу шараларын тудырмайды.

Сондай-ақ ұсынуды қарауға жолданған тұлға оны орындау жолын өз бетінше таңдау еркіндігіне ие және оған қарсылық білдіру мүмкіндігі бар.

Жоғарғы Сот бұл ұстанымды С.У. Байбусиновтің Павлодар облысы Ақтоғай ауданы прокуратурасына қарсы ұсынуды даулауы бойынша істе де қолдады.

Сонымен қатар, прокурорлық наразылықты сот тәртібімен даулауға жол берілмейді.

Бұл қағидат тек үшінші тұлғаларға ғана емес, сондай-ақ наразылық немесе ұсыну актісін қарастыратын әкімшілік органдар мен лауазымды тұлғаларға да қатысты қолданылады. Алайда, әкімшілік орган немесе лауазымды тұлға прокурордың наразылығымен келісуге міндетті емес, өйткені заңнама оларға бұл актіні қабылдамау құқығын береді, сондықтан бұл жағдайда қандай да бір міндеттеуші сипаттағы қажеттілік туындамайды.

Осындай жағдайда, прокурор ӘРПК-нің 31-бабының 5-бөлігіне сәйкес сотқа наразылық жасалған актіні немесе әрекетті заңсыз деп тану туралы талап қоюмен жүгінуге міндетті.

Бұл жағдай ӘРПК-да прокурорлық наразылықтың заңдылығы мен негізділігін сот арқылы тексерудің өзгеше тәртібі қарастырылғанын білдіреді. Егер әкімшілік орган немесе лауазымды тұлға қарсылықты қабылдаса, онда оны сотта қарау прокурордың өзі арқылы талап қою жолымен жүзеге асырылады.

«Нұрсұлтан Назарбаев халықаралық әуежайы» АҚ Астана қаласының авиациялық көлік прокуроры енгізген қарсылықты жою туралы сотқа жүгінді, алайда әуежай бұған дейін қарсылықты қабылдамау туралы шешім шығарған болатын.

Осымен қатар прокурор да сотқа аталған тарифтік тізімнің 41-тармағын заңсыз деп тану туралы талап арыз берген.

Астана қаласының мамандандырылған ауданаралық әкімшілік соты әуежайдың талабын қарастырып, оны қанағаттандырудан бас тартқан.

Прокурордың талабы сотпен қанағаттандырылған.

Апелляциялық инстанция әуежайдың талабына қатысты сот шешімінің күшін жойып, істі ӘРПК тәртібінде қарауға жатпайтындықтан қайтарған.

Мұндай шешімнің негіздемесі ретінде сот төмендегіні көрсеткен:

- Прокурорлық қарсылық әкімшілік акт болып табылмайды, ол не міндеттейтін, не құқықтық салдар тудыратын актіге жатпайды.

- Наразылық міндетті түрде қаралуы тиіс, бірақ оны орындау міндетті емес.

- Әуежай наразылықты қарастырған, оған жазбаша түрде қарсылық білдірген.

Жалпы, талдау көрсеткендей, қазіргі таңда соттарда, соның ішінде Жоғарғы Сотта прокурорлық ұсынулар мен қарсылықтарды даулау мәселелері бойынша бірыңғай ұстаным қалыптасқан.

Алайда, бұл бағытта Жоғарғы Соттың әкімшілік істер жөніндегі сот алқасының екі қаулысы ерекшелік болып табылады.

Атырау облысының мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының 8 қыркүйек 2021 жылғы шешімімен Б. Жауынбай және Ж.Баделовтың талаптары бойынша Атырау қаласының прокуроры енгізген ұсынудың олардың жауапкершілігіне қатысты бөлігі жойылған.

Апелляциялық инстанция бірінші сатыдағы шешімді жойып, талап арызды әкімшілік рәсімдік-процестік тәртіпте қарауға жатпайды деп есептеп, кері қайтару туралы қаулы шығарған. Алайда, кассациялық саты бұл қаулымен келіспей, бастапқы сот шешімін өзгеріссіз қалдырған.

Сот актісінде келтірілген негіздемеге сәйкес:

- прокурордың ұсыну түріндегі актісі оны қабылдаған орган үшін міндетті орындауға жататын құқықтық акт болып саналмайды, сондықтан ол құқықтық салдарларды автоматты түрде туындатпайды;

- алайда, прокурор ұсынуда нақты шаралар қабылдауды талап етеді;

- өзінің мазмұны бойынша бұл ұсыну прокурорлық нұсқау болып табылады, ал «Прокуратура туралы» Заңның 26-бабына сәйкес мұндай нұсқаулар орындауға міндетті болып саналады;

- осыған байланысты, аталған ұсыну сотта дауласуға жатады (№6ап/443, 8 маусым 2022 ж.).

Осыған ұқсас жағдайда кассациялық инстанция Павлодар облыстық сотының Дамудың прокурор ұсынуын даулау туралы талабын қайтару туралы қаулысын жойған.

Кассациялық соттың тұжырымы бойынша:

- Заң бұзушылықтарды жою туралы прокурордың ұсынуы міндетті сипатқа ие.

- Ол талапкер үшін шектеу қоюшы және ауыртпалық тудырушы сипатта.

- Сондықтан, ол әкімшілік акт болып табылады.

Бұл тұжырым «Прокуратура туралы» Заңның 23-бабы 2-тармағында көрсетілген, онда прокурорлық ұсынуды қарастыру мен орындаудың міндеттілігі және оны орындамау үшін жауапкершілік қарастырылған (№6ап/2157, 13 сәуір 2023 ж.).

Құқықтық даудың мәнін және оның әкімшілік тәртіпте даулану мүмкіндігін бағалау барысында, ең алдымен, прокурорлық қадағалау актісінің нақты түрін және оның құқықтық табиғатын айқындайтын қолданыстағы заң нормаларына сүйену қажет. Бұл ретте, тек акт мәтініндегі формулировкаларға жүгіну жеткіліксіз, өйткені олар актінің заңдық салмағы мен сипатын толық ашып көрсете алмайды.

Сонымен қатар, талдау көрсеткендей, бүгінгі таңда прокурорлық ұсынулардың қарар бөлігін ресімдеу бойынша бірыңғай тәсіл жоқ.

Көптеген ұсынуларда ұсынымдық сипаттағы сөзтүзу қолданылады (құжаттың қарар бөлігінде прокурор белгілі бір шараларды қабылдауды «ұсынады», бірақ «талап етпейді»).

Ал кейбір прокурорлар, керісінше, «талап ету» және «орындамау

үшін жауапкершілік туралы ескерту» тәсілін қолданады.

«Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 32-бабы 2-тармағына сәйкес: «Прокурорлық қадағалау және прокурорлық ден қою актілері олар бағытталған органдар, ұйымдар мен лауазымды адамдар үшін қарауға және орындауға міндетті болып табылады».

Бұл жерде заңнамада «қарауға» және «орындауға» қатысты ұғымдар үтірмен ажыратылған. Бұл дегеніміз, кейбір актілер міндетті түрде қаралуға жатады, ал басқалары – орындауға.

Конституциялық заңда қандай актілердің құқықтық міндеттеу сипатына ие екендігі нақты ажыратылған: нұсқау мен қаулы – міндетті түрде орындалуға жататын актілер ретінде белгіленсе, ал наразылық пен ұсыну – қаралуы тиіс актілер ретінде қарастырылады. Бұл ретте, аталған заңның 36-бабының 2-тармағында көзделген «ұсыну оны қарау кезінде көрсетілген заң бұзушылықтарды жою шараларын қабылдауды көздейді» деген тұжырым оның сөзсіз орындалуы қажеттігін білдірмейді.

Ұсынуды қарау – міндетті рәсім, алайда оның мазмұнына келісу лауазымды тұлғаның немесе органның нақты әрекет етуін, яғни көрсетілген заң бұзушылықтарды жою жөнінде шаралар қабылдауын талап етеді.

Мемлекеттік орган ұсынуды формалды түрде қолдап, бірақ нақты құқық бұзушылықтарды түзету бойынша ешқандай іс-шара қолданбай, оны елемеуге құқылы емес.

Осыған байланысты, ұсынуды қарау рәсімі міндетті сипатқа ие, ал егер оны қараған орган немесе лауазымды тұлға ұсынуда көрсетілген уәждермен келісетін болса, онда заң бұзушылықтарды жоюға бағытталған нақты шараларды қабылдауға тиіс.

ӘҚБТК-нің 664-бабына сәйкес: «Әкімшілік жауапкершілік лауазымды тұлғаның прокурордың, тергеушінің немесе анықтаушының ұсынуын, соттың жекеше ұйғарымын немесе қаулысын қараусыз қалдырғаны үшін немесе аталған құжаттарда көрсетілген заң бұзушылықтарды жою жөніндегі шараларды қабылдамағаны үшін туындайды» [21].

Прокурорлық әрекет ету актілерінің негізгі мақсаты – орын алған заң бұзушылықтарды дер кезінде жоюға, азаматтардың бұзылған құқықтарын қорғауға және қалпына келтіруге бағытталған пәрменді шаралардың қабылдануын қамтамасыз ету болып табылады.

Сот прокурор актісінің орындалуын уақытша тоқтата алады, бұл қадағалау қызметінің нәтижелерін жоққа шығарады. Ұзаққа созылған сот талқылаулары анықталған заң бұзушылықтарды жоюдың өзектілігін төмендетіп, жауапты тұлғалардың жауапкершіліктен жалтаруына әкелуі мүмкін (тәртіптік жауапкершілікке тарту мерзімінің өтуіне байланысты).

Осыған байланысты, егер сот мұндай талаптарды мәні бойынша қарауға қабылдаса, прокурорлар дереу сотқа жүгініп, істі қараусыз қалдыру туралы өтініш білдіруі тиіс (ӘРПК 138-бабы 2-бөлігінің 11-тармақшасына сәйкес).

Сонымен қатар, қадағалау актілерінің сапасына ерекше назар аудару қажет, олардың мазмұнында қадағалау актісінің құқықтық мәртебесіне сәйкес келмейтін сөз тіркестерін қолдануға жол бермеу керек.

Бас Прокурордың 17.01.2023 жылғы № 32 бұйрығымен бекітілген салалық нұсқаулықтың 5-тармағына сәйкес: «Прокурорлық қадағалау актісі түсінікті болуы, оның біркелкі қолданылуын қамтамасыз етуі және оның қолданылу аясына кіретін тұлғалардың аясын нақты анықтауы тиіс» [22].

Әкімшілік органдардың прокурорлық актілерді орындау аясында қабылдаған актілерін даулау жөнінде

Прокурордың ұсыну және наразылық актілерін қарау заңнамалық тұрғыда міндетті рәсім ретінде белгіленгенімен, олардың мазмұнын бұлжытпай орындау немесе келтірілген уәждермен міндетті түрде келісу талабы көзделмеген. Осыған байланысты, аталған актілер тиісті органға, ұйымға немесе лауазымды тұлғаға жолданған жағдайда, олар соңғы шешімді қабылдағанға дейін өз өкілеттігі аясында заңда белгіленген рәсімдерді сақтай отырып әрекет етуге міндетті.

Мысалы, қызметкердің тәртіптік жауаптылығын қарау мәселесі қойылған жағдайда, қызметтік тексеру жүргізу, тәртіптік комиссияда мәселені талқылау, жауаптылыққа тартудың барлық қажетті мерзімдерін сақтау қажет. Егер жауап ретінде шара қолдану актілерін (нұсқамалар, бұйрықтар, хабарламалар) қабылдау талап етілсе, онда заңға сәйкес алдын ала талдау және тексеру жүргізілуі керек.

Наразылық пен ұсыну прокурорлық қадағалаудың құралдары болғанымен, олар уәкілетті органдардың өз құзыреті шеңберінде жүзеге асыруға тиіс рәсімдердің орнын толығымен алмастырмайды.

Бұл тұжырым «Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 5-

бабы 4-тармағымен де үндеседі. Ол жерде қадағалау функцияларын жүзеге асыру барысында өзге мемлекеттік органдардың өкілеттіктерін иемденуге жол берілмейтіні нақты белгіленген.

Егер әкімшілік орган прокурордың ұсынулары мен қарсылықтарында келтірілген дәлелдердің расталмағанын немесе тиісті шараларды қабылдаудың заңды негіздері жоқ екенін анықтаса (мысалы, тәртіптік жауапкершілікке тарту мерзімі өтіп кеткен болса), онда ол прокурорға уәждеделген қарсылықтарын жібереді.

Кез келген жағдайда, прокурорлық қадағалау актісінің негізінде әкімшілік орган қабылдаған шешімнің заңдылығын органның өзі қамтамасыз етуі тиіс.

«FSSA» ЖШС Атырау облысының Жұмыспен қамтуды үйлестіру және әлеуметтік бағдарламалар басқармасының прокурорлық ұсынуды орындау шеңберінде 25 жұмыс рұқсатын қайтарып алу және шетелдік жұмыс күшін тартуға тыйым салу туралы бұйрығын сотта даулады.

Сонымен қатар, Серіктестік прокурор ұсынуының өзін де даулады. Бұл бөлік бойынша талап сотпен қараусыз қалдырылған.

Атырау облысының мамандандырылған әкімшілік сотының шешімімен талап арыз қанағаттандырылып, Жұмыспен қамтуды үйлестіру басқармасының бұйрығы заңсыз деп танылып, күші жойылған.

Соттың қорытындысы бойынша, прокуратураның ұсынымында көрсетілген Серіктестіктің шетелдік жұмыс күшін тартудағы еңбек заңнамасын бұзу деректері расталмаған. Сонымен қатар, сот басқарманың прокуратура ұсынымын алғаннан кейін құқықтық қатынастардың нақты мән-жайларын жан-жақты және объективті зерттеуге тиісті шаралар қабылдамағанын атап өтті. Жауапкер өкілі сотта бұл деректі растады, себебі олар прокуратураның мәліметтерін бұйрық шығаруға жеткілікті деп есептеген.

Апелляциялық сот бірінші инстанцияның шешімін өзгеріссіз қалдырған.

Кассациялық шағым туралы ақпарат жоқ.

Басқа жағдайда, Алматы қаласының Авиациялық көлік прокуратурасы «Эйр Астана» АҚ-ға қатысты әуе қауіпсіздігі жағдайын тексеріп, жолаушылардың әуе көлігіндегі құқықтарының сақталуын зерделеді. Сондай-ақ тексеру барысында Баға белгілеу мәселелері

бойынша Бәсекелестікті қорғау және дамыту агенттігінің департаментінің қызметкерлері тартылған.

Тексеру нәтижесінде Департаментке заңдылықты бұзу фактілерін жою туралы ұсыну енгізілген. Ұсынымда әуе компаниясының әрекеттерінде монополиялық жағдайын асыра пайдалану белгілері бар екені көрсетілген. Атап айтқанда, авиабилеттерге негізсіз жанармай алымы қосылғаны анықталған.

Ұсынымда Департаментке компанияны ӘҚБТК-ның 159-бабы 3-1 бөлігі бойынша әкімшілік жауаптылыққа тарту мәселесін қарастыру ұсынылған.

Нәтижесінде әкімшілік құқық бұзушылық туралы сот қарауы барысында «Эйр Астана» АҚ-ға 6,8 млрд теңге көлемінде айыппұл салынған.

Компания бұл шешіммен келіспей, әкімшілік сотқа шағым түсіріп, талап арызында Департаменттің лауазымды тұлғаларының әрекеттерін/ әрекетсіздігін заңсыз деп тануды сұраған. Талапкердің пікірінше, Департамент ең алдымен заң бұзушылықтардың белгілері туралы хабарлама шығаруы керек еді және оны өз бетінше жоюға мүмкіндік беруі тиіс болатын.

Астана қаласының мамандандырылған әкімшілік соты талап арызды қанағаттандырып, келесі негіздемелерді көрсетті:

- ұсыну тек кеңес беру сипатында болғандықтан, Департамент тергеу жүргізіп, талапкердің әрекеттерінде бәсекелестік заңнамасын бұзу белгілерінің бар-жоғын анықтап, тиісті хабарлама беруі керек еді.

- сарапшылардың қорытындысы бәсекелестікті қорғау туралы заңнаманың нақты бұзылғанын дәлелдей алмайды, себебі прокуратурадан түскен материалдар Кәсіпкерлік кодекстің 216-бабының 2-тармағына сәйкес тек тергеуді бастауға негіз бола алады.

- тексеру прокурорлық қадағалау шеңберінде жүргізілгендіктен, оның қорытындыларын шығару Авиаациялық көлік прокуратурасының міндеті болып табылады.

- прокуратура тексеру қорытындысы бойынша әкімшілік құқық бұзушылық туралы іс қозғау жөнінде қаулы шығаруға құқылы еді.

Астана қаласының апелляциялық соты бұл шешімді процестік бұзушылықтарға байланысты жойған. Апелляциялық сот талап арызда көрсетілген талаптың, яғни хабарлама бермеуді заңсыз деп тану туралы талаптың, ӘРПК аясында қаралуға жатпайтынын анықтаған.

Бұл мысал прокурорлық тексеру қорытындыларын іске асыру кезінде туындайтын мәселелерді айқындап берді. Бұған дейін айтылғандай, прокурордың ұсынуы белгілі бір процедураларды алмастыра алмайды, ал құзыретті орган кез келген түпкілікті әкімшілік актіні қабылдамас бұрын тиісті рәсімдерді орындауы тиіс.

Бұдан бөлек, егер белгілі бір актіні қабылдау уәкілетті орган тарапынан тексеру жүргізуді талап етсе, ал мұндай тексеру бұған дейін сол органның өкілдерінің қатысуымен прокуратура бастамасымен жүзеге асырылған болса, онда дәл сол фактілер бойынша сол кезеңге қатысты жаңа тексеру тағайындау Кәсіпкерлік кодексінде бекітілген қайта тексеруге жол бермеу қағидатына қайшы келеді және заң бұзушылық болып есептеледі.

Осыған қарамастан, заңда қатаң түрде белгіленген рәсімдер сақталмайынша, уәкілетті орган әкімшілік актіні шығара алмайды.

Прокуратура тексеруді тікелей жүргізетін орган ретінде, құқықтық шаралар қабылдауға, соның ішінде әкімшілік құқық бұзушылық туралы іс қозғау туралы қаулы шығаруға құқылы.

Алайда, кейбір жағдайларда тексерудің ерекшелігіне немесе тексерілетін субъектінің мәртебесіне байланысты тек белгілі бір актілерді қабылдау қажет болуы мүмкін, ал ондай актілерді тек уәкілетті орган (бақылау және қадағалау органы) қабылдай алады.

Осылайша, құқықтық тұрғыда белгісіздік туындайды, бұл өз кезегінде прокурорлық тексерудің нәтижелерін жоққа шығаруға әкелуі мүмкін.

Бұл мәселені шешудің ықтимал жолдарының бірі ретінде Кәсіпкерлік кодексте уәкілетті бақылау және қадағалау органы **өз бетінше қосымша тексеру немесе талдау жүргізбеуге құқылы екенін белгілеу ұсынылады**, егер прокурорлық тексеру материалдары, сол органның мамандарын тарта отырып жүргізілген жағдайда, тиісті актіні қабылдау үшін қажетті барлық мәселелерді толық қамтыса шараларды қайта жүргізу (дублирование) мәнсіз.

1.3 Прокурорлық талапхаттың құқықтық табиғаты және сот тәжірибесі

Құқық қолдану тәжірибесінде прокуратура органдарының талабымен бизнес субъектілеріне тағайындалған тексерулерге қатысты

шағымдарды қарау да белгілі бір қиындықтар тудырады.

«Магистраль KZ» ЖШС Мемлекеттік кірістер департаментінің жоспардан тыс салықтық тексеру жүргізу туралы ұйғарымын сотқа беріп, даулаған. Тексеру Қызылорда облысы прокуратурасының тапсырмасы бойынша тағайындалған.

Жергілікті соттар талап арызды қанағаттандыра отырып, мемлекеттік кірістер органының мұндай ұйғарым шығаруға құқықтық негізі болмаған деген қорытындыға келген.

Прокурор кәсіпкерлік субъектілерінің қызметіне араласуға, олардың қызметіне тексерулер тағайындауға құқылы емес еді деп пайымдаған.

Жергілікті соттар шығарған қорытындыларды кассациялық инстанция да қолдап, бұл категорияға қатысты заңдылықтың сақталуын тексеру тек Қазақстан Республикасының Президентінің немесе Бас Прокурорының тікелей тапсырмасы бойынша не олардың келісімімен ғана жүргізілуі мүмкін екендігін нақты атап өткен (бап/372).

Аталған мәселеге байланысты Жоғарғы Соттың құқықтық ұстанымы 2022 жылғы 16 тамыздағы қаулысында кеңірек сипатталған. Қаралған іс Алматы қаласының прокуратурасына қарсы «ГлобалТранс и К» ЖШС-не тексеру жүргізу туралы тапсырманың заңсыз деп танылуын талап еткен шағымына қатысты болған.

Кассациялық инстанция жергілікті соттардың шешімдерін жойып, талапты қанағаттандыра отырып, келесі негіздемелерді көрсетті.

«Прокуратура туралы» Заңның 7-бабының 1-тармағы (дау туындаған кезде қолданыста болған) прокурорға осындай тексеруді жүргізу құзыретіне кіретін уәкілетті мемлекеттік органға тексеру жүргізуді тапсыру құқығын белгілейді.

Алайда, 7-баптың нормаларын 6-баптан бөлек қарастыруға болмайды. 6-бапта прокурорлық қадағалаудың мәні, нысандары мен шектері, сондай-ақ жеке кәсіпкерлік субъектілеріне қатысты тексерулер тағайындаудың ерекше негіздері қарастырылған.

Прокуратура органдары аталған категориядағы субъектілері қызметінің заңдылығын ерекше жағдайларда ғана қадағалай алады (Заңның 6-бабының 3-тармағы).

Заңның 6-бабының 4-тармағында көзделген тексерулер тек мемлекеттік, жергілікті өкілді және атқарушы органдарға, жергілікті өзін-өзі басқару органдарына және олардың лауазымды тұлғаларына

қатысты жүргізіледі.

Сот алқасының пікірінше, 6-бапта жеке кәсіпкерлік субъектілерінің қызметіне тексеру тағайындаудың ерекше негіздері нақты көрсетілген. Сондықтан Алматы қаласының прокуроры мемлекеттік кірістер органдарына серіктестіктің қызметіне тақырыптық салықтық тексеру жүргізуді өз бастамасымен тапсыруға құқығы болмаған. Бұл жағдайда Қазақстан Республикасының Президенті немесе Бас Прокуроры тарапынан тапсырма болуы шарт.

Сонымен қатар, Салық кодексінің 145-бабы прокурордың тапсырмасы негізінде тексеру тағайындау негізін қарастырмайды, бұл тек Қылмыстық-процессуалдық кодексте көзделген жағдайларды қамтиды.

Қазіргі уақытта соттар осы Жоғарғы Соттың қаулысына сүйене отырып, Президенттің немесе Бас Прокурордың тапсырмасына негізделмеген немесе олармен келісілмеген прокурорлардың тексеру тағайындау туралы талаптары мен нұсқаулықтарын заңсыз деп тануда.

Алайда, бұл Заң нормаларын осылайша түсіндіру қате болып табылады, өйткені ол прокурордың конституциялық өкілеттіктерін шектейді.

«Прокуратура туралы» заңның (2017 жыл), «Прокуратура туралы» Конституциялық заңының және Кәсіпкерлік кодекстің жүйелі талдауы көрсеткендей, заң шығарушы екі дербес тексеру түрін белгілейді: прокурорлық тексеру, яғни прокуратура органдары тағайындайтын/ жүргізетін тексеру, және уәкілетті органдар жүзеге асыратын жоспардан тыс тексеру.

Тексеру талдау және заңды күшіне енген актілерге баға беру сияқты жоғары қадағалауды жүзеге асырудың бір формасы болып табылады.

«Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 18-бабы 2-тармағының 5) тармақшасына сәйкес: «Жеке кәсіпкерлік субъектілеріне қатысты заңдылықтың сақталуын тексеру тек Қазақстан Республикасының Президентінің, Бас Прокурорының тапсырмасы бойынша немесе олармен келісу арқылы жүргізіледі».

Алайда, жоғарыда аталған жағдайларда прокурор талапкерлерге қатысты қадағалау, тексеру жүргізбеген.

Прокуратура туралы бұрынғы және қазіргі заңнамалық актілерде жеке кәсіпкерлік субъектілерін тексеруге қойылатын шектеулер тек

Қазақстан Республикасының Президентінің немесе Бас Прокурорының тікелей тапсырмасы бойынша не олардың келісімімен жүргізілетін прокурорлық тексерулерге ғана қатысты қолданылады. Бұл шектеулер прокурорлық қадағалаудың заңдылықтың сақталуын қамтамасыз етуге бағытталған қызметі аясында жүзеге асырылатын тексерулермен шектеледі және өзге жағдайларға таралмайды.

Прокурордың талабы бойынша уәкілетті органдар жүргізетін жоспардан тыс тексерулерді тағайындау негіздері мен ұйымдастыру тәртібі Заңның 44-б. 1-т. 4) т.т., Конституциялық заңның 10-б. 1-т. 6) т.т., Кәсіпкерлік кодекстің 144-б. 5-т. 4) т.т. регламенттелген.

«Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 10-б. 1-т. 6) т.т. сәйкес: «Прокурор тек прокуратура органдарындағы материалдар мен өтініштер негізінде ғана уәкілетті органдардан тексеру жүргізуді талап ете алады».

Сонымен қатар, Кәсіпкерлік кодекстің 144-б. 5-т. 4) т.т. сәйкес: «Жоспардан тыс тексерудің негізі – прокуратура органдарының өмірге, адам денсаулығына, қоршаған ортаға және жеке және заңды тұлғалардың, мемлекеттің заңды мүдделеріне зиян келтіру немесе осындай зиян келтіру қаупі туралы нақты фактілер бойынша берген тапсырмалары болып табылады».

Осындай фактілер болған жағдайда, прокуратура органдары (аудандық деңгейден бастап) өз құзыреті шегінде уәкілетті органдардан тексеру жүргізуді талап етуге құқылы.

Бұл сондай-ақ, тексеру, талдау және заңды күшіне енген актілерге баға беру тәртібін реттейтін ережелерде де көрсетілген.

Аталған ережелерде тексерулерді келісу тәртібі егжей-тегжейлі реттелген.

Мысалы, Ереженің 9-тармағына сәйкес: «Жеке кәсіпкерлік субъектісінің қызметіне тексеру жүргізу үшін Бас Прокурормен келісу талап етіледі. Осыған байланысты, Бас әскери және көлік прокурорлары, облыс прокурорлары және оларға теңестірілген прокурорлар Бас прокуратураға тиісті қызметтік жазба (хабарлама) жолдайды».

Сондай-ақ, тексеру жүргізу туралы талаптарды келісу тәртібі Ереженің 20-тармағының 5-абзацында белгіленген. Оған сәйкес: «Өңірлік әскери прокурор, гарнизон прокуроры, өңірлік көлік прокуроры, аудан прокуроры және оларға теңестірілген прокурорлар жеке кәсіпкерлік субъектілерінің қызметіне тексеру жүргізу туралы

талаптарды, соның ішінде қадағалау және әрекет ету актілерінде көрсетілген талаптарды, облыс прокурорының, Бас әскери және көлік прокурорларының келісімін алғаннан кейін, негіздемесін көрсете отырып жолдайды».

Соңғы абзацтан көрініп тұрғандай, Ережелерде жеке кәсіпкерлік субъектілерінің қызметіне тексеру жүргізу туралы талапты Бас Прокурормен келісуді міндеттейтін норма жоқ. Бұл тексерулер прокурорлар жүргізетін тексерулерден ерекшеленеді, бұл тағы да олардың әртүрлі субъектілермен және әртүрлі негіздер бойынша жүргізілетінін дәлелдейді.

Салықтық тексерулерге қатысты Салық кодексінің 145-бабы 3-тармағында салық органының жоспардан тыс тексерулер жүргізуінің негіздері көрсетілген.

Аталған негіздер тізімінде прокурор талабы тексеру жүргізудің негізі ретінде қарастырылмағаны рас. Алайда, бұл тізім түпкілікті емес, яғни аталған тізім шектеулі негіздер тізімі емес.

Бұл оның алдындағы нақтылаушы ескертпеден туындайды: «Жоспардан тыс салықтық тексерулер, оның ішінде жүргізілетін...».

Тексерулерді жүргізудің жалпы тәртібі мен оның негізгі қағидаттары тікелей Кәсіпкерлік кодекспен реттеледі. Бұл Салық кодексінің 69-бабы 6-тармағымен үйлеседі, онда салықтық тексеруді жүргізудің жалпы тәртібі Кәсіпкерлік кодекске сәйкес айқындалатыны көрсетілген.

Яғни, тексерулерді жүргізудің жалпы негіздері, соның ішінде прокуратура органдарының нақты фактілер бойынша тапсырмасы негізінде тексеру жүргізу тәртібі Кәсіпкерлік кодекспен белгіленген. Бұл фактілер өмірге, адам денсаулығына, қоршаған ортаға және жеке және заңды тұлғалардың, сондай-ақ мемлекеттің заңды мүдделеріне зиян келтіру немесе осындай зиян келтіру қаупімен байланысты болуы мүмкін.

Ал Салық кодексі жоспардан тыс салықтық тексерулер жүргізудің нақты жағдайларын анықтайды.

Сондай-ақ, салықтық тексерулерге қатысты мынаны ескеру қажет: мемлекеттік кірістер органдары жүйесінде салықтар мен бюджетке төленетін төлемдердің түсуін қамтамасыз ету саласындағы басқаруды жүзеге асыратын уәкілетті орган – Мемлекеттік кірістер комитеті болып табылады. Бұл Комитеттің мәртебесі 2016 жылғы 14 маусымдағы № 306 Қазақстан Республикасы Қаржы министрінің

бұйрығымен бекітілген.

Конституциялық заңның 10-бабы 1-бөлігі б) тармақшасына сәйкес талап арыз тікелей уәкілетті мемлекеттік органға, яғни Мемлекеттік кірістер комитетіне жолдануы тиіс. Осыған байланысты, тексеру жүргізу туралы талапты аталған органның аумақтық құрылымдары – Мемлекеттік кірістер департаменттеріне бағыттау заң талаптарына қайшы келеді және рұқсат етілмейді.

Аталған жағдайларда «Магистраль KZ» ЖШС мен «ГлобалТранс и К» ЖШС-не қатысты тексеру жүргізу туралы прокурорлардың талаптарының заңға сәйкес еместігі, ең алдымен, бұл талаптардың заңда белгіленген тәртіпке сай тікелей Мемлекеттік кірістер комитетіне емес, оның аумақтық бөлімшелері – Мемлекеттік кірістер департаменттеріне жолданғандығымен түсіндіріледі.

Қаралып отырған мәселе бойынша сотта қандай актіні даулауға болатынын анықтау қажет. Жоғарыда келтірілген мысалдарда бір жағдайда салық органының нұсқамасы, ал екіншісінде салықтық тексеру тағайындау туралы прокурордың талабы дауланған.

Салық кодексінің 148-бабына сәйкес нұсқама салықтық тексеру жүргізудің негізі болып табылады.

Жоғарғы Соттың 2022 жылғы 22 желтоқсандағы №9 «Соттардың салық заңнамасын қолдану жөніндегі кейбір мәселелері туралы» нормативтік қаулысының 30-тармағында келесідей түсіндірме беріледі: «Тексеру тағайындау актісі ретінде нұсқама сотта даулануға жатады, өйткені ол салық органының билік өкілеттіктерін жүзеге асыру аясында шығарылады және салық төлеуші үшін құқықтық салдарлар туындатады» [23].

Осылайша, тексеруге байланысты құқықтық салдарларды туындататын, салық төлеушінің құқықтары мен міндеттерін тікелей іске асыратын әкімшілік акт – бұл салық органының тексеру тағайындау туралы нұсқамасы болып табылады.

Прокурордың тексеру жүргізу туралы талабын заңсыз деп тану және күшін жою автоматты түрде нұсқаманың күшін жоюға әкелмейді, өйткені нұсқама салықтық тексеруді бастау үшін жалғыз негіз болып табылады.

Тексеруді тоқтату үшін салық төлеушіге салық органының нұсқамасын заңсыз деп тану және оның күшін жою туралы жаңа талаппен сотқа жүгінуге тура келеді.

Демек, прокурордың талабын даулаудың өзі Азаматтық кодекстің 9-бабына сәйкес құқықты қорғауға немесе қалпына келтіруге әкелмейді.

Бұл дегеніміз, егер тағайындалған салықтық немесе өзге де тексеруге келіспеген жағдайда, сотта тексеруді тағайындау туралы тексеруші органның актісі даулануға жатады.

Мысалы, «Маңғыстаумұнайгаз» АҚ өзінің қызметіне қатысты жоспардан тыс тексеру жүргізу туралы Бас прокуратураның тапсырмасы мен Маңғыстау облысы Мемлекеттік кірістер департаментінің кешенді салықтық тексеру тағайындау туралы нұсқамасын сотта даулаған.

Кейіннен Қоғам Бас прокуратураға қатысты талаптарынан бас тартып, өз талабын қайтарып алған.

Маңғыстау облысының әкімшілік сотының шешімімен Қоғамның талабы қанағаттандырылған. Сот Мемлекеттік кірістер департаментінің нұсқамасын заңсыз деп танып, оның күшін жойған.

Нұсқама Мемлекеттік кірістер комитеті төрағасының бұйрығы негізінде шығарылған. Өз кезегінде, Комитет «Қаражанбасмұнай» АҚ, «Маңғыстаумұнайгаз» АҚ және «Емір-Ойл» ЖШС қызметінде жоспардан тыс салықтық тексеру жүргізу туралы Бас прокуратураның талабы негізінде салықтық тексеру тағайындау туралы бұйрық шығарған.

Мемлекеттік кірістер департаментінің нұсқамасын жоя отырып, сот жоспардан тыс тексеру тағайындау үшін құқықтық негіздердің болмауын, сондай-ақ тексеру мерзімінің талап қою мерзімінен асып кеткенін атап өтті.

Осылайша, тексеру тағайындау туралы нұсқаманы даулауға КМК бұйрығын және одан да маңыздысы, прокуратура органының тапсырмасын алдын ала даулаудың құқықтық қажеті жоқ.

Бұдан бөлек, «Имекс Инвестмент» ЖШС-нің талабы бойынша іс бойынша сот прокуратураның тексеру жүргізу туралы тапсырмасы сотта даулануға жатпайды деген қорытындыға келген.

«Имекс Инвестмент» ЖШС Астана қаласының әкімшілік сотына Бас прокуратураға және Алматы қаласының прокуратурасына қатысты талап арызбен жүгініп, біріншісінің тапсырмасын және екіншісінің тексеру жүргізу кезіндегі әрекеттерін заңсыз деп тануды сұраған.

Талап арыз «Астана Банкі» АҚ таратылу комиссиясының әрекеттеріне қатысты Е.К. Абильдиннің шағымы негізінде Бас

прокурордың орынбасары Алматы қаласы прокуратурасына жойылған банктің мүлкін сату бойынша саудалардың заңдылығын тексеруді тағайындауды тапсырғанына негізделген. Бұл тапсырманы орындау барысында Алматы қаласының прокуратурасы шағым авторы қатыспаған басқа саудаларды да тексеру туралы шешім қабылдаған.

Астана қаласының әкімшілік соты 2022 жылғы 24 ақпанда шығарған ұйғарымында талап арыз әкімшілік іс жүргізу шеңберінде қарауға жатпайды деген қорытындыға келіп, оны қайтару туралы шешім қабылдаған. Бұл процессуалдық ұйғарым апелляциялық сатыда қайта қаралып, өзгеріссіз қалдырылған, ал талапкердің жеке шағымы қанағаттандырылмаған.

2022 жылғы 13 желтоқсанда Жоғарғы Сот жергілікті соттардың ұйғарымдарымен келісіп, оларды күшінде қалдырған. Сот талапкер даулаған Бас прокуратураның тапсырмасы мен Алматы қаласы прокуратурасының әрекеттері талапкердің ешбір құқығы мен заңды мүддесін іске асырмайтынын немесе шектемейтінін, сәйкесінше, талапкер мен жауапкерлер арасындағы жария-құқықтық қатынастардан туындамайтынын көрсеткен.

Алайда, Астана қаласының әкімшілік сотының 24 ақпандағы ұйғарымы шыққаннан кейін, келесі күні «Имекс Инвестмент» ЖШС дәл осындай талап арызбен Алматы қаласының СМАС-на қайта жүгінген.

Бұл жолы «Имекс Инвестмент» ЖШС Алматы қаласы прокуратурасына қатысты тексеру жүргізу кезіндегі әрекеттерін заңсыз деп тану туралы талап арыз берген. Талап арыздың мәні мен негіздемесі бұрынғыдай – «Астана Банкі» АҚ жойылған мүлкін сату бойынша саудаларды тексеру заңдылығы.

Аталған талап бойынша Астана қаласының әкімшілік сотында талап арызды қайтару туралы ұйғарым болғанына қарамастан, Алматы қаласының әкімшілік соты 2022 жылғы 21 сәуірде істі мәні бойынша қарап, талап арызды қанағаттандырудан бас тарту туралы шешім шығарған.

Сот шешімі апелляциялық және кассациялық инстанциялармен өзгеріссіз қалдырылған.

Осылайша, бір дауға қатысты мәндес құқықтық мәселелер бойынша Астана және Алматы қалаларының соттары бір-бірінен мазмұны жағынан айырмашылығы бар екі түрлі сот актісін шығарған. Ерекше назар аударатын жайт – бұл екі шешім де бірдей судьялар құрамымен қаралған Жоғарғы Сот инстанциясы тарапынан күшінде қалдырылған.

Алматы қаласының сот актілеріне кассациялық сатыда шағымды қарау процесіне Жоғарғы Соттың отырысына Бас прокуратура өкілдері қатыспаған. Бұл жағдай 2023 жылғы 17 қаңтардағы №32 Бас прокурор бұйрығымен бекітілген салалық Нұсқаулықтың 10-тармағына сәйкес туындаған.

Сонымен қатар, екі іс бойынша Алматы қаласы прокуратурасының өкілі ретінде соттарға Е.Д. Сқақов қатысқан. Ол сотқа ӘРПК-нің 138-бабы 2-бөлігінің 5) тармақшасына сәйкес талап арызды қайтару туралы мәселе көтеруі немесе, ең болмағанда, сотты Астана қаласы әкімшілік сотының осыған дейін қабылдаған сот актісі туралы хабардар етуі тиіс болатын.

Сотқа дейінгі тәртіп

ӘРПК-нің 9-б. 3-б. талаптарына сәйкес, егер заңнамада белгілі бір санаттағы даулар бойынша сотқа дейінгі реттеу тәртібі көзделсе, онда тұлғаның сотқа жүгіну құқығы тек сол міндетті тәртіп сақталғаннан кейін ғана іске асырылады. «Прокуратура туралы» Конституциялық заңда алғаш рет прокуратура актілеріне, шешімдеріне және лауазымды тұлғалардың әрекеттеріне (әрекетсіздігіне) шағымдарды сотқа дейінгі реттеу институты енгізілді.

Конституциялық заңның 25-бабы 1, 2-тармақтарына сәйкес: «Прокуратура актілері, шешімдері немесе прокурордың әрекеттері (әрекетсіздігі) бойынша шағым тиісті шешім, акт қабылданғаны немесе әрекет (әрекетсіздік) жасалғаны туралы белгілі болған күннен бастап үш айдан кешіктірілмей прокуратура органдарына беріледі және ол жоғары тұрған прокурормен қаралады».

Прокуратура актілеріне немесе әрекеттеріне қатысты әкімшілік сотқа жүгіну құқығы заңда белгіленген ерекше тәртіптің сақталуына тікелей байланысты. Бұл категориядағы дауларда талапкер ең алдымен прокуратура иерархиясы шеңберінде жоғары тұрған прокурорға жүгініп, өзінің наразылығын білдіруі тиіс. Сот тек осы кезеңнен кейін, яғни ішкі қадағалау рәсімі толық өткен жағдайда ғана іске араласа алады.

Маңыздысы – соттың назарында жоғары тұрған прокурордың жауабы емес, бастапқы прокурордың әрекеті не қабылдаған актісі болуы тиіс. Ал алдын ала прокурорлық иерархия шеңберінде олардың заңдылығы тексерілуі – міндетті шарт.

2022 жылғы 18 қарашадан бастап бұл тәртіптің міндетті сипаты заңмен ресми түрде бекітілді. Дәл осы күннен бастап прокуратура органдарына қатысты әкімшілік актілер мен әрекеттерге байланысты

сотқа жүгінбес бұрын, шағымдану жолын өту – құқықтық қажеттілікке айналды. Мұндай міндет орындалмаған жағдайда, соттарға келіп түскен талаптар ӘРПК-нің 138-б. 2-т. 1) т.т. сәйкес кері қайтарылуға тиіс еді.

Соған қарамастан, кейбір сот тәжірибесінде заң күшіне енгеннен кейін де бұл талап ескерусіз қалып, процестік нормаларға қайшы шешімдер қабылданған жағдайлар орын алған.

Мысалы, «Трансепт-Сервис» ЖШС 2022 жылғы 21 қарашада Астана қаласының әкімшілік сотына Бас көлік прокуратурасының тексеру жүргізу туралы қаулысын заңсыз деп тану туралы талап арызбен жүгінген.

Бұл ретте, қаулының жоғары тұрған прокурорға алдын ала шағымданғаны туралы деректер жоқ. Соған қарамастан, сот талап арызды өндіріске қабылдап, 2023 жылғы 19 қаңтардағы шешімімен оны қанағаттандырған.

Астана қаласының апелляциялық соты бірінші сатыда қабылданған шешімді өзгеріссіз қалдырғанымен, бұл жағдайда бір жайтты ерекше атап өту қажет: апелляциялық инстанция сотқа дейінгі міндетті тәртіптің сақталмауын негізге ала отырып, бірінші сатыдағы шешімді жою немесе істі тоқтату құзыретіне ие емес. Мұндай процессуалдық негіздер сот ісін қозғамай қою немесе талап арызды қайтару сатысында ғана ескерілетін мән-жайлар қатарына жатады.

Өйткені АПК 424-бабы 1-бөлігінің 4) тармақшасы және 451-бабы 2-бөлігінің 6) тармақшасына сәйкес апелляциялық және кассациялық инстанция соттарының талап арызды осы негізде қараусыз қалдыруға құқығы жоқ.

Сондықтан, ӘРПК 138-бабы 2-бөлігінің 1) тармақшасына сәйкес талап арызды қайтару туралы өтінішті тек бірінші сатыдағы сотта қарау кезінде беруге болады.

Сотқа дейінгі тәртіп мәселелері бойынша 2023 жылғы 27 наурыздағы заңмен ӘРПК-ға енгізілген тағы бір жаңашылдық – жоғары тұрған әкімшілік орган басшысының ұстанымын міндетті түрде ұсыну талабы.

Яғни, ӘРПК 91-бабының 5-бөлігі жаңа редакциясына сәйкес: «Егер заңда жоғары тұрған органға шағымданбай-ақ сотқа жүгінуге мүмкіндік көзделген болса, әкімшілік орган, лауазымды тұлға, әкімшілік акт, әкімшілік әрекет (әрекетсіздік) дауланған жағдайда, жауап арызбен қатар жоғары тұрған әкімшілік орган басшысының немесе лауазымды

тұлғаның уәжді ұстанымы сотқа ұсынылуы тиіс».

Бұл жаңашылдық прокуратура органдарына қарсы талаптар бойынша қолданылмайды, өйткені мұндай дауларда міндетті сотқа дейінгі реттеу тәртібі қарастырылған.

Алайда сот тарапынан аудандық прокуратураның жауап арызымен қатар облыс прокурорының ұстанымын ұсыну талабы қойылған жағдай тіркелген. Дегенмен кейін талапкер өз талап арызын қайтарып алғандықтан, бұл қажеттілік жойылған.

Бұл ретте, ӘРПК 127-бабы күшімен соттың талаптары мен сұраулары міндетті түрде орындалуға жатады және даулауға жатпайды. Оларды уақтылы орындамау ақшалай айыппұл салуға әкеледі.

Сондықтан сотқа қатысатын прокурорлар осындай талаптарды, тіпті олар заңсыз болса да, орындауға мәжбүр.

Егер прокуратура органдары еш себепсіз іске мүдделі тұлға ретінде тартылған болса мұндай талаптардың негізсіздігі екі есе артады.

Мәселен, «MARI GROUP» ЖШС Түркістан облысының әкімшілік сотына Отырар аудандық ветеринариялық бақылау және қадағалау комитетінің аумақтық инспекциясының объектілерге санитариялық-ветеринариялық қорытынды беруден бас тарту туралы хабарламасын даулаған.

Алайда, талапкердің өтініші бойынша іске мүдделі тұлға ретінде Қазақстан Республикасының Бас прокуратурасы тартылған. Бұл ретте, прокуратура органдары туындаған даулы құқықтық қатынастарға мүлде қатысы болмаған. Даудың мәні мен мән-жайлары іске тартылған тұлғаның құқықтары мен міндеттеріне ешқандай ықпал етпеген.

Соған қарамастан, сот осы істі екі айдан астам уақыт бойы Бас прокуратура өкілінің қатысуымен қарады. Процестік міндеттемелерге сәйкес, прокурор сот отырыстарына қатысуға, түсініктемелер беруге, пікірін білдіруге, Қазақстан Республикасының Бас Прокуроры берген сенімхат негізінде қарсылықтар ұсынуға мәжбүр болған.

ӘРПК 30-бабына сәйкес: «Мүдделі тұлға деп сот актісі оның құқықтарын, бостандықтарын мен заңды мүдделерін қозғайтын немесе қозғауы мүмкін тұлға танылады».

Әкімшілік процеске мүдделі тұлғалар соттың бастамасы бойынша немесе әкімшілік процеске қатысушылардың өтініші негізінде қатысуға тартылады.

Аталған норма негізінде, мүдделі тұлғалар әкімшілік іске соттың өз бастамасы бойынша немесе тараптардың өтініштері негізінде ғана қатыстырылатыны айқындалады. Талапкердің талап арызда қандай да бір тұлғаны мүдделі тарап ретінде атауы, оның іс жүргізуге автоматты түрде қатысушы ретінде қосылуын білдірмейді.

Егер талапкер жауапкермен қатар өз арызында басқа тұлғаларды мүдделі тарап ретінде көрсетсе, бұл мән-жай сот тарапынан оларды іске тарту туралы өтініш ретінде бағалануы тиіс.

Бұл мәселені сот сот талқылауы басталғанға дейін шешуі керек және тұлғаларды іске тек даудың тікелей олардың құқықтары мен міндеттеріне қатысты болған жағдайда ғана тартуға тиіс.

Көп жағдайда прокуратура органдары негізсіз түрде жауапкер ретінде іске тартылады. Талапкерлер себептерін негіздемей, прокуратура органын қосалқы жауапкер ретінде көрсетеді, алайда оның қандай да бір актілері, әрекеттері немесе әрекетсіздігі дауланбайды.

У. Қалиғазина Бас прокуратураға, Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігіне, сондай-ақ Қарасай аудандық ауруханасының фельдшерлері Б. Құрбанбаев мен Н. Сұлбаевқа талап арыз беріп, олардың әрекетсіздігін заңсыз деп тануды сұрады. Ол өзінің талаптарын аталған фельдшерлер жедел медициналық көмек көрсеткеннен кейін оны стационарға жеткізбегенімен негіздеген.

Сол сияқты, Х. Баширова Шымкент қаласы бойынша ішкі мемлекеттік аудит департаментінің оның Арыс қаласындағы үйінің құрылысына аудит жүргізуден бас тарту әрекетін сотқа берген.

Сонымен қатар, жауапкер ретінде Бас прокуратура да тартылған. Алайда талап арызда прокуратура органының осы дауға қандай қатысы бар екені және оның қандай әрекеті немесе әрекетсіздігі дауланып отырғаны көрсетілмеген.

ӘРПК 131-бабы 2-тармағы 4) тармақшасына сәйкес, талап арызда талапкердің құқықтарының, бостандықтарының және заңды мүдделерінің бұзылуы немесе бұзылу қаупінің мәні көрсетілуге тиіс. Егер талап бірнеше жауапкерге қарсы берілсе, талап арызда әрбір жауапкерге қатысты талаптардың мазмұны нақтылануы керек.

У. Қалиғазина мен Х. Башированың талап арыздары Бас прокуратураға қатысты осы талаптарға сәйкес келмеген және осы негіз бойынша қайтарылуға жататын еді.

Сонымен қатар, ӘРПК 29-бабы 3-тармағына сәйкес, сот талаптың тиісті емес жауапкерге берілгенін анықтаған жағдайда, талапкерді шақырып, оған талап арыздың тиісті емес жауапкерге берілгенінің салдарын түсіндіруі тиіс. Талапкердің келісімімен сот тиісті емес жауапкерді тиістісімен ауыстыруды рұқсат етеді.

Алайда соттар бұл заң талаптарын әрдайым орындай бермейді, ал процеске қатысатын прокурорлар жауапкерді ауыстыру немесе мүдделі тұлғалар тізімінен прокуратураны алып тастау туралы өтініштер білдірмейді.

Кейіннен, осындай талап арыздар қараусыз қалдырылғанның өзінде, талапкердің шағымын қарау барысында апелляциялық және кассациялық соттар прокуратура өкілдерінің сот отырыстарына қатысуын, шағымға пікір беруін талап етеді, тек қана прокуратура органы формалды түрде іске қатысушы ретінде көрсетілгені үшін.

Прокурорлық талап арыздар бойынша сот тәжірибесі

Прокуратура органдарының сотқа талап арызбен жүгіну құқығы «Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 22-б. 2-т. көзделген және ол ҚР АПК 54-б. мен ӘРПК 31-б. іске асырылады.

ӘРПК-нің 31-б. 3-т. сәйкес: «Прокурор Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес бұзылған құқықтарды қалпына келтіру және мүдделерді қорғау мақсатында сотқа талап арызбен жүгінуге құқылы:

1) физикалық, психикалық және өзге де себептерге байланысты өз құқықтарын өз бетінше қорғай алмайтын адамдардың атынан;

2) жеке тұлғалардың, қоғамның және мемлекеттің мүддесі үшін, егер бұл адамдардың өмірі мен денсаулығына немесе Қазақстан Республикасының қауіпсіздігіне қайтымсыз салдарлардың алдын алу үшін қажет болған жағдайда».

ҚР АПК-ның 54-б. да сотқа жүгіну негіздері осыған ұқсас қарастырылған.

Дегенмен азаматтық және әкімшілік сот өндірісі прокурордың сотқа жүгінуіне қатысты өзіндік ерекшеліктерге ие. Мысалы, ӘРПК бойынша мемлекет мүддесі үшін талап арыздарды тек прокурор ғана бере алады. Ал басқа мемлекеттік органдар өз құзыреті шеңберінде басқа адамдардың немесе белгісіз тұлғалар тобының мүддесін қорғау үшін сотқа талап арыз бере алады.

Мысалы, бұрын (ӘРПК қабылданғанға дейін) жер инспекциялары

мемлекет мүддесін қорғау мақсатында жергілікті атқарушы органдардың заңсыз шешімдерін сотта даулай алса, қазіргі уақытта бұл даулар әкімшілік соттардың қарауына жатады, және бұл істер бойынша мемлекет мүддесін тек прокурор ғана қорғай алады.

Сонымен қатар, прокурордың сотқа жүгіну құқығы белгілі бір шарттармен шектелген. Яғни, егер талап арыз азаматтың мүддесі үшін берілсе, онда бұл азамат өз құқығын өз бетінше қорғай алмайтын жағдайларда ғана беріледі. Ал егер талап арыз қоғам мен мемлекет мүддесі үшін берілсе, онда ол тек адамдардың өмірі мен денсаулығына немесе мемлекеттің қауіпсіздігіне қайтымсыз салдардың алдын алу мақсатында ғана берілуі мүмкін.

Прокурордың талап арыз беруінің негіздері, сот тәжірибесі

Прокуратура органдары жүргізетін жоғары қадағалауды жүргізу ережелері прокурорлардың қандай жағдайларда талап арыз бере алатынын нақтылайды.

Ережелердің 7-тармағының мазмұнына сәйкес, құқықтық акт қабылданған немесе қандай да бір әрекет (немесе әрекетсіздік) жасалған жағдайда, егер ол адамның өміріне, денсаулығына орны толмас зиян келтіруі мүмкін болса не келтірсе, сондай-ақ бұл жағдай ұлттық қауіпсіздікке – соның ішінде қоғамдық, әскери, саяси, экономикалық, ақпараттық немесе экологиялық салаларға – нақты қауіп төндірсе, мұндай салдар қайтымсыз деп танылады.

Басқаша айтқанда, мұндай жағдайлар адамдардың немесе мемлекеттің қауіпсіздігіне елеулі және түзетуге келмейтін залал әкелуімен ерекшеленеді.

Алайда, прокурорлардың қоғам мен мемлекеттің мүддесі үшін сотқа талап арыз беру кезінде осы қайтымсыз салдардың болуын дәлелдеуі белгілі бір қиындықтар туғызады.

Көп жағдайда соттар прокурорлардың талап арыздарын қайтарып жатады, себебі оларда басқа тұлғалардың мүддесі үшін сотқа жүгінудің себептері жеткілікті түрде негізделмеген. Мұндай талап арыздар ӘРПК-ның 138-б. 2-б. 4) т. негізінде қайтарылады, өйткені оларды талап арыз беруге немесе оған қол қоюға құқығы жоқ тұлға берген деп танылады.

Осы себептерге байланысты соттар 5 талап арызды қараусыз қалдырған.

Мәселен, Бас көлік прокуратурасының «Қазавтожол» АҚ және

басқа да жауапкерлерге қарсы талап арызы тендерлік комиссияның әрекеттерін және сатып алу қорытындылары туралы хаттаманы заңсыз деп тану туралы талаппен берілген. Сот бұл талап арызды қайтарып, мемлекет мүддесі бұл дауда қозғалмайтынын атап өтті. Іс жүзінде талап арыз «Altynzhol group» ЖШС-ның мүддесі үшін берілген, ал ол дербес заңды тұлға ретінде өз мүддесін өзі қорғай алады.

Астана ауданы прокурорының Ақтөбе қаласының әкіміне қарсы талап арызы жер учаскесін саудасыз беру туралы әкімнің қаулысын заңсыз деп тану және күшін жою туралы талаппен берілген. Сот талап арызды қайтарып, прокурор тарапынан талап арызда адамдардың өміріне, денсаулығына немесе елдің қауіпсіздігіне қайтымсыз салдардың алдын алу қажеттілігі негізделмеген деп көрсеткен.

Апелляциялық сатыда бұл шешім өзгертілді. апелляциялық сот прокурордың конституциялық өкілеттіктеріне сілтеме жасап, жергілікті атқарушы органдардың заңсыз әрекеттеріне прокурорлық жауап беру құралы ретінде бұл талап арыз мемлекеттік және қоғамдық мүдделерді қорғауға бағытталғанын атап өтті. Осылайша, іс бірінші сатыдағы сотқа мәні бойынша қарау үшін қайта жолданған.

Жалпы талдаудың нәтижесі көрсеткендей, сот тәжірибесінде прокурордың әкімшілік талап арызбен жүгінуіне қатысты ӘРПК нормалары біркелкі қолданылмайды. Бірқатар соттар прокурордың талап арызын қабылдау үшін оның әрекеті ӘРПК-нің 31-б. 3-б. көзделген негіздерге – атап айтқанда, қайтымсыз құқықтық салдардың алдын алу қажеттілігіне – нақты сүйенуі тиіс деп есептейді. Ал басқа соттар прокурорлық талап қою үшін мұндай дәлелді негіздемені қажет етпейді, мемлекеттік не қоғамдық мүдделердің бар екенін көрсету жеткілікті деп санайды.

Атап өту қажет, 2017 жылғы 11 шілдеге дейін (Азаматтық процестік кодекстің 54-бабына өзгерістер енгізілгенге дейін) прокурордың азаматтар, заңды тұлғалар, қоғам немесе мемлекет мүддесі үшін сотқа жүгіну құқығы осындай талаптармен шектелмеген еді.

1995 жылғы «Прокуратура туралы» заңға сәйкес: «Прокурор бұзылған құқықтарды қалпына келтіру және мемлекет, жеке немесе заңды тұлғалардың мүдделерін қорғау үшін сотқа ешқандай қосымша шарттарсыз кез келген талап арызбен жүгінуге құқылы болатын».

2017 жылғы заңда прокурордың сотқа жүгінуі процестік заңда, яғни АПК және ӘРПК белгіленген тәртіп пен негіздерде жүзеге асырылатыны жөнінде сілтеме нормасы енгізілді.

Конституциялық заңда сотқа жүгіну негіздері қайтадан салалық

заңның өзінде бекітіліп, прокуратура органдары сотқа талап арыз (өтініш) беруге құқылы екені көрсетілді. Мұндай құқық адамның және азаматтың өз бетінше қорғана алмайтын құқықтарын қорғау, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңдарымен қорғалатын қоғам немесе мемлекеттің мүдделерін қорғау үшін беріледі (22-б. 2-б.).

Бұл норма ӘРПК-нің 31-б. 3-б. ерекшеленеді, себебі ол прокурордың қоғам немесе мемлекет мүддесі үшін сотқа жүгінуі кезінде қайтымсыз салдардың алдын алу қажеттілігін талап етпейді.

ӘРПК-нің 2-б. 2-т. сәйкес: «Осы Кодекс нормалары мен Қазақстан Республикасының конституциялық заңы арасындағы қайшылықтар болған жағдайда, конституциялық заңның нормалары қолданылады».

Осылайша, енді прокурор Конституциялық заңның нормаларына сүйене отырып, талап арызда қайтымсыз салдардың алдын алу қажеттілігін негіздемей-ақ сотқа жүгінуге құқылы.

Алайда бұл құқық тек қоғам немесе мемлекет мүддесі үшін жүгінуге қатысты қолданылады. Егер прокурор заңды тұлғаның мүддесі үшін сотқа жүгінсе, онда Конституциялық заңның 22-б. 2-б. басқа ереже көрсетілмегендіктен, ӘРПК-нің 31-б. 3-б. талаптарын басшылыққа алу қажет.

Сонымен қатар, прокурордың сотқа жүгінуінің тағы бір жеке негізі ӘРПК-нің 31-б. 5-б. көзделген: «Егер әкімшілік орган немесе лауазымды тұлға заңға сәйкес келмейтін әкімшілік акт бойынша прокурордың наразылығын қабылдамаса немесе әкімшілік әрекетке (әрекетсіздікке) қатысты наразылықты қанағаттандырмаса, прокурор сотқа талап арыз береді».

Осы негіз бойынша прокурорлар 6 талап арыз берген.

Алайда барлық соттар бұл негізді жеке (яғни, ӘРПК-нің 31-бабының 3-бөлігінен бөлек) қарастыруға келіспейді.

Кейбір өңірлерде соттар прокурордың наразылығының қабылданбағаны туралы факті сотқа жүгінуге жеткіліксіз деп есептейді. ӘРПК-нің 31-б. 3-б. сілтеме жасай отырып, соттар прокурордан талап арызда физикалық тұлғаның өз бетінше сотқа жүгіну мүмкін еместігін негіздеуді немесе қоғам мен мемлекеттің мүддесі үшін жасалған наразылықтар бойынша өмірге, денсаулыққа немесе Қазақстан Республикасының қауіпсіздігіне қайтымсыз салдардың алдын алу қажеттігін дәлелдеуді талап етеді.

Кейбір соттардың ӘРПК-нің 31-б. 5-б. нормаларын осы баптың 3-б.

арқылы түсіндіруі дұрыс емес деп есептейміз. Бұл нормалар өзара байланысты емес және сотқа жүгіну үшін әртүрлі негіздерді көздейді.

Мұндай түсіндірменің дұрыстығын Конституциялық заңның 39-бабы да растайды, онда прокурордың сотқа жүгінуінің екі бөлек негізі қарастырылған.

Аталған баптың 1-тармағына сәйкес прокурор Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген тәртіппен және негіздер бойынша сотқа өтініш (талап арыз) беруге құқылы.

Бұл тармақ прокурордың сотқа жүгінуінің барлық заңды негіздерін қамтиды, оның ішінде процестік заңнамада, Конституциялық заңда көзделген жағдайлар бар, бірақ осы баптың 2-тармағында көрсетілген негіздерден басқа.

Аталған нормаға сәйкес, прокурор прокурорлық қадағалау актілері қабылданбаған немесе қараусыз қалдырылған жағдайда сотқа жүгінеді.

Осылайша, ӘРПК-нің 31-б. 5-бөлігіне сәйкес, прокурордың сотқа жүгінуі үшін наразылықтың қабылданбауы жеткілікті.

Бұған қоса, «Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 39-бабы 2-тармағында белгіленген нормаға сәйкес: «Егер прокурор енгізген қадағалау актісі тиісті орган немесе лауазымды тұлға тарапынан қаралмаған не қабылданбай қалдырылған болса, онда прокурор қандай да бір қосымша шарттарсыз тікелей сотқа жүгінуге құқылы».

Осы қорытындылардың негізділігі Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының Ақмола көлік прокурорының астана бойынша Көлік бақылау инспекциясына қарсы талап арызы бойынша ісінде расталды (№6ап/1167, 2022 жылғы 8 желтоқсан).

Алайда кейбір соттар прокурор сотқа тек наразылық қабылданбаған жағдайда ғана жүгінуге құқылы деп есептейді және бұл кез келген талап арызға қатысты деп санайды.

Павлодар облысының әкімшілік сотының ұйғарымымен әкімдіктің қаулысын жою туралы ӘРПК-нің 31-бабының 3-бөлігіне сәйкес Екібастұз қаласы прокуроры берген талап арыз ӘРПК-нің 138-бабы 2-бөлігінің 1) тармақшасына сәйкес қайтарылды – заңмен белгіленген дауды сотқа дейін реттеу міндетті тәртібі сақталмаған.

Соттың пікірінше, прокурор алдымен әкімдіктің қаулысына наразылық білдіруі, ал ол қабылданбаған жағдайда ғана сотқа жүгінуі

тиіс болған.

Бұл тұрғыда ӘРПК-нің 31-б. сот апелляциялық сатысында басқаша түсіндірді, аудандық соттың ұйғарымын бұзып, прокурордың талап арызын мәні бойынша қарауға жолдады.

Прокурорлар тарапынан да талап арыздарды дұрыс тұжырымдамау бойынша қателіктер бар.

Мәселен, ӘРПК-нің 31-б. 5-б. сәйкес сотқа жүгінген кезде прокурорлар органның немесе лауазымды тұлғаның наразылықты қабылдамау жөніндегі әрекеттерін заңсыз деп тануды талап етеді.

Алайда наразылықты қабылдамау әрекеттері заңсыз деп танылмайды, өйткені лауазымды тұлғаның заңға сәйкес наразылықпен келіспеуге құқығы бар. Мұндай талап арыздың мағынасы жоқ және ол қарауға жатпайды.

Наразылық қабылданбаған жағдайда прокурор әкімшілік актінің өзін, органның немесе лауазымды тұлғаның әрекеттерін немесе әрекетсіздігін заңсыз деп тануды талап етуі тиіс.

Оның орнына прокурорлар мемлекеттік органның наразылыққа берген жауабын заңсыз деп тануды, сондай-ақ наразылықты орындау міндетін жүктеуді талап етіп сотқа жүгінген.

Мәселен, Байқоңыр қаласының прокуроры Мемлекеттік кірістер департаментіне қарсы наразылықты орындамау жөніндегі әрекеттерді заңсыз деп тану және наразылықты орындау міндетін жүктеу туралы талап арыз берген.

Жергілікті соттар бұл талап арызды қараусыз қалдырды, өйткені наразылық дара кәсіпкер А. Медетованың мүддесіне сай берілген және мемлекеттік кірістер органының тексеру тағайындау туралы ұйғарымына қатысты болған. Осылайша, талап арыз да ДК мүддесіне сай берілген. Бірақ ӘРПК-нің 31-бабының 3-бөлігіне сәйкес прокурор тек физикалық, психикалық және басқа да жағдайларға байланысты өз құқықтарын өз бетінше қорғай алмайтын тұлғалардың мүддесіне сай сотқа жүгінуге құқылы. Ал ДК өз ұйғарымына сотта дербес шағымдана алады.

Жергілікті соттардың ұйғарымдарын өзгеріссіз қалдыра отырып, кассациялық сатыдағы сот прокурордың дұрыс емес талап арыз бергенін де атап өтті. Бұл жерде наразылықты қабылдамау әрекеттеріне емес, тексеру тағайындау туралы ұйғарымның өзіне шағымдану қажет болған (постановление № 6001-23-00-6ап/87).

Бұл жағдайға байланысты жергілікті соттардың мынадай қорытындысы – яғни, прокурордың наразылығы қанағаттандырылмаған жағдайда жеке тұлғаның атынан сотқа жүгіну құқығы болмайды деген тұжырым – құқықтық негізден ада деп есептеледі. Алайда, сонымен қатар кейбір жағдайларда прокурор ұсынған талаптардың нақты әкімшілік сот ісін жүргізу шеңберінде қарауға жатпайтыны жөніндегі пікір орынды.

Практикада жекелеген прокурорлар наразылық білдіру барысында әкімшілік актінің күшін жоюды талап етумен қатар, соттың құзыретіне жатпайтын, қосымша сипаттағы талаптарды да алға тартқан жағдайлар кездескен.

Мәселен, Мәртөк ауданының прокуроры аудан әкімі мен Жер қатынастары бөліміне қарсы талап арызында прокурор наразылығына берілген жауапты заңсыз деп тануды және наразылықты орындау міндетін жүктеуді сұраған. Түркістан қаласының прокуроры әкім аппаратының лауазымды тұлғасының наразылықты қарау бойынша әрекеттерін заңсыз деп тануды талап еткен. Алматы қаласының прокуратурасы жеке сот орындаушысының наразылықты қабылдамау туралы шешімін заңсыз деп тануды сұраған. Алматы облысының прокуратурасы өз талап арызында әкімдік әрекетсіздігін заңсыз деп тануды талап еткен, себебі ол наразылықты орындамаған.

Алайда кейбір прокурорлар ӘРПК-нің 31-бабының 5-бөлігі бойынша қашан сотқа жүгіну керектігін мүлдем түсінбеген.

Ескелді ауданының прокуроры аудандық полиция бөлімінің прокурор наразылығын қанағаттандырусыз қалдыру туралы қаулысын заңсыз деп тану, әкімшілік құқық бұзушылық туралы істі жүргізуді тоқтату және құқық бұзушыны әкімшілік жауапкершіліктен босату туралы талаптармен сотқа жүгінген.

Алайда, ӘРПК-нің 3-бабы 7-бөлігінің 2-тармақшасына сәйкес: «Өндірісі әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнамада көзделген істер әкімшілік сот өндірісі тәртібінде қаралуға жатпайды».

Талап арызды дәл осы негізде кері қайтарған соттар, өз шешімін негіздей отырып, прокурорға бұл мәселені ӘҚБТК аясында шешу қажеттігін түсіндірген. Соттардың пайымдауынша, ӘҚБТК-де әкімшілік құқық бұзушылық туралы іс бойынша шығарылған қаулыға наразылық білдіру тәртібі, сондай-ақ бұл наразылық қанағаттандырылмаған жағдайда одан әрі шағым жасау жолдары нақты әрі толық реттелген, сондықтан бұл даулар әкімшілік сот ісін жүргізу шеңберінде қаралуға жатпайды.

Бұл жағдай прокурордың ӘҚБТК-нің нормаларын, және өз өкілеттіктерін білмеуін және ӘРПК мен ӘҚБТК-нің реттеу пәнін түсінбеуін көрсетеді.

Сонымен қатар аудан прокуроры өз қатесін түсінбей, соттың талап арызды кері қайтару туралы ұйғарымдарымен келіспей, 2023 жылғы 17 қаңтардағы № 32 Бас Прокурор бұйрығымен бекітілген салалық Нұсқаулық талаптарына қайшы облыстық сотқа апелляциялық өтініш келтірген.

Аталған Нұсқаулыққа (заңды күшіне енген сот актілерінің заңдылығына қадағалауды ұйымдастыру туралы) сәйкес: «Апелляциялық өтінішхат прокурорлық ден қою актісі ретінде тек сот шешімін бұзу немесе өзгерту үшін АПК-тің 427-бабында көзделген негіздер болған кезде ғана беріледі. Ал прокурордың бастамасы бойынша қозғалған іс бойынша, сондай-ақ жауапкер ретінде прокуратура органы қатысатын даулар бойынша өтінішхат берілмейді, ал егер прокурор шығарылған сот актілерімен келіспесе, жеке, апелляциялық немесе кассациялық шағым беруге құқылы».

Мұндай санаттағы әкімшілік істерге қатысты кассациялық тәртіппен наразылық келтіру туралы өтініш Жоғарғы Соттың тиісті кассациялық шағымды қарау нәтижелерінен кейін ғана Бас прокуратураға ұсынылуы мүмкін.

Прокурор өз талабын негізсіз қайтарып алған жағдай орын алған.

Петропавл қаласының прокуроры жеке сот орындаушысы М. Сәрсенбаевқа мүлікті беру туралы қаулыны заңсыз деп тану және күшін жою туралы талаппен сотқа жүгінген.

Істі дайындау барысында сот тараптарды татуластыру рәсіміне шақырып, оның барысында талапкерге бұл іс әкімшілік сот өндірісі тәртібінде қаралуға жатпайтынын түсіндірген.

Алайда соттың мұндай қорытындыға не себепті келгені белгісіз. Прокурор қойған талап тек ӘРПК тәртібінде қаралуы тиіс еді.

Соған қарамастан, прокурор өз талабын қайтарып алған.

Қорытындылай келе, прокуратура органдарына қарсы талап-арыздар бойынша істерді талдау сот практикасының жалпы тұрақты екенін көрсетті, көптеген даулы мәселелер бойынша (қадағалау актілерін, прокурордың жауаптарын даулау мүмкіндігі) соттарда бірыңғай ұстаным қалыптасты.

Сонымен қатар, сотқа қатысатын прокурорлардың ведомстволық

мүдделерді тиісті деңгейде қорғамауы орын алуда.

ӘРПК бойынша дәлелдеу ауыртпалығы әкімшілік органға жүктелгендіктен, прокурорлық органның мүддесін білдіретін қызметкер, дау тараптарының бірі ретінде, өзінің ұстанымын белсенді түрде қорғауы, уақытылы дәлелдер, пікірлер, талапкердің дәлелдеріне қарсы уәждер ұсынуы, прокуратураның қабылдаған шешімінің дұрыстығын және талапкерге жіберілген жауаптың негізділігін дәлелдеуі тиіс.

Көп жағдайда соттағы өкілдік тиісті деңгейде жүзеге асырылмағандықтан, прокуратура актілері жойылады, әрекеттер заңсыз деп танылады, тіпті ведомство мүддесін білдіретін прокурорлар материалдық жауапкершілікке тартылады.

Мемлекеттік органдардың прокурор актілерін орындау аясында қабылдаған шешімдері мен әрекеттерін орындау барысын тиісті бақылаудың болмауы да кездеседі.

Салалық Нұсқаулық (2023 жылғы 17 қаңтардағы №32 Бас Прокурор бұйрығына №2 қосымшаның 11-тармағы) қадағалау және ден қою актілерін, сотпен жарамсыз деп танылған актілер негізінде қабылданған мемлекеттік органдардың шешімдері мен әрекеттерін есепке алуды қамтамасыз етуді көздейді.

Алайда, ол қадағалау және әрекет ету актілерін орындаудың нақты салдарларын есепке алуды және олардың нақты нәтижелілігін талдауды міндеттемейді.

Мысалы, мемлекеттік орган қабылдаған шаралар кейіннен сот тәртібінде заңсыз деп танылуы мүмкін, ал прокурор актілерін орындау мақсатында берілген осы органдардың талаптары қанағаттандырусыз қалдырылуы мүмкін.

Прокурорлардың талап қою жұмысы бойынша, құқық қолдану тәжірибесі келесідей жағдайды көрсетті.

Сотқа жүгінгенде прокурорлар әрдайым заңнаманы дұрыс түсінбейді, өз талаптарын дұрыс рәсімдемейді және тұжырымдамайды, кейде негізсіз түрде өз талаптарын қайтарып алады.

Бұл жағдайлар жол беруге болмайтын және азаматтардың, қоғамның және мемлекеттің құқықтары мен мүдделерін, соның ішінде талап қою жұмысы арқылы қорғауға міндетті жоғары қадағалау органының мәртебесіне сәйкес келмейтін әрекеттер болып табылады.

Қазіргі уақытта прокуратура мен әкімшілік Әділет институтының

жоғары қадағалауының өзара байланысына қатысты мәселелер теориялық және практикалық тұрғыдан өзекті болып отыр.

Конституцияның 83-бабына сәйкес: «Қазақстан Республикасының аумағында заңдылықтың сақталуын жоғары қадағалауды прокуратура органдары жүзеге асырады. Бұл функция заң бұзушылықтарды анықтау, жою, сондай-ақ алдын алу арқылы қамтамасыз етіледі».

Жоғарыда аталған функцияларды іске асыру үшін жоғары қадағалау органына «Прокуратура туралы» Конституциялық заңда белгіленген өкілеттіктер берілген.

Қадағалау қызметі барысында анықталған заң бұзушылықтарға қатысты прокурордың әрекет етуі – бұзылған құқықтар мен заңды мүдделерді қалпына келтірудің маңызды құқықтық құралы болып саналады. Бұл механизм, ең алдымен, заңсыздықтарды анықтап, оларды жою бойынша өкілеттіктерді жүзеге асыру арқылы көрініс табады, ал бұл өкілеттіктер прокурордың қадағалау актілері арқылы іске асырылады.

Қолданыстағы құқық қолдану тәжірибесінде ең кең таралған қадағалау актілерінің бірі – ұсыну болып табылады. Бұл актінің ерекшелігі – оның жан-жақтылығы мен әмбебап сипатында: ол прокурорлық қадағалаудың түрлі бағыттарында, атап айтқанда, сотқа дейінгі тергеп-тексеру кезеңінен бастап, қылмыстық атқару жүйесіне дейінгі аралықта белсенді қолданылады.

Прокурор ұсынуының құқықтық мәнін зерттей отырып, оның қолданылу аясының кең ауқымымен қатар жүретін құқық қолдану сипатын атап өтуге болады.

С.Б. Пашенконің пікірі бойынша: «Нормативтік емес құқықтық актілердің негізгі түрлері әкімшілік акт және жеке қолдану актісі түрінде бөлінген жағдайда, әкімшілік актінің заңды мазмұны бар, ал жеке қолдану актілері заңды түрде бекітілмейді» [24, 77 б.].

Әкімшілік актілердің түрлі теориялық тұжырымдамаларының мазмұндық ерекшеліктеріне терең үңілмей, посткеңестік құқықтық кеңістікте кеңінен танылған негізгі сипаттарын бөліп көрсетуге болады.

Атап айтқанда, әкімшілік акт – бұл қоғамдық басқару органдарының ерік-жігерін сыртқы формада білдіретін құқықтық тетік болып табылады; оның мазмұны басқарушылық шешімге негізделеді; мұндай актілер билік сипатындағы біржақты тәртіпте қабылданады; олар жария билік өкілдігі берілген субъектілер тарапынан жүзеге асырылады; актілер заңды салдар туындатуға бағытталады және

әрдайым заңға тәуелділік сипатымен ерекшеленеді.

Осы тұрғыдан алғанда, прокурордың ұсыну актісі өз құрылымы мен құқықтық салдарлары бойынша заңнамамен белгіленген «әкімшілік акт» ұғымына сәйкес келмейді. Ұсынудың құқықтық табиғаты әкімшілік актілерге тән міндетті және құқықтық салдар туындататын қасиеттерден айырылған, себебі ол нақты әрі тікелей құқықтық салдарға әкелмейді. Бұл фактор прокурорлық ұсынудың әкімшілік акт мәртебесіне ие болуына мүмкіндік бермейтін шешуші белгі болып табылады.

С.А. Кулиничтің ұстанымы бойынша: «Әрбір нақты жағдайда қоғамдық әкімшілік жасаған әрекеттердің құқықтық салдарының сипатын зерттеу қажет екенін атап өтті. Егер соңғысы адамның құқықтық мәртебесінде ештеңені өзгертпейтін таза мәлімдеме болса, онда олардың әкімшілік актілер ретіндегі біліктілігі қате болады. Керісінше, егер мемлекеттік әкімшіліктің нақты әрекеті азаматтардың жаңа құқықтары мен міндеттеріне әкеп соқтырса (мысалы, емтихан бағасына негізделген лауазымға жарамсыздық туралы шешім), бұл әкімшілік актінің бар екендігінің айқын дәлелі болады» [25, 78 б.].

Жоғарғы Соттың 24.12.2010 жылғы № 20 Нормативтік қаулысының 5-тармағына сәйкес: «Егер актілер бір мезгілде екі өлшемшартқа жауап берсе, 29-тарау тәртібімен шағымдануға жататынын айтты: жария-құқықтық қатынастар және өтініш берушінің құқықтық салдарын тудырады» [26].

Сонымен бірге, бұл тұжырымдармен келісуге болмайды, өйткені іс жүзінде бұл критерий нақты емес, бағалаушылық сипатқа ие, сонымен қатар белгіленген позицияның құқықтық мәнін объективті түрде ашпайды. Сонымен қатар, мүдделері қадағалау шараларын тікелей қозғамайтын үшінші тұлғалар қадағалау актілерімен келіспейтіндердің негізгі үлесін құрайды.

2024 жылы Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау академиясында өткен VII халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдарындағы біздің мақаламызда келесідей тұжырым келтірілген: «Осы тұрғыда мәселе Құқықтық актілер туралы Заңның 55-бабының 1-тармағында баяндалған Әкімшілік акт және Жеке қолданудың құқықтық актісі ұғымдарының аражігін ажыратумен ұштасады.

Заң шығарушы Жеке қолдану актілерін қоспағанда немесе айырмашылықтар туралы түсіндірусіз Әкімшілік акт түрінде нормативтік емес құқықтық актіні енгізе отырып, анықтамаларда

шатасу тудырады».

Осылайша, заңнаманы және құқық қолдану практикасын жетілдіру әкімшілік әділет тиімділігін арттыру және азаматтардың құқықтарын қорғауды күшейту үшін негіз болады.

2. Әкімшілік әділеттегі прокурордың құқықтық мәртебесі

2.1 Әкімшілік әділеттегі прокурор қатысатын іс санаттары және олардың түйіткілді мәселелері

Қазақстан Республикасының құқық қолдану жүйесінде әкімшілік әділет пен прокуратура заңдылықты нығайтуға және азаматтар мен қоғамның мүдделерін қорғауға бағытталған өзара толықтырушы функцияларды орындайды. Прокуратура, тәуелсіз қадағалаушы орган мәртебесіне ие бола отырып, мемлекеттік құрылымдармен қатар заңды және жеке тұлғалардың да заңдарды сақтауын бақылау өкілеттіктеріне ие.

Прокуратураның негізгі қызмет қағидаттары, оның міндеттері мен функциялары Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Конституциялық заңында бекітілген. Аталған нормативтік құқықтық акт прокуратураның сот билігімен және басқа да мемлекеттік органдармен өзара іс-қимыл механизмдерін де айқындайды.

Сот жүйесімен ынтымақтастықтың қосымша қырлары Конституциялық заң негізінде әзірленген салалық нұсқаулықтармен реттеледі.

Қазақстандағы әкімшілік әділет мемлекеттік органдардың, оның ішінде заңда белгіленген жағдайларда прокуратура органдарының шешімдері мен әрекеттерінің (әрекетсіздігінің) заңдылығын бақылау функциясын орындайды. Бұл ретте прокуратура әкімшілік реттеу саласында қызмет етсе де, әкімшілік бақылауға тікелей бағынысты емес.

Сонымен бірге, әкімшілік соттар азаматтардың құқықтарын шектейтін немесе заңнама нормаларына қайшы келетін прокуратура органдарының әрекеттері не әрекетсіздігіне шағымдарды қарауға уәкілетті. Бұл әділет жүйесінде теңгерімді сақтауға ықпал етеді: әкімшілік әділет бақылау функцияларын жүзеге асырады, алайда бұл прокурорлық қадағалау тәуелсіздігі қағидасына нұқсан келтірмейді [27].

Прокурордың әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысуының бір түрі – қаралып жатқан іс бойынша қорытынды ұсыну. Ғылыми ортада сот процесіне прокурордың қатысуы дәстүрлі түрде екі негізгі түрге бөлінеді деген көзқарас бар: а) талап арыз беру арқылы сот өндірісін қозғау; б) заңдылықты қамтамасыз етуге бағытталған қорытындыны ұсыну мақсатында басталған процеске қосылу [28, 29].

Альтернативті көзқарас та прокурордың сот процесіне қатысуының екі түрін бөліп көрсетеді, бірақ неғұрлым жан-жақты түрде. Осы әдіснамаға сәйкес, прокурор мынадай әрекеттерді жүзеге асыра алады:

1. Үшінші тұлғалардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауды көздеген жағдайда, прокурор немесе уәкілетті субъект сот ісін қозғауға, яғни талапкер не өтініш беруші ретінде іс жүргізуді бастауға, сондай-ақ апелляциялық, кассациялық немесе қадағалау тәртібінде шағым (не наразылық) келтіруге, жаңадан ашылған мән-жайлар негізінде істі қайта қарау туралы өтініш білдіруге, сонымен қатар сот шешімдерін орындау кезеңіне қатысуға заң жүзінде өкілеттілікке ие.

2. Басқа субъектілер бастаған сот ісіне, егер бұл қолданыстағы заңнамада тікелей көзделсе, қосыла алады [30, 31].

Үшінші ғылыми тәсіл прокурордың сот процесіне қатысуын үш дербес форма арқылы қарастырады және бұрын бөлінген санаттарды нақтылайды:

1) Талап арыз немесе өтініш беру арқылы сот ісін қозғау.

2) Заңнамада тікелей көзделген жағдайларда іс бойынша қорытынды ұсыну.

3) Сот актілерін шағымдану немесе ұсыныс енгізу арқылы даулауы.

Бұл тәсіл прокурордың процестегі белсенді араласуы – талап арыздары мен өтініштер беру, сараптамалық бағалау – қорытынды ұсыну және қабылданған сот шешімдерін даулаудың рәсімдік тәртібі арасындағы айырмашылықтарға назар аударады [32, 340 б.; 33, 254 б.].

Айта кету керек, ғылыми көзқарастардың басым көпшілігінде прокурордың сот процесіне жауапкер ретінде қатысуы дербес форма ретінде қарастырылмайды және зерттеушілердің назарынан тыс қалып отыр. Алайда бұл аспект құқық қолдану тәжірибесі тұрғысынан белгілі бір қызығушылық тудырады.

Осы талдау аясында басты назар прокурордың процеске қатысуы және іс бойынша қорытынды ұсынуы сияқты қатысу түріне аударылады.

ҚР ӘРПК-ның 31-бабы 2-бөлігіне сәйкес прокурор заңмен жүктелген міндеттерді жүзеге асыра отырып, әкімшілік процеске қорытынды ұсыну үшін қатысу құқығына ие. Аталған норма прокурор әкімшілік дауға қатысты өз ұстанымын білдіруге міндетті жағдайлардың толық тізбесін қамтиды.

Осылайша, әкімшілік сот ісін жүргізудегі прокурорлық қорытынды қоғамдық мүдделерді қорғауға, заңдылықты қамтамасыз етуге және азаматтардың құқықтарының бұзылу мүмкіндігін болдырмауға бағытталған.

Айта кетерлігі, заң шығарушы ӘРПК-де прокурор міндетті түрде қорытынды ұсынуға тиіс әкімшілік істер санаттарын егжей-тегжейлі айқындаған, ал ҚР АПК-де бұл мәселе тек «мемлекет мүдделері қозғалған істер» деген жалпы ұғым қолданған.

Мұндай тәсіл әкімшілік даулардың ерекшеліктеріне байланысты

деп пайымдалады. Салық, кеден және бюджет мәселелерімен байланысты істер, сондай-ақ мемлекеттік сот орындаушылардың әрекеттеріне (әрекетсіздігіне) шағымдар мемлекеттің қаржылық мүдделеріне тікелей қатысты. Сонымен қатар қоршаған ортаны қорғау және табиғи ресурстарды пайдалану мәселелеріне қатысты әкімшілік даулар экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз етумен байланысты.

Бұдан бөлек, сайлау саласында туындайтын істер мемлекеттік егемендікке қатысты мәселелерді қозғайтын демократиялық тетіктердің бірі. Сондықтан заң шығарушы бұл санаттарды ӘРПК-нің 31-бабының 2-бөлігінде нақты айырып көрсетіп, қоғамдық қатынастардың түйіткілді салаларында прокурорлық қадағалауды қамтамасыз етуді қарастырған.

Сот төрелігіне прокурордың қатысуы бірнеше түрлі құқықтық тетік арқылы жүзеге асады және бұл тетіктер бір-бірімен мазмұндық тұрғыда тығыз байланыста болады. Олардың қатарына сот отырысында қорытынды білдіру, заңдылықты бақылау мақсатында өкілеттіктерді іске асыру, сондай-ақ процессуалдық өтініштермен жүгіну жатады.

Прокурор сот талқылауының кез келген сатысында – бастапқы қараудан бастап, апелляциялық және кассациялық деңгейге дейін – өз ұстанымын білдіруге құқылы. Сонымен қатар, кейбір жағдайларда ол бұрын қабылданған сот шешімдеріне қайта оралу қажеттігін көтеріп, оларды қайта қарау туралы бастама ұсына алады. Бұл мүмкіндік сот актісінің заңды күшіне еніп-енбегеніне тәуелсіз түрде жүзеге асырылады.

Айрықша назар аударуға тұрарлық мәселе – егер прокурор сот процесіне қатысып, өз құқықтық ұстанымын білдірсе, ол кейін осы іс бойынша қабылданған сот шешімін қайта қарау туралы мәселе көтере алады. Мұндай әрекет прокурордың арнайы процессуалдық өкілеттігі – өтінішхат жолдау арқылы жүзеге асырылады. Сонымен қатар, егер прокурор дауға тікелей қатысушы ретінде (мысалы, талап қоюшы немесе жауапкер ретінде) танылса, ол өзге тараптар секілді апелляциялық не кассациялық шағым беру құқығын пайдалана алады.

З.Х. Баймолдина бұл жөнінде келесідей ұстанымда: «Апелляциялық немесе кассациялық сатыда сот актісін қайта қарау туралы бастама көтерген прокурор осы істің өзіне қорытынды ұсынуға құқылы еместігін атап өтеді» [34].

Әкімшілік процеске прокурорлық қорытынды ұсынудың азаматтық процестегі ұқсас тәжірибеден елеулі айырмашылығы – бұл шектеусіз тұлғалар тобының мүдделеріне қатысты істер бойынша қорытынды ұсыну. Азаматтық процесте мұндай норма қарастырылмаған, бұл прокурордың әкімшілік істерге араласу аясын кеңейтіп, қоғамдық мүдделерді қорғауға бағытталғанын көрсетеді.

Прокурорлық қорытынды ұсыну институты алғашында азаматтық процесте қалыптасып, кейін әкімшілік сот ісін жүргізуге бейімделгендіктен, оны жүзеге асыру барысында туындайтын мәселелер көп жағдайда ұқсас болады.

Қолданбалы практикада кездесетін күрделі мәселелердің бірі – әкімшілік істерде прокурордың қатысуының сипатын нақты анықтау. Яғни, қандай жағдайларда прокурордың процеске қатысуы заңмен міндеттеледі, ал қай кезде ол қосымша, ерікті сипатта болады деген сұрақ даулы күйінде қалып отыр.

Мәселен, тараптардың бірі өз құқықтарын жеке қорғауға қабілетсіз болса (денсаулық жағдайына, психикалық күйіне немесе өзге де себептерге байланысты), не дау жалпы жұртшылықтың немесе белгісіз саны бар тұлғалар тобының мүдделеріне қатысты болса, прокурордың қатысуы қажет болуы мүмкін. Алайда осындай істерді нақты құқықтық өлшемдер негізінде міндетті және қосалқы категорияларға жіктеу тәжірибеде елеулі қиындық тудырып отыр.

Мәселен, Р.Т. Кушерованың Ақтау қаласы маслихатына қатысты «Мемлекет мұқтажы үшін жер учаскесіне мәжбүрлеп алып қоюдан бас тарту туралы» 2022 жылғы 17 тамыздағы №9 қаулысын заңсыз деп танып, шарттың жобасын мақұлдауға мәжбүрлеу туралы талап арызбен сотқа жүгінген.

Сот талап арызды қарау нәтижесімен келесідей қорытындыға келеді.

Қазақстан Республикасының Жер кодексінің 84-бабының 1 және 1-1-бөліктеріне сәйкес, жер учаскесі тек ерекше жағдайларда, оның меншік иесінің немесе мемлекеттік емес жер пайдаланушының келісімімен не сот шешімі бойынша, мүліктің тең құнды өтемақысы ұсынылған жағдайда, мемлекеттік мұқтаждықтар үшін мәжбүрлеп алынып қойылуы мүмкін [35].

Ерекше жағдайларға мемлекеттік мұқтаждықтарды қанағаттандырудың өзге тәсілдері болмаған жағдайлар жатады.

Ақтау қалалық мәслихатының шешімінде Жерді алып қою туралы Шарт жобасын келісуден бас тартудың негізі ретінде қазіргі уақытта қала тұрғындарының басты проблемаларының бірі – халықтың қажеттіліктерін қамтамасыз ету мен әлеуетін арттыру мәселесі екендігі көрсетілген. Осыған байланысты әлеуметтік маңызы бар нысандардың тапшылығы артып келеді. Атап айтқанда, қала тұрғындары үшін мектептер, балабақшалар, инженерлік-коммуникациялық желілер, жарықтандыру, жолдар салу мәселелері өзекті болып отырғандығын алға тартады.

Сот жауапкердің қазіргі уақытта қала тұрғындары үшін ең өзекті мәселе мектептер мен балабақшалар салу, су және электрмен жабдықтау, жол инфрақұрылымдарын дамыту екендігі, ал айыппұл

тұрағына қажеттілік жоқ деген уәждері, сондай-ақ болашақта жергілікті атқарушы орган абаттандыру, балалар ойын алаңдары, автотұрақтар мен автокөліктерге арналған орындар салу үшін жер телімдерін ұсынуға міндетті болады, сол кезде Р.Т. Кушеровқа алынатын жерден де артық жер учаскелері беріледі деген пайымдаулары негізсіз деп таниды.

Мемлекеттік мұқтаждықтар үшін алып қойылатын жер учаскесінің мақсаты – көпфункционалды тұрғын үй кешенін және коммерциялық үй-жайлармен бірге коммерциялық нысанды салу және пайдалану. Алайда, аталған жер учаскесі қазіргі таңда айыппұл тұрағын орналастыру үшін алып қойылып отыр. Себебі Ақтау қаласындағы бұған дейін айыппұл тұрағы ретінде пайдаланылып келген жер учаскесі денсаулық сақтау басқармасының қарамағына инфекциялық стационар құрылысы үшін берілген.

Нәтижесінде Маңғыстау облысының мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының 2022 жылғы 18 қазандағы шешімімен талап арыз ішінара қанағаттандырылып, Ақтау қалалық мәслихатының 2022 жылғы 17 тамыздағы №9 шешімін – қала аумағындағы, нақтырақ айтқанда, Ақтау қаласы, өндірістік аймақ №9, 23/1 учаскесінде орналасқан, жалпы алаңы 2,2500 гектар, кадастрлық нөмірі 13-200-045-602 жер учаскесін мемлекеттік мұқтаждықтар үшін алып қоюға байланысты жасалған шарт жобасын келісуден бас тарту туралы шешімді – заңсыз деп танып, күші жойылған.

Соттың шешімі арқылы мемлекетке мәжбүрлеп алынған қала сыртындағы 1 жер учаскесі үшін қаланың перспективті орталығынан бірнеше жер учаскесі табысталған.

Шешіммен келіспей қатысушы прокурор апелляциялық өтінішхат келтірген.

Маңғыстау облыстық сотының әкімшілік істер бойынша сот алқасы прокурордың апелляциялық өтінішхатын қарау нәтижесімен, 2023 жылғы 29 наурыздағы ұйғарымымен өтінішхатты прокурорға келесі негіздермен қайтарған.

Заңнамалық актіде де, заңға тәуелді салалық нұсқаулықта да прокурорлардың қатысуы міндетті іс категориялары бекітілген. Олардың ішінде жер қатынастарынан туындаған әкімшілік істер кірмейтіндігін ескеріп, апелляциялық өтінішхатты прокурорға қайтарған.

Сот алқасы ұйғарымда негізгі назарды Бас Прокурордың бұйрығымен бекітілген нұсқаулыққа аударғанын байқауға болады, алайда бұл нұсқаулық нақтылаушы қасиетке ие емес, себебі ӘРПК деңгейінде міндетті категориялардың шектелген тізімі бекітілген.

Осылайша мемлекеттің тікелей мүддесі бар жер қатынастарында прокурордың қатысуы қарастырылмағаны мемлекеттің мүддесін

қорғауға кедергі болған.

Құқық қолдану саласында ашық күйінде тұрған сұрақтардың бірі – «шектеусіз тұлғалар тобы» деген түсініктің мазмұны мен оған қандай әлеуметтік топтардың жататыны. Атап айтқанда, еңбек ұжымдары, үлескер азаматтар, коммуналдық қызмет алушылар немесе оқу орындарының студенттері мен оқушылары осы санатқа кіре ме деген мәселе нақты құқықтық айқындауды қажет етеді.

Ілеспе түсіндірме құжаттарда бұл ұғым ретінде нақты санын белгілеу қиынға соғатын немесе мүлде мүмкін емес адамдар жиынтығы көрсетіледі. Басқаша айтқанда, бұл – тұрақты құраммен сипатталмайтын, құқықтық реттеуге икемсіз әлеуметтік топтар.

Қосымша қиындық – әкімшілік іс жүргізуде прокурорлар кейде өздерінің міндетті түрде қатысуы қажет істердің нақты тізбесінен шығып кетеді. Оның орнына олар процеске тараптардың бірі мемлекеттік орган болған жағдайда қатысуды жөн көреді, бұл азаматтық процесте көзделген «мемлекет мүдделері» санатын іс жүзінде алмастыру болып табылады.

Прокурордың сот процесіне қорытынды ұсыну арқылы қатысуын кеңестік құқық жүйесінен қалған өзіндік «рәсімдік» тәжірибе ретінде қарастыруға болады. Сол кезеңде прокурордың пікірі сот дауларын шешуде айрықша маңызға ие болған, өйткені ол жоғары заңдық құзыреті бар мемлекет өкілі ретінде қабылданатын [36].

Бұл көзқарас белгілі бір дәрежеде негізделген. Мемлекет тарапынан халықтың құқықтық сауаттылығын арттыру және Омбудсмен институтының жұмыс істеуі бойынша шаралар жүзеге асырылып жатқанына қарамастан, көптеген азаматтар білікті заң көмегін ала алмайды, бұл жағдайда прокурордың сот процесіне қатысуын ерекше түйіткілді.

Кейбір қазақстандық зерттеушілер азаматтық процесте көзделген тұжырымдамаға ұқсас, әкімшілік сот ісін жүргізуде прокурордың міндетті қатысуын жақтайды. Осы тәсілге сәйкес, прокурор тек қорытынды ұсынумен ғана шектелмей, сонымен қатар талап қоюға бастамашы болуға, заңды күшіне енген сот актілеріне қадағалауды жүзеге асыруға және егер шешімдер заңды күшіне әлі енбеген болса, оларды қайта қарау туралы өтініштер беруге құқылы болуы тиіс.

Сонымен қатар, қолданыстағы ӘРПК-нің 31-бабының 2-бөлігіндегі редакция прокурордың өкілеттіктерін жеткілікті дәрежеде қамтымайды, оның қызметін негізсіз шектейді деген пікір де бар. Зерттеушілер прокурордың қатысу аясын кеңейтуді ұсынады және нормада келесіні бекіту қажет деп есептейді: прокурор мемлекеттік мүдделер қозғалған, қоғамдық мүдделерді немесе сотта өз мүдделерін дербес қорғай алмайтын азаматтардың құқықтарын қорғауды талап ететін істер

бойынша қорытынды ұсынуға құқылы. Бұдан бөлек, сот қажет деп таныған жағдайларда прокурордың қатысу мүмкіндігін де көздеу ұсынылады [37].

Кейбір ғалымдар бұдан да радикалды ұстанымды білдіреді: олардың пікірінше, прокурордың қатысуы әкімшілік сот ісін жүргізу тәртібімен қаралатын барлық істерде міндетті болуы тиіс [38]. Алайда мұндай тұжырымдаманы іске асыру прокурорлар корпусының санын ұлғайтуды және институционалдық өзгерістерді талап етеді, бұл өз кезегінде заңнамалық деңгейде қосымша талқылауды қажет етеді.

Қорытындылай келе, заң шығарушы мақсатты түрде прокурордың әкімшілік сот ісін жүргізуде мемлекет мүдделерін білдіру міндетін бекітті және оның қатысуы нақты істер тізбесі бойынша қорытынды ұсыну нысанында көзделді. Мұндай дауларда қоғамдық мүдделер, мемлекеттік маңызы бар мәселелер және өз құқықтарын дербес қорғай алмайтын азаматтардың құқықтары қозғалады.

Әкімшілік істердің түрлі санаттары бойынша прокурордың қатысу міндеттілігіне байланысты сот практикасын талдау түйіткілді мәселе. Бұл бағыттағы одан әрі зерттеулер қолданыстағы тізбені түзету немесе кеңейту қажеттігін, сондай-ақ құқық қолдану тиімділігін арттыру жолдарын анықтауға мүмкіндік береді.

Прокурордың міндетті түрде қатысуы қажет істердің аясын кеңейту белгілі бір ресурстық шығындарға алып келетініне қарамастан, азаматтық іс жүргізу заңнамасындағы тәсілге сүйене отырып, «мемлекет мүдделерін қорғау» деген жинақталған санатты енгізу орынды көрінеді. Бұл ретте прокурордың әкімшілік дауларға қатысуының нақты негіздері мен өлшемдерін айқындау құзыреті Қазақстан Республикасының Бас Прокурорына жүктелуі мүмкін. Мұндай тәсіл бұл рәсімге икемділік пен құқықтық жағдайлардың өзгеруіне бейімделу мүмкіндігін береді.

2.2 Прокурордың әкімшілік сот процесіне жауапкер ретінде қатысуы

ӘРПК-нің 4-бабының 1-бөлігінің 15-тармағына сәйкес: «Әкімшілік сот ісін жүргізуде жауапкер мәртебесіне тек талап арыз жолданған әкімшілік орган немесе лауазымды тұлға ие бола алады. Әкімшілік органдарға мемлекеттік құрылымдар, жергілікті өзін-өзі басқару органдары, мемлекеттік заңды тұлғалар, сондай-ақ Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес әкімшілік актілер қабылдауға немесе әкімшілік әрекеттер (әрекетсіздік) жасауға өкілеттігі бар өзге де ұйымдар жатады. Лауазымды тұлға деп заңда белгіленген өкілеттіктер шегінде әкімшілік шешімдер қабылдауға немесе әрекеттер (немесе әрекетсіздік) жасауға уәкілетті билік өкілі танылады».

ӘРПК «жауапкер», «әкімшілік орган» және «лауазымды тұлға» ұғымдары нақты құқықтық шектермен ажыратылып көрсетілген. Осы нормативтік өлшемдерге сүйене отырып қарағанда, прокуратура органдарын да әкімшілік орган ретінде тануға негіз бар. Себебі бұл құрылымдар мемлекеттік орган мәртебесіне ие, мемлекеттік меншікке жататын заңды тұлғалар ретінде әрекет етеді және өз өкілеттігі аясында әкімшілік актілер қабылдау, сондай-ақ құқықтық салдар туындататын әрекеттерді жүзеге асыру құқығына ие.

Прокурор – прокуратура құрылымындағы қызметтік тұлға ретінде – өзінің міндеттері мен өкілеттіктерін Қазақстан Республикасының қолданыстағы нормативтік құқықтық актілеріне сәйкес жүзеге асырады.

Бұл оны әкімшілік орган құрамындағы лауазымды тұлға ретінде қарастыруға құқықтық негіз береді. Сәйкесінше, ол әкімшілік сипаттағы актілерді қабылдауға құқылы және қабылдаған шешімдері мен әрекеттері үшін өз құзыреті шеңберінде жауап береді. Осыған байланысты, егер әкімшілік сот ісін жүргізу барысында прокурордың әрекеті немесе шешімі дау тудырса, ол бұл дауға жауапкер ретінде қатыса алады. Мұндай процестік рөл әкімшілік әділеттің қағидаттарымен үйлеседі және құқықтық рәсімнің логикасына толық сай келеді.

«Әкімшілік акт» ұғымын қарастыра отырып, прокурордың тексеру жүргізу туралы қаулысы оның өлшемдеріне жалпы сәйкес келеді. Бұл қаулы жария-құқықтық қатынастар шеңберінде қабылданған шешім және прокурорға заңмен берілген өкілеттіктерді, оның ішінде тексерулер тағайындау мен жүргізу құқығын жүзеге асырады.

Алайда, аталған қаулы «міндет жүктейтін әкімшілік акт» ұғымының барлық өлшеміне сәйкес келе бермейді. Құқықтық анықтама бойынша, мұндай актілерге қатысушылардың құқықтарын жүзеге асырудан бас тартатын, оларды шектейтін немесе тоқтататын, не жаңа міндеттер жүктеу арқылы олардың құқықтық жағдайын нашарлататын актілер жатады.

Тексеруді тағайындау туралы қаулы, бір жағынан, тексерілетін субъектілерді өз құқықтарынан айырмайды және олардың заңды мүдделерін іске асыруын шектемейді. Дегенмен, екінші жағынан, ол тексеру барысында міндетті түрде орындалуы тиіс бірқатар міндеттерді белгілейді, атап айтқанда:

1) Ұйымда белгіленген өткізу және ішкі объектілік режимдерді ескере отырып, прокурорлық тексеруді жүргізетін лауазымды тұлғаларды тексерілетін субъектінің аумағына және үй-жайларына кедергісіз кіргізуді қамтамасыз ету.

2) Тексеру шеңберінде талап етілетін құжаттар мен мәліметтерді қағаз немесе электрондық форматта ұсыну, сондай-ақ оларды тексеру

материалдарына тіркеу мақсатында көшірмелерін беру – тексеру субъектісінің міндетіне жатады.

3) Тексеруші прокурорлардың еңбекті қорғау және қауіпсіздік талаптарына сәйкес жұмыс істеуі үшін қажетті жағдайлар жасау.

Осылайша, тексеруді тағайындау туралы қаулы классикалық форматтағы «міндет жүктейтін әкімшілік акт» анықтамасына толық сәйкес келмейді, дегенмен ол тексерілетін субъектілерге белгілі бір міндеттер жүктейді, сондықтан әкімшілік процесс шеңберінде сотта даулауға жататын құжат ретінде қаралуы мүмкін.

Екінші жағынан соттарда бақылау/қадағалау органдарының тексеру тағайындау туралы актілеріне қатысты бірізді тәжірибе қалыптаспаған. Бірі бұны әкімшілік акт ретінде танысы, екіншісі бұл акт ешқандай құқықтық салдар тудырмайды, міндет қамтымайтынын алға тартады.

Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Конституциялық заңының 9-бабы 1-тармағының 3-тармақшасына сәйкес: Тексеру жүргізу туралы қаулыға шағым жасауға болады, алайда нормада бұл шағымдану тек сотқа дейінгі тәртіпте жүзеге асырыла ма немесе сот тәртібімен де қарастырыла ма, нақты көрсетілмеген. Осыған байланысты, шағымдану құқығының заңнамалық түрде бекітілуі бұл құқықты сотқа дейінгі де, сот тәртібімен де еш шектеусіз жүзеге асыруға мүмкіндік береді деп тұжырымдауға болады. Дегенмен, негізгі мәселе – бұл бағытта қалыптасқан сот практикасының болмауы.

Құқық қолдану қызметінде тексеруді тағайындау туралы қаулыны әкімшілік актілер санатына жатқызу қажет пе деген сұрақ үнемі талқылау тудырады. Қазіргі уақытта мемлекеттік органдар бұл мәселе бойынша біртұтас ұстаным қалыптастырмаған. Осыған байланысты, мұндай актілердің құқықтық мәртебесі қайта қаралып, жүргізілген талдау нәтижесінде тексеруді тағайындау туралы қаулы әкімшілік актінің барлық белгілеріне ие емес және оны тексеру нәтижелері туралы актімен бірге даулауға жатады деген қорытынды жасалды, өйткені бұл құжаттар өзара тығыз байланысты.

Тексеруді тағайындау туралы қаулыны әкімшілік акт ретінде тануға болмайтынын растайтын негізгі уәждер мыналар:

1) Тексерілетін субъектінің құқықтары мен міндеттеріне тікелей әсер етудің болмауы.

Әкімшілік акт азаматтың немесе заңды тұлғаның құқықтық мәртебесін, құқықтары мен міндеттерін тікелей өзгертуі тиіс. Тексеруді тағайындау туралы қаулы алдын ала сипатқа ие, ұйымдастырушылық мәнге ие құжат болып табылады және тексеру шараларын бастау үшін негіз болады, бірақ тексерілетін субъектінің құқықтық жағдайын өзгертуге әкеп соқпайды.

2) Қаулының рәсімдік сипаты.

Тексеруді тағайындау туралы қаулы тексеруші органның әрекеттер тәртібін реттейтін ішкі құжат болып табылады. Ол бақылау іс-шараларын жүргізудің негізі болып табылғанымен, тексерілетін тұлғамен мемлекеттік орган арасындағы құқықтық қатынастарды туындатпайды, өзгертпейді және тоқтатпайды.

3) Үшінші тұлғалар үшін орындаушылық міндеттіліктің болмауы.

Классикалық әкімшілік акт – оны қабылдаған органға қатысты субъектілер үшін міндетті түрде орындалуы тиіс құжат. Алайда, тексеруді тағайындау туралы қаулыда тексерілетін тұлға үшін нақты міндеттер жүктелмейді, егер тексеру барысында қандай да бір заң бұзушылық анықталып, бақылаушы орган тарапынан нақты талаптар қойылмаса.

4) Алдын ала сипат.

Тексеруді тағайындау әкімшілік рәсімнің тек бастапқы кезеңі, оның негізгі мақсаты – заң бұзушылықтарды белгілерін анықтау. Құқықтық салдарлар тексерудің өзіне емес, тексеру нәтижелері ресми актімен рәсімделіп, қабылданғаннан кейін ғана пайда болады. Онда міндетті түрде орындалуға жататын нұсқамалар болуы мүмкін немесе анықталған бұзушылықтар белгіленуі мүмкін. Ал тексеруді тағайындау туралы актің өзі құқықтық салдар тудырмайды және міндет жүктейтін ережелерді қамтымайды.

5) Сот практикасы.

Сот талқылаулары барысында тексеруді тағайындау туралы қаулы тексерілетін субъектінің құқықтары мен міндеттерін туындатпайды, өзгертпейді және тоқтатпайды деген тұрақты ұстаным қалыптасты. Сот инстанциялары мұндай актілер тексеру процесін бастауға негіз болып табылады, бірақ дербес әкімшілік актілер ретінде қаралып, шағымдануға жатпайды деп есептейді.

б) Қорытынды сипаттың болмауы.

Тексеруді тағайындау туралы акт қорытынды әкімшілік акт болып табылмайды, өйткені ол тексерілетін субъектінің құқықтарын шектемейді, тоқтатпайды, олардың жүзеге асырылуына бас тартпайды және оның құқықтық жағдайын нашарлататын міндеттер жүктемейді. Осы себепті оны дербес шағымданудың тиімділігі төмен, өйткені тексерілетін тұлға үшін құқықтық салдарлар тек тексеру нәтижелері бойынша қабылданған шешімнен кейін ғана туындайды.

Әкімшілік органдардың билікке негізделген өкілеттіктері олардың қабылдайтын шешімдері мен жүзеге асыратын әрекеттері (не әрекетсіздігі) құқық субъектілерінің заңмен танылған мүдделері мен құқықтарын жүзеге асыруға мүмкіндік берумен қатар, оларға шектеу қоюы, көлемін қысқартуы немесе бұл құқықтарды жүзеге асыру тәртібіне өзге де әсер етуі ықтимал екенін білдіреді.

Жария-құқықтық қатынастар субъектілердің біреуі өз

өкілеттіктерін екіншісіне қатысты пайдаланғанда пайда болады. Бұл ретте ол екінші тарапқа реттеуші ықпалын жүргізуге құқылы болады. Әкімшілік сот ісін жүргізу шеңберінде әкімшілік органдар мен осы органдардың жария функциялары қолданылатын тұлғалар арасындағы даулар қаралады.

Осылайша, сотта дауланатын әрекеттер өзінің табиғаты бойынша түпкілікті әкімшілік актіні (мысалы, нұсқама) қабылдауға дейінгі алдын ала кезеңдерді білдіреді. Осыған байланысты сот оларды істің қорытынды шешімінен бөлек қарауға құқылы емес.

Демек, дауланып отырған әрекет әкімшілік актінің барлық белгілеріне толық көлемде ие емес және жария-құқықтық реттеу аясына кірмейді, бұл оның әкімшілік сот ісін жүргізу тәртібімен дербес қаралу мүмкіндігін жоққа шығарады.

Талдау және құқық қолдану практикасы тексеруді тағайындау туралы актінің әкімшілік-басқарушылық емес, ұйымдастырушылық-құқықтық функцияны орындайтынын көрсетеді, бұл оның әкімшілік акт ретіндегі дербес мәртебесіне күмән тудырады.

Жоғарыда баяндалғанға сүйене отырып, тексеруді тағайындау туралы акт аралық сипатқа ие және түпкілікті шешім болып табылмайды, сондықтан ол ӘРПК-мен қорғалатын тексерілетін субъектілердің құқықтарын іске асырмайды және шектемейді.

Бұл ретте тексеру жүргізу туралы қаулының шығарылуы тексерілетін тұлға үшін тікелей құқықтық салдар туындатпайды, өйткені түпкілікті шешім әлі де болса өкілетті әкімшілік органның қалауы бойынша қабылданған жоқ. Басқаша айтқанда, тексерілетін субъектінің дәлелдері сотпен тек оның құқықтары мен заңды мүдделерін іске асыратын немесе шектейтін түпкілікті акт дауланған жағдайда ғана қаралуы мүмкін.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының Әкімшілік істер жөніндегі сот алқасы (ӘЖСА) әкімшілік акт қабылданған тұлға, әсіресе егер ол міндет жүктейтін сипатқа ие болса, сот қорғауынан айырылмайтынын ерекше атап көрсетеді. Егер тексеру туралы шығарылған қаулы кейіннен тексерілетін субъектінің құқықтарын қозғайтын әкімшілік шешім қабылдауға негіз болса, бұл тұлға өз мүдделерін қорғау мақсатында сотқа жүгінуге құқылы.

Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Конституциялық заңының 34-бабына сәйкес: «Жеке және заңды тұлғалар прокурордың әрекеттеріне (немесе әрекетсіздігіне), сондай-ақ оның актілеріне заңда белгіленген тәртіппен шағым жасау құқығына ие».

Бұл норма екіұшты интерпретацияға жол ашады.

Түсіндірудің нұсқаларының бірі – жеке және заңды тұлғалар жоғары тұрған прокурорға жүгіну немесе сотқа талап арыз беру

арасында таңдау жасай алады дегенге саяды. Алайда бұл тәсіл толықтай дұрыс деп саналмайды, себебі прокурордың әрекеттеріне (немесе әрекетсіздігіне) шағым тек әкімшілік сот ісін жүргізу шеңберінде ғана емес, заңда көзделген өзге де рәсімдер арқылы да мүмкін. Бұл осындай дауларды қарау тәртібін айқындайтын нормаларды қосымша реттеудің қажеттілігін көрсетеді.

Аталған норманы түсіндірудің балама нұсқасы ол сотқа дейінгі шағымданудың дәйекті тәртібін белгілейді деп болжайды. Осы тәсілге сәйкес, құқықтары мен бостандықтары бұзылған тұлға алдымен жоғары тұрған прокурорға шағымдануы, ал қажет болған жағдайда ғана сот инстанцияларына жүгінуі тиіс.

Алайда мұндай түсіндіру сотқа дейінгі тәртіп сақталмаған жағдайда талапкер автоматты түрде сот қорғауынан айырылады деген қате пікір қалыптастыруы мүмкін. Тәжірибеде бұл дұрыс емес.

Бұл мағынада 2021 жылғы 22 қарашадағы Астана қаласының Мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының Қорғаныс министрлігінің Ішкі мемлекеттік аудит комитетіне нұсқаманы заңсыз деп тану туралы талап арызы бойынша қабылдаған шешімі көрсеткіш бола алады. Сот талапкер дауды сотқа дейін шешу тәртібін сақтау жөніндегі талапты орындамағанын анықтады.

ӘРПК-нің 138-бабы 2-бөлігінің 1-тармақшасына сәйкес, егер талапкер заңда көзделген сотқа дейінгі рәсімді орындамаса және оны қолдану мүмкіндігі сақталса, сот талап арызды кері қайтаруға құқылы. Алайда соған қарамастан, сот сотқа жүгіну құқығы конституциялық кепілдік болып табылатынын және сотқа дейінгі тәртіптің сақталмауы тұлғаны сот қорғау мүмкіндігінен толық айыра алмайтынын ерекше атап өтті.

Осылайша, заңда белгіленген сотқа дейінгі реттеу тетігі болған жағдайда да оны сақтамау сот талқылауынан бас тартудың сөзсіз негізі болып табылмайды, бұл құқық қолдану практикасын дәлелдейді.

ӘРПК-нің 31-бабы 7-тармағына сәйкес: «Сотта прокуратура органдарының мүдделерін білдіре отырып, талапкер немесе жауапкер ретінде қатысатын прокурор сот процесінің тарапы ретінде процессуалдық құқықтар мен міндеттерге ие болады. Сонымен бірге, егер прокурор әкімшілік іс бойынша тарап болса, ол осы іс бойынша қорытынды ұсынуға құқылы емес».

Заң шығарушы прокурор процеске тарап ретінде қатысқанда оның басқа әкімшілік іс жүргізуге қатысушылармен тең дәрежеде процестік құқықтар мен міндеттерге ие екенін арнайы атап көрсеткен. Алайда, сонымен қатар, ӘРПК-нің 31-бабында тек прокурорға ғана тән арнайы процессуалдық құқықтар мен міндеттер көзделген, бірақ олар оның талапкер немесе жауапкер ретіндегі рөлінің контекстінде толық ашылмаған.

Мысалы, ӘРПК-нің 29-бабында жауапкердің құқықтары мен міндеттерінің тізбесі бекітілген. Тереңірек талдау барысында бұл құқықтарды екі санатқа бөлуге болады: «жалпы» құқықтар (даудың екі тарабына да ортақ) және «арнайы» құқықтар (тек жауапкерге тән).

Прокурор әкімшілік іс бойынша тарап ретінде процеске қатысушыларға көзделген барлық процестік құқықтарға ие. Алайда оның мәртебесінің ерекшелігі қосымша түсіндірмелер мен ӘРПК шеңберінде процестік міндеттерінің нақты құқықтық регламенттелуін қажет етеді.

Назар аударуға тұрарлық мәселе – «талапты кез келген сот сатысында қарауға қатысу» құқығы процестік мүмкіндіктердің кең спектрін қамтиды, ал «прокурордың шағымдары, өтініштері және наразылықтары қаралатын сот отырыстарына қатысу» құқығы әлдеқайда шектеулі. Осыған байланысты заң шығарушы бұл ережелерді не себепті бөліп көрсеткені және мұндай бөлудің мақсаты қандай болғаны түсініксіз болып қала береді.

Жауапкердің «арнайы құқықтарына» оның «талапқа қарсылық білдіру» және «оның мазмұнын білу» құқығы жатады. Бұл ретте қарсылық білдіру мүмкіндігі жауапкердің талаппен танысқаннан кейін және талапкердің дәлелдерімен келіспеген жағдайда пайда болады. ӘРПК-нің 142-бабына сәйкес, жауапкерде талапты мойындау құқығы да бар, бұл оған өз ұстанымын қорғау үшін қосымша процессуалдық құрал береді.

Жоғарыда баяндалғанның негізінде, егер прокурорға талап қойылса, ол сот талқылауы басталғанға дейін талаптың мазмұнымен танысуға және өз ұстанымын қарсылық немесе жауап түрінде білдіруге құқылы, онда ол қандай талаптармен келісетінін, ал қайсысымен келіспейтінін көрсете алады.

ӘРПК-нің 29-бабы 2-тармағына сәйкес, жауапкерге іске қатысты мән-жайлар туралы толық және шынайы мәліметтерді, сондай-ақ өзге процестік қатысушылардың уәждерін теріске шығаратын құжаттарды сотқа ұсыну міндеті жүктеледі. Бұл тұрғыда талапкер мен жауапкердің процессуалдық міндеттері көп жағдайда ұқсас. Аталған міндеттерді орындамау тараптар үшін процессуалдық салдарға әкеледі, бұл сотқа объективті деректерді ұсынудың түйіткілділігін көрсетеді.

Құқық қолдану практикасы прокурордың әрекеттері (немесе әрекетсіздігі), сондай-ақ оның актілері дауланған жағдайда, ол әкімшілік сот ісін жүргізуде жауапкер ретінде әрекет ететінін көрсетеді, себебі ол лауазымды тұлға мәртебесіне ие. Мұндай жағдайда прокурор өз ведомствосының мүдделерін қорғай отырып, өз процессуалдық ұстанымдарын жеткізеді.

Сонымен қатар, әкімшілік процеске қатысудың басқа нысандарында прокурор тәуелсіз «арбитр» рөлін атқарады, ол өз

мүдделерін дербес қорғай алмайтын азаматтардың құқықтарын қорғауға және қоғам мен мемлекеттің мүдделеріндегі заңдылықты қамтамасыз етуге бағытталады. Оның қатысуының негізгі мақсаты – құқық нормаларының тиісті түрде қолданылуын және сақталуын қамтамасыз ету.

Тәжірибеде талапкерлер прокурордың әрекеттерін (немесе әрекетсіздігін) жиі дауландырады, олар прокурор заңсыздықты анықтау мақсатында қылмыстық істер бойынша сотқа дейінгі тергеп-тексеруге қадағалау жүргізу, мемлекет мүдделерін қылмыстық және азаматтық процесте, сондай-ақ әкімшілік құқықтық қатынастарға қатысты істерде білдіру бойынша өз міндеттерін орындамады деп есептейді.

Мысалы, азамат Х. сотқа Ақмола облысы бойынша ҚР Бас прокуратурасының Құқықтық статистика және арнайы есепке алу комитеті басқармасына және Ақкөл ауданы прокуратурасына қарсы талап арызбен жүгініп, олардың әрекеттерін заңсыз деп тануды және қылмыстық іс материалдарының көшірмелерін беруді міндеттеуді талап еткен.

Бірінші саты соты әкімшілік талап арыз қылмыстық іспен тікелей байланысты екенін және талапкердің аталған материалдарды алу үшін прокуратураға жүгінгенін анықтады. Осыған байланысты сот бұл талаптар әкімшілік әділет тәртібімен емес, қылмыстық процесс аясында қаралуы тиіс деп шешкен.

Сот практикасын талдау прокурордың әртүрлі санаттағы істерге қатысу шекарасы нақты айқындалуы қажет екенін, ал процестегі қатысушылар құрамын түзету механизмдерін одан әрі жетілдіру қажет екенін көрсетеді.

Басқа жағдайда азамат К. 2021 жылғы 23 сәуірдегі №82-л бұйрықпен жұмыстан босатуды заңсыз деп тану және жою, қызметіне қайта орналастыру, сондай-ақ мәжбүрлі түрде жұмысқа шықпаған кезең үшін еңбекақыны өндіріп алу туралы талап арыз берген. Талап арыз бен оған қоса берілген құжаттарды зерттей келе, сот бұл дау еңбек сипатында екенін және қызметтік міндеттерді орындаумен байланысты екенін анықтады, тиісінше, ол еңбек заңнамасы шеңберінде қаралуы тиіс.

Қылмыстық іс материалдарын ұсынуға қатысты талаптардан бөлек, сот тәжірибесінде талапкерлер тарапынан прокурорлардың әрекетсіздігіне байланысты талап арыздар жиі түседі. Мұндай арыздарда, әдетте, прокурордың сотқа дейінгі тергеп-тексеру кезеңінде немесе сот талқылауы барысында өз құзыреті шегінде қадағалау актісін не ден қою шараларын қабылдамағаны (немесе тиісінше қабылдағаны) көрсетіледі.

Сот тәжірибесі мұндай талап арыздардың әртүрлі құқық салаларымен – қылмыстық, азаматтық немесе әкімшілік құқық

бұзушылық істерімен – байланыста туындайтынын айғақтайды.

Сонымен бірге, талапкерлер мұндай талап арыздардың қайтарылуына жиі қарсылық білдіреді, өйткені дау жария-құқықтық қатынастардан туындағандықтан ӘРПК-да қаралуы тиіс деп санайды.

Осылайша, тәжірибеде әкімшілік әділетке жататын даулар мен басқа процессуалдық рәсімдер шеңберінде қаралуы тиіс істерді ажыратуда қиындықтар жиі туындайды. Бұл мұндай істердің соттылығын анықтайтын өлшемдерді заңнамалық тұрғыда қосымша нақтылау қажеттігін көрсетеді.

Тәжірибеде прокуратураға қатысты талаптар да кездеседі, онда талапкерлер әртүрлі әрекеттермен немесе шешімдермен келіспеушілігін білдіреді. Мысалы, олардың өтініштерінің басқа органға жолдануы, прокуратура органдарына қызметке қабылдау үшін кадрлық резервтен шығарылуы, тексерулер жүргізу, сондай-ақ заң бұзушылықтарды жою туралы ұсыныстар енгізу әрекеттері.

Сот тәжірибесінде тексерулерді тіркеу немесе прокурорлық қадағалау актілерін қабылдауға байланысты даулар қарастырылған кезде, соттар прокурорды қарапайым арыз беруші емес, құқықтық өкілеттіктері нақты белгіленген және оларды нормативтік негізде жүзеге асыратын лауазымды тұлға ретінде таниды.

Прокуратураның ұсыныстары тиісті мемлекеттік органдарға енгізілетінін және олардың қаралуы осы органдардың лауазымды тұлғаларының міндеті болып табылатынын ескеру қажет. Осыған байланысты ұсынысқа шағымдану құқығы тек осы органға тиесілі және ол жоғары тұрған прокуратураға жүгіну арқылы жүзеге асырылады, сот тәртібімен емес.

Қолданыстағы әкімшілік рәсімдік-процестік заңнамаға сәйкес, құқықтық табиғаты жария-құқықтық сипатқа ие емес талаптар бойынша берілген арыздар сот өндірісіне қабылданбайды. Мұндай істер әкімшілік әділет шеңберінде қарауға жатпайтындықтан, соттар оларды кері қайтару туралы шешім қабылдайды. Бұл тәжірибе ӘРПК-нің 102-бабының 2-бөлігіне сәйкес жүзеге асырылады, онда әкімшілік сот ісін жүргізудің тек жария-құқықтық сипаттағы даулармен шектелетіні нақты көрсетілген.

Әкімшілік соттардың құзыретіне кірмейтін даулар бойынша талап арыз түскен жағдайда, сот бұл талапты қарауға қабылдамай, кері қайтаруы тиіс – бұл талап заңнамамен тікелей бекітілген. Мұндай талаптарға, мысалы, Қазақстан Республикасының Конституциялық Кеңесі құзыретіне жатқызылған актілерге қатысты шағымдар, сондай-ақ қылмыстық, азаматтық немесе әкімшілік құқық бұзушылық салаларында арнайы рәсімдермен реттелетін істер жатады.

Осылайша, құқық қолдану практикасы прокуратураның қызметіне қатысты кейбір талап арыздардың әкімшілік юрисдикция

шеңберіне кірмейтінін және олардың сотпен қайтарылуын негіздейтінін растайды.

Прокурордың ұсынулары мен наразылықтары ресми түрде шағымдануға жатпайтынына қарамастан, тәжірибеде мұндай істер де кездеседі. Мысалы, басшылық лауазымда болған талапкер прокуратураның ұсынысына шағымданған. Аталған ұсыныс 2020 жыл мен 2021 жылдың бірінші жартыжылдығы аралығындағы пайдалануға қабылдау актілерін салыстыру барысында сәулет, қала құрылысы және құрылыс заңнамасының талаптарының сақталуын бақылау басқармасының қызметін талдау нәтижесі бойынша енгізілген болатын.

Сот талқылауы кезінде бұл прокурорлық қадағалау актісі Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің өңірлік департаментінде қаралу үстінде болған. Жауапкер дауға түскен прокурорлық қадағалау актісі талапкердің құқықтарына тікелей шектеу қоймайтынын және сондықтан әкімшілік сот ісін жүргізу тәртібімен сотта қарауға жатпайтынын алға тартты. Алайда сот бұл уәждерді негізсіз деп тапты.

Қаралып отырған жағдайда даулы ұсыныста Департаментке талапкерді мемлекеттік қызметтің беделін түсіретін тәртіптік теріс қылық жасағаны үшін тәртіптік жауапкершілікке тарту мәселесін қарау тапсырылған.

ӘРПК-нің 4-бабының 1-бөлігінің 33-тармақшасына сәйкес: «Сот талапкердің заңды мүдделерін қорғау мақсатында сотқа жүгінуге құқығы бар деп санады, себебі прокурорлық қадағалау актісінің дәл осы бөлігі оның құқықтарына тікелей әсер етті.

Нәтижесінде, сот істі мәні бойынша қарады және талапты қанағаттандыру үшін негіздердің болмағанын анықтап, қойылған талаптарды қанағаттандырудан бас тартқан.

Прокурорлық қадағалау актілеріне байланысты жекелеген даулардың сотта қаралуы олардың барлығын бірдей әкімшілік процестің пәні деп тануға құқықтық негіз бермейді. Қазіргі сот тәжірибесіне сүйенсек, осындай сипаттағы талаптарды қайтару жөніндегі сот актілері кең таралған, және бұл ұстаным әкімшілік іс жүргізу қағидаларына толық сәйкес келеді. Сондықтан мұндай тәсіл заңдылық пен процесуалдық жүйелілік талаптарына сай келеді деп сенімді түрде айтуға болады.

Барлық прокурорлық қадағалау актілері әкімшілік әділет аясында дауға жататын объектілер қатарына кіре бермейді. Мысалы, әкімшілік жаза қолдану туралы қаулылар немесе сотқа дейінгі тергеп-тексеру кезеңіндегі заңдылықты қадағалау барысында шығарылатын шешімдер әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс аясында қаралатын істер қатарына жатпайды.

Сол сияқты, тергеп-тексеру, жедел-ізвестіру немесе қарсы барлау

шараларын жүргізу барысында прокурордың санкция беруі де әкімшілік соттардың құзыретіне кірмейді және бұл даулар жалпы әкімшілік іс жүргізу тәртібімен қаралуы мүмкін емес.

Прокурордың кейбір шешімдері, егер олар атқарушылық өндіріс саласына қатысты болса, әкімшілік сотта дауласуға мүмкіндік береді. Мұндай жағдайларға, мысалы, өндірісті басқа сот орындаушысының қарауына ауыстыру жөніндегі бастама немесе сот орындаушысының қаулысын бекітуден бас тарту әрекеті жатады. Бұл іс-әрекеттер прокурордың өкілеттігіне кіргенімен, оның шешімімен келіспеген тарап оны ӘРПК аясында сот арқылы қайта қарата алады.

Бұл санаттағы актілер прокурордың рәсімдік қызметіне жатады және атқарушылық іс жүргізу туралы заңнамамен реттеледі [39].

Прокуратураның шағымдануға жататын және жатпайтын актілерін ажырату әкімшілік әділеттің мәніне сәйкес келетін неғұрлым нақты құқық қолдану практикасын қалыптастыруға мүмкіндік береді.

Прокурорлық ден қою актілері – өтініштер мен арыздар (талап арыздар) – қылмыстық, әкімшілік, азаматтық сот ісін жүргізуде, сондай-ақ әкімшілік құқық бұзушылық істерінде қолданылады. Мазмұны жағынан олар прокурордың белгілі бір құқықтық ұстаныммен келіспейтінін білдіретін ұстанымының көрінісі болып табылады, алайда міндетті заңдық күшке ие емес. Бірінші және апелляциялық саты соттарында олар ұсынымдық сипатта болады және сотқа оларды қанағаттандыру міндетін жүктемейді.

Сонымен бірге, прокурордың қатысуының өзге нысандары – заңды түсіндіру мен өтініштер – «әкімшілік акт» және «міндет жүктейтін әкімшілік акт» ұғымдарына сәйкес келмейді. Олар орындауға міндетті нұсқаулар мен бағытталған субъектілер үшін заңдық салдар тудырмайды. Олардың негізгі мақсаты – құқық бұзушылықтардың алдын алуға бағытталған ескерту және профилактикалық функция.

Осыны ескере отырып, мұндай актілерге сот тәртібімен шағымдануға жатпайды деп қарау қисынды ұстаным.

Сонымен қатар, бүгінгі күнге дейін прокуратураның ұйымдастырылуы мен қызметіне қатысты мәселелерді реттейтін актілерге қатысты сотқа шағымдану фактілері тіркелмеген.

Дегенмен, теориялық тұрғыдан мұндай актілер де сот талқылауына нысан бола алады. Мысалы, прокуратура басшылығының тапсырмаларын орындау үшін жұмыс тобын құру туралы прокуратура басшысының өкімі, себебі ол нақты тұлғаларға қосымша міндеттер жүктейді. Мұндай жағдайда қызметкерлердің еңбек құқықтары қозғалады, бұл сот талқылауы үшін негіз бола алады.

Осылайша, прокурорлық қадағалау мен ден қою саласына жатпайтын жекелеген актілерге шағымдану мүмкіндігі мәселесі ашық күйінде қалып отыр және әрі қарай терең зерттеуді қажет етеді.

Қорытындылай келе, азаматтық және әкімшілік сот ісін жүргізудегі прокурордың құқықтық мәртебесі – бұл оған жүктелген функцияларды түрлі процестік нысандарда жүзеге асыру кезінде оның құқықтары мен міндеттерін реттейтін заң жүзінде бекітілген нормалардың жиынтығы ретінде түсіндірілуі тиіс. Осыған байланысты прокурордың рөлін заң өкілі ретінде нақты айқындау, оның процестік мәртебесін азаматтық және әкімшілік процестің өзге қатысушыларынан ажырату қажет.

ӘРПК-де 28 және 29-баптарда тараптар үшін көзделгендей прокурор мен мүдделі тұлғалардың құқықтары мен міндеттері тікелей көрсетілмегені олардың мүлде жоқ екенін білдірмейді.

Мұндай жағдайларда әкімшілік сот ісін жүргізуде ӘРПК-нің 1-бабы 3-бөлігіне сәйкес ҚР АПК нормаларын қолдануға жол беріледі.

Әкімшілік әділет саласындағы сот тәжірибесінде ӘРПК нормаларын қолдану кезінде туындайтын құқықтық айқынсыздықтар мен әртүрлі дауларды шешудегі бірыңғай ұстанымның жоқтығы бұл салада Жоғарғы Сот тарапынан ресми түсіндіру мен нақтылау қажеттілігін айқын көрсетіп отыр.

Мұндай құжат құқықтық олқылықтарды толтырып, әкімшілік істер бойынша прокурордың қатысуының нақты процестік стандарттарын қалыптастыруға және құқық қолдану практикасының бірізділігін қамтамасыз етуге мүмкіндік берер еді.

Сонымен бірге, заң шығарушының ӘРПК-нің 31-бабы 3 және 5-бөліктері шеңберінде талап қою негіздерін ажырату логикасы түсініксіз болып қала береді. Қазақстан Республикасының заңнамасы прокурор қандай тұлғалардың мүддесінде тексерулер жүргізуге, мән-жайларды талдауға және прокурорлық қадағалау немесе ден қою актілерін қабылдау арқылы әрекет етуге құқылы екенін нақты айқындайды. Алайда прокурордың сотқа өз бастамасымен жүгіну жағдайлары мен наразылық қабылданбаған кездегі талап қою міндеті арасындағы нақты өлшемнің болмауы құқықтық анық еместікті тудырады, бұл заңнамалық деңгейде қосымша түсіндіруді қажет етеді.

Прокурордың әкімшілік іс жүргізуге араласуы – бұл сотта өз мүдделерін дербес қорғай алмайтын азаматтармен қатар, мемлекеттік және қоғамдық мүдделердің де қорғалуын қамтамасыз етуге бағытталған құқықтық құралдар жүйесінің маңызды құрамдас бөлігі.

Әкімшілік сот ісін жүргізуде талап арыз берген прокурор талапкердің барлық процессуалдық құқықтарына ие болады және оның міндеттерін орындайды, бірақ барлық түрдегі татуластыру рәсімдеріне келісім беру құқығынан айырылады.

Аталған ерекшелік прокурордың іс жүргізудегі рөлінің табиғатымен байланысты, себебі ол өз атынан емес, мемлекеттің атынан әрекет етеді.

Жеке тұлғалардан айырмашылығы – яғни талапкер ретінде белгілі бір жеке нәтижеге қол жеткізуді көздейтін тараптардан – прокурордың мақсаты нақты пайда табу емес, заң үстемдігін қамтамасыз ету, құқық қолдану тәжірибесіндегі бірізділікті сақтау және азаматтардың, сондай-ақ бүкіл қоғам мен мемлекеттің қорғалатын мүдделерін қорғау болып табылады. Бұл қызмет өзінің шеңберінде прокурордың өкілеттіктерімен және оның конституциялық міндеттерімен тығыз байланысты.

Алайда келесідей түйіткілді сұрақ туындайды: егер прокурор наразылықты әкімшілік орган немесе лауазымды тұлға қабылдамағаннан кейін әкімшілік сотқа жүгінсе, ол нақты кімнің мүддесін білдіреді?

Егер прокурор прокуратура органдарының мүддесін білдірсе, ол татуластыру рәсімдеріне, соның ішінде талаптан бас тарту және татуласу келісімін жасау құқығына ие болады. Ал егер прокурор үшінші тұлғалардың мүддесін білдіріп, олардың құқықтарын алдымен наразылық арқылы, кейін сот талқылауы арқылы қорғауға тырысса, ол татуластыру рәсімдерін пайдалана алмайды, өйткені бұл құқықтар талап прокурор арқылы берілген тұлғаларға ғана тиесілі.

Прокурордың наразылық білдіру өкілеттігін тереңірек ұғыну үшін, оның қандай жағдайларда және қандай құқықтық негіздерге сүйене отырып бұл құралды қолдана алатынын жан-жақты талдау қажет. Себебі наразылық – әкімшілік әділет жүйесінде сотқа жүгінудің бастамасы бола алатын маңызды құқықтық механизм.

Наразылық білдіру арқылы прокурор заңға қайшы қабылданған актінің күшін жоюды немесе оны қолданыстағы құқық нормаларына сәйкес келтіруді талап ете алады. Сонымен қатар, бұл құрал лауазымды тұлғаның заңсыз әрекеттерін (немесе әрекетсіздігін) тоқтатуға әрі нәтижесінде азаматтың немесе ұйымның бұзылған құқықтарын қалпына келтіруге бағытталған.

Осыдан келіп, наразылық прокуратура органдарының мүддесінде емес, заңдылықты қорғау және бұзылған құқықтарды қалпына келтіру мақсатында жүзеге асырылатын прокурорлық қадағалау нысаны ретінде қарастырылады. Осылайша, мұндай жағдайларда прокурор әрқашан үшінші тұлғалардың мүддесін білдіреді. Олар – жеке тұлғалар, лауазымды тұлғалар, заңды тұлғалар, қоғам немесе мемлекет болуы мүмкін.

Сәйкесінше, мұндай мән-жайларда прокурор татуластыру рәсімдерін пайдалана алмайды, өйткені бұл әрекеттер үшінші тұлғалардың құқықтары мен мүдделеріне әсер етуі мүмкін, ал прокурор сол мүдделерді қорғау үшін әрекет етеді. Бұл прокурордың процессуалдық мәртебесін нақты ажырату қажеттілігін көрсетеді: ол мемлекеттік мүдделерді қорғай ма, әлде жеке субъектілердің

мүдделерін ұсына ма.

ӘРПК салыстырмалы түрде жақында күшіне енді, сондықтан наразылық қабылданбағаннан кейін прокурорлар талап арыз берген тәжірибе әлі толық қалыптасқан жоқ. Дегенмен, тәжірибеде назар аударарлық жағдайлар кездеседі.

Мысалы, 2022 жылғы 7 ақпандағы сот ұйғарымымен аудан прокурорының Қарағанды қаласының Орталық аумақтық сот актілерін орындау бөлімшесіне және Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қарағанды облысының Әділет департаменті» РМК-ға атқарушылық іс жүргізуді тоқтату және сот орындаушысының тиісті актісін жою жөніндегі әрекеттерін заңсыз деп тану туралы талап арызы кері қайтарылды.

Талап арызды қайтарудың негізі – талапкердің дауды сотқа дейін шешу тәртібін сақтамауы болды.

Істің мәні келесідей: Қарағанды қаласының Қазыбек би аудандық сотының 2017 жылғы 20 ақпандағы үкімімен азамат Б. ҚР ҚК 177-бабы 4-бөлігі «б» тармақшасымен сотталған. Жаза ретінде сот сотталушының қылмыстық жолмен табылған немесе осындай қаражатқа сатып алынған мүлкін, сондай-ақ қылмыс жасау құралы немесе құралы ретінде пайдаланылған мүлкін тәркілеуді қолданған.

2017 жылғы 16 маусымдағы Октябрь аумақтық бөлімінің мемлекеттік сот орындаушысының қаулысы негізінде Б.-ның мүлкін тәркілеуге қатысты атқарушылық іс жүргізу қозғалған. Осыған байланысты 2017 жылғы 19 маусымдағы қаулымен сотталушының барлық мүлкіне, соның ішінде жер учаскесіне тыйым салынған.

Алайда 2017 жылғы 12 тамыздағы қаулымен борышкердің тәркіленуге жататын мүлкі болмағандықтан, атқарушылық іс жүргізу тоқтатылған.

Бұл жағдай прокурорлардың әкімшілік істер бойынша талап қоюы кезінде құқықтық рәсімдердің күрделі сипат алатынын көрсетеді. Қолданыстағы тәжірибеде талап арыздың сот тарапынан қараусыз қалдырылу себептерінің бірі – сотқа дейінгі реттеу тәртібінің сақталмауы. Мұндай мысалдар прокурордың сотқа жүгіну процесін нақтылай түсетін процессуалдық механизмдерді заңнамалық тұрғыда нақты әрі бірізді қалыптастырудың өзектілігін көрсетеді.

«Атқарушылық іс жүргізу және сот орындаушыларының мәртебесі туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 10-бабы 1-тармағына сәйкес: «Сот орындаушысы атқарушылық іс жүргізу шеңберінде атқарушылық құжат ұсынылған күннен бастап қабылдайтын барлық шешімдерін қаулылар түрінде рәсімдейді. Өз кезегінде осы баптың 4-тармағына сәйкес, мемлекеттік сот орындаушысының қаулысын жою аумақтық бөлім бастығы – аға сот орындаушысының прокурор наразылығы немесе сот актісі негізінде шығарылған тиісті қаулымен

жүзеге асырылады» [39].

Орын алған жағдайда прокурор сот орындаушысының әрекетіне келіспей, бірден сотқа талаппен жүгінген, алайда ол бұл ретте заңмен көзделген алдын ала наразылық білдіру рәсімін пайдаланбаған. Мұндай әрекет қолданыстағы құқықтық тәртіпке сәйкес келмейді, өйткені заңнамада атқарушылық іс жүргізуді тоқтату туралы қаулыға қатысты шағымдану тек прокурордың наразылық тәртібін сақтағаннан кейін ғана мүмкін екені нақты регламенттелген.

Сонымен қатар, даудың пәні – мемлекеттік сот орындаушысының әрекеттері мен қаулысы екенін атап өтті. Алайда прокурор талап арызды екі жауапкерге бірден бағыттаған: Қарағанды қаласының сот актілерін орындау жөніндегі Орталық аумақтық бөлімшесі мен Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қарағанды облысының Әділет департаменті» РМҚК-на. Алайда іс жүзінде даудың нысанасы – осы екі жауапкердің тек біреуінің, яғни сот орындаушысының әрекеттері.

Бұл жағдай сот орындаушыларының шешімдеріне шағымдану кезінде белгіленген процессуалдық тәртіпті сақтау және әкімшілік сот ісін жүргізуде талап арыз берілген кезде тиісті жауапкерлердің аясын нақты айқындаудың түйіткілділігін көрсетеді.

ӘРПК-нің 131-бабы 2-бөлігіне сәйкес, бірнеше жауапкерге талап арыз берілген жағдайда, оның мазмұнында әрқайсысына қатысты нақты талаптар тұжырымдалуы тиіс.

Сот бұл жағдайда талап арызда Әділет департаментіне қатысты талаптардың болмауын процессуалдық нормалардың бұзылуы деп таныды.

Сонымен бірге, сот прокурорға Қарағанды қаласының сот актілерін орындау жөніндегі Орталық аумақтық бөлімшесінің аға сот орындаушысына атқарушылық іс жүргізуді тоқтату туралы қаулыны жою туралы наразылық білдірумен жүгіну қажеттігін түсіндірді. Тек наразылықты қанағаттандырудан бас тартылған жағдайда ғана прокурордың сотқа талап арыз беру құқығы пайда болады.

Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Заңының 30-бабынан айырмашылығы – онда прокурор сотқа талап арызбен (өтінішпен) өз қалауымен жүгінуге құқылы деп белгіленген – 24-бап мұндай жағдайларда прокурордың міндетті түрде наразылық білдіруі тиіс екенін нақты көрсетеді.

Осылайша, құқық қолдану практикасы прокурор заңсыз актілер мен мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалардың әрекеттері (әрекетсіздігі) анықталған жағдайда ең алдымен наразылық білдіру рәсімін іске асыруға, ал қажеттілік туындаса, содан кейін ғана сотқа жүгінуге тиіс екенін растайды.

Прокурордың наразылығы құқыққа қайшы актіні немесе шешімді

қабылдаған органның өзіне не сол органның немесе лауазымды тұлғаның жоғары тұрған құрылымына жолданады. Бұл талап наразылықты тікелей заң бұзушылық орын алған деңгейде немесе одан жоғары инстанцияда қарау қажеттігімен байланысты.

Осылайша, прокурор наразылығы заңдылықты сақтау ғана емес, сонымен қатар билік органдары мен лауазымды тұлғалардың заңсыз шешімдерінен туындайтын теріс салдарды болдырмау тетігі ретінде де әрекет етеді.

Заңды күшіне енген сот актілеріне наразылық келтірудің шарттары, рәсімдік тәртібі, мерзімдері, сондай-ақ мұндай наразылық олардың орындалуын қалай және қашан тоқтата алатыны – мұның барлығы қылмыстық, азаматтық іс жүргізу заңдарымен және әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнама арқылы нақты регламенттелген.

Басқа жағдай ретінде, Атырау қаласының Мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының 2022 жылғы 20 қаңтардағы ұйғарымымен Маңғыстау облысының Мамандандырылған табиғат қорғау прокуратурасының Қазақстан Республикасының Экология, геология және табиғи ресурстар министрлігінің Балық шаруашылығы комитетінің «Жайық-Каспий» аймақаралық бассейндік балық шаруашылығы инспекциясы» РМК-ға және Шихметов А.Ш.-ға қарсы талап арызы қайтарылды. Талап Маңғыстау облыстық балық инспекциясы басқармасының 2021 жылғы 5 сәуірдегі №04-53/67 хатын қайтарып алуға, сондай-ақ тәртіптік кеңес комиссиясының хаттамасын және қызметтік тергеу қорытындысын жарамсыз деп тануға қатысты болған.

Соттың бұл қорытындысы негізді деп бағаланады. Прокуратура мемлекеттік орган ретінде тек өзінің заңды тұлға ретіндегі құқықтары мен мүдделері қозғалатын жағдайларда ғана сот процесін бастауға құқылы. Мысалы, бұл жер телімдерін бөлуге қатысты даулар немесе мемлекеттік сатып алу саласындағы адал емес жеткізушілерді жауапкершілікке тарту жағдайлары болуы мүмкін.

Осылайша, сот практикасы прокуратура органдары әкімшілік сот ісін жүргізуде өз бетінше талапкер бола алмайтынын, тек өздерінің мүліктік және өзге де құқықтарын қорғау жағдайларын қоспағанда, ал қоғам мен мемлекеттің мүддесін білдіру функциясы тек лауазымды тұлғалар – прокурорларға жүктелгенін растайды.

Осы ұйғарымдағы түйіткілді жайт – егер прокурорлық қадағалау актілері қабылданбаған немесе қараусыз қалдырылған жағдайда, прокурор тиісті органның немесе лауазымды тұлғаның актілерін, шешімдерін және әрекеттерін (немесе әрекетсіздігін) заңсыз деп тану туралы сотқа жүгінуге құқылы екендігі туралы соттың түсіндірмесі.

Іс бойынша прокурор 2021 жылғы 5 сәуірде Маңғыстау облысы балық инспекциясы басқармасының басшысы табиғат

пайдаланушыларға балық аулау кезінде жүзу құралдарын пайдалануға тыйым салу туралы ескерту-хат жолдағанын анықтаған. Алайда бұл хат заңда белгіленген тәртіпте тіркелмеген және тіркеу нөмірі болмаған.

Осыған байланысты, 2021 жылғы 26 сәуірде Маңғыстау облысының мамандандырылған табиғат қорғау прокуратурасының прокуроры табиғат пайдаланушылардың ұжымдық өтінішін қарау нәтижелері бойынша Инспекцияға ұсыныс енгізді.

Жауапкер бұл ұсынысты заңмен белгіленген 30 күндік мерзімді бұза отырып қараған. «Прокуратура туралы» Заңға сәйкес, жауап бір ай ішінде берілуі тиіс еді, алайда нақты жауап тек 2021 жылғы 27 шілдеде, яғни ұсыныс енгізілгеннен кейін үш айдан астам уақыт өткен соң жолданған.

Аталған жағдай тек прокурорлық әрекет ету актілерін қарау мерзімдерінің сақталуына қатысты мәселені ғана емес, сонымен қатар прокуратураның ұсынған шараларының орындалуына бақылауды арттырудың маңыздылығын да айғақтайды. Сонымен бірге, бұл мысал табиғи ресурстарды пайдаланушылардың құқықтарын қорғауда және кәсіпкерлік қызметке теріс әсер ететін заңсыз шешімдердің күшін жоюда прокурордың атқаратын елеулі рөлін нақты көрсетіп отыр.

Істі алдын ала тыңдау барысында Инспекция талапты ішінара мойындаған. Прокурор ұсынуын мерзімінде қарамағаны үшін Инспекцияның қызметкері тәртіптік жауапкершілікке тартылғаны, ал 5 сәуірдегі ескерту-хаттың кері қайтарылғаны анықталды. Осылайша, талапкердің талаптары ішінара қанағаттандырылды, ал анықталған заң бұзушылықтар сотқа талап түскеннен кейін жойылған.

Алайда бұл іс прокурорлық қадағалау актілері қабылданбаған жағдайда прокурордың сотқа жүгіну құқығына қатысты сот практикасының біркелкі еместігін көрсетті.

Мәселен, Маңғыстау облысының мамандандырылған ауданаралық әкімшілік соты прокурордың қадағалау актісі қабылданбаған немесе еленбеген жағдайда сотқа жүгіну құқығы бар екенін мойындайды. Ал Ақтөбе облысының апелляциялық сатысындағы сот мүлдем басқа ұстанымда: ол ҚР қолданыстағы заңнамасында прокурорға ұсыныс қабылданбаған жағдайда сотқа жүгіну құқығы берілмеген деп есептейді.

Бұл тәсілдің мысалы — Ақтау әскери гарнизонының прокуроры енгізілген ұсыныстың қабылданбауы және тиісінше қаралмауы себебінен сотқа жүгінген жағдай.

Құқық қолдану практикасының бұл айырмашылықтары прокурордың қадағалау актілері қабылданбаған жағдайда мемлекеттік органдардың шешімдеріне сотта шағымдану құқығын реттейтін заңнама нормаларын біркелкі түсіндіру қажеттігін көрсетеді. Бұл, сондай-ақ, Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының түсіндірмелері

немесе құқықтық белгісіздікті жою мақсатында нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер енгізу қажеттігін де айқындайды.

Аталған жағдайда Ақтау әскери гарнизоны прокурорының талап арызы бастапқыда бірінші сатыдағы сотпен қаралып, қанағаттандырылды. Алайда апелляциялық инстанция соты азаматтық процестік кодексте прокурорға оның ұсынысы қабылданбаған немесе қараусыз қалған жағдайда сотқа жүгіну құқығы берілген норма жоқ екенін негізге ала отырып, іс жүргізуді тоқтатқан.

Сонымен бірге, Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасында прокурор ұсынысы еленбеген немесе қанағаттандырудан бас тартылған жағдайда прокурордың әкімшілік немесе азаматтық сотқа талап арыз беру тәртібі тікелей көзделмеген.

Прокурор мен Ұлттық қауіпсіздік комитетінің органдары арасында бөлек әкімшілік дау туындаған. Шекара қызметінің басшылығы ұсынуды тиісінше қарамаған және прокурорлық қадағалау актісі бойынша шара қабылдамаған. Алайда ұсынуды тиісті түрде қарамау жағдайында заңнама өзге ықпал ету тетігін көздейді – лауазымды тұлғаларды әкімшілік жауапкершілікке тарту.

Осылайша, Қазақстан заңнамасы прокурорға сотқа жүгінбей-ақ, прокурорлық қадағалау актілерін қарау тәртібін бұзғаны үшін лауазымды тұлғаны жауапкершілікке тарту жөнінде бастама көтеру құқығын көздейтін баламалы тәртіпті белгілейді. Алайда бұл мәселеде прокурор өкілеттіктерін іске асырудың нақты тетігінің және бірыңғай сот практикасының болмауы Қазақстан Республикасы Жоғарғы Соты тарапынан қосымша түсіндірулер немесе нормативтік құқықтық актілерге өзгерістер енгізу қажеттігін көрсетеді.

Сонымен қатар, барлық жағдайда лауазымды тұлғаларды әкімшілік жауапкершілікке тарту мүмкін емес.

ҚР ӘҚБтК 32-бабына сәйкес: «Арнайы мемлекеттік және құқық қорғау органдарының қызметкерлері қызметтік міндеттерін атқару кезінде жасаған әкімшілік құқық бұзушылықтары үшін осы органдардағы қызмет өткеру тәртібін реттейтін құқықтық актілерге сәйкес жауапты болады».

Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамасына сәйкес Ұлттық қауіпсіздік комитетінің қызметкерлері арнайы мемлекеттік органдардың қатарына жатады. Осыған байланысты оларды әкімшілік жауапкершілікке жалпы негіздер бойынша тарту мүмкін емес.

Сәйкесінше, прокурор ұсынуы қабылданбаған жағдайда, ол лауазымды тұлғалардың тәртіптік жауапкершілігі мәселесін олардың жоғары тұрған басшылығының алдына қоюы тиіс. Ал құқық қорғау немесе арнайы мемлекеттік органдарға не әскери мекемелерге жатпайтын органдар тарапынан ұсыныс қабылданбаған жағдайда, прокурор ӘҚБтК-нің 805-бабына сәйкес лауазымды тұлғаны әкімшілік

жауапкершілікке тарту туралы қаулы шығара алады.

Сонымен қатар, прокурорлық қадағалау актісінің еленбеуі жағдайында прокурордың кейінгі әрекеттерінің алгоритмі қосымша зерттеуді қажет етеді. Заңды ұсынысты орындамауға тек әкімшілік айыппұл немесе тәртіптік жаза қолдану арқылы әрекет ету шектеліп қалмауы тиіс, өйткені бұл анықталған бұзушылықтардың іс жүзінде жойылмауына әкелуі мүмкін.

Қорытындылай келе, заң шығарушы заңнамада прокурорға сотқа талап арыз беру мүмкіндігін әдейі қалдырып отыр. Бұл прокурордың әкімшілік сот ісін жүргізуге қатысуы азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын, сондай-ақ қоғам мен мемлекеттің мүдделерін қорғаудың түйіткілді тетіктерінің бірі болып табылатындығымен түсіндіріледі, әсіресе уәкілетті органдар оларды қорғау үшін қажетті шаралар қабылдамаған жағдайларда.

2.3 Прокурордың бастамасы бойынша сот актілерінің қайта қаралу тәртібі мен негіздері

Әкімшілік және азаматтық процестегі қолданыстағы заңнама сот актілерін қайта қараудың бірнеше заңды жолын ұсынады. Бірінші сатыда қабылданған шешімді қайта қарау ісі тараптардың өтініші бойынша да, прокурордың бастамасымен де қозғала алады – соңғысы тиісті өтінішхат арқылы жүзеге асырылады.

Ал апелляциялық деңгейде шығарылған сот актілерін қайта қарау Жоғарғы Соттың құзыретіне жатады және бұл кассациялық тәртіп тараптар не прокурор өтінішхат берген жағдайда, не Бас Прокурор өз наразылығын білдірген жағдайда ғана мүмкін болады.

Бұған қоса, бұрын белгісіз болған немесе кейіннен пайда болған мән-жайларға байланысты сот актілерін қайта қарауға мүмкіндік беретін ерекше процессуалдық тәртіп көзделген. Әкімшілік әділет жүйесінде мұндай қайта қарау АПК-да бекітілген принциптер негізінде жүргізіледі.

Сот актілерін қайта қараудың барлық көзделген жағдайларында прокурор бұл рәсімді бастауға құқылы. Айырмашылықтар қайта қарау нысандарында және әкімшілік сот ісін жүргізу шеңберіндегі нақты процессуалдық тәртіпте байқалады.

Бірінші сатыдағы сот актілерін апелляциялық инстанцияда қайта қарау прокурордың бастамасымен апелляциялық немесе жеке шағым, сондай-ақ өтінішхат беру арқылы жүзеге асырылады. Егер прокурор іске тарап ретінде қатысса, ол қайта қарауды шағым беру арқылы бастайды.

Егер прокурор процестік құжатты өтінішхат ретінде берсе, ол жай өтінішхат немесе апелляциялық өтінішхат деп аталуы мүмкін.

Тәжірибеде прокурорлар сот ұйғарымдарына шағымданған кезде қолданыстағы Қазақстан Республикасының нормативтік актілерінде кездеспейтін «жеке өтінішхат» терминін пайдаланатын жағдайлар кездеседі. Бұл процестік нормаларды біріздендіру және сот актілерін қайта қарау туралы прокурорлық құжаттардың атауын нақты түсіндіру қажеттігін көрсетеді.

ӘРПК-нің салыстырмалы түрде қысқа уақыт ішінде қолданылғанына қарамастан, прокурорлар тарапынан сот ұйғарымдарына өтінішхаттар беру тәжірибесі қалыптасып үлгерген.

Мысалы, Шығыс Қазақстан облыстық сотының әкімшілік істер жөніндегі сот алқасының 2021 жылғы 13 қыркүйектегі ұйғарымымен Семей қаласы прокурорының өтінішхаты бойынша Шығыс Қазақстан облысы №2 мамандандырылған ауданаралық әкімшілік сотының 2021 жылғы 10 тамыздағы ұйғарымы өзгертілді.

Бұл жағдай прокурор әкімшілік процеске тарап (талапкер немесе жауапкер) ретінде қатысқан кезде, неге сот актілеріне шағымдану үшін шағым нысанындағы процессуалдық құжатты қолдануға міндетті екені туралы мәселені көтереді.

Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Конституциялық заңында талап арыз бергенде немесе прокуратура қызметіне шағым жасалғанда прокурор өз мәртебесін жоғалтады және тек тарап ретінде әрекет етеді деген ереже жоқ.

Прокурор үшінші тұлғалардың мүддесінде талап арыз бере отырып, лауазымды тұлға ретінде өз өкілеттіктерін жүзеге асыруды жалғастырады және мемлекет, қоғам немесе азаматтардың жекелеген санаттарының құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөніндегі негізгі функциясын орындайды. Осыған байланысты прокурорлық қадағалау актілерін сотта рәсімдеу тәртібінің дұрыстығы талқылауды және қажет болған жағдайда Жоғарғы Сот деңгейінде түсіндіруді талап етеді.

Сот актілерін қайта қарау мерзімдері сот актісінің түріне және дау санатына, оның ішінде сайлау құқығына, сот орындаушыларының әрекеттеріне шағымдану және басқа да мәселелерге байланысты өзгереді.

Прокурордың талапкер, жауапкер немесе қорытынды беруші ретінде қатысу жағдайында шағым немесе өтінішхат беруінің жалпы мерзімі – шешім шығарылған күннен бастап екі ай.

Мемлекеттік сатып алуларға қатысты тексеру нәтижелері бойынша уәкілетті органның қабылдаған шешімдері, берген нұсқамалары немесе қорытындылары, сондай-ақ сот орындаушыларының әрекеттері не әрекетсіздігі дауға түскен жағдайда, шағым беру мерзімі жалпы тәртіптен өзгеше белгіленеді – бұл жағдайда сот актісі шығарылған күннен бастап он жұмыс күні ішінде

шағым жасалуы тиіс.

Сонымен қатар, ӘРПК-нің 168-бабы 2-бөлігі прокурордың сот актілерін қайта қарау құқығын 31-бапта көрсетілген істер санатымен – яғни прокурор қатысуы міндетті болып табылатын істермен шектейді.

Бірінші саты сотының ұйғарымына прокурордың жеке шағым немесе өтінішхат беру мерзімі – сот актісі түпкілікті нысанда дайындалған күннен бастап 10 жұмыс күні.

Сондай-ақ прокурордың өтінішхат беру тәртібін реттейтін ӘРПК нормаларында қайшылықтар бар.

Әкімшілік іс бойынша апелляциялық шағым беру құқығы тек процесте тікелей қатысқан прокурорлармен шектелмейді. Егер 168-баптың 4-бөлігі бұл өкілеттікті тек істі қарауға қатысқан прокурорға берсе, 5-бөлігі әлдеқайда ауқымды көзқарасты ұсынады: жоғары тұрған қадағалау органдарының басшылары мен олардың орынбасарлары – соның ішінде Бас Прокурор, облыстық және оларға теңестірілген деңгейдегі прокурорлар – істің нақты қаралуына қатысқан-қатыспағанына қарамастан, апелляциялық инстанцияға өтінішхат түсіру құқығын иеленеді.

Бұл ретте ӘРПК 168-баптың 3-бөлігі бірінші сатыдағы соттың ұйғарымына прокурордың жеке шағым немесе өтінішхатты 10 жұмыс күні ішінде беруге болатынын бекітеді.

Егер 4-бөліктің 2-абзацы мен 5-бөлігін сөзбе-сөз талдайтын болсақ, прокурорлар тек шешімдерге апелляциялық өтінішхат беру құқығына ғана ие. Ал 3-бөлік прокурорға сот ұйғарымына өтінішхат беру құқығын береді, бірақ прокуратура органдарының қандай лауазымды тұлғалары бұл әрекеттерді жүзеге асыра алатынын нақтыламайды.

Осылайша, прокурор өтінішхаттарын беру тәртібін нормативтік реттеуде құқықтық айқындық жоқ, бұл заң шығарушы немесе сот практикасы тарапынан қосымша түсіндіру мен түзетуді қажет етеді.

Бұл бөліктегі заңнаманы түсіндірудегі және қолданудағы қателіктерді болдырмау үшін өзгерістер мен толықтырулар енгізу қажет деп санаймыз. Әйтпесе, соттар прокурордың сот ұйғарымына берген өтінішін қараудан бас тартуға негіз ретінде осы құқықтық анық еместіктерді қолдануы мүмкін.

Кассациялық тәртіппен қайта қарауға әкімшілік істің одан әрі қозғалуына кедергі келтіретін апелляциялық инстанция сотының қаулылары мен ұйғарымдары да жатады. Бұл ретте прокурордың нақты іс бойынша процессуалдық мәртебесін ескеру маңызды:

- егер прокурор тарап ретінде қатысқан болса, онда кассациялық шағым береді;

- егер ол лауазымды тұлға ретінде қорытынды берген болса, онда кассациялық өтінішхат береді.

Азаматтық процесте апелляциялық сатының қаулысы

қабылданған сәттен бастап бірден заңды күшіне енсе, әкімшілік іс жүргізу тәртібінде бұл ереже мүлде өзгеше жұмыс істейді. Мұнда апелляциялық шешім бірден орындалмайды – ол тек кассациялық шағым немесе өтінішхат беру үшін белгіленген бір айлық мерзім өткен соң ғана күшіне енеді. Ал егер іс әрі қарай Жоғарғы Сотқа жолданатын болса, онда апелляциялық қаулының заңды салдары тек Жоғарғы Сот нақты процестік шешім қабылдағаннан кейін ғана туындайды.

Кассациялық тәртіпте шағымдануға берілетін уақыттың есептелу тәртібі барлық процеске қатысушылар үшін бірдей емес. Егер тараптар үшін бұл мерзім сот актісінің толық рәсімделген нұсқасы қолдарына тиген күннен бастап есептелсе, прокурор үшін – ол істі қарауға қатыспаған болса да немесе тек қорытындымен шектелсе де – есептеу сот шешімінің түпкілікті мәтіні жарияланған сәттен басталады.

Бірінші сатыдағы сот актілерінен айырмашылығы, апелляциялық инстанция сотының қаулылары қатысқан прокурордың өтінішхатымен қайта қаралуы мүмкін емес. Мұндай құқық тек облыстық деңгейдегі және оларға теңестірілген прокурорларға, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Бас Прокуроры мен оның орынбасарларына олардың құзыреті шегінде берілген.

Алайда бұл жағдайда құқықтық анық еместік сақталып отыр:

– аталған тұлғалар ӘРПК-нің 169-бабы 2-бөлігінің 4-абзацында көрсетілгендей, кез келген әкімшілік істер бойынша, прокурор қатысқанына қарамастан, шешімге кассациялық өтінішхат бере ала ма,

– әлде бұл құқық тек ӘРПК-нің 31-бабы 2-бөлігімен белгіленген істердің міндетті санатымен шектеле ме?

Бұл қайшылықты жою үшін сот органдары тарапынан қосымша түсіндіру немесе заңнамаға нақтылау енгізу қажет, бұл нормалардың екіұшты түсіндірілуін болдырмайды.

ӘРПК-ге жақында енгізілген түзетулер сот актілерінің заңды күшіне ену тәртібін өзгертіп, бұл сәтті кассациялық сатыдан апелляциялық сатыға ауыстырды. Бұл өзгеріс процестік нормаларды өзге сот ісін жүргізу түрлерімен (қылмыстық-процестік және азаматтық процестік) біріздендіреді.

Қосымша ерекшелік ретінде 2022 жылғы қаңтарда күшіне енген ҚР АПК-нің 435-бабы 1-1-бөлігінің нормаларын әкімшілік процеске тарап ретінде қатысқан прокурорларға қолдану белгіленеді.

Осы өзгерістерге сәйкес, мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелері, соның ішінде аудандық және облыстық прокуратуралар, ҚР АПК-нің 434-бабы 1-бөлігінде көзделген сот актілеріне шағымдану туралы өтінішхат беруге құқылы. Алайда мұндай өтінішті беру жоғары тұрған органмен міндетті түрде келісуді талап етеді.

Тәжірибеде Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының әкімшілік істі Ақмола облыстық сотының апелляциялық алқасына қайтарған

жағдайы бар. Бұл іс ТҚЖ-нің Ақмола облысы бойынша Ішкі мемлекеттік аудит департаментіне және «Академияға» қарсы мемлекеттік сатып алу қорытындысының хаттамасын заңсыз деп тану туралы ЖШС-ның талабы бойынша қаралған.

Істің қайтарылуына себеп болған жайт – кассациялық өтінішхаттың ҚР ӘРПК 405–410-баптарында көрсетілген талаптарға сай келмеуі және Академия тарапынан Бас прокуратура басшылығымен келісу рәсімінің жүргізілмеуі.

Сонымен қатар, бұл мәселеде Жоғарғы Соттың ұстанымымен толық келісу мүмкін емес. Себебі, 434-бапта кассациялық тәртіппен қайта қаралуы мүмкін, заңды күшіне енген сот актілерінің нақты тізімі бекітілген болса, 435-бапта осындай актілерге өтінішхат жолдауға немесе наразылық білдіруге құқылы субъектілер анық жазылған.

Әйтсе де, әкімшілік әділет шеңберінде апелляциялық қаулы азаматтық процестегідей бірден заңды күшіне енбейді. Осы процессуалдық ерекшелік әкімшілік істер бойынша кассациялық тәртіпті іс жүзінде алғашқы сатыдағы сот шешіміне шағымдану рәсіміне ұқсатып жіберген. Бұл жағдай сот жүйесі тарапынан қосымша регламенттеуді және құқықтық түсіндіруді қажет ететінін көрсетеді.

Қазақстан Республикасының ӘРПК 169-бабының 2-бөлігіне сәйкес: «Заңды күшіне енбеген сот шешімдері мен ұйғарымдары әкімшілік процеске қатысушылардың шағымы негізінде кассациялық тәртіппен қайта қаралуы мүмкін. Бұл шағым апелляциялық инстанция сот актісінің түпкілікті нысанда тапсырылған күнінен бастап бір ай ішінде беріледі».

Ал ҚР АПК 431-бабында апелляциялық инстанцияның сот актілері жария етілген сәттен бастап заңды күшіне енеді деп көрсетілген.

Әкімшілік әділет аясында апелляциялық сатының қаулысы бірден заңды күшіне енбейтінін ескерсек, мұндай актілерге кассациялық тәртіпте шағымдану немесе өтінішхат беру мүмкіндігі сақталады. Осы ерекшелікті назарға ала отырып, ӘРПК шеңберінде АПК 435-баптың ережелерін тікелей қолдану орынсыз деп есептеледі, себебі олар әкімшілік сот ісін жүргізудің процессуалдық табиғатына сай келмейді.

Сонымен қатар істің Жоғарғы Сот тарапынан тек хат арқылы қайтарылуы, яғни қандай да бір сот актісін шығармастан жүзеге асырылуы, процессуалдық тұрғыдан жол берілмейтін әрекет болып табылады. Мұндай әрекет құқықтық айқындық пен әділеттілік қағидаттарына сәйкес келмейді.

Нәтижесінде қате сот практикасы қалыптасуда, себебі ӘРПК мен АПК кассациялық шағымдану мен сот актілеріне наразылық білдіру тәртібі бойынша түбегейлі айырмашылықтарға ие. Бұл құқық қолдануда қиындықтар тудырып, әкімшілік сот ісін жүргізуде сот шешімдерін қайта қарау құқығын іске асыруға кедергі келтіруі мүмкін.

Осылайша, құқықтық белгісіздікті жою және кассациялық сатыда ӘРПК нормаларын бірізді қолдануды қамтамасыз ету үшін сот органдары тарапынан қосымша түсіндіру немесе заңнамаға өзгерістер енгізу қажет.

Сот актілерін қайта қараудың ең қызықты рәсімдерінің бірі – жаңадан ашылған немесе жаңа мән-жайлар бойынша қайта қарау болып табылады. Жекелеген зерттеушілер бұл сот ісін жүргізу сатысының маңыздылығын атап өтеді, өйткені мұндай іс жүргізуді қозғау және бұзушылықтарды жою жоғары тұрған сот инстанцияларының араласуынсыз немесе нұсқауынсыз, тек мүдделі тұлғалардың бастамасы бойынша жүзеге асырылуы мүмкін [40].

Қазақстан Республикасының ӘРПК-де осы негіздер бойынша қайта қарау мүмкіндігі бір ғана нормада – 170-бапта көзделген, және онда сот актілерін қайта қарау Қазақстан Республикасының Азаматтық процестік кодексі қағидаларына сәйкес жүзеге асырылады деп белгіленген.

ҚР АПК-нің 55-тарауында қайта қарау тәртібі, іс жүргізуді қозғау негіздері, бастамашы құрайтын процессуалдық құжаттың нысаны мен мазмұны, беру және қарау мерзімдері, қайта қарауды бастауға құқылы тұлғалардың тізбесі, сондай-ақ қайта қарауға жататын соттар мен сот актілерінің түрлері егжей-тегжейлі сипатталған.

Прокурор әкімшілік процесте тарап ретінде танылған танылмағанына, қорытынды бергеніне немесе мүлде қатыспағанына қарамастан, жаңадан белгілі болған немесе кейіннен туындаған мән-жайлар негізінде бұрынғы шешімге, ұйғарымға не қаулыға қайта қарау туралы өтініш жолдау құқығын иеленеді. Бұл өтініш көрсетілген мән-жай анықталған сәттен бастап үш ай ішінде, сол актіні қабылдаған сотқа берілуі тиіс.

Мұндай механизм сот тарапынан кеткен қателіктерді түзетуге және құқықтық коллизияларды кассациялық сатыға жүгінбей-ақ жоюға мүмкіндік береді. Дегенмен, ӘРПК-де бұл рәсім нақты әрі толық сипатталмағандықтан, оны тәжірибеде іске асыру бірқатар түсіндірулер мен нормативтік нақтылықты қажет етеді.

Бұған қоса, сот актісіне жаңадан ашылған не жаңа мән-жайлар бойынша қайта қарау туралы арыз бірінші сатыда тіркелген күннен бастап 15 жұмыс күні ішінде шешілуі тиіс. Апелляциялық және кассациялық деңгейлерде бұл мерзім де арыздың тиісті сотқа түскен күнінен басталады.

Қарау нәтижелері бойынша бірінші, апелляциялық және кассациялық инстанциялар соттары сот актісін жоюдан бас тарту немесе оны жою туралы ұйғарым шығарады. Бұл ұйғарымдарға прокурордың өтінішхаты немесе наразылығы негізінде шағым беруге, дауласуға немесе қайта қарауға болады. Бұл рәсім АПК-да көзделген

тәртіппен жүзеге асырылады.

«Заң шығарушы жаңа және жаңадан ашылған мән-жайлар ұғымдарын нақты ажырата отырып, сот актілерін қайта қараудың бірыңғай тәртібін және істі қайта қозғау мүмкіндігін белгілейді. Бұл тәртіп қайта қарауға негіз болған мән-жайлардың қай санатқа жататындығына қарамастан қолданылады» [41].

ҚР АПК-де бұл қайта қарау институты аталған құқықтық акт қабылданған сәттен бастап бар, бұл тұрақты құқық қолдану тәжірибесін қалыптастыруға және елеулі құқықтық қайшылықтар мен олқылықтардың туындауына жол бермеуге мүмкіндік берді. Алайда әкімшілік сот ісін жүргізуде бұл норманы қолдану бойынша жеткілікті сот тәжірибесі әлі қалыптаспаған, бұл оның тиімділігін бағалауды қиындатады.

Біздің ойымызша, әкімшілік соттарда жеткілікті прецеденттер жинақталғаннан кейін, осы институтты тереңірек зерттеу қажет болады. Бұл зерттеу ықтимал құқықтық олқылықтарды анықтауға және заңнаманы жетілдіру мақсатында тиісті түзетулер енгізуге мүмкіндік береді.

ҚОРЫТЫНДЫ

Тарихи тұрғыдан әкімшілік әділет мемлекеттік органдармен дауларда азаматтардың құқықтарын қорғаудың тиімді құралы және заңнаманың тұрақтылығын қамтамасыз ету құралы болып табылады. Осыған қарамастан, ұзақ уақыт бойы бұл прогрессивті құқықтық институт отандық құқық жүйесінде болмаған.

Қазақстандық заңгер ғалымдар атап өткендей, кеңес заманында заңнама азаматтар мен мемлекеттік органдар арасында даулар болмайтындығына негізделді. Мұндай тәсілмен дамыған әкімшілік Әділет институтына қажеттілік болған жоқ. Тәуелсіз Қазақстанның құқықтық институттары кеңестік заңнаманың іргетасында дамып, оны нарықтық жүйенің қажеттіліктеріне сай жаңғыртып отырды, осыған байланысты әкімшілік Әділет ұзақ уақыт бойы тиісті әлеуметтік-құқықтық негіз таппағаны таңқаларлық емес.

Мемлекет басшысы 2021 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына жолдауында әкімшілік сот төрелігі институтын енгізудің негізгі артықшылықтарын атап өтті.

Кодекстің қабылдау «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» Тұжырымдамасын іске асырудың бір бөлігі және жеке және қоғамдық мүдделер арасындағы теңгерім элементі болып табылады.

Осылайша, Кодекс жария-құқықтық қақтығыстарға қатысты көзқарастар парадигмасын түбегейлі өзгертті.

Сонымен қатар, бүгінгі таңда прокуратура органдары жүзеге асыратын жоғары қадағалау мен әкімшілік сот төрелігінің арақатынасына қатысты теориялық тұрғыдан да, практикалық тұрғыдан да бірқатар өзекті мәселелер туындап отыр.

Құқықтық мемлекеттің мазмұны мен принциптері әкімшілік сот ісін жүргізумен тығыз байланысты. Құқықтық мемлекет жүйесі және оның жұмыс істеуі материалдық және іс жүргізу құқықтық қасиеттері бар тиісті түрде ұйымдастырылған сот билігімен қамтамасыз етіледі.

Сонымен қатар, қазіргі таңда әкімшілік құқық тек мемлекеттік-билік қатынастарының саласын ғана қамтымайды. Оның орбитасында мемлекеттік мекемелердің азаматтармен және ұйымдармен қоғамдық, яғни мемлекеттік қызметтерді ұсыну кезіндегі қарым-қатынасы да бар.

Жалпы, Кодекс «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының іске асырылуын қамтамасыз етуге арналған.

Президент Қасым-Жомарт Кемелұлы Тоқаев 01.09.2021 жылғы Қазақстан халқына Жолдауында енгізілген әкімшілік әділет институты мемлекеттік аппарат пен азаматтардың өзара қарым-қатынасын жаңаша қалыптастыратынын атап өтті. Соттар қызметінің заманауи форматтары енгізілуде, артық сот рәсімдері қысқартылуда. Заңнамалық деңгейде азаматтар мен бизнестің пайдасына заңнаманың барлық қайшылықтары мен кемшіліктерін түсіндіру қамтамасыз етілді.

Елде сот билігі жүзеге асырылатын мамандандырылған сот төрелігінің болуы құқықтық мемлекеттің негізгі белгісі болып табылады. Қазіргі уақытта мұндай сот арнайы құрылған әкімшілік сот болып табылады.

Шынында да, Кодексті қабылдаудың негізгі мақсаты жария-құқықтық дауларды қарау кезінде азаматтардың құқықтарын қорғаудың тиімді тетіктерін енгізу және жұмыс істеу болды.

Кодекс қабылданғанға дейін әкімшілік сот ісін жүргізуде қаралатын даулар Азаматтық процесілік кодекс тәртібімен шешілді.

Алайда, әкімшілік органдар мен соттарда біркелкі құқық қолдану тәжірибесінің болмауына байланысты көптеген мәселелер туындады.

Атап айтқанда, әкімшілік процестегі прокурордың орны, оның заңсыз сот актілеріне әсер ете алудағы құқықтық мүмкіндіктер шегі, прокурорлық қадағалау актілері, соның ішінде заңдылықты бұзушылықты жою туралы ұсынуға келтірілген шағымдарды әкімшілік әділеттегі қаралу негіздері, шегі секілді мәселелер жеткілікті деңгейде зерттелмей, регламенттелмей құқық қолдану және сот тәжірибесінде бірқатар мәселелер туындатуда.

Оған қоса, Кодексте мемлекеттік органдардың қадағалау және бақылау функцияларын сақтау бойынша тұжырымдамалық ұсыныстар ескерілді.

Алайда заңнамада прокуратураның әкімшілік рәсімдер шеңберіндегі – яғни сотқа дейінгі кезеңдегі – әрекеттері мен тікелей әкімшілік сот ісін жүргізудегі функциялары нақты түрде ажыратылмаған. Кодекс нормалары тек прокурордың сот процесіндегі рөлін сипаттаумен шектеледі.

Сонымен қатар, прокурорлық қадағалау мен ден қою актілерінің құқықтық болмысы – олардың міндеттеу немесе ұсынымдық сипатта болуы, сондай-ақ оларды қарау мен орындау тәртібі – жария құқықтық қатынастар жүйесінде бірқатар күрделі сұрақтарды туындатып отыр.

Бұл жағдай прокурор актілерінің құқықтық салмағы мен олардың әкімшілік әділетпен өзара байланысын нақтылауды қажет етеді.

Құқықтық табиғаты тұрғысынан алғанда прокурорлық қадағалау актілерін үшінші тұлғаларға тікелей құқықтық салдар тудырмайтыны, Кодекс заңды күшіне енгенге дейін қолданыста болған АПК 29-Тарауы бойынша сот тәжірибесінде қалыптасқан позиция бойынша заңдылықты бұзушылықты жою туралы ұсыну азаматтық тәртіпте қаралмайтын мәселе ретінде қабылданған.

Дегенмен, Кодекс қолданысқа енгеннен бастап осы мәселе бойынша сот органдарында бірізді тәжірибе қалыптаспай, Жоғарғы Сот тек нормативтік сипатқа ие емес нұсқаулармен шектелуде.

Салыстырмалы түрде Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексінде бақылау және қадағалау органдарының қызметін жіті реттеп, прокуратураның жоғары қадағалау функциясын ажыратып, оның жүргізу тәртібі бөлек бейінді заңнамамен реттелетіні көрсетілген.

Бұл зерттеуде жаңадан енгізілген әкімшілік әділет жүйесі аясында прокурорлық қадағалау саласында туындап отырған бірқатар өзекті мәселелер талданады. Негізгі назар прокурорлық актілердің құқықтық мәніне аударылып, олар бойынша шағымдану тәртібі ӘРПК ережелеріне сәйкес қарастырылады. Сонымен қатар, осы құбылыстың эволюциялық негізі ретінде АПК 29-тарауы шеңберінде бұрынғы тәжірибеге де шолу жасалады. Зерттеуде, бұдан бөлек, прокурордың әкімшілік сот ісіне араласуының тиімділігі мен қажеттілігі де сараланып, бұл тұрғыдағы бағалау Еуропалық Одақ елдерінің ұсынымдары негізінде жүргізілген.

Құқықтық дереккөздер мен құқық қолдану практикасын алдын ала талдау мемлекеттік аппарат жүйесіндегі прокуратура органдарының орны мен рөлі тақырыбы Кодекс нормаларын іске асыру шеңберінде жеткілікті зерттелмегенін көрсетіп, бұл зерттеудің орындылығын растайды.

Әкімшілік органдар мен соттардың әкімшілік рәсімдерді жүргізу және соттардың әкімшілік дауларды қарауы мәселелері бойынша мәселелеріне арналған зерттеулер өте аз.

Бірақ қолданыстағы басылымдар тәжірибелі заңгерлер мен ғалымдардың қызығушылығын көрсетеді.

Зерттеу нәтижелері Қазақстан Республикасында әкімшілік әділеттегі прокурорлық қадағалауды жүзеге асыруға қатысты мәселелер бойынша кешенді зерттеулер жүргізілмегенін анық көрсетті.

Жалпы, Әкімшілік әділет пен прокурорлық қадағалаудың өзара тиімділігін арттыру, қайшылықтарды жоюға бағытталған ұсыныстар жасақтау түрінде мақсат айқындалды.

Осы мақсатқа қол жеткізу үшін келесідей ұсыныстар әзірленді:

1. Жария-құқықтық сипатқа ие болмауына байланысты заңдылықты бұзушылықты жою туралы ұсыну ӘРПК аясында қарастырылмайтыны жөнінде «Прокуратура туралы» Конституциялық заңның 43-бабына өзгерістер енгізу.

2. ӘРПК-нің 31-бабына өзгерістер мен толықтырулар енгізу арқылы прокурордың қатысуы міндетті әкімшілік іс категорияларын қайта қарап, мемлекет мүддесі бар басқа категорияларды қосу.

3. «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасы Заңына нормативтік емес құқықтық актілер тізімін қайта қарап, «әкімшілік акті» мен «жеке қолданылатын акіден» басқа нормативтік емес құқықтық акті түрін енгізу.

4. Прокурордың талапхатының құқықтық табиғатын ескере отырып, «Прокуратура туралы» Конституциялық заңда прокурорлық тексерулер мен прокурордың тапсырмасы бойынша мемлекеттік органның жүргізетін тексерулердің аражігін нақты ажырату.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ДЕРЕККӨЗДЕРДІҢ ТІЗІМІ

1. Қазақстан Республикасының Конституциясы [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_ – Жүгінген күні: 18.04.2025.
2. «Қазақстан Республикасының құқықтық саясатының 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 15 қазандағы № 674 Жарлығы [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000674> – Жүгінген күні: 18.04.2025.
3. «Халық бірлігі және жүйелі реформалар – ел өркендеуінің берік негізі» Мемлекет басшысы 2021 жылғы 1 қыркүйектегі Қазақстан халқына Жолдауы [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2100002021> – Жүгінген күні: 18.04.2025.
4. Қазақстан республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі 2020 жылғы 29 маусымдағы № 350-VI ҚРЗ [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2000000350> – Жүгінген күні: 18.04.2025.
5. Қазақстан Республикасының Азаматтық процестік кодекс 2015 жылғы 31 қазандағы №377-V ҚРЗ [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000377> – Жүгінген күні: 18.04.2025.
6. Жетпісбаев, Б. Т., Тыныбеков, С.Ж. Әкімшілік юстицияны құру, ұйымдастыру және дамыту мәселелері // ҚазҰУ Хабаршысы. Құқықтану сериясы. – 2021. – №3(99). – Б. 45–51. [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://bulletin-law.kaznu.kz/index.php/journal/article/download/920/890/1820> - Жүгінген күні: 18.04.2025.
7. Корф С.А. Административная юстиция вь России. Книга вторая. Книга третья. – С. –Петербургъ, 1910. – 1314 с.
8. Басков В. И. Прокурорский надзор: учебник для вузов. 2-е изд. М., 1996. 546 с.
9. Бусурманов Ж.Д. Права человека в постсоветском государстве: вопросы теории и практики обеспечения: дис. ... д-ра юрид. наук. – Алматы, 2006. – 312 с.
10. Бахтыбаев И.Ж. Конституционный надзор прокуратуры

Республики Казахстан: монография – Алматы: Жеті жарғы, 2000. – 865 с.

11. Подопригора Р.А. Административная юстиция в Казахстане: история, состояние, перспективы // Право и государство – 2014 – №4 (65). С. 46-56.

12. Еуропа Кеңесінің Комитеті. CM/Rec(2012)11 ұсынымы: Еуропа Кеңесіне мүше мемлекеттердің министрлер комитетінің әкімшілік әділет туралы ұсынымы. – 2012 ж. 27 маусым. [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://rm.coe.int/16807096e2> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

13. «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының Конституциялық заңы 2022 жылғы 5 қарашадағы №155-VII ҚРЗ [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2200000155> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

14. Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2010 жылғы 24 желтоқсандағы №20 нормативтік қаулысы «Қазақстан Республикасы Азаматтық процестік кодексінің 29-тарауы нормаларын соттармен қолданудың кейбір мәселелері туралы» [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P100000020S> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

15. «Құқықтық актілер туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2016 жылғы 6 сәуірдегі №480-V ҚРЗ [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

16. Жаңабаев Ф.Р. Актуальные вопросы прокурорского надзора в административной юстиции / Жаңабаев Ф.Р. [Текст] // Қазіргі заң ғылымының дамуы: теория және практика. – Қосшы: Құқық қорғау органдары академиясы, 2024. – С. 93-97.

17. Қазақстан Республикасы Конституциялық кеңесінің 2013 жылғы 6 наурыздағы № 1 қаулысы «Қазақстан Республикасы Конституциясының 62-бабы 8-тармағының және 83-бабы 1-тармағының нормаларын ресми түсіндіру туралы» [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/S1300000001> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

18. «Қазақстан Республикасы Үкіметі туралы» Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы № 2688 Конституциялық заңы [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002688_#z1 – Жүгінген күні:

18.04.2025.

19. «Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік Кодексі» Қазақстан Республикасының Кодексі 2015 жылғы 29 қазандағы № 375-V ҚРЗ. [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000375> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

20. «Қазақстан Республикасының прокуратурасы органдарында, ведомстволарында, мекемелерінде және білім беру ұйымында жолданымдарды, хабарларды, ұсыныстарды, үн қосуларды және сұрау салуларды қарау жөніндегі нұсқаулықты бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2018 жылғы 1 маусымдағы №72 бұйрығы. [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1800017084> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

21. Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексі: 2014 жылғы 5 шілдедегі № 235-V ҚРЗ [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1400000235> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

22. «Прокурорлық қадағалауды ұйымдастырудың кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Бас Прокурорының 2023 жылғы 17 қаңтардағы №32 бұйрығы [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V2300031753#z0> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

23. «Соттардың салық заңнамасын қолдануының кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2022 жылғы 22 желтоқсандағы №9 нормативтік қаулысы. [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P220000009S> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

24. Пашенько С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение. // Вестник Саратовской государственной юридической академии №6 (149) – 2022. С.75-83.

25. Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти : автореф.дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. 26 с.

26. Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2010 жылғы 24 желтоқсандағы №20 «Қазақстан Республикасы Азаматтық процестік кодексінің 29-тарауы нормаларын соттардың қолдануының кейбір мәселелері туралы» нормативтік қаулысы [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P100000020S> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

27. Жаңабаев, Ф.Р. Правовая природа представления прокурора: соотношение с административным актом / Ф. Р. Жаңабаев. // Международный научный журнал «Академик». – 2025. – № 1. – С. 14-18.

28. Лукьянова И.Н. Участие прокурора в гражданском деле и правовая определенность в современном российском гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 9. – С. 39-46.

29. Изолова Л.Н. Отдельные процессуальные вопросы участия прокурора в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. – №12 – С. 11-15.

30. Иванов А. Л. Защита прокурором прав и законных интересов граждан в российском гражданском судопроизводстве// Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009. 24 с.

31. Маслова Т. Н. Проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2002.

32. Смирнова О. В. Организационные и правовые основы совершенствования деятельности прокурора в гражданском судопроизводстве // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2002. 32 с.

33. Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор // Учебник. Москва – ТК Велби – Проспект, 2006.

34. Баймолдина З.Х. Гражданское процессуальное право РК / З.Х. Баймолдина - Учебник. - Алматы: КазГЮА, 2001. - 179 с.

35. Қазақстан Республикасының Жер кодексі: 2003 жылғы 20 маусымдағы №442-II ҚРЗ / Қазақстан Республикасының Парламенті. – [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K030000442_ – Жүгінген күні: 18.04.2025.

36. Карпова А.И. Формы участия прокурора в рассмотрении судами общей юрисдикции административных дел в порядке административного судопроизводства. Российское Право. Образование, практика и наука. 2017. №2. С.18-21;

37. Нургазинов Б.К., Пашенцев Д.А., Шерстобоев О.Н., Макенов Т.К. О перспективах процессуального положения прокурора в административном судопроизводстве РК. Вестник Института законодательства и правовой информации РК. №3 (57) - 2019. С.31-39

38. Куемжиева Е.Г., Черкас А.С. Особенности правового статуса прокурора в административном судопроизводстве // Современная Научная мысль. 2019. №3. – [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-statusa-prokurora-v-administrativnom-sudoproizvodstve> – Жүгінген күні: 18.04.2025.

39. Қазақстан Республикасының «Атқарушылық іс жүргізу және сот орындаушыларының мәртебесі туралы» 2010 жылғы 2 сәуірдегі № 261-IV Заңы. [Электрондық ресурс] – Айналыс режимі: https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z100000261_ – Жүгінген күні: 18.04.2025.

40. Ярков В.В. Юридические факты в цивилистическом процессе. М. 2012. С.427.

41. Рогачева О.С. Производство по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в административном судопроизводстве. Журнал административного судопроизводства. 2018. №1. С.43-49.

ҚОСЫМША 1

Жоба

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ЖОҒАРҒЫ СОТЫНЫҢ НОРМАТИВТІК
ҚАУЛЫСЫ

«Қазақстан Республикасы Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі нормаларын соттармен қолданудың кейбір мәселелері туралы»

Астана қаласы

2025 жылғы «__» _____ № __

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының Пленарлық отырысы соттардың Қазақстан Республикасы Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі (бұдан әрі – ӘРПК) нормаларын қолдану тәжірибесін зерделей отырып, олардың біркелкі және дұрыс қолданылуын қамтамасыз ету мақсатында, **ҚАУЛЫ ЕТЕДІ:**

1. Соттар ӘРПК нормаларын қолдану кезінде оның жария-құқықтық сипаттағы құқықтық қатынастарды реттеуге бағытталғандығын назарда ұстауы қажет. ӘРПК 1-бабының 1-тармағына сәйкес, бұл Кодекс мемлекеттік органдардың, лауазымды адамдардың, өзге де әкімшілік органдардың және олардың лауазымды адамдарының жария-құқықтық функцияларды жүзеге асыруы барысында жеке және заңды тұлғалармен өзара қатынастарын реттейді.

2. Прокурордың заңдылық бұзушылықтарын жою туралы ұсынуы (бұдан әрі – ұсыныс) ӘРПК-нің 1-бабы 4) тармақшасында көрсетілген әкімшілік акт ұғымына жатпайды. Әкімшілік акт деп – әкімшілік органның немесе лауазымды адамның жеке-дара түрде және нақты тұлғаға қатысты қабылдаған, құқықтар мен міндеттерді туындататын немесе өзгертетін жария-құқықтық шешімі танылады (ӘРПК 45-бабы).

Мұндай акт әкімшілік сот ісін жүргізу нысанасы болу үшін, ол:

1. жария-құқықтық қатынастардан туындауы;
2. тікелей құқықтық салдарларды туындатуы тиіс.

Прокурордың ұсынысы бұл екі белгінің екеуіне де толықтай сай

келмейді, себебі ол жеке тұлғаға қатысты нақты құқықтар мен міндеттерді тікелей белгілемейді және құқық қолдану шешімі болып табылмайды.

3. Осылайша, «Прокуратура туралы» Қазақстан Республикасының Конституциялық заңының (бұдан әрі – Конституциялық заң) 32-бабының 2-тармағына сәйкес, прокурорлық қадағалау актілері – заңнаманың сақталуын тексеру нәтижелері, заңдылық жағдайын талдау, заңды күшіне енген актілерге құқықтық баға беру және өтініштерді қарау нәтижесінде енгізіледі. Бұл актілер олар жіберілген органдар, ұйымдар және лауазымды адамдар үшін міндетті қарауға және орындауға жатады.

Осы баптың 3-тармағында көрсетілгендей, прокуратура актілерін қарамау, тиісінше қарамау немесе орындамау, сондай-ақ прокурордың заңды талаптарын орындамау Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген жауаптылыққа әкеп соғады.

Конституциялық заңның 36-бабының 2-тармағына сәйкес, прокурорлық қадағалау актілерінің ең кең тараған түрлерінің бірі – құқық бұзушылықтарды жою туралы ұсыну болып табылады. Бұл акт – заң бұзушылықтарды жою шараларын қабылдауға міндеттейтін және заңмен белгіленген нысанда енгізілетін ұсыныс.

Осылайша, бір жағынан, заң шығарушы қадағалау актісін міндетті қарауға жатқызады және шаралар қолдануды да міндеттейді. Сонымен қатар, ұсынысты орындамағаны үшін заңнамада әкімшілік жауаптылық көзделген.

4. Алайда, прокурордың ұсынысы – заң шығарушының түсінігінде – қандай да бір адамның немесе анық айқындалған тұлғалар шеңберінің құқықтары мен міндеттеріне тікелей әсер ететін жария-құқықтық қатынаста қабылданған шешім – яғни әкімшілік акт болып табылмайды. Прокурор ұсынысының құқықтық табиғаты мұндай сипаттарға ие емес, себебі ол тікелей құқықтық салдар туындатпайды – бұл әкімшілік актінің міндетті белгісі.

5. Бұрынғы қолданыста болған Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының 2010 жылғы 24 желтоқсандағы № 20 Нормативтік қаулысының 5-тармағында да осы мәселеге ұқсас ұстаным көрсетілген: Азаматтық процестік кодекстің 29-тарауының нормаларын түсіндіру кезінде актінің дау нысанасы бола алуы үшін ол бір мезгілде екі талапқа сай келуі қажет делінген:

- жария-құқықтық қатынастан туындауы;

- өтініш беруші үшін құқықтық салдарлар туындатуы тиіс.

6. Осыған байланысты, соттар прокурордың ұсынысын ӘРПК шеңберінде әкімшілік соттың қарауына жататын даулардың нысанасы деп тануға болмайды. Бұл ұсыныс тек қадағалаушылық сипаттағы процессуалдық құрал ретінде қабылдануы тиіс.

7. Осы нормативтік қаулы оның ресми жарияланған күнінен бастап қолданысқа енгізіледі және Қазақстан Республикасының қолданыстағы құқығы құрамына енгізіледі (ҚР Конституциясының 4-бабы).

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының
Төрағасы

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының
судьясы, Пленарлық отырыстың хатшысы

ҚОСЫМША 2

ҚОСЫМША 2

ҚОСЫМША 2

ҚОСЫМША 2

ҚОСЫМША 3

Прокурордың ұсынысты сотта даулау кезінде өз ұстанымын негіздеу бойынша әрекет алгоритмі

I. ДАЙЫНДЫҚ КЕЗЕҢІ

1. Ұсыныстың құқықтық табиғатын зерделеу

Ұсыныс мәтінінде баяндалған мазмұнның құқықтық табиғатын айқындау.

Прокурорлық қадағалау актісінің қорытынды бөлігінің жазылу стилін бағалау.

Ұсыныстың әкімшілік акт пен жеке қолданылатын құқықтық актіден айырмашылығын, олардың сипаттық белгілерін ескере отырып, анықтау.

2. Нормативтік-құқықтық базаны талдау

Қазақстан Республикасының «Прокуратура туралы» Конституциялық заңының 36-бабы – ұсыныстың прокурорлық қадағалау актісі ретіндегі негізгі құқықтық сипаттамаларын белгілейді.

Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінің (ӘРПК) 4-бабы – әкімшілік актінің құқықтық табиғатын белгілейді (объективті және субъективті салдары бойынша бөлмей).

Қазақстан Республикасының «Құқықтық актілер туралы» Заңының 1-бабының 3) тармақшасы – жеке қолданылатын құқықтық актінің негізгі белгілерін сипаттайды.

Осы Заңның 55-бабы – нормативтік емес құқықтық актілер тізбесін қамтиды.

3. Өз ұстанымын негіздеуге қажетті дәлелдемелерді жинау

Жоғарғы Соттағы сот практикасы (Жоғарғы Соттың «Әділсотқа қол жеткізу құқығы және Жоғарғы Соттың сот актілерін қайта қарау өкілеттігі туралы» нормативтік қаулысының 4-тармағына сәйкес, сот практикасының бірізділігі төменгі соттардың сот актілерін кассациялық тәртіппен қайта қарау нәтижесінде де қамтамасыз етіледі).

II. СОТ ОТЫРЫСЫНДАҒЫ ӘРЕКЕТТЕР

4. Ұсынысты әкімшілік акт деп тану мәселесі бойынша прокурордың сөзі

Талап арызды қанағаттандыруға негіздердің жоқтығын дәлелдеу.

Ұсыныстың прокурорлық қадағалау актісі ретінде тікелей құқықтық салдар туындатпайтынын атап өту.

5. Қажет болған жағдайда – өтінішхаттар беру

Дәлелдемелер жеткіліксіз болған жағдайда қосымша құжаттарды сұрату туралы өтініш білдіру.

III. СОТТАН КЕЙІНГІ КЕЗЕҢ – ШЕШІМДІ ТАЛДАУ

6. Сот шешіміне баға беру

Сот актісінің заңдылығы мен негізділігін прокуратура қызметін реттейтін заңнамалар, сондай-ақ ӘРПК мен «Құқықтық актілер туралы» Заң нормалары аясында тексеру.

Егер сот ұсыныстың құқықтық табиғатын дұрыс анықтамай, оны әкімшілік акт ретінде бағаласа – шешімді жоғары тұрған сот инстанцияларында қайта қарауға бастама көтеру.

Егер жүйелі сипаттағы қателер анықталса – сот тәжірибесін талдап, заңнамалық бастамалар әзірлеу.

7. Заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірлеу

Егер құқықтық олқылықтар анықталса (мысалы, қадағалау актісінің нақты құқықтық мәртебесінің белгіленбеуі) – салалық нұсқаулықтар мен заңдарға өзгерістер енгізу туралы бастама көтеру.

Анықтама үшін:

Сот тәжірибесінде прокурордың ұсыныстарын даулау бойынша Жоғарғы Сотта қаралған істер бар. Мысалы, Жоғарғы Соттың 2023 жылғы бюллетенінде келтірілген іс:

№6001-22-00-6ап/2223 от 30.03.2023 ж.

Талапкерлер: «А» ЖШС және «S» ЖШС

Жауапкерлер: Қызылорда облысы прокуратурасы және Арал ауданы прокуратурасы

Даудың мәні: тексеру жүргізу әрекетін даулау

Кассациялық сатының қорытындылары: Прокурордың ұсынысы мазмұны бойынша міндеттейтін әкімшілік акт болып табылмайды, өйткені мұндай актінің критерийлеріне сай келмейді, ұсынымдық сипатқа ие және міндетті түрде қаралуы тиіс, бірақ міндетті түрде орындалуға жатпайды.