

Қ.Р. Балабиев

**ШЕТ ЕЛДЕРДІҢ
ӘКІМШІЛІК
ҚҰҚЫҒЫ**



Қ.Р. Балабиев

ШЕТ ЕЛДЕРДІҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ



NURPRESS

ИЗДАТЕЛЬСТВО

Алматы, 2019

ӘОЖ 341
КБЖ 67.412
Б 22

Оқу құралын баспаға Мардан Сапарбаев институтының
оқу-әдістемелік кеңесі ұсынған

Пікір жазғандар:

- Нақыпов Б.И.*** – заң ғылымдарының докторы, профессор
Абдикеримова А.А. – заңтану мамандығы бойынша
философия докторы (PhD)

Балабиев Қ.Р.

Б 22 Шет елдердің әкімшілік құқығы: Оқу құралы. –
Алматы: «NURPRESS» баспасы, 2019. – 192 бет.

ISBN 978-9965-830-89-1

Оқу құралында соңғы жылдарда жарық көрген зерттеулерге сүйене отырып, шет елдердің әкімшілік құқығының ерекшеліктері, мемлекеттік басқару саласында орын алып отырған үрдістер баяндалады. Шет елдердің әкімшілік құқық мәселелеріне арналған оқу құралы мемлекеттік жалпыға міндетті білім беру стандартына және пәннің типтік оқу бағдарламасына сай құрастырылған. Шет елдердің әкімшілік құқығының теориялық және қолданыстағы мәселелері қарастырылып, әкімшілік құқық нормалары негізінде мемлекеттік басқару саласындағы қоғамдық қатынастардың құқықтық реттелуіне талдау жасалынады.

Оқу құралы заңтану мамандығының студенттеріне арналған.

ӘОЖ 341
КБЖ 67.412

ISBN 978-9965-830-89-1

Балабиев Қ.Р., 2019
© «NURPRESS» баспасы, 2019

КІРІСПЕ

Қазақстан Республикасының саяси жүйесін және экономикалық дамуын модернизациялау кезеңі ауқымды саяси-экономикалық реформаларды жүргізуге, адам капиталын дамытуға бағытталған бірқатар институционалдық жобалардың іске асырылуымен тікелей байланысты. Адамзат тарихындағы әрбір кезеңдерде модернизациялық үрдістердің негізгі өзегі мемлекет болып табылатындығы айқын. Мемлекеттің даму болашағындағы маңызды қадам – ұлттық экономиканы дамытып, саяси жүйелердің үйлесімін қамтамасыз етіп, елдің әл-ауқатын арттыру болып табылады.

Қазақстан Республикасында 5 институттық реформаны жүзеге асыру бойынша 100 нақты қадам – Ұлт жоспарын орындау аясында, атқарушы биліктің түрлі институттарын жаңарту, заманауи қоғамның қажеттіліктерінен шығатын тиімді мемлекеттік аппарат қалыптастыру, мемлекеттік қызметті жақсарту, әкімшілік құқық саласында заңнаманы жетілдіру бойынша іс-шаралар кешені атқарылып отыр. Кәсіби мемлекеттік аппаратты құру, заңның үстемдігін қамтамасыз ету, есеп беретін мемлекетті қалыптастыру, мемлекеттік басқарудың сапасын жетілдіру бағыттарында халықаралық тәжірибеге сүйенген маңызды.

Осыған орай жетекші мемлекеттердің әкімшілік құқық саласындағы жинақталған тәжірибелерін, мемлекеттік басқару саласындағы іс-шаралар бағытының аспектілерін қарастыру, жан-жақты талдау жүргізіп, ұтымды тәжірибелік маңызы бар жақтарын енгізу – уақыт талабы. Бұл мәселелерді салыстырмалы түрде талдау, сараптау және бағалау бүгінгі таңдағы саясаткерлер, зерттеу орталықтары, ғалымдар үшін аса маңызды, тың тақырыптардың бірі болып табылады.

Қазақстан Республикасымен саяси, сауда-экономикалық және мәдени байланыстары нығайып отырған Америка Құрама Штаттары, Германия Федеративтік Республикасы, Ұлыбритания және Солтүстік Ирландия Құрама Корольдігі, Франция Республикасы сияқты елдердің әкімшілік құқығын зерттеу аталған мемлекеттердегі басқарушы шешімдерді қабылдау механизмдерін айқындауға мүмкіндік береді.

Шет елдердің әкімшілік құқығы оқу құралы 5В030100 «Заңтану» мамандығының оқу бағдарламаларына сәйкес дайындалған. Оқу құралында Америка Құрама Штаттары, Германия Федеративтік Республикасы, Ұлыбритания және Солтүстік Ирландия Құрама Корольдігі,

Франция Республикасы елдерінің әкімшілік-құқық жүйесінің ерекшеліктері, әкімшілік құқығының негізгі қайнар көздері, атқарушы билік жүйесі, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі, мемлекеттік қызмет ерекшеліктері, әкімшілік реформалары, әкімшілік әділеттің ұйымдастырылуы және ерекшеліктері, мемлекетті басқару саласындағы шаралары, кең спектрдегі мәселелер кешені ретінде қарастырылады.

Еңбектегі басты мақсат – әкімшілік құқықтың құрамдас бөліктерінің маңызды жақтарын, әкімшілік процесс шеңберінде юрисдикциялық сипаттағы істердің санаттарын, мемлекеттік басқару органдарының көпжақты ұйымдастырушылық қызметінің әкімшілік іс жүргізу, басқару сипатын қарастыру.

1. АМЕРИКА ҚҰРАМА ШТАТТАРЫНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ

1.1. Америка Құрама Штаттарының әкімшілік құқық жүйесі

АҚШ әкімшілік құқығы – әкімшілік мекемелердің өкілеттігін, қызметінің тәртібін және әкімшілікке соттардың бақылауын реттейтін жүйе.

АҚШ әкімшілік құқығының негіздеріне: конституциялар (федералдық және штаттардың), федерациялар және штаттардың заңдары, сот шешімдері, әкімшілік мекемелердің актілері жатады.

АҚШ конституциясының жетекші қағидаты – биліктің бөлінісі – федерациялар, штаттардың жоғарғы органдарының өзара қарым-қатынасының негізінде жатыр. АҚШ доктринасы мен тәжірибесіне сүйенсек, биліктің бөлінісі тиімді басқаруды қамтамасыз етіп, олардың өз айрықша құзыретінен шығуына, билікті асыра пайдалануға жол бермейді. Федеративті қатынастардың шеңберінде халықтың мүддесіне қызмет ететін, біртұтас ішкі және сыртқы қатынастарды, мемлекеттің тұтастығын сақтайтын әдістер әзірленген. Бұл қатынастарда басты рөлді елдің барлық материалдық және қаржылық әлеуетін реттейтін президент және оның барлық атқару билігінің аппараты атқарады. Америкалық саяси-құқықтық жүйенің үлкен жетістігі барша Одақ пен штаттар мүдделерінің қоғамдық-құқықтық жолмен үйлесімдігін қамтамасыз етуінде.

АҚШ конституциясы, өкілдер палатасы мен Сенаттан тұратын Конгреске заң шығару билігі құзыретін, АҚШ Президентіне атқару билігінің тетігін, Конгреспен тағайындалатын төменгі соттар және Жоғарғы сотқа сот құзырының құзыретін берген.

Штаттар арасындағы федералистік қатынастарды нығайту үшін жасалған АҚШ конституциясы штаттардың өзінде және жергілікті деңгейде билік механизмін бекітпеген. Сондықтан АҚШ конституциялық басқару жүйесін штаттардың конституцияларын талдау түрінде түсіндіруге болады. Соңғылары штаттардың жоғарғы органдары деңгейінде билік қатынастарын реттеп қана қоймай, көптеген штаттарда өзіндік ерекшелігі болып табылатын жергілікті басқару мен өзін-өзі басқарудың құрылымы мен қағидаттарын бекітеді.

Штаттардың конституциялары, азаматтардың атқару билігі мен қатынастарын анықтайтын адамның «табиғи және ажырамас» құқықтарын бекіткен, құқықтар туралы билльдерден тұрады. Легислатура қызметінің құрылу тәртібін, құзыретін тыңғылықты реттей отырып, штаттардың конституциялары мұнымен қатар, атқарушы билік органдары қызметінің ұйымдастырылу тәртібі мен принциптерін де бекітеді. Штаттың атқарушы билігінің орталық тұлғасы, әкімшілік органдардың кең құрылымына жетекшілік жасайтын губернатор болып табылады. Атқарушы билік органдарының айтарлықтай бөлігін сайлау анықтайды, бюрократияның халықтан алшақтығы жағдайында демократияның кемшілігі осылайша жойылады.

АҚШ мемлекеттік құрылымы, оның ішінде әкімшілік құқығы федералды конституцияның үстемдігімен сипатталады. АҚШ конституциясы «биліктің бөлінісі» қағидатына негізделген: заң шығару билігі – Парламентке, атқару билігі – Президентке, сот билігі – Жоғарғы сотқа берілген. Биліктің осы үш тармағының әрқайсының өкілеттілігі нақты айқындалып көрсетілген.

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

Негізінен, АҚШ Конституциясының 1-бабы «Заң билігі» – заң шығару, 2-бабы «Атқарушылық билік» – заңдарды қолдану, 3-бабы «Сот билігі» – заңдарды түсіндіру, таңдау болып үш тармақты билікті жариялайды. Мемлекеттік билік штаттар мен федерациялар деңгейінде федерацияға (шектеулі құзыреттер) және штаттарға (кең полициялық құзыреттер, бірақ шектелмеген) бөлінеді. Ал АҚШ-тың Жоғарғы соты екіге бөлінеді: біріншісі, федералдық апелляциялық соттар – федералдық соттар, екіншісі, Штаттар деңгейіндегі жоғарғы соттар, яғни, штаттар деңгейіндегі апелляциялық соттар. Жоғарғы сот апелляциялық соттардан (ал апелляциялық сот 13 аймақтық округтік апелляциялық соттардан, бір федералдық округта бір апелляциялық сот болады) және 94 алғашқы сот сатыларынан (федералдық аудандық соттардан) тұрады.

АҚШ әкімшілік жүйесінің федералды деңгейінің құрамын атқарушы билікке ие Президент, АҚШ Конгресі Сенатының спикері вице-

президент құрайды. Сонымен қатар, американдық федералдық атқарушы билік құрылымына: министрліктер (хатшы басқаратын департаменттер, барлығы – 14), АҚШ Президенті жанындағы атқарушы аппарат – Президенттің атқарушы басқармасы (басқармалар, кенестер барлығы – 9), тәуелсіз агенттіктер, бюро, корпорациялар және Орталық банк кіреді.

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

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

Федералдық деңгейде конституциялық нормада шығармашылық өкілдіктер Конгреске берілген, ал ол өз кезегінде нормативті актілерді шығару құқығын Президентке және басқа да әкімшілік ведомстволарға береді.

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

Американдықтардың әкімшілік құқығы жеке тұлғаны бюрократиядан қорғауға бағытталған. Америка заңдарында жеке тұлға және оның процеске қатысу мүмкіндігі маңызды. АҚШ әкімшілік құқығының қайнар көздеріне конституция, федерация және штаттар заңы, сот шешімдері, әкімшілік мекемелердің актілері кіреді.

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

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

АҚШ заңнамасы әкімшілік мекемелердің уәкілеттігін және іс-әрекет тәртібін, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын реттейді. Олар толық түрде әкімшілік қызметтің барлық түрін: әкімшілік норма шығармашылығын, әкімшілік квазисоттық қызметті, соттардың

әкімшілікке бақылау жасауын жүзеге асырады. Әкімшілік мекемелердің барлық іс-әрекеті заңмен қарастырылған ескертпеден басқа жағдайларда әкімшілік құқық нормаларына бағынады. Тергеу жүргізуден және мәлімет жинаудан, нормативті немесе жеке актілердің жобасын дайындаудан, ашық мәжілісте оны қарастырудан, ол бойынша шешім қабылдаудан, осы шешімді жариялаудан бастап, жоғарғы органдарда және сотта оны даулауға, әкімшілік іс бойынша соттардың қарастыру және қаулы шығаруына дейін әкімшілік процесс кезеңдерінің барлығы реттелген. АҚШ әкімшілік жүйесінде жеке және заңды тұлғалар құқықтарының іс жүргізу кепілдіктеріне ерекше көңіл бөлінген.

Американдық соттар ғасырлар бойы әкімшілік іс жүргізуді жетілдіре отырып, құқық үстемдігін толық қамтамасыз еткен. Осы тұрғыдағы соттық құқық шығармашылығы АҚШ Конституциясының V және XIV түзетулерінде көрініс тапқан, атап айтқанда V түзетуде: «Ешкім де... өмірінен, бостандығынан немесе мүлкінен тиісті құқықтық процедурасыз ажырамауы тиіс», – деп айқындалған.

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

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

1946 жылғы Заң 1966 жылы кодификацияланған АҚШ заңдар жинағының бесінші тарауына «Үкіметтік ұйымдар және қызметшілер» деген атаумен енгізілген. Оның әкімшілік процедураларға арналған

тармақтарына демократияландыру және нақтыландыру мақсатында бірнеше рет өзгертіліп, толықтырулар жасалынған.

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

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

Федерация органдары және оның субъектілері арасындағы қайшылықтарға, заң шығарушы және атқарушы биліктердің мүдделерінің тоғысуына байланысты АҚШ әкімшілік жүйесінде көптеген тәуелсіз ведомстволар жүйесі (агенттіктер) қалыптасты. Олар норма шығармашылығы және квазисоттық уәкілеттіліктері берілген әкімшілік мекемелер құқығына ие бола отырып, министрліктерден оқшауланған және өз алдына дербес түрде әрекет етеді.

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

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

АҚШ әкімшілік әділеті азаматтық және конституциялық процесстермен тығыз байланысты. Жалпы юрисдикциялық соттарда әкімшілік-құқықтық дауларды қарастыру және тиісті өкілеттілігі бар түрлі квазисоттық органдарды құру оның ерекшелігі болып табылады. 1957 жылы Азаматтық құқық туралы заңға сәйкес атқарушы билік шеңберінде азаматтық құқықтар бойынша ерекше комиссия құрылған, оның мүшелерін Сенаттың келісімімен Президент тағайындайды. Комиссия дауыс беру барысында нәсілі, діні, жасына және басқа да

жағдаяттарға байланысты саяси құқықтарына қысым жасалғандығы туралы азаматтардың арыздарын қарастыруға міндетті. Сонымен қатар, әкімшіліктің нормативті актілерін, федералды үкімет заңын және саясатын бағалауға міндетті. Кемсітуге жол бермеу үшін комиссия квазисоттық тыңдаулар өткізуге міндетті және үйлестіру өкілдігіне ие.

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

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

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

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

АҚШ заңнамасы әкімшілік мекемелердің уәкілеттілігін және іс-әрекет тәртібін, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын реттейді. Олар толық түрде әкімшілік қызметтің барлық түрін: әкімшілік норма шығармашылығын, әкімшілік квазисоттық қызметті, соттардың әкімшілікке бақылау жасауын реттейді. Әкімшілік мекемелердің барлық іс-әрекеті заңмен қарастырылған ескертпеден басқа жағдайларда әкімшілік құқық нормаларына бағынады. Тергеу жүргізуден және мәлімет жинаудан, нормативті немесе жеке актілердің жобасын

дайындаудан, ашық мәжілісте оны қарастырудан, ол бойынша шешім қабылдаудан, осы шешімді жариялаудан бастап, жоғарғы органдарда және сотта оны даулауға, әкімшілік іс бойынша соттардың қарастыру және қаулы шығаруына дейін әкімшілік процесс кезеңдерінің барлығы реттелген. Мұнда басты назар жеке және заңды тұлғалар құқықтарының іс жүргізу кепілдіктеріне аударылады.

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

1.2. Америка Құрама Штаттарының атқарушы билік жүйесі

Президент – Америка Құрама Штаттары үкіметінің басшысы болып табылады. Оған барлық атқарушы билік жүйесін басқару құқығы берілген. Мемлекет басшысы ретіндегі Президент билігі төрт жыл мерзіммен шектеледі. Қандай да бір жағдайларға байланысты Президент билігі мерзімінен бұрын тоқтатылса, оның өкілеттілігі қалған уақытта вице-президентке жүктеледі.

Америка Құрама Штаттары Конституциясы 1-бөлімінің II-бабына сәйкес елде туылып, онда кем дегенде 14 жыл өмір сүрген, 35 жасқа толған азамат АҚШ Президенті болып сайлана алады.

Президент екі-төрт жылдық мерзімнен артық мерзімге сайланбауы керек. Бұл шектеу президенттік мерзімде төрт жыл отырған Рузвельт өнегесі қайталанбас үшін 1951 жылы конституцияға XXII түзету арқылы енгізілген болатын.

АҚШ Президентін сайлау өте күрделі процесс. Ол негізгі үш кезеңнен тұрады: партияның ішіндегі ниет білдірушілердің сайлау алдындағы күресі, екі партиядан президентке ресми кандидаттардың сайлау науқаны, ел президентін сайлау.

Америка Құрама Штаттарының Президентін сайлау науқаны алдын ала сайлаулардан және партия жиналыстарынан басталады. Америка Құрама Штаттарында қалыптасқан дәстүрге сәйкес, алдын ала сайлаулар мен партия жиналыстары президент боламын деп ұмтылған барша саясаткердің алғашқы додасына айналған, науқанға түсуге кімнің шын лайықты екенін анықтау үшін қажет. Алдын ала сайлаулар мен партия

жиналыстары әр штатта әрқалай өтеді. Мәселен, Айова сияқты кейбір штатта үміткерлер партия жиналыстарында талқыланады, мәселені партия мүшелері шешеді. Ал көптеген штатта партия жиналыстары емес, алдын ала сайлаулар өткізіледі, сайлаушылар қағаз бюллетеньдермен дауыс береді. Алдын ала сайлаулар мен партия жиналыстары кезеңінде үміткерлер үгіт-насихат жұмыстарын жүргізеді. Сайлаудың тағы бір ерекшелігі – партия жиналыстары ең алдымен Айова штатында өтеді, алдын ала сайлаулар ең алдымен Нью-Хемпшир штатында өтеді. Алдын ала сайлаулар мен партия жиналыстары кезеңінен өте алмаған үміткерлер науқаннан мүлдем шығып қалады.

Америка Құрама Штаттарының Президентін сайлау науқанының екінші кезеңінде партия құрылтайлары өтеді. АҚШ-та екі бәсекелес партия – Республикалық партия мен Демократиялық партия болса – сайлау науқанындағы партия құрылтайлары әдетте жаз айларында өтеді.

Партия құрылтайларының кезеңі негізінен саяси рәсім іспеттес. Әр үміткер әр штатта алдын ала сайлаулар мен партия жиналыстарында қанша дауыс жинағаны баршаға белгілі болады, сондықтан әр партия шеңберінде жеңіске жеткен үміткердің аты-жөні салтанатты түрде аталады. Сонымен, Республикалық партия президенттікке кандидат болуға лайықты деген бір адамын ғана атайды, Демократиялық партия да сайлаудың үшінші кезеңіне бір адамды ғана ұсынады. Президенттікке кандидат деп аталған адам вице-президент болуға лайықты деп таңдаған үзеңгілесін атайды.

Осылайша, президенттікке кандидат және вице-президенттікке кандидат болды деп іріктелген қос-қостан төрт азамат үгіт-насихат науқандарын бастайды. Ал қараша айының алғашқы бейсенбісінде сайлау науқанының ең соңғы, шешуші кезеңі өтеді.

Америка Құрама Штаттарында президентті сайлау науқанының соңғы кезеңінде жалпыхалықтық сайлау өтеді және одан бөлек сайлау Сайлау алқасында өтеді. Қарапайым сайлаушылар дауыс бергенімен, АҚШ президенті кім болады деген мәселе науқанның ең соңғы сатысында Сайлау алқасында анықталады.

Сайлау алқасы 538 арнайы сайлаушыдан жасақталған. Президент болу үшін кандидат кемінде 270 арнайы сайлаушының дауысын жинау керек. Сайлау алқасының жасақталуы АҚШ парламентін жасақтау тәртібіне ұқсас, яғни халқы көп штаттан Сайлау алқасына мүше көбірек сайланады. Сайлау алқасының мүшелерін сайлау әр штатта әртүрлі

қалыптасқан. Штаттың көпшілігінде Сайлау алқасының мүшелері партия кандидаттарымен қатар сайланады.

Жалпыхалықтық сайлаудан өткен кандидат Сайлау алқасының шеңберінде де сайлауға түседі. Сайлау алқасының сайлауынан өту кезеңінде кейде қайшылық болады, мұндайда мәселені Жоғары сот шешеді. Ал енді АҚШ президенті болды деп сайланған азамат қызметіне шамамен 80 күннен кейін кіріседі. Осы уақытта ескі әкімшілік пен жаңа әкімшілік арасында қызмет тапсыру кезеңі өтеді.

Америка Құрама Штаттары Президентінің негізгі функциялары:

– жалпыға бірдей сайлауда сайланған президент, АҚШ Конгресіне тәуелді емес, бірақ оны таратуға және кезектен тыс парламенттік сайлаулар тағайындауға құқығы жоқ;

– Президент үкіметті құрайды (бірақ оның жеке құрамын Сенат бекітеді), атқару комитеті аппаратының лауазымды тұлғаларын тағайындайды (оның кандидатурасын Сенат бекіткеннен кейін);

– Президент Конгресс қабылдаған заңға veto қойған жағдайда ғана заң шығару билігіне тепе-тең бола алады;

– Президент – бүкіл федералдық атқару билігінің басшысы;

– Президент, ең бастысы, федералдық атқару билігі органдарының қызмет айналымына қатысты басқарудың заңға сәйкес актілерін шығаруға құқылы (бұйрықтар, жарлықтар);

– жыл сайын мемлекеттік бюджеттің жобасын Конгреске тек Президент қана ұсына алады.

– ол елдің қарулы күштерінің жоғарғы бас қолбасшысы болып табылады;

– Президент халықаралық қатынастар айналымында елдің атынан қызмет атқарып, АҚШ-тың халықаралық келісімдеріне қол қояды;

– Президент өз қалауы бойынша елде қоғамдық тәртіпті қамтамасыз ету үшін ұлттық гвардия мен қарулы күштерді пайдалана алады;

– Президент орын босаған жағдайда АҚШ Жоғарғы Сотының мүшелерін тағайындайды;

– президент өз әкімшілігінің мүшелерін жұмыстан босата алады.

Америка Құрама Штаттары Президентінің өкілеттігі:

– мемлекеттің халықаралық қауымдастықтағы өкілдігі;

– министрлердің жұмысына бақылау жасау, тағайындау және қызметтен босату;

- федералдық деңгейде өкілеттікті бөлу;
- сыртқы және ішкі саясатқа жалпы басшылық жасау;
- атқарушы бұйрықтарын шығару.

Құқық қорғау саласында АҚШ президенті де кең өкілеттіліктерге ие, сонымен қатар үкімет басшысы болып саналады. Кабинетке елдегі құқық тәртібін сақтауға жауап беретін негізгі құрылымдардың министрлері де кіреді.

Олардың барлығын Президент өзі іріктеп, тағайындайды. Мемлекетте заңдылықтың сақталуында АҚШ Президенті жанындағы атқарушы аппаратқа кіретін Ұлттық қауіпсіздік кеңесі де үлкен рөл атқарады. Бұдан бөлек АҚШ Президенті федералдық атторнейлік қызмет басшысын, мемлекеттің құқық қорғау органдары жүйесіндегі маңызды буын болып саналатын және мемлекет атынан қылмыстық іс қозғау, заң бұзушылықты тергеу, сотта айыптауды қолдау және құқық бұзушыларды қылмыстық жауапкершілікке тарту өкілдігі берілген – бас атторнейді тағайындайды. Айрықша жағдайларда АҚШ Президенті мемлекетте құқық тәртібін сақтау үшін елге төтенше жағдай енгізуге құқылы.

Алайда, ол федералдық атқару билігі шеңберінде ғана іс-қимыл жасай алады және билік бөлінісінің конституциялық қағидасына орай, мемлекеттік аппаратты жеке-дара басқара алмайды. Бұл салада Президентке тәуелсіз Конгресс пен АҚШ-тың Жоғарғы соты оның толық құқылы серіктесі бола алады. АҚШ мемлекеттілігінің бүкіл тарихында, өзінде барлық биліктің күші мен жеке беделі бола тұра, бірде-бір АҚШ Президенті мемлекеттің жоғарғы заң шығарушы органы – Конгресс мүшелерінің басым көпшілігінің қолдауынсыз елдің ішкі және сыртқы саясатында қандай да бір елеулі өзгерістерге қол жеткізген емес. Американдық үлгідегі президент функциясының президенттік басқарудың өктемшілдік үлгісі тұсындағы президент функциясынан басты айырмашылығы осындай.

Президенттіктің американдық үлгісіндегі президент функциясы өзінің тиімділігімен ерекшеленеді: онда, атқару билігіндегі президент және премьер-министр арасындағы үкімет саясатына ықпал жасау бойынша бәсекелестікке негізделген дуализм жоқ, олар президент өз саясатын, ал жоғарғы заң шығарушы орган өз саясатын жүргізген кезде АҚШ-тың саяси жүйесінде қос биліктің пайда болуына жол бермейді. Президент мемлекет басшысы және үкімет басшысы функцияларын

біріктіріп жүргізеді, заң шығару билігі – Конгреске, ал сот билігі – Жоғарғы сотқа берілген.

АҚШ Вице-президенті (Vice President of the United States) – маңыздылығы жағынан екінші орындағы лауазымды тұлға, федералдық үкіметтің атқару тармағы. Вице-президенттің басты конституциямен берілген қызметі, импичмент жағдайында немесе президент қайтыс болғанда орын басуымен сипатталады. АҚШ вице-президенті сонымен қатар шартты түрде Сенатты басқарады.

Америка Құрама Штаттарының Президентімен бірге сайланады, президенттікке үміткердің әрбір вице-президент лауазымына «байланысқан» кандидаты болады. Президентпен бір саяси партиядан болуы мүмкін, бірақ Конституцияға сәйкес басқа штат тарапынан болуы керек.

АҚШ конституциясының он екінші түзетуіне сәйкес, вице-президенттікке, президент лауазымына үміткер тұлғаға қойылатын талаптар тән (үміткердің жасы 35 жастан төмен болмауы қажет, ол АҚШ азаматы болуы тиіс және АҚШ аумағында 14 жылдан кем емес мерзімде тұруы шарт). Вице-президент қызметін атқару мерзімдеріне шектеу қойылмаған.

Ресми түрде АҚШ Сенатын басқарады, егер тек дауыстар саны екі жартыға бөлінген жағдайда ғана шешуші дауыс бере алады. Президенттің еркі бойынша басқа да қоғамдық бірқатар міндеттері бар, бірақ тек мемлекет басшысының атынан және өтініші бойынша ғана іске асырады.

АҚШ мемлекеттік басқару жүйесінің маңызды буыны министрліктер (departments) болып табылады.

Қазіргі таңда АҚШ мемлекеттік басқару жүйесінде төмендегідей министрліктер қызмет атқарады:

– АҚШ ауылшаруашылық министрлігі (US Department of Agriculture) – оның міндеттеріне: экономиканың аграрлық секторының түрлі аспектілерін реттеу, фермерлік шаруашылықтарға қолдау көрсету, ауылшаруашылық өнімдеріне бағаны бекіту, құнарлы жерлерді пайдалануға бақылау жасау, азық-түлік сапасын қадағалау, өнімнің шығуын болжамдау және қуаңшылық болған жағдайларда сақтандыру шараларын жүргізу, агроөнімдердің сыртқы саудасын ұйымдастыру т.б.

Министрліктің құрамына бірнеше агенттіктер: ормандарды қорғау қызметі, ауылшаруашылық кооперативтер қызметі, ауылшаруашылық маркетинг қызметі, ауылшаруашылық зерттеу қызметі, сыртқы экономикалық қызмет кіреді;

– АҚШ сауда министрлігі (US Department of Commerce) – сыртқы экономикалық сауда мәселелерімен айналысады. Министрліктің құрамына: Патенттік қызмет, Стандарттардың ұлттық бюросы, Мұхит және ауаны зерттеу бойынша ұлттық басқарма, Теңіз әкімшілігі, Кәсіпкерлікті дамыту бойынша басқарма, Экономикалық даму әкімшілігі, телекоммуникациялар басқармасы;

– АҚШ қорғаныс министрлігі (US Department of Defence) – барлық қорғаныс және азаматтық қорғаныс мәселелерімен айналысатын министрлік. Оның құрамына: Жаяу әскер күштерінің министрлігі (Department of the Army), Әскери-ауа күштерінің министрлігі (Department of the Air Force), Әскери-теңіз флотының министрлігі (Department of the Navy), Барлау басқармасы (Defence Intelligence Agency), Ұлттық қауіпсіздік агенттігі (National Security Agency), Ракетаға қарсы қорғаныс агенттігі;

– АҚШ Білім беру министрлігі (US Department of Education) – білім беру саласында мемлекеттік саясатты жүзеге асырады. Ол білім беру саласындағы көмек беру бағдарламаларына басшылық жасайды және он аймақтық бюроларға ие;

– АҚШ Энергетика министрлігі (US Department of Energy) – елдің энергетикалық қорын дамыту мәселелерімен айналысады. Сонымен қатар, атомдық энергияны әскери және азаматтық түрде қолдануға жауапты;

– АҚШ Денсаулық сақтау және әлеуметтік қызметтер министрлігі (US Department of Health and Human Services) – әлеуметтік және денсаулық сақтау істері бойынша мәселелермен айналысады. Министрліктің құрамына: әлеуметтік сақтандыру әкімшілігі, азық-түлік және дәрі-дәрмектерді бақылау бойынша басқарма сияқты бөлімдер кіреді;

– АҚШ Тұрғын үй және қала құрылысы министрлігі (US Department of Housing and Urban Development) – тұрғын үй құрылымы, осы мақсат үшін жұмсалатын мемлекеттік субсидия, қалалық және коммуналдық шаруашылықты дамыту бойынша бағдарламаларға жауапты мекеме;

– АҚШ Әділет министрлігі (US Department of Justice) – Президентке барлық құқықтық сипаттағы мәселелер бойынша кеңес береді. Министрлікті әділет министрі басқарады, ол сонымен қатар Бас прокурор (Attorney

General) болып табылады. Министрліктің құрамына: Федералдық тергеу бюросы, Федералдық түрмелер бюросы, Амнистиялар бюросы, иммиграция қызметі, Заңдарды орындауға көмек көрсету бойынша әкімшілік, Есірткілер туралы заңдарды сақтауға бақылау жасау бойынша әкімшілік, Федералдық маршалдар қызметі (US Marshals Service);

– АҚШ Еңбек министрлігі (US Department of Labor) – еңбекпен қамту, еңбекшілердің мүдделерін қорғау, еңбек заңнамасын қорғау сияқты мәселелермен айналысады. Министрліктің құрамына: Еңбекпен қамту және кәсіби дайындау мәселелері бойынша әкімшілік, Кадрлар қызмет басқармасы (Labor Management Services Administration), Еңбекпен қамту стандарттары бойынша әкімшілік, Еңбек санағы бюросы, Еңбекті қорғау басқармасы кіреді;

– АҚШ сыртқы істер министрлігі – АҚШ мемлекеттік департаменті (US Department of State) – АҚШ Президенті және Конгресс айқындайтын сыртқы саяси бағытты тәжірибе түрінде жүзеге асырады. Мемлекеттік департамент құрамына барлау және зерттеу басқармасы (Bureau of Intelligence and Research) сияқты ірі бөлімшелер кіреді;

– АҚШ Ішкі істер министрлігі (US Department of the Interior) – федералдық мемлекеттік жерлерді, үнді резервациясы жерлерін басқарумен және қоршаған орта мен табиғи қорларды қолдану мәселелерімен айналысады. Министрліктің құрамына: Ұлттық серуентоғай қызметі, Жер қорларын басқару бойынша бюро, Балық және аң шаруашылығы қызметі, АҚШ геологиялық қызметі, Үнділердің істері бойынша бюро, Мелиорация бюросы кіреді;

– АҚШ Қаржы министрлігі (US Department of the Treasury) – ұлттық несие-қаржылық, экономикалық және салық саясатымен айналысады. Министрліктің құрамына: АҚШ Теңге сарайы (Bureau of the Mint), АҚШ кендік қызметі (US Custom Service), АҚШ салық қызметі (Internal Revenue Service), АҚШ құпия қызметі (US Secret Service) және т.б. кіреді;

– АҚШ Көлік министрлігі (US Department of Transportation) – елдің көлік саласының дамуы және көлік қауіпсіздігі мәселелерімен айналысады. Министрліктің құрамына: АҚШ жағалау қорғауы (Coast Guard), Федералдық авиациялық әкімшілігі, Федералдық темір жол әкімшілігі, Теңіз көлігі әкімшілігі кіреді;

– АҚШ Ардагерлер ісі бойынша министрлік (US Department of Veterans Affairs) – ардагерлерге көмек көрсету бағдарламаларын үйлестірумен айналысады.

Министрліктер федералдық заңдармен құрылады және Президент тағайындайтын министрлермен (Secretaries) басқарылады. Құрылымдық түрде министрліктер бөлімдерге, бюроларға, басқармаларға бөлінеді.

Агенттіктер. Министрліктерден басқа, АҚШ Конгресі шығаратын заңдар негізінде басқа да ведомстволар қызмет атқарады. Конгресс шығаратын барлық заңдарды қадағалау және бақылау бойынша өкілеттік арнайы әкімшілік агенттіктеріне (administrative agencies) берілген. Әкімшілік агенттіктерді құра отырып, Конгресс олардың құрылымын, атауын анықтап, тиісті құзыреттермен қамтамасыз етеді. Агенттіктер заңды күші бар актілерді (legislative rules) шығаруға құқылы.

АҚШ Заңдар Жинағы бөлімінің 551-секциясына сәйкес әкімшілік агенттіктер ретінде – АҚШ билігінің барлық өкілдері қарастырылады. Жинақтың 551-секциясы бойынша Конгресс, территорияларды басқару органдары, штаттардың заң шығарушы органдары әкімшілік агенттіктерге жатқызылмайды. Дегенмен штаттардың әкімшілік процедуралар туралы заңдарында «әкімшілік агенттіктер» түсінігі өзіндік сипатқа ие.

Мәселен, Нью-Йорк 1975 жылғы «Әкімшілік процедуралар туралы» Актінің 102-секциясында, агенттіктер – бұл департаменттер, бюро, комиссиялар, бөлімдер, басқармалар, комитеттер және лауазымды тұлғалар деп берілген.

Жалпы, американдық жүйеде «әкімшілік агенттіктер» ретінде атқарушы билік жүйесіндегі алқалық орган немесе лауазымды тұлға қарастырылады. Бұл түсінік аясына мемлекеттік биліктің жоғарғы органдары және АҚШ Президенті кірмейді.

«Әкімшілік процедуралар туралы» заңының 5-тарауында әкімшілік агенттіктердің екі санатын айқындайды: атқарушы және тәуелсіз. Атқарушы агенттіктер: департаменттерге, әскери департаменттерге және мемлекеттік корпорацияларға бөлінеді.

Атқарушы агенттіктерді жоғарғы дәрежедегі лауазымды тұлғалар (хатшылар) басқарады. Оларды елдің Президенті тағайындайды және АҚШ Конституциясына сәйкес агенттік басшылары Президент алдында жауап береді.

Тәуелсіз агенттіктер (Independent Agencies) – қоғамдық қатынастардың түрлі салаларын реттеу үшін АҚШ Конгресімен құрылатын мемлекеттік органдар.

Әкімшілік агенттіктерді құру туралы заңды қабылдағаннан кейін Президент және Конгресс агенттіктердің федералдық билік органдарын-

дағы құрылымын анықтайды. Көпшілік агенттіктер атқарушы (executive agencies) мәртебесіне ие. Бұл бойынша олар министрліктер (Departments) сияқты атқарушы билік органдарының қатарына жатқызылады немесе министрліктердің құрылымдық бөлімшелеріне кіреді.

Министрліктердің құрылымынан тыс қызмет атқаратын агенттіктерді тәуелсіз өкімшілік агенттіктер (independent regulatory agencies) деп атайды. Олар арнайы салалардағы техникалық, саяси емес шешімдерді қабылдау үшін құрылады және заңнамалық, атқарушы, сот билігіне тән барлық функциялармен қамтамасыз етілген.

Осы тәріздес органдардың ішінен 1887 жылы құрылған штаттар арасындағы сауда бойынша комиссияны (Interstate Commerce Commission) атап көрсетуге болады. Ол жеті жылға Президентпен тағайындалып, Сенатпен бекітілген 11 мүшеден құралған. Комиссия штаттар арасындағы тауарларды тасымалдау үшін төлемнің ауқымын айқындайды.

Тәуелсіз өкімшілік агенттіктер (independent regulatory agencies) үшін үш маңызды функция тән: нормативті актілерді шығару (rulemaking), құқық қолдану (enforcement), дауларды қарастыру (adjudication).

Төмендегідей тәуелсіз агенттіктер қызмет атқарады:

– бағалы қағаздар және биржалық қызмет бойынша комиссия (Securities and Exchange Commission). Оның құрамына 1,5 мың адам қамтылған. Комиссия 1934 жылғы «Бағалы қағаздар айналымы туралы» заңға (Securities Exchange Act) сәйкес құрылған;

– Несиелік одақтардың ұлттық басқармасы (National Credit Union Administration) несиелік одақтарды тіркеумен, олардың қызметін реттеумен, салымдарды сақтандырумен айналысады;

– Федералдық резервтік жүйені басқару кеңесі (Federal Reserve Board), Федералдық резервтік жүйе қызметіне бақылау жасау, ақшалай-несиелік саясатқа бақылау жасау, банк жүйесін реттеумен айналысады. Федералдық резервтік жүйе орталық банк функцияларын атқара отырып, елдің банктік жүйесіне бақылау жасайды. ФРЖ 12 федералдық резервтік банктен тұрады. Мұндай түрдегі әрбір банк бірнеше штаттан тұратын өз округіндегі орталық банк рөлін атқарады. Федералдық заңға сәйкес тіркелген барлық АҚШ банктері ФРЖ мүшесі болуға міндетті. ФРЖ құрамына федералдық резервтік банктердің 24 бөлімшелері, 6 мыңға жуық коммерциялық банктер, несиелік одақтар, трастық компаниялар кіреді. ФРЖ ақша айналымын реттеп, мемлекеттік облигацияларды сатып алады және сатады;

– Байланыс бойынша федералдық комиссия (Federal Communications Commissions). Ол 1934 жылы федералдық байланыс құралдары туралы заңмен құрылған. Комиссия, радио торабы, телеарна, телеграф, телефон, кабельдік байланыс сияқты байланыс құралдарының қызметін реттеумен айналысады. 1962 жылғы жерсеріктік байланыс туралы заңмен комиссияға жерсеріктік байланыс түрін реттеу функциясы да жүктелген. Комиссия сонымен қатар, лицензиялар берумен айналысады;

– Аэроавтика және ғарыштық кеңістікті зерттеу бойынша ұлттық басқарма (National Aeronautics and Space Administration - NASA). Ол 1958 жылғы заңға сәйкес құрылған. АҚШ ғарыштық бағдарламаларын жүзеге асырады;

– Қоршаған ортаны қорғау бойынша агенттік (Environmental Protection Agency) экологиялық қызметті үйлестіретін экологиялық нормативтер мен стандарттарды әзірлейді;

– ядролық қадағалау комиссиясы (Nuclear Regulatory Commission) ядролық қуаттарды пайдалануды бақылаумен айналысады. Комиссия ядролық реакторларды салуға және іске қосуға, радиоактивті материалдарды сақтауға лицензиялар береді, апаттарды тергеумен айналысады;

– халықаралық ынтымақтастық бойынша АҚШ агенттігі (US International Development Cooperation Agency) 1961 жылғы шетел мемлекеттеріне көмек туралы заң (Foreign Assistance Act) бойынша құрылған. Агенттіктің құрамына: халықаралық даму агенттігі (Agency for International Development – AID) және жеке шетел инвестицияларының корпорациясы (Overseas Private Investment Corporation - OPIC) кіреді;

– Федералдық сайлау комиссиясы (Federal Election Commission) 1972 жылғы федералдық сайлауларды бақылау туралы заңға сәйкес құрылған. Мемлекеттік қаржыдан компанияларды қаржыландыру мәселелерімен айналысады;

– Төтенше жағдайларда елді басқару бойынша федералдық агенттік (Federal Emergency Management Agency) төтенше жағдайларда федералдық билік органдарының іс-әрекеттерін үйлестіру мақсатында құрылған;

– Жұмысқа орналастыру барысында теңдікті сақтау бойынша комиссия (Equal Employment Opportunity Commission). 1964 жылғы азаматтық құқықтар туралы заңға сәйкес құрылған. Комиссияның міндеттеріне жұмысқа орналасу барысында және еңбек қызметінде нәсілдік,

жыныстық, діни сенімі, жасы бойынша кемсітуге жол бермеуді бақылау кіреді. Еңбек саласындағы кемсітушілік туралы сот істеріне қатысады;

– Еңбек қатынастары бойынша ұлттық басқарма (National Labor Relations Board). Ол 1935 жылы кәсіпкерлердің іс-әрекетіне кәсіподақтар мен жұмысшылардың шағымын қарау үшін құрылған. Ұжымдық келісімшарттарды құру бойынша келіссөздерді ұйымдастыруға қатысып, олардың сақталуын бақылайды. Өзінің өкілеттік саласында квазисоттық орган болып табылады;

– сауда бойынша федералдық комиссия (Federal Trade Commission). 1914 жылы сауда бойынша федералдық комиссия туралы заңға (Federal Trade Commission Act) сәйкес құрылған;

– Өнер және гуманитарлық ғылымдардың ұлттық қоры (Nation Foundation on the Arts and the Humanities). Мұражайларды, колледждерді, қоғамдық теледидар және радионы қаржыландырумен және гуманитарлық білімдерді таратумен айналысады;

– АҚШ ақпараттық агенттігі (US Information Agency). Агенттік шетелдерде АҚШ сыртқы және ішкі саясаты туралы ақпараттарды тарату мақсатында құрылған. Агенттіктің құрылымдық бөлімшелеріне «Америка дауысы» радиостанциясы кіреді;

– АҚШ пошта қызметін (US Postal Service) Бас поштмейстер басқарады (Postmaster General). 1970 жылдардан бастап тәуелсіз агенттік ретінде қызмет атқарады.

АҚШ атқарушы билігінің федералдық мемлекеттік аппараты құрылымының ерекшелігі – өзіндік функциясы, рөлі, кадрлық құрамы бойынша ірі министрліктер мен ведомстволар ірі ғылыми-үйлестіруші және кеңес беру мекемелері болып табылады.

Сонымен қатар, АҚШ атқарушы билік тармағы жүйесінде үкіметтік (жария) корпорациялар қамтылған. Көптеген мемлекеттік ұйымдар, оның ішінде жоғарыда көрсетіліп кеткен өкімшілік агенттіктер, жария корпорациялар болып табылады.

Жария корпорациялар үлкен автономияға ие. Корпорация басшыларын Сенаттың келісімімен Президент тағайындайды. Мұндай корпорациялардың қатарына: Теннесси өзені алқабын дамыту бойынша басқарма, Экспорттық-импорттық банк, Темір жол жолаушылар тасымалдау бойынша ұлттық корпорация кіреді.

Президент әкімшілігінің функциясын атқарушы басқарма (Executive Office of the President) орындайды. Басқарма 1939 жылы Пре-

зидент жарлығымен (executive order) құрылған. Оның құрамында тікелей Президентке бағынатын, Президент міндеттерін орындауда көмек көрсететін 2 мыңға жуық адам шоғырланған.

Атқарушы басқарманың құрылымына:

- Ақ үй басқармасы (White House Office);
- Әкімшілік-бюджеттік басқарма (Office of Management and Budget);
- Президент жанындағы экономикалық кеңес (Council of Economic Advisers);
- Ұлттық қауіпсіздік кеңесі (National Security Council);
- АҚШ сауда өкілдігінің басқармасы (Office of the U.S. Trade Representative);
- Қоршаған ортаның сапасы бойынша кеңес (Council on Environmental Quality);
- Ғылым және техника бойынша басқарма (Office of Science and Technology);
- Есірткімен күрес бойынша ұлттық саясат басқармасы (Office of National Drug Control Policy);
- Стратегиялық материалдар бойынша ұлттық кеңес (National Critical Materials Council);
- Әкімшілік-шаруашылық басқармасы (Office of Administration).

Әрбір Президент өз аппаратының жекелеген қызметтерінің және бөлімшелерінің саны және функциясын өзгерте алады. Осы тұрғыда құрылған бөлімшелердің ішінен: Ішкі саясат бойынша кеңес, Халықаралық экономикалық саясат бойынша кеңес маңызды функцияларды атқарады.

Ұлттық қауіпсіздік кеңесі 1947 жылы ұлттық қауіпсіздік туралы заң бойынша құрылған. Ұлттық қауіпсіздік кеңесінің төрағасы АҚШ Президенті болып табылады. Ал оның тұрақты мүшелерінің құрамына: вице-президент, Мемлекеттік хатшы, Қорғаныс министрі кіреді.

АҚШ барлау қауымдастығының жүйесіне бірқатар төмендегідей ведомстволар кіреді:

- АҚШ орталық барлау басқармасы;
- АҚШ федералдық тергеу бюросы;
- Ұлттық қауіпсіздік агенттігі;
- Қорғаныс министрлігінің барлау басқармасы;
- Мемлекеттік департаменттің барлау және зерттеу басқармасы;
- Барлау және ұлттық қауіпсіздік бюросы;

- Энергетика министрлігі;
 - Қаржы министрлігі;
 - Есірткілер туралы заңдардың сақталуын бақылау бойынша әкімшілік (Drug Enforcement Administration);
 - Әділет министрлігі.
- АҚШ әкімшілік реттеу бірнеше деңгейден құрылған:
- федералдық деңгей;
 - штаттардың деңгейі;
 - округтер, муниципалитеттер деңгейі.

1.3. Штаттардың әкімшілік мекемелері және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі

Жергілікті басқару (local government) англосаксондық жүйелер елдерінде жергілікті өзін-өзі басқаруды білдіруде қолданылады. АҚШ және тағы басқа бірқатар шетелдік мемлекеттерде мемлекеттік (орталық) басқару термині мемлекеттік биліктің орталық және жергілікті органдарына қатысты да пайдаланылады, өйткені бұл биліктің көзі елдің барлық тұрғындары болып табылады, ал бұл билік елдің барлық аумағында біртұтас. Жергілікті басқару билігінің көзі ол әрекет ететін аумақ шегіндегі нақты бір аумақтың халқы болып табылады. Соған сәйкес жергілікті өзін - өзі басқару жүзеге асырылып отырған аумақтық құрылым муниципалды құрылым немесе коммуналды құрылым деген атқа ие болады.

АҚШ жергілікті өзін-өзі басқару органдарының біразы тұрғындардың үймен, біліммен, медициналық қызметпен, зейнетақы, жәрдемақы және басқа да жеңілдіктермен қамтамасыз етілуіне жауап береді. Оған қоса, оларға қоршаған ортаның жағдайын мемлекеттік стандартқа сәйкес сақталуын қадағалау жүктелген. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары мемлекеттің инфрақұрылымын қаржыландырады – белгілі штат көлеміндегі көлік жолдарын салу және жөндеуді бақылайды.

АҚШ-та жергілікті өзін-өзі басқару органдарына федералдық бюджеттен және штаттардың бюджеттерінен субвенциялар бөлінеді.

Біріншіден, олар әлеуметтік-экономикалық дамуда артта қалған өлкелерге географиялық, экономикалық, демографиялық, этникалық және басқа да ерекшеліктерді ескере отырып көмектеседі.

Екіншіден, табысы төмен отбасыларға, мүгедектерге және жалғызділікті аналарға әлеуметтік қорғау бағдарламалары бойынша өте-

мақылар төлейді, мемлекетпен белгіленген нормалар бойынша жеңілдіктер мен қызметпен қамтамасыз етеді: бүкіл мемлекет көлемінде отбасы құрамына, үйінің көлеміне, медициналық және коммуналдық қамтамасыз етілуіне сәйкес азық-түлік нормативтері енгізілген.

Үшіншіден, тұрғындарды жұмыспен қамтамасыз ету, мамандарды дайындау, білім параметрлері бойынша округтер мен қалаларды теңдестіруге мүмкіндіктер жасалынады.

Төртіншіден, субвенциялар салықтардың төмендеуіне, болмаса тұрақталуына ықпалын тигізеді.

Штаттардағы атқарушы биліктің басшысы губернатор болып табылады. Федералдық деңгейдегі сияқты департаменттер және тәуелсіз ведомстволар қызмет атқарады.

Қазіргі таңда штаттарда әкімшілік-аумақтық бірліктің алтыға жуық түрі қамтылған:

- графтықтар (counties);
- қалалар (cities);
- бороу (boroughs);
- виллиджи (villages);
- таун (towns);
- тауншип (townships).

Муниципалитеттердің құрылу процесі төмендегідей түрде жүргізіледі:

- халықтың санына деген талап (түрлі штаттарда 70-300-ге дейінгі адам саны);
- жергілікті тұрғындар инкорпорация туралы петиция жазып, онда муниципалитеттің шекарасы, халқының саны көрсетілуі керек;
- петицияға сайлау құқығына ие тұрғындар 20-20% қол қоюы қажет;
- инкорпорация туралы жалпы дауыс беру жүргізілуі тиіс.

Алғаш рет муниципалитеттердің өзін-өзі басқару туралы хартияларын қабылдауға және өзгертуге деген құқығы 1875 жылы Миссури штатының конституциясында бекітілген. Қазіргі таңда 50 штаттың алтауында ғана өз муниципалитеттері үшін өзін-өзі басқару хартиясы қабылданбаған. Өзін-өзі басқару хартиялары:

- өзін-өзі ұйымдастыру және реттеу мүмкіндігі ретіндегі басқарудың мәнін айқындайды;
- штаттардың заңнама органдарының жергілікті істерге араласуына шектеу қояды;

– жергілікті өзін-өзі басқару нысандарының әралуандығына кепілдік береді.

Жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын екі топқа бөліп қарастыруға болады:

– әлеуметтік қызмет көрсету және коммуналдық шаруашылық (мектепте оқу, кітапханаларды, қоғамдық серуентоғайларды, денсаулық сақтау ісін, әлеуметтік қамтамасыз етуді басқару);

– әкімшілік-басқару функциялары (тәртіпті сақтау, өртке қарсы күзетті қамтамасыз ету, әділетті басқару, салық жинау, сайлау өткізу, тауарлардың сапасын бақылау, қала құрылысын жоспарлау және салу, мемлекеттік қызметті басқару).

АҚШ бірыңғай әкімшілік-аумақтық бөлінісі және жергілікті органдардың қалыптасуы мен қызметінің бірыңғай түрі қарастырылмаған. Сондықтан да ұйымдастырушылық-құқықтық нысандары әр алуан түрде. Олардың негізгі түрлерін графтықтарды басқару мысалында қарастыратын болсақ, барлық графтықтарда жергілікті сайланбалы орган (муниципалитет) және графтықтардың кеңесі құрылған. Ол екі түрде болады:

– комиссиялық кеңес. Оның құрамында 4-5 адам болады. Кеңес мүшелері арнайы сайланады және басқа мемлекеттік лауазымдарға тағайындалмайды;

– бақылаушылар кеңесі. Олар тауншиптер және муниципалитеттердің лауазымды тұлғалар қатарынан құрылады. Олардың мүшелері өз қызметтерін басқа лауазымдармен қатар атқарады. Кеңес мүшелерінің саны 10-100 адамға дейін қамтиды.

Графтықтарды басқарудың үш негізгі нысаны бекітілген:

– комиссиялық нысан. Комиссиялық нысанда графтықтар кеңесі заңнамалық және атқарушы функцияларды қоса атқарады. Кейбір штаттарда сот функцияларын да жүргізеді. Комиссиялық нысанда биліктің бөлінісі болмайды. Комиссия сайланбалы тұлғалар – уәкілдерден (commissioners) құрылады. Олардың әрқайсысы қалалық үкіметтің жекелеген бөлімін басқарады;

– кеңес-менеджер нысаны Батыс және Оңтүстік штаттарда басым қабылданған. Кеңес белгілі бір мерзімге кәсіби шенеунік-менеджерді тағайындайды. Ол муниципалитет аппаратында маңызды лауазымдарға қажетті тұлғаларды іріктейді. Кеңес стратегиялық сипаттағы мәселелер бойынша қаулылар қабылдап, салық мөлшерін айқындайды және бюджетті бекітеді;

– мэр-кеңес нысаны 1835 жылы пайда болған. Мэр аумақтың басшысы мәртебесіне ие. Ол графтықтың саясатының негізгі бағыттарын айқындап, графтық атынан жария мәлімдеме жасауға құқылы.

1.4 Америка Құрама Штаттарының мемлекеттік қызмет жүйесі

АҚШ мемлекеттік қызмет институтының бастауын 1883 жылғы «Азаматтық қызмет туралы» федералды заңынан (civil service) алады. Азаматтық қызметтің реформасы туралы заң Картер әкімшілігі кезеңінде дайындалып, 1978 жылы Конгреспен қабылданған. Аталған заңға сәйкес федералдық деңгейде әкімшілік-мемлекеттік басқару органдарын кадрлық құраммен қамтамасыз ету бойынша қызметшілерді басқару бюросы құрылған. Бюроның құзыретіне қызметшілерді тағайындау, олардың еңбегін бағалау, кәсіби біліктілігін көтеруді ұйымдастыру, қызметшілерді мансап баспалдағы бойынша жоғарылату, жазалау сияқты мәселелер кіреді.

1978 жылғы заң бойынша тәуелсіз ведомстволар ретінде үш жаңа орган құрылған:

- Қызметшілерді басқару бойынша басқарма;
- Ерекше кеңесші басқармасы;
- Еңбекті қорғау бойынша кеңес.

АҚШ мемлекеттік қызметші (government employee) немесе қоғамдық сектор қызметшісі (public employee) ретінде федералдық бюджеттен жалақы алатын барлық тұлғалар саналады.

Барлық мемлекеттік қызметшілер төмендегідей түрде бөлінеді:

- федералдық, яғни федералдық үкіметте қызмет істейтін тұлғалар;
- штаттардың қызметшілері, яғни штаттар үкімет органдарының қызметшілері;
- жергілікті әкімшілік (округтер, графтықтар, муниципалитеттер) кәсіпорындарының қызметшілері.

Федералдық мемлекеттік қызметтің негізінде қызметшілер «байқаулық» және «қамқоршылық» түрде екі санатқа бөліп қарастырылады.

Бірінші санатқа – мемлекеттік қызметке заңнамамен бекітілген «еңбегі сіңген» қағидаттарына сәйкес қызметте жоғарылайтын қызметшілер кіреді.

Екінші санатқа – Президентпен жеке тағайындалатын немесе Сенаттың кеңесі мен келісімі бойынша тағайындалатын мемлекеттік қызметшілер кіреді.

Мемлекеттік органдардың жалпы реттеуіне кірмейтін мемлекеттік қызметшілер «ерекше» мәртебеге ие. Олардың қатарына Федералдық тергеу бюросының, Орталық барлау басқармасының, «барлау қауымдастығының» және басқа да федералдық ведомстволар қызметшілері кіреді.

АҚШ заңнамасы мемлекеттік қызметшілерді бірнеше санаттарға бөледі:

– «еңбек сіңірген жүйесі» бойынша мансаптық ілгерілейтін мемлекеттік қызметшілер;

– белгілі бір уақытқа жалданатын мемлекеттік қызметшілер (үш жылға дейін);

– төтенше жағдайларда жалданатын мемлекеттік қызметшілер (18 айдан аспайтын уақытқа);

– резервтегі мемлекеттік қызметшілер;

– мансаптық емес мемлекеттік қызметшілер («қамқорлық» лауазымындағы тұлғалар).

Кәсіби азаматтық қызметшілер 18 санат бойынша лауазымдарға тағайындалады. Барлық 18 санаттардың сипаты заңнама түрінде бекітілген.

– 1-4-санаттағылар төменгі қызметкерлерге жатады. Бұл санаттың қызметшілері тікелей және жалпы бақылаудағы жұмыстарды атқарады. Олар дербес шешім қабылдай алмайды. Материалдық жағдайы бойынша жалақысы төмен қызметшілерге жатады (жылына 6,5-9,9 мың доллар);

– 5-8-санат бойынша лауазымға тағайындалу үшін арнайы дайындық қажет. Олардың қатарына жоғарғы біліктіліктегі атқарушы қызметкерлер жатады. Бұл санаттың қызметшілері басқару функцияларын атқармайды, олардың қызметі жалпы бақылауда жүзеге асырылады. Олар жалақысы орташа қызметшілерге жатады (жылына 11-16 мың доллар);

– 9-14-санаттың қызметшілеріне басқарушы қызметкерлер жатады. Олардың қызметі әкімшілік бақылау арқылы жүргізіледі. 11-санаттың қызметшілері дербес шешім қабылдауға қабілетті болуы тиіс. 14-санат қызметшілері бөлімшелердің басшылары бола алады. Олардың орташа жалақысы жылына – 20-25 мың доллар;

– 15-18-санат қызметшілері – мемлекеттік мекемелердің жоғарғы басшы құрамы. Олардың міндетіне жауапты бағытта басшылық жасау кіреді. Олар бөлімдерді (бюро, басқарма) басқарады. Олардың орташа жалақысы жылына 50-75 мың доллар.

АҚШ заңнамасы бойынша жоғарғы басқару құрамына төмендегідей қызметшілер кіреді:

– атқарушы билік органдарының құрылымдық бөлімшелерінің басшылары;

– белгілі бір бағдарламалар мен жобаларды жүзеге асыруға жауапты тұлғалар;

– атқарушы билік органдары алдындағы міндеттерді бақылаушы, бағалаушы немесе үйлестіруші тұлғалар;

– жеке көмекшілер қатарына кірмейтін мемлекеттік қызметшілердің жұмысын басқаратын тұлғалар;

– маңызды саяси шешім қабылдайтын және басқару функцияларын жүзеге асыратын тұлғалар.

1978 жылғы азаматтық қызметтің реформасы туралы заңда мемлекеттік қызметтің этикалық кодексі қарастырылған. Этикалық кодекске сәйкес әрбір мемлекеттік қызметшілер міндетті:

– АҚШ Конституциясын және заңдарын, заңға тәуелді актілерінің талаптарын басшылыққа алуға, оларды бұзбауға;

– жеке және заңды тұлғаларға артықшылық көрсетпеуге, олардың ықпалынан тәуелсіз болуға;

– өз міндеттерін орындау үшін барлық күш-жігерін жұмсауға;

– тапсырманы орындаудың тиімді түрлерін іздеуге және қолдануға;

– өзі және туыстары үшін қызмет бабын және артықшылықтарды пайдаланбауға;

– қызмет бойынша жеке уәделер бермеуге;

– қызметтік құпия ақпараттарды пайдаланбауға.

АҚШ мемлекеттік қызметінің негізгі қағидатының бірі – жұмысқа тұру барысындағы мүмкіндіктердің теңдігі болып табылады. Дегенмен, заңнама арқылы соғыс ардагерлері, бұрынғы әскерилер, мүгедектер, ұлттық азшылық өкілдері үшін жеңілдіктер қарастырылған.

Жұмысқа қабылдау процедуралары төмендегідей кезеңдерден тұрады:

– өтініштерді тексеру;

– емтихандар немесе сұхбаттасу өткізу;

- үміткердің жеке қасиеттерін тексеру;
- үміткерді лауазымға сайлау;
- сынақ мерзімі барысында тексеруден өткізу.

АҚШ мемлекеттік қызметшілерінің корпусын қалыптастырудың қағидаттары:

- мемлекеттік қызметке үміткерлер үшін ашық байқау емтихандарын өткізу;
- саяси сарын бойынша жұмыстан босатуға тыйым салу;
- мемлекеттік қызметтің саяси бейтараптығы;
- заңның жүзеге асырылуын бақылау мақсатында тәуелсіз мемлекеттік қызмет комиссиясының құрылуы;
- үкіметтік лауазымға үміткерлер үшін сынақ мерзімінің қойылуы;
- федерация мемлекеттік аппаратындағы штаттар өкілдігі қағидатының сақталуы.

АҚШ мемлекеттік қызметінде қызметшілерді басқару органдары:

- Президенттің атқарушы басқармасы (әкімшілік қолдау көрсету бөлімі) (1939 ж.);
- қызметшілерді басқару қызметі (1978 ж.);
- «еңбек сіңірген жүйесін» қорғау бойынша комиссия (1978 ж.);
- қызметшілердің тең мүмкіндіктерін қорғау бойынша комиссия (1978 ж.);
- үкіметтік этика бойынша комиссия (1978 ж.);
- үкіметті қайта құру бойынша ұлттық әріптестік (1978 ж.);
- Конгрестің жалпы есеп палатасы (1921 ж.);
- басқару және бюджет бойынша комитет (1939 ж.).

Мемлекеттік қызметшілер үшін байқау емтихандары жазбаша және ауызша түрде өткізіледі. Емтиханның басты мақсаты – үміткерлердің кәсіби білімдерін және лауазымға лайықтығын тексеру. Емтиханға қойылатын талаптар мемлекеттік қызмет басқармасымен келісіледі.

Сынақ мерзімі заң бойынша бір жылдан аспауы тиіс. Сынақ мерзімі аяқталғаннан кейін мемлекеттік қызметші тиісті әкімшілік ведомствосының штатына қабылданады.

Әкімшілік ведомстволарында жұмысқа үміткерлерді қабылдау үшін қызметшілер қатарынан комиссия құрылады. Олардың міндеті мансаптық лауазымдарға үміткерлердің өтініштерін қарастыру болып табылады. Әрбір үміткер үшін комиссия шешімі жазбаша түрде шығады. Ондағы ортақ бағалау межелері төмендегідей түрде:

– басқарушылық қызметі бойынша тәжірибесі болуы;
– мемлекеттік қызмет басқармасымен құрылған біліктілікті көтеру бағдарламаларына қатысу;

– ерекше білімдер мен тәжірибелерінің болуы.

Заңнамамен, «сіңірген еңбегі үшін жүйесіне» сәйкес лауазымдық жалақы тағайындау ерекше реттеліп қарастырылған:

– жалақы шеңберінде лауазымдық міндеттердің орындау сапасын ескеру;

– мемлекеттік қызметшілердің кәсіби қызметін бағалау негізінде жалақы мөлшерінің түрленуі;

– мемлекеттік қызметшілердің кәсіби қызметін бағалау барысында шынайылық және әділдікті ұстану;

– бақылаудың қажетті механизмдерін бекіту.

Жоғарғы басшылық құрамының қызметшілерінің нақты лауазымдық жалақы мөлшерін бекіту барысында ведомство басшылары қызметшілердің лауазымдық міндеттерін орындау сапасын ескеруі тиіс. Ол төмендегідей межелер арқылы бағаланады:

– қызметтің тиімділігі, іс жүргізу ауқымының қысқаруы;

– қаражатты үнемдеу;

– лауазымдық міндеттерді дер кезінде атқару.

Азаматтық қызметтің реформасы туралы 1978 жылғы Заң бойынша американдық шенеунік төмендегідей құқықтарға ие:

– сайлауға қатысуға;

– жеке тұлға ретінде жария түрде барлық саяси мәселелер бойынша өз пікірін білдіруге;

– саяси партиялардың қорына еркін салым салуға;

– жеке жағдайда саяси рәміздерді пайдалануға;

– қызметтік міндеттерін орындауға кедергі келтірмеген жағдайда қоғамдық ұйымдарда лауазымға ие болуға;

– референдумдарда, конституциялық түзетулерді талқылау барысында, нақты партияға байланысты емес мәселелер бойынша саяси белсенділік танытуға;

– саяси партиялардың немесе ұйымдардың мүшесі болуға;

– саяси партиялардың съездеріне қатысуға (делегат немесе үміткер ретінде емес).

АҚШ азаматтық қызмет мәселелерін реттеуші заңнамалық актілердің қатарына төмендегілер кіреді:

- Конституция (федералдық және штаттардың);
- 1946 жылғы әкімшілік процедура туралы заң (Administrative Procedure Act);
- «Үкіметтік ұйым және қызметшілер» деп аталатын АҚШ Заңдар жинағының бесінші бөлімі (Title 5 of United States Code);
- 1978 жылғы азаматтық қызметтің реформасы туралы заң;
- Зиян келтіргені үшін кінә қою туралы федералдық заң (Federal Tort Claims Act);
- 1967 жылғы ақпарат еркіндігі туралы заң (Freedom of Information Act);
- 1974 жылғы жекеменшікке қол сұқпаушылық туралы заң (Privacy Act);
- штаттар легислатураларымен қабылданған әкімшілік процедура туралы заңдар;
- Президенттің бұйрықтары;
- Федералды департаменттер мен агенттіктердің әкімшілік актілері;
- сот істері.

АҚШ федералдық үкіметінің мемлекеттік аппараты 2,8 млн. қызметшілерді қамтиды. Олар: министрліктерде, тәуелсіз агенттіктерде, президенттің атқарушы басқармасында қызмет атқарады. АҚШ мемлекеттік аппаратындағы лауазымдар саяси лауазымдарға және кәсіби шенеуніктерге бөлінеді. Мемлекеттік аппараттың лауазымдық сатысының жоғарғы сатылары саяси тағайындау арқылы жүргізіледі. Осы санаттағы қызметшілер қызметтің жалпы бағытын анықтап, саяси бағытты айқындап, ықпалын тигізеді.

Америкада заңмен бекітілген, Президент және оның аппаратымен іріктелініп, жеке түрде Конгреспен бекітілетін 600-ге жуық лауазым қарастырылған.

«Саяси лауазымдар» үш деңгейден тұрады:

- 1-деңгей – министрлер;
- 2-деңгей – министрлердің бірінші орынбасарлары және ірі агенттіктердің басшылары;
- 3-деңгей – агенттіктердің, дербес басқармалардың, федералдық кеңестердің басшылары.

Бұл – басшылардың жоғарғы деңгейі. Оларды Президенттің кадрлар басқармасы партиялық қатысына қарай және арнайы квота бойынша тағайындайды.

АҚШ мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дамуына ерекше назар аударылады. Мемлекеттік қызметшілерді дайындау бойынша алғашқы бағдарламаларды 1920 жылы Президент В. Вильсон енгізді.

АҚШ мемлекеттік басқару саласында «Мемлекеттік басқару», «Мемлекеттік саясат», «Қалалық басқару» мамандықтары бойынша арнайы білім алудың қажеттілігі айқындалған. Мемлекеттік қызметшілер кәсіби біліктілігін 3-4 жылда бір рет көтереді.

Мемлекеттік қызметшілерді дайындау бойынша ең басты оқу орны – Дж. Вашингтон атындағы әкімшілердің Жоғарғы мектебі. Оның құрылымында алты факультет-бөлімшелер: мінез-құлық ғылымдары және ақпараттану, әкімшілік басқару, министрліктер мен ведомство қызметшілерінің кәсіби біліктілігін көтеру, бухгалтерлік есеп және әкімшілік-шаруашылық қызметті талдау, денсаулық сақтау ісін басқару, аудандық және қалалық шаруашылықты басқару бар.

Мемлекеттік қызметшілерді іріктеу барысында «merit system» жүйесін Америка Құрама Штаттары да қолдана бастаған. 1883 жылы қабылданған «Pendleton Act» заңы арқылы ел, федералды лауазымды қызметтерді сайлауда жеңген партия жақтастары арасында тарату тәжірибесін меңзейтін «spoils system» жүйесін шектеу жолымен меритократиялық қағидаттарға сүйене бастаған.

Меритократиялық жүйе – дарынсыз, жалпы толқында мемлекеттік қызметке кездейсоқ келушілерге қойылатын тосқауыл. Аталмыш қағидат «таңдау плюс сайлау» (selection plus election) жүйесін енгізуді меңзейді. Нәтижесінде қолынан іс келетін ел азаматтары мемлекеттік қызмет сатысында, өзінің елеулі еңбегі және қоғамдық қолдауға ие болу арқылы жылжып отырады. Мұндай саяси үлгі – болашақ ұрпақтың мұқтаждарына, олардың жарқын болашағына бағытталған ұзақ мерзімді ұлттық жоба. Меритократиялық жүйе – бұл халықтың болашағының жарқын кепілі.

Меритократиялық қағидат арқылы демагогиядан, қысқа мерзімді іс-әрекеттерден (short-terminism), популизмнен, тамыр-таныстықтың ықпалынан, ақшаның және жеке мүдделердің орын алып кетуінен сақтануға болады.

Меритократия адамдарға теңдей мүмкіндіктер бергенімен, үлкен бәсекелестікті де тудыруы мүмкін. Бұл бағыт бойынша пікірталастар да жетерлік. Американдық саясаткер Дэниэл Белл, неоконсерваторлық ағымның өкілі Збигнев Бжезинский және басқалары меритократия

арқылы бюрократияны жеңуге болады және қоғамда үдеріс тудыруға болады, ал ол үшін тұлғаны жетілдіру, оның дарынын жаңа қырынан ашу үшін қоғамда жағдай туғызу керек деп санайды. Мұндай жағдайда ғана барлық тап өкілдері өз мүмкіндіктері мен қасиеттерін жаңа қырынан ашуға, іске асыруға мүмкіндік ала алады. Д. Белл пікірінше, «Меритократия қағидаты университеттерге, бизнес салаларына, үкіметке нығыздап енуі тиіс. Билік институттарының басында ең таңдаулы адамдары жоқ қоғам әлеуметтік және моральдық тұрғыдан түкке тұрғысыз».

1.5. Америка Құрама Штаттарының әкімшілік реформалары

— Әкімшілік реформа — бұл мемлекеттік аппарат қызметінің құрылымдық өзгерістерінің үдерісі. Қызметтің тиімділігін арттыруға және қабылданатын шешімдердің сапасын жақсартуға бағытталады. Қазіргі таңда дүниежүзінде жүргізіліп отырған әкімшілік реформалардың негізгі себебі:

— ақпараттық технологиялардың қарқынды дамуы нәтижесінде және мемлекеттік басқару жүйесіне ақпараттық жүйелерді енгізуге орай күрделі құрылымдық өзгерістердің қажеттігі;

— мемлекеттік бюджеттегі зәрулік;

— ғылым, техника және өндірістің дамуындағы жаңа бағыттардың пайда болуына байланысты мемлекеттік құрылымдардың кеңеюі және осы мәселенің мемлекеттік аппарат ішінде қосалқы құрылымдардың пайда болуын тудыруы;

— мемлекеттік аппаратты орталықсыздандыру талабы;

— мемлекеттік аппаратта қажетсіз лауазымдарды жою қажеттілігі;

— үнемді және тиімді мемлекеттік аппаратты құруға талпынысы.

АҚШ әкімшілік реформасы төмендегідей теориялық дәстүрлерге негізделеді:

— қоғамдық таңдау теориясы;

— жекешелендіру тұжырымдамасы;

— реинженеринг идеялары;

— сапаны жалпы басқару теориясы.

АҚШ әкімшілік құрылымдарын реформалау 1993 жылы Билл Клинтон әкімшілігі кезеңінде басталған. Әкімшілік реформаларды жүргізу ісін вице-президент Альберт Гор басқарған. Әкімшілік реформаның бағдарламасы

А. Гордың 1993 жылғы «Атқарудың тиімділігі туралы ұлттық шолу» баяндамасында берілген. 1998 жылы Брукинг институтының мемлекеттік менеджмент орталығы, Пенсильвания университетінің әлеуметтік ғылымдар факультетінің профессоры Дональд Ф. Кеттл дайындаған есепті жариялады.

Осы қадамдардың нәтижесінде әкімшілік реформалардың түсінігін қамтитын «Үкімет тұтынушылары» атты тұжырымдама қалыптасты. Ол бойынша төмендегідей кешенді тәсілдер қарастырылған:

- азаматтар – қызметтердің тұтынушылары ретінде;
- азаматтар – қызметтерді қамтамасыз ету бойынша әріптестер;
- азаматтар – мемлекетті бақылау тетігі ретінде;
- азаматтар – салық төлеушілер ретінде.

Сапаны басқару бағдарламасы (total quality management – TQM) атты арнайы бағдарлама әзірленген.

Д. Ф. Кеттл зерттеуі бойынша федералдық үкімет төмендегідей үш негізгі зәрулікке мұқтаж екендігі анықталған:

- бюджеттік зәрулік – реформалау барысында ол біртіндеп қысқарды, дегенмен ол жағдайды түбегейлі өзгертуге мүмкіндік бермеген;
- сенімге деген зәрулік. Бағдарламада халықтың көпшілігі үкіметке және оның қызметіне сенім білдірмейтіндігі жарияланған.

Реформалар шегінде Гор төмендегідей бағыттар ұсынған:

- агенттіктерді халықтың сұранысына тез бейімделетін жедел әкімшілік құрылымдарға айналдыру;
- әкімшілік мәселелердің алдын алу үшін «превентивті» менеджментті дамыту;
- қызметшілерге өз жұмыстарын орындау барысында еркіндік беру және жұмыс нәтижелілігіне жауапкершілігін арттыру;
- ақпараттық қамтамасыз етуді дамыту.

АҚШ мемлекеттік басқаруды реформалау бойынша маңызды қадамы ретінде Дж. Буштың электрондық мемлекеттік басқаруды құру туралы шешімін жатқызуға болады.

2003 жылы шілде айында Дж. Буш федералдық үкіметке әрбір департамент үшін министрдің бірінші орынбасары ретіндегі «бас менеджер» жаңа лауазымын енгізді. Олардың негізгі міндеттері:

- бюджеттік көрсеткіштің нәтижелілігін бақылау;
- кадрлар әлеуетін арттыру;

- қаржылық тәртіпті жақсарту;
- ақпараттық технологияларды енгізу.

1.6. Америка Құрама Штаттарының әкімшілік әділет жүйесі

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

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

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

Нормативті акт немесе мекеме бұйрығы іске қатысты маңызды дәлелдемелерге негізделуі қажет. Әкімшілік істі қарау соттағы істі

талқылау сияқты хаттамаланып, онда тараптардың сөздері, олардың ұсыныстары, алынған немесе қарастырылған дәлелдемелер, ресми фактілер, дәлелдемелерді тараптардың бағалауы толық қамтылады.

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

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

Америка Құрама Штаттары мемлекетінің құрылу кезеңінен бастап және XIX ғасырдың соңына дейін мемлекеттік билік органдарының (агенттіктердің) және олардың лауазымды тұлғаларының іс-әрекетіне қатысты азаматтардың және заңды тұлғалардың шағымдары екі нысанда қарастырылған:

– мемлекеттік билік органдарының (лауазымды тұлғаларының) жалпы құқық нормаларын бұзуы туралы талап арыз;

– мемлекеттік билік органдарының (лауазымды тұлғаларының) іс-әрекеттерінің конституцияға қайшы екендігі туралы талап арыз.

Аталған уақыт аралығында әкімшілік дауларды федералдық агенттіктер қарастырмаған, ол даулар жалпы юрисдикциядағы сот органдарымен іс жүргізу тәртібінде қарастырылған.

Қазіргі таңдағы қолданыстағы заңнамада әкімшілік талап-арыздардың негізгі түрлерінің тізімі берілмеген, дегенмен доктриналды деңгейде тиісті құжаттар әзірленген. Әкімшілік талап-арыздарды (administrative claim) және шағымдарды (administrative complaint) үдерістік мақсатына қарай үш топта жіктеуге болады:

– мойындау туралы талап-арыз (administrative claim for recognition) – талап беруші құқықтары мен мүдделері бұзылды деп санаған жағдайда, жеке тұлға және әкімшілік агенттік арасында құқықтық қатынастардың болуын (мойындау туралы оң талап арыз) немесе болмауын (мойындау

туралы теріс талап-арыз) растауы туралы әкімшілік сотқа қойылатын талап;

– міндеттемелерді орындауға мәжбүрлеу туралы талап-арыз (administrative claim of coercion of obligations) – жеке тұлғаның, агенттікті белгілі бір іс-әрекеттерді орындауға немесе тоқтатуға байланысты әкімшілік сотқа жасалатын талабы;

– дау айту туралы талап-арыз (administrative claim of contest) – агенттіктің нормативті немесе нормативті емес актілерінің күшін жою немесе өзгерту туралы талап.

Өтініш берушілердің (әкімшілік талапкерлердің) санына қарай талап арыздардың екі санаты ажыратылады:

– жеке талап-арыз (individual claim) – субъективті құқықтарын қорғауға бағытталған талап;

– ұжымдық талап-арыз (class-action claim) – тұлғалардың топтарының бұзылған құқықтары мен заңды мүдделерін қорғау үшін берілетін әкімшілік талап-арыз түрі.

Бастапқыда АҚШ Конгресі әкімшілік дауларды шешу құқығын агенттіктердің басшыларына берген. Қазіргі әкімшілік соттардың алғышарттары 1906 жылы Конгресс «Штатаралық сауда комиссиясына» өз құрамында дауларды қарастыру бойынша лауазымды тұлғаларды (hearing officer) бекітуге рұқсат бергеннен басталады. Осы кезеңнен бастап, әкімшілік агенттіктер іс-әрекетіне қатысты азаматтардың шағымдарын қарастыру бойынша шенеуніктерге өкілеттіктер беріле бастайды.

1914-1934 жылдар аралығында АҚШ Конгресі әкімшілік агенттіктерге құқық шығармашылығы және адьюдикация салаларында маңызды өкілеттіктер берген. Ф. Рузвельттің «Жаңа бағыты» кезеңінде «Ұлы депрессия» салдарынан туындаған экономикалық мәселелерді шешу үшін жаңа әкімшілік агенттіктер құрылған. Олардың ішінен төмендегі агенттіктерді айқындап көрсетуге болады:

– Ұлттық қалпына келтіру агенттігі (National Recovery Administration);

– Бағалы қағаздар және биржалар бойынша комиссия (Securities and Exchange Commission).

• 1946 жылы «Әкімшілік процедуралар туралы» заң қабылданып, ол бойынша маңызды үш мақсат көзделді:

– қоғамның әкімшілік реформаларға деген сұранысын қанағаттандыру;

- әкімшілік процесс сапасын арттыру;
- жария әкімшілік іс-әрекетінің заңдылығын соттық қадағалауды сақтау.

«Әкімшілік процедуралар туралы» заңда барлық АҚШ әкімшілік әділет органдарын үш санатқа жіктеуге мүмкіндік берген: құрылушы, орталықтандырылған және тәуелсіз органдар. Бірінші санаттың органдары белгілі бір әкімшілік агенттіктердің шегінде қызмет атқарады. Екінші санат органдары бірнеше агенттіктердің лауазымды тұлғаларының іс-әрекетіне қатысты азаматтардың шағымын қарастырады. Үшінші санат органдары (тәуелсіз трибуналдар) автономдық институт ретінде мемлекеттік департамент мәртебесіне ие бола отырып, көптеген агенттіктердің іс-әрекеттеріне қатысты азаматтардың талабын қарастырады.

АҚШ әкімшілік әділет жүйесінде жеке тұлғалар мен атқарушы билік органдары арасындағы дауларды қарастырудағы басты орынды әкімшілік төреші алады.

Әкімшілік төреші – бұл жеке тұлғалар мен жария әкімшілік арасындағы туындаған дауларды қарастыруға міндетті, заңды түрде тәуелсіз, әкімшілік агенттігінің лауазымды тұлғасы. Әкімшілік төрешілер жыл сайын иммиграция, әлеуметтік қамтамасыздандыру, пошта жөнелтімдері, кедендік процедуралар, коммуникация мәселелері бойынша көптеген істерді қарастырады.

Қазіргі таңда әкімшілік төреші кең өкілеттіліктерге ие. «Әкімшілік процедуралар туралы» заңның 556-бөліміне сәйкес әкімшілік төреші төмендегідей құқықтарға ие:

- бітімгершілік келісім мүмкіндігін талқылау үшін тараптарға істі қарастырудың алдында кездесуге ұйғарымдар шығаруға;
- іс материалдарын қарастыру барысында туындаған мәселелерді анықтау үшін телефон арқылы сот алдындағы конференцияларды өткізуге;
- істі қарастырудың мерзімін бекітуге.

Американдық заң теориясында сот төрелігінің барлық органдары екі санатқа: III бап соттары және I бап трибуналдары болып бөлінді. Мұндай жіктеу АҚШ Конституциясының ережелеріне сәйкес жүргізіледі. Онда III бап сот билігіне арналған болса, I бап заңнамаға қатысты айқындалған.

III бап соттарына АҚШ Жоғарғы соты және барлық төменгі федералдық соттар кіреді. Олардың құрамына қазіргі таңда 94 округ-

тік сот, 13 апелляциялық сот, АҚШ Халықаралық сауда соты кіреді. I бап соттары – трибуналдар – жария әкімшілік және жеке тұлғалар арасындағы дауларды қарастыратын агенттіктер. III бап соттары барлық дауларды қадағалау тәртібінде азаматтық процестік заңнамаға сәйкес қарастырады.

Төреші ретіндегі әкімшілік агенттіктердің қызметі заңнамада «әкімшілік адьюдикация» (administrative adjudication) ретінде айқындалған. Әкімшілік адьюдикация – әкімшілік агенттіктермен заңнаманың бұзылуы немесе субъективті құқықтарды қалпына келтіру туралы талас мәселелері бойынша, жеке тұлғалар және мемлекеттік билік өкілдерінің ауызша, жазбаша өтініштерін, дәлелдемелерін және қарсылықтарын қарастыру процесі.

Американдық әкімшілік әділеттің басты ерекшелігі – бір федералдық агенттіктің шеңберінде түрлі функциялар мен өкілеттіктердің шоғырлануы. Әкімшілік агенттіктердің басты міндеттері Конгреспен берілген түрлі тәсілдерді пайдалана отырып, заңға сәйкес мемлекеттің реттеушілік (атқарушы) саясатын жүзеге асыру болып табылады.

Американдық әкімшілік әділет жүйесінде әкімшілік дауларды квазисоттық әкімшілік мекемелермен қатар жалпы юрисдикциядағы соттар да жүргізе береді.

Әкімшілік әділет жүйесіне төмендегідей органдар мен лауазымды тұлғалар кіреді:

– өзіне бағыныстағы органдарда дауларды қарастыратын атқарушы билік органдарының басшылары;

– түрлі дауларды шешетін, атқарушы билік органдарының құрылымдық бөлімшелері ретіндегі мамандандырылған комиссиялар;

– атқарушы билік құрылымында құрылатын әкімшілік әділеттің мамандандырылған органдары;

– әкімшілік әділеттің функцияларын атқаратын сот органдары.

Әкімшілік әділет органдарының юрисдикцияларын құқықтық бекітудің негізгі сипаттары:

– азаматтар және атқарушы билік органдары арасындағы дауларды қарастыру;

– даудың мазмұнына, атқарушы билік органдары қабылдаған шешімдер (әкімшілік актілер), атқарушы билік органдарының іс-әрекеті немесе әрекетсіздігі кіреді;

– әкімшілік процестің ашықтығы және қолжетімдігі.

«Әкімшілік процедуралар туралы» заңына сәйкес әкімшілік органдар (агенттіктер) құқық шығармашылығына, яғни квазизаңнамалық функциялар құқығына ие. Әкімшілік органдар құратын процестік ережелер төмендегідей бірнеше кезеңдерден құрылады:

– әкімшілік орган қабылдауға ниет білдіріп отырған процестік норма туралы хабардар ету;

– ұсынылып отырған нормаларды мүдделі тараптардың түсініктемелер беруіне мүмкіндік беру;

– процестік норманың соңғы нұсқасын жариялау.

Америка Құрама Штаттарының сот жүйесі – бұл мемлекеттік биліктің үшінші тармағы болып табылады. Сот билігі Жоғарғы сот басқаратын соттар жүйесі арқылы жүргізіледі. АҚШ сот жүйесінің негізгі қайнар көзі елдің Конституциясы болып табылады. АҚШ Конституциясына сәйкес «Америка Құрама Штаттарындағы сот билігін Жоғарғы сот жүргізеді, ол Конгреспен құрылады».

Тәуелсіздік жарияланған кезеңге дейін Америка Құрама Штаттарының аумақтарында қазіргі федералдық соттың үлгісі ретінде қарастыруға болатын қандай да бір сот органы болмаған. Әрбір отарлық аумақтағы сот билігі ағылшын королі билігінің бақылауында болып, Ұлыбританиядағы Құпия кеңесі (Privy Council) отарлық жерлердегі сот органдарының шешіміне шағымдарды қарастырған.

1779 жылы барлық штаттар «Конфедерация баптарын» ратификациялағаннан кейін, мүлікті басып алу туралы істер бойынша Апелляциялық сот (Court of appeals in cases of Capture) құрылған. 1789 жылы АҚШ Конгресі өзінің бірінші сессиясында «Сот құрылымы туралы» заңды қабылдап, заң бойынша АҚШ Жоғарғы соты құрылған.

АҚШ Конституциясы бойынша федералдық сот билігінің бірден-бір органы АҚШ Жоғарғы соты болып табылады. Жоғарғы соттың негізі 1879 жылы сот құрылымы туралы актіні бекіту нәтижесінде қаланып, оның мәртебесі АҚШ Конституциясында бекітілген. Конституция бойынша Жоғарғы сот – бұл сот төрелігін жүзеге асыратын жоғарғы орган болып саналады.

Америка Құрама Штаттарының «Сот құрылымы туралы» акті бойынша «Жоғарғы сот барлық азаматтық істегі шағымдар бойынша айрықша юрисдикцияға ие». Жоғарғы соттың құрылу тәртібі Конституциямен бекітілген. Өмір бойы қызмет атқаратын тоғыз судьяны және осы тоғыз судьяның ішінен сот төрағасын АҚШ Президен-

ті тағайындайды, ал Сенат үміткерлерді бекітеді. Судьялардан бөлек АҚШ Жоғарғы сотының штат бірлігіне сот аппаратының көмекші қызметшілері: клерк (сот хатшысы), маршал (аппарат басшысы), репортер (шешімдерді жариялайтын тұлға), кітапханашы немесе архивариус кіреді.

Бірінші саты бойынша Жоғарғы сот төмендегідей түрдегі істерді қарастырады:

- екі және одан да көп штаттар арасындағы дауларды;
 - тараптардың бір жағы шетел өкілі болып табылатын дауларды;
 - Құрама Штаттар және жеке штат арасындағы дауларды;
 - басқа штат немесе шетел азаматтарына қатысты қозғалған істерді.
- Жоғарғы сотқа апелляция тәртібінде түсетін істер федералдық заңды конституцияға сәйкес емес деп таныған немесе штаттың Жоғарғы сотынан, Федералдық апелляциялық соттан, Федералдық округтік соттардан келіп түседі.

Апелляциялық тәртіпте қарастырылатын істердің тізімін анықтау бойынша Жоғарғы соттың нормативтік құқығы 1925 жылғы судьялар туралы Билльмен бекітілген. Бұл процедура certiorari деп аталады, яғни төменгі сатыдағы соттардан істі талап ету. Certiorari талабы Жоғарғы сот істі маңызды деп таныған кезде қойылады. Жоғарғы сот бойынша мәліметтерден осындай істердің жалпы 64 пайыз жағдайында шешімдер өзгертіліп, 16 пайызының күші жойылатындығын байқаймыз.

Жоғарғы соттағы шешім шығару тәртібі төмендегідей түрде жүзеге асырылады: істің мәнісі бойынша әрбір судьяның пікірі қалыптасып, судьялардың бірі көпшіліктің ұстанымын жариялайды, бұл шешім болып саналып, қалғандары тұжырымды қолдайтындығын немесе қарсы пікірін білдіреді. Барлық шешімдер жарияланады. Барлық жағдайларда алты дауыс кворум болып саналады.

Америка Құрама Штаттарының сот жүйесі екі деңгейді құрайды, оның құрамына: федералды соттар жүйесі, 50 штаттың сот жүйелері, Колумбия федералды округі және төрт тәуелді аумақтары кіреді. Әрбір жүйенің соттары бір-біріне тәуелсіз. Жалпы юрисдикциядағы федералдық соттар жүйесін: Федералдық округтік соттар, Федералдық апелляциялық соттар және АҚШ Жоғарғы соты құрайды.

Екі деңгейдің сот жүйесінің маңызды бөлігін жалпы юрисдикциядағы соттар құрайды. Мұнда федералдық деңгейдегі соттардың және штаттар соттарының құзыреттіліктері шартты түрде ажыратылған. Федерал-

дық соттардың юрисдикциясы шектеулі. Ол АҚШ Конституциясымен бекітілген істер шеңберінде ғана анықталады. XIX ғасырдың басында АҚШ Жоғарғы сотының шешімі бойынша федералды соттардың құзыретіне кіретін істер екі санатқа бөлінген. Бірінші топты: даудың нысанына және сипатына байланысты туындайтын істер құрайды. Осы межеге сәйкес федералды сот билігі АҚШ Конституциясы негізінде, федералдық заңдар және халықаралық шарттар негізінде туындайтын барлық істерге және теңіз істеріне тарайды. Федералдық соттардың юрисдикциясына кіретін істердің екінші тобын Конституцияда тізбектелген субъектілердің барлығы: елшілер, шет мемлекеттердің өкілдері, штаттар, штаттар азаматтары, шет мемлекеттер, олардың азаматтары қатысатын барлық даулар құрайды. Қалған істердің барлығын штаттардың соттары қарастырады.

Федералдық соттар конгреспен құрылады. Жалпы федералдық соттар жүйесі 1789 жылғы сот құрылымы туралы актімен бекітілген. Федералдық округтік соттар федералдық сот жүйесінің төменгі сатысына енеді. Олардың әрқайсысы бір округ шеңберінде ғана қызмет атқарады, сондықтан да бір штатта төрт округтік сотқа дейін болуы мүмкін. Мұндай соттардың жалпы саны 94-ке жетеді.

Округтік соттар құзыретінің негізгі саласына федералды юрисдикцияға кіретін азаматтық және қылмыстық істердің бірінші сатысы бойынша істерді қарастыру кіреді. Тәжірибеде федералдық округтік соттар негізінен азаматтық істерді қарастырумен айналысады.

Әрбір сотта отыздан астам судья қызмет атқарады. Істерді судья жеке қарастырады немесе алқа билердің қатысуымен қарастырылады. Қылмыстық істерде алқа билер екі іс жүргізу нысанында қатысады: сотқа беруді жүзеге асырады және кінәлілік туралы ұйғарым шығарады. Алқа билер соты 12 алқабиден және бір кәсіби судьядан құралады.

Округтік соттардағы азаматтық сот шығармашылығының ережелері көбінесе жалпы құқықтағы немесе әділеттілік құқығының нормаларын қолдануға байланысты анықталады.

АҚШ конституциясының III бабы бойынша Федералдық жоғарғы сот және төменгі сатыдағы соттар құрылып, 1789 жылы қабылданған Сот құрылымы туралы заң негізінде округтік соттардан, апелляциялық соттан және Жоғарғы соттан құрылған үш буынды федералдық сот жүйесі қалыптасты. Олар Конституция негізінде құрылуына байланысты конституциялық соттар деп аталады. Ал соттарды құру бойынша Кон-

гресс құқығы негізінде қалыптасқан сот органдары заң шығарушы болып саналып, екінші топтағы соттар қатарына енеді.

Мұндай түрдегі соттар көптеп құрылған. Бұл – арнайы юрисдикциядағы соттар болып саналатын – салықтық, банкроттық істер бойынша соттар, кедендік және т. б. Федералдық соттардан басқа АҚШ-та штаттардың соты бар. Штаттар сотымен қатар федералдық округтер Колумбия, Пуэрто – Рико соттарын да атауға болады. Вирджиния, Мариан, Гуам аралдарындағы соттар да осы санатқа енеді. Сондықтан да АҚШ мемлекетінде екі негізгі салалас сот жүйелері – федералдық және жеке штаттар сот жүйесі қызмет атқарады. Федералдық сот жүйесі штаттардың сот жүйесіне әкімшілік бақылау жасай алмайды. Американдық соттар және американдық сот төрелігінің басты ерекшеліктері – мұнда бірыңғай жалпы ұлттық сот жүйесі құрылмаған.

Округтік федералдық соттар – бұл жалпы юрисдикциядағы соттар болып табылады. Олар бірінші сатыдағы федералдық заңнамаға негізделген, мамандандырылған федералдық соттардың құзыретіне кірмейтін істерді қарастырады. Округтік федералдық соттардың азаматтық істер бойынша юрисдикциясына АҚШ Жоғарғы соты соттылығына жататын істерден басқа барлық санаттағы істер кіреді.

Конгресс Құрама Штаттар аумағын 94 федералдық сот округтеріне бөлген. Әрбір штатта бір округтен бар. Ал кейбір үлкен штаттардағы округтердің саны бірнешеге жетеді. Әрбір округте Округтік федералдық сот құрылған. Әрбір сотта екі судьядан артық судья қызмет атқарады. Халқының саны үлкен штаттардағы судьялардың саны жиырмаға дейін жетеді. Сот түрлі қалаларда орналасқан учаскелерге (division) бөлінеді. Мысалы, Вирджиния штатының шығыс округінің Округтік федералдық соты Ричмонд, Норфолк пен Александрияда орналасқан.

94 округтік федералдық соттардан (бірінші сатыдағы соттар) басқа АҚШ аумақтары он екі федералдық округтерге бөлінген, ал оларда федералдық апелляциялық соттар (екінші сатыдағы соттар) орналасқан. Реттік нөмірі бар он бір апелляциялық соттар бірнеше штаттардың аумақтарын қамтиды, ал Колумбия федералдық округінің аумағы он екінші болып саналады. Мысалы, сегізінші округке Солтүстік Дакота, Миннесота, Оңтүстік Дакота, Небраска, Айова, Миссури және Арканзас штаттары кіреді. Округтердегі Апелляциялық соттар, өз аумақтарында орналасқан округтік федералдық соттардан келіп түсетін азаматтық іс-

тер бойынша шешімдерге және қылмыстық істер бойынша үкімдерге шағымдарды қарастыруға құқылы.

Колумбия округінің апелляциялық федералдық сотының өз ерекшелігі бар. Мұнда АҚШ үкіметіне материалдық шағымдар және патенттік даулар бойынша барлық 94 округтік соттардан келіп түсетін шағымдар қарастырылады. Сонымен қатар, оның соттылығына бірінші сатыдағы федералдық мамандандырылған соттардың (Claims Courts) және сыртқы сауда істері бойынша соттардың (Courts of International Trade) шешіміне шағымдарды қарастыру да кіреді. Мұндай соттардағы судьялар саны 6 және 28-ге дейін жетеді. Барлық шешімдер алқалы түрде үш судьямен шығарылады. Алқа құрамы үнемі өзгеріп отырады. Алқа ішінде қайшылықтар туындаған жағдайда немесе қарастырылатын істің ерекше маңызы болған жағдайда апелляциялық соттар толық құрамда отырыс жасай алады. АҚШ Апелляциялық соттары 1891 жылы Жоғарғы соттың жұмысын жеңілдету мақсатында құрылған.

Басқа федералдық соттар Конституцияның III бабы негізінде құрылады. Атап айтқанда: 1926 жылы құрылған сыртқы сауда мәселелері бойынша сот (Court of International Trade). Бұл – кедендік даулар және тауарлардың импортына байланысты даулардан туындайтын істерді қарастыратын бірінші сатыдағы сот. Оның судьялар құрамы тұрақты түрде. Ал Конституцияның III бабы бойынша құрылған басқа екі соттың құрамы тұрақты түрде емес. Бұл – энергетика бойынша федералдық заңнамаға байланысты шешімдерге шағымдарды қарастыратын Уақытша төтенше апелляциялық сот және Шетел барлау жұмыстарына байланысты телефон әңгімелерін тыңдау бойынша сот (Foreign Intelligence Wiretap Court).

Басқа федералдық соттар Конституцияның I бабының негізінде құрылады. Оларды көп жағдайларда арнайы федералдық соттар деп атайды. Мұндай соттарға – 1924 жылдан бастап қызмет атқаратын ішкі табыс туралы заңдар кодексіне сәйкес азаматтардың мемлекетке кінәсін қабылдайтын салықтық соттар (Tax Courts). Фирмалар, кәсіпорындар, кәсіпкерлердің банкроттығы туралы істерді қарастыратын банкроттық туралы істер бойынша соттар (Bankruptcy Courts).

Конституцияның I бабына негізделген соттардың ішінен: Әскери апелляциялық сот (Court of Military Appeals); ардагерлер істері туралы апелляциялық сот (Court of Veteran Appeals).

АҚШ сот жүйесіндегі сот қарауы маңызды және қайшылықты болып табылады. Судьяларды қарауы – бұл сот ісін жүргізудің белгілі бір түріндегі заңды дауларды шешу барысындағы қатынастарды шешуге бағытталған шешімдердің мүмкін нұсқасын құқықтық шеңберде таңдау.

Әрбір елу штаттың өзіндік конституциясы және өзіндік заңнамалық, атқарушы, сот органдарынан құрылатын билік тармақтары бар.

Бірінші сатыдағы соттар қылмыстық және азаматтық істерді қарастырады. АҚШ штаттарындағы Бірінші сатыдағы соттар екі түрге бөлінеді: жалпы юрисдикциядағы соттар және шектеулі юрисдикциядағы соттар. Жалпы юрисдикциядағы соттар (*general jurisdiction*) штаттар құқықтық жүйесінің негізін қалайды. Олардың соттылығына азаматтық және қылмыстық істердің түрлі санаттары кіреді. Олар негізінен штаттар заңнамасының юрисдикциясына кіретін барлық істерді қарастырады. Дегенмен, олардың ортақ атауы белгіленбеген. Кейбір штаттарда оларды округтік соттар (*circuit courts*) деп атаса, басқаларында үлкен соттар (*superior courts*), ал үшіншілерінде аудандық соттар (*district courts*) деп аталынады. «Шектеулі юрисдикциядағы» соттарды (*limited jurisdiction*) кейбір жағдайларда арнайы юрисдикциядағы соттар деп атауға болады, себебі олар істердің белгілі бір санаттарын қарастырады. Соттардың осындай санаттарының ішінен кәмелетке толмағандар ісі бойынша соттарды, жанұялық соттарды, мұрагерлік істер бойынша соттарды, жол ережелерінің бұзылуы туралы істер бойынша соттарды атап өтуге болады. Шектеулі құзыреттегі арнайы соттардан басқа, муниципалдық, полициялық соттар деп аталатын әмбебап сипаттағы төменгі сатыдағы соттарды да ерекшелуге болады.

Апелляциялық соттар жалпы юрисдикциядағы соттардың шешіміне шағымдарды қарастырады. Штаттардың апелляциялық соттары тек 38 штатта ғана қызмет атқарады. Мұндай соттарды көбінесе аралық апелляциялық соттар деп атайды. Ал қалған 22 штатта апелляциялық соттардың қызметін штаттың Жоғарғы соты атқарады. Штаттардың Жоғарғы соты жеке штаттардың сот сатысының жоғарғы деңгейі болып табылады. Штаттардың Жоғарғы сотын Жоғарғы соттар деп атайды. Дегенмен, Нью-Йорк және Мэриленд штаттарында Жоғарғы сотты Апелляциялық сот деп атаса, Техас және Оклахомада екі жоғарғы сот – Жоғарғы сот және Апелляциялық қылмыстық сот бірігіп қызмет атқарады.

Үш штатта Жоғарғы сот судьялары өмір бойына сайланады, ал қалған штаттарда 6,8,10 жылға сайланады. Жалпы, 50 американдық штатта шамамен 17 мың сот қызмет атқарады. Мұндай соттардағы судьялар саны 29 мың. Жыл сайын штаттардың соттары 3 миллионнан астам қылмыстық және азаматтық істерді қарастырады.

Округтік соттар жанынан 1968 жылы федералды магистраттар туралы актімен құрылған магистраттар қызмет атқарады. Магистраттар негізінен істі тыңдауға дайындықты жүргізеді және сот шешімдерінің орындалуына бақылау жасайды.

Бақылау сұрақтары:

1. Англо-саксондық әкімшілік құқық жүйесінің ерекшелігін көрсетіңіз.
2. Америка Құрама Штаттары әкімшілік құқығының қандай негізгі қайнар көздерін білесіз?
3. Америка Құрама Штаттары атқарушы билік органдарының құқықтық негізі, шарты және құрылу тәртібі қарастырылған қандай нормативті құқықтық актілерді білесіз?
4. Америка Құрама Штаттарының федеративті мемлекеттік құрылымына сипаттама беріңіз.
5. Америка Құрама Штаттарының мемлекеттік әкімшілікке жасалатын бақылау жүйесі қандай?
6. Америка Құрама Штаттарында муниципалитеттік басқарудың ерекшелігі неде?
7. Америка Құрама Штаттарындағы мемлекеттік қызметтің даму үрдістеріне сипаттама беріңіз.
8. Америка Құрама Штаттарындағы әкімшілік реформалардың жүргізілу алғышарттарын атаңыз.
9. Штаттарды басқару органдарының қызметі жайында не білесіз?
10. Америка Құрама Штаттары мемлекеттік қызметінің жіктемесін жасаңыз.

Студенттердің өзіндік жұмыстарының тақырыптары:

1. Конституция және заңдар – Америка Құрама Штаттары әкімшілік құқығының қайнар көздері ретінде.

2. Заңға тәуелді нормативті актілер – Америка Құрама Штаттары әкімшілік құқығының қайнар көздері ретінде.
3. Сот тәжірибесі, дәстүрі және доктрина – Америка Құрама Штаттары әкімшілік құқығының қайнар көздері ретінде.
4. Америка Құрама Штаттарының тәуелсіз ведомстволары.
5. Штаттардың әкімшілік мекемелері және Америка Құрама Штаттарындағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі.
6. Америка Құрама Штаттарының азаматтық қызметі.
7. Америка Құрама Штаттарындағы әкімшілік квазисоттық қызметінің мәні және түрлері.
8. Америка Құрама Штаттарындағы әкімшілік төреші қызметі.
9. Америка Құрама Штаттары әкімшілік процесіндегі дәлелдеу және шешім қабылдау.
10. Америка Құрама Штаттары мемлекеттік қызметіндегі меритократия жүйесі.

Ұсынылатын әдебиеттер тізімі:

1. Америка Құрама Штаттары Үкіметінің негіздері. – Vienna: Халықаралық Ақпараттық бағдарламалар кеңсесі, 2001.
2. Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатной. – М.: Спарк, 2003.
3. Административное право зарубежных стран. Учебник/Под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. – М.: Юнити-Дана, 2012.
4. Балабиев Қ. Р. Әкімшілік құқық: оқу құралы. – Алматы: Nurpress, 2013.
5. Боботов С. В. Введение в правовую систему США. – М.: Норма, 1997.
6. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2001.
7. Караманукян Д. Т. Административная юстиция США: монография. – Омск, «Омская юридическая академия», 2014 г.
8. Calvi J. V., Coleman S. American Law and Legal Systems. 4th ed. - New Jersey, 2000.

9. Heady F. Public Administration: a Comparative Perspective. New-York, Decker, 1984.
10. Шумилов В. М. Правовая система США: Учебное пособие. - 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Международные отношения, 2006.

2. ГЕРМАНИЯ ФЕДЕРАТИВТІК РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ

2.1. Германия Федеративтік Республикасы әкімшілік құқығының негізгі қайнар көздері

Германия Федеративтік Республикасының (ГФР) әкімшілік-құқық жүйесін төмендегі нормативтік құқықтық актілер құрайды:

- Негізгі заң (ГФР-дің Конституциясы);
- мемлекеттің жоғарғы өкіл органдарының актілері (бундестаг және бундесрат);
- басқа да жария басқару деңгейіндегі жария әкімшілік органдарының актілері;
- Федералдық әкімшілік соттың шешімдері;
- халықаралық келісімдердің нормалары.

Германияның жалпы әкімшілік-құқық жүйесі келесі құрамдардан тұрады:

- 1-бөлім. Әкімшілік құқық және басқару.
- 2-бөлім. Әкімшілік құқықтың негізгі түсініктері.
- 3-бөлім. Басқарушылық іс-әрекет: Әкімшілік акт.
- 4-бөлім. Басқарушылық іс-әрекет: Әкімшілік келісімшарт және басқарудың басқа объектілері.
- 5-бөлім. Басқару процесі және басқару актісін орындау.
- 6-бөлім. Басқаруды ұйымдастыру.
- 7-бөлім. Келтірілген залалды өтеуді мемлекеттік құқықтық реттеу.

Германия Федеративтік Республикасы әкімшілік құқығының маңызды бөлігі болып табылатын басқару процесі органдардың, мекемелердің әкімшілік актіні даярлау, жариялау шартын бағалауға және әкімшілік-құқықтық келісімшартты жасасуға бағытталған сыртқы іс-әрекетін білдіреді. Әкімшілік іс жүргізу туралы заң қолдану саласына, құзыретіне, соттылығына, іс жүргізу қағидаттарына (іс жүргізу-

ге қатысушы, орындаушы, өкіл, тергеу, дәлелдеме, күшіне ену, ескіру мерзімі, қарау мерзімі) нұсқау беретін нормалардан тұрады.

ГФР-дің әкімшілік құқығының Ерекше бөлімі басқарудың түрлі салалары мен орталары үшін қолданылатын құқық нормаларын біріктіреді.

ГФР-дің әкімшілік құқығының Ерекше бөліміне:

- коммуналдық құқық;
- әлеуметтік құқық;
- шенеунік құқығы;
- полицейлік құқық;
- салық құқығы;
- мектеп құқығы;
- құрылыс құқығы;
- экология құқығы мен су құқығы кіреді.

О. Манердің «Неміс әкімшілік құқығы» танымал әкімшілік құқық оқулығы болып табылады. Оның бірінші басылымы 1895 ж., ал соңғысы -1924 ж. баспадан шыққан. Бұл оқулық келесі құрылымдардан тұрады:

– кіріспе (басқару түсінігі, әкімшілік құқық және әкімшілік-құқықтық ғылым);

Жалпы бөлім:

– неміс әкімшілік құқығының тарихи дамуы (жоғары биліктің монархиялық құқығы; полицейлік мемлекет; құқықтық мемлекет);

– әкімшілік-құқықтық тәртіптің негізгі сипаттары (заң үстемдігі; әкімшілік құқықтың қайнар көздері; әкімшілік акт; жария құқық; әкімшілік-құқықтық институт және азаматтық құқықтан бөлініп шығу);

– әкімшілік іс бойынша құқықтық қорғау (шағымдану құқығы; әкімшілік іс жүргізу; тараптар; әкімшілік-құқықтық дау түрі; соттың басқару саласындағы азаматтық іс бойынша құзыреті; лауазымдық заңсыз іс-әрекет үшін жауаптылық).

Негізгі бөлім:

– полицейлік билік (полиция түсінігінің дамуы; полицейлік биліктің шегі; полиция бұйрығы; полиция рұқсаты; полицейлік айыппұл; полицейлік мәжбүрлеу; тікелей мәжбүрлеу; билік қолдану арқылы мәжбүрлеудің ерекшеліктері);

– қаржылық билік (салық ауыртпалығы, салықтар); салық салудан бастау алатын құқық және өзара құқық; салық міндеттемелерін жеңілдету; қаржылық бұйрық, қаржылық айыппұл; қаржылық мәжбүрлеу.

1994 ж. «Әкімшілік құқық жүйесі» кітабында Р. Лезер әкімшілік құқықтың негізгі үш тарауын ұсынды:

- әкімшілік құқықтың негізі: жария басқару бюрократия ретінде;
- басқарудың құқықтық тәртібі;
- жария басқаруды ұйымдастыру.

Германияның әкімшілік құқығының Жалпы бөлімінде әкімшілік акт институты аса маңызды орын алады. Герман әкімшілік құқығында басқару органы жария құқық саласын реттеу үшін жүзеге асырылатын, қоршаған ортаға тікелей ықпал жасауға бағытталатын әрбір өкімді, шешімді немесе басқа биліктік іс-шараны әкімшілік акт деп есептейді. Германияның әкімшілік құқығы бойынша мына белгілер әкімшілік актінің негізгі сипаттары болып табылады:

- басқару органымен жарияланады;
- ықпал етудің билік шарасы болып табылады;
- жария құқық іс-әрекетінің басқару объектісі ретінде қолданылады;
- нақты қатынасты реттеудің немесе нақты оқиғаны шешудің ерекше объектісі болып табылады;
- сыртқы салаға тікелей құқықтық ықпал жасайды.

Әкімшілік шараның (немесе басқарушылық іс-әрекеттің) анық мазмұны және атауы болуы керек. Ол жазбаша немесе ауызша берілуі мүмкін. Әкімшілік акт тек жария құқық қатынастары саласында (немесе әкімшілік құқық қатынастары саласында деп айтуға да болады) жария басқару функциясын атқаратын арнаулы органмен, яғни әкімшілік органмен жариялануға міндетті. Әкімшілік акт құқық салдарлы бір тарапты реттеуге бағытталған.

Әкімшілік шара сыртқы құқықтық реттеудің біртарапты шарасы ретінде жария басқару органымен қабылданып, жеке оқиғаны реттесе ғана әкімшілік акт болып табылады. Нормативтік акт жалпы – абстрактылы реттеуді, ал әкімшілік акт – жеке – нақтылы реттеуді белгілейді. Басқару органының шешімі сыртқы ортаға тікелей құқықтық іс-әрекет жасауға бағытталса, жария басқару органы қабылдаған әкімшілік шара – әкімшілік акт бола алады.

Неміс ғалымдары әкімшілік актінің үш маңызды сипатын ерекшелейді:

1) жеке жағдайды реттеу; әкімшілік акт заң нормаларынан межеленеді, яғни әкімшілік акт нақты шешім, ал заң абстрактылы реттеу болып табылады;

2) шешім болып табылады; аталған сипатта екі сәт қарастырылған: а) ведомствоның азаматқа немесе затқа қатысты еркін білдіруі; б) азаматтың немесе заттың құқығын немесе міндетін негіздеу шешім болып табылады;

3) әкімшілік актінің сыртқы іс-әрекеті оның тікелей, яғни мемлекет пен азаматтың құқықтық қатынастарына «сырттан» құқықтық ықпал жасауды білдіреді.

Германияның әкімшілік акті әртүрлі негіз бойынша жіктеледі:

– мазмұны бойынша қаулы шығарушы (бұйырушы, тыйым салушы, рұқсат беруші, шектеуші, күшін жоюшы) белгілеуші, құқық белгілеуші (жария құқықтық құқық белгілеу және жеке құқықтық құқық белгілеу) әкімшілік акт;

– құқықпен байланыстылығы бойынша – мазмұнды және шеңберлі әкімшілік акт;

– мерзімдік іс-әрекеті бойынша – бір реттік және тұрақты әкімшілік акт;

– реттеу толыққандығы бойынша – жартылай және толық әкімшілік акт;

– шешімнің «түпкіліктігі» бойынша – алдын ала қабылданатын және түпкілікті әкімшілік акт.

Германияның әкімшілік-құқықтық институтының маңызы Ерекше бөлімде айқындалған. Мысалы, дәстүрлі неміс кәсіпқой шенеуніктерінің (жария қызмет) маңызы орасан. Германиядағы кәсіпқой шенеунік институты Батыс Еуропа мемлекеттеріндегі сияқты әкімшілік құқықтың Ерекше бөлімінің аса маңызды құрылымды бөлімі болып табылады. Германияның жария қызметінің құқықтық мәселелерін теориялық зерттеуге, кәсіпқой шенеуніктің, шенеунік құқығының мәселелеріне, жария қызметтегі шенеунік пен басқа тұлғаның құқықтық мәртебесін белгілеуге неміс әдебиетінде көптеген еңбектер, оқулықтар мен практикалық құралдар арналған.

Германияның Жоғарғы әкімшілік сотында кәсіби шенеуніктер туралы заңнаманы қолдану аясындағы мәселелерге сараптама жасалып, оларды орындау мәселелері шешілуде. Мысалы, Германияның Негізгі заңының 75-бабының 1-тармағына сәйкес құқықтық қатынастарды белгілеу үшін Федерация жер, қауымдар мен басқа бірлестіктерде, құқықтық ұйымдарда мемлекеттік қызметтің «шеңберлі» құзыретін анықтайды.

ГФР-дің мемлекеттік қызметшілерінің құқықтық жағдайы туралы заң шенеунік құқығының жетекші және біріктіруші бастауларын бекітеді. Аталған заңның бірінші тарауы (§1–120) өз аумағында мемлекеттік

қызмет туралы қолданбалы заңды қабылдайтын жер заң шығарушысына жолданған ережеден тұрады. Заңның екінші тарауында (§121–133) Федерация мен Германия жерлерінде біркелкі және тікелей қолданыстағы ұйғарымдар берілген.

Федерация мемлекеттік қызмет саласында мемлекеттік қызметшілерді қамтамасыз ету мен еңбекақысын төлеуде бәсекелестік заңнамаға ие. Федералдық заң мемлекеттік қызметшілердің лауазымды еңбекақысы туралы федералдық және жер заңнамаларын оңтайлы біріктіріп, нәтижесінде лауазымды еңбекақы туралы Жер заңы федералдық заңнан елеусіз ғана өзгешеленеді.

Германияда мемлекеттік қызметшілер мен бұл органдарға бағынысты коммуналдық өзін-өзі басқару жерлердің құқықтық жағдайы тікелей заңнама актілерімен реттеледі. Федерация тек шеңберлі норма мен ұйғарымды белгілейтін нормативтік актіні қабылдауға құқылы. Мұндай жағдайда екі шектеу орындалуға міндетті:

– федералдық нормативті актіні қабылдау үшін нақты сұраныс болуы қажет, яғни заңды қабылдау мемлекеттік қызметте қатынастарды реттеу қажеттілігімен шарттасады;

– азаматтың құқықтары мен бостандықтары туралы емес, мемлекеттік қызметшінің құқықтық жағдайын анықтайтын шеңберлі нормативтік акт пен ұйғарым белгіленеді.

Неміс заңнамасына сәйкес мемлекеттік қызмет тұлғалары шенеуніктерге, қызметшілерге және жұмысшыларға жіктеледі. Шенеунік – кеңес (федерация), жер, өзін-өзі басқару органында немесе басқа мекеме қызметінде жария-құқықтық функцияларды атқаратын тұлға. Федералдық шенеуніктің құқықтық жағдайы аса маңызды (27 ақпан 1985 ж. ред.) мемлекеттік қызметшілер туралы Федералдық заңымен және (27 ақпан 1985 ж. ред) Федералдық шенеуніктің құқықтық жағдайы туралы заңымен реттеледі. Германияда жер шенеуніктерінің құқықтық жағдайын белгілейтін жер заңы қабылданған; бұл заңның Федералдық заң ережелеріне сәйкес болуы қатаң талап етіледі.

Шенеуніктің ерекше құқығы мен міндетін лауазымға тағайындалу тәртібінен (қызметшілер сияқты жұмысқа қабылдану туралы келісім жасасу жолымен емес); лауазымнан босатылу тәртібінен (зейнеткерлікке шығуға байланысты) байқауға болады. Шенеуніктің жұмыс берушісі ретінде жария құқықтық мекеме шенеуніктің үшінші тұлға алдындағы іс-әрекеті үшін жауаптылыққа тартылады, шенеуніктің қызметтік теріс

қылығы туралы іс ерекше сотпен қаралады. Шенеуніктің пікірін еркін білдіруі құқықпен шектеледі, ол ереуілге қатысуға құқысыз.

Неміс заң шығарушылары шенеуніктің жеке саяси партияға емес, бүкіл халыққа қызмет ететіндігіне байланысты мемлекеттің одан саяси сенімділік пен жанқиярлықты толық талап етуге құқылы екенін қолдайды. Мемлекеттік қызмет пен шенеуніктің партиядан тыс болуы кәсіпқой шенеуніктің маңызды принципі ретінде бекітілген.

Мемлекеттік қызмет түсінігіне судья, кәсіпқой сарбаз, мерзімдік шарт бойынша сарбаз, заңды тұлғаның жария құқық қызметіндегі қызметкерлер мен жұмысшылар кіреді. ГФР жерлерінде (әсіресе ГФР-дің бұрынғы жерлерінде) полицейлер мен мұғалімдердің (Германияда мұғалім шенеунік саналады) сансыз көп болуы себепті шенеуніктер көпшілікті құрайды, яғни қызметші мен жұмысшылардан мемлекеттік қызмет атқаратын шенеуніктердің саны басым.

Мемлекеттік қызметке кіретіндер:

- сот төрелігін атқарушы кәсіби судья;
- кәсіби әскери тұлға;
- министр, федералдық банк дирекциясының мүшесі;
- басқару функцияларын атқарушы шенеунік.

Германияда деңгей мен түріне байланысты жалпыға бірдей дәреже жүйесі, атақ, лауазым, қызметке өтудің біртұтас ережелері, құқықтары, міндеттері, шектеулер, кепілдіктер, зейнетақы мен еңбекақы төлемдері – мемлекеттік қызметтің біртұтастығын қамтамасыз етеді.

2.2. Германия Федеративтік Республикасының мемлекеттік басқару жүйесі

ГФР-дің атқарушы билік органдарының жүйесі бес сатыдан тұрады:

- Федералдық президент және үкіметті қамтыған федерацияны басқару органдары;
- Жер әкімшілік органдары;
- округ әкімшіліктері;
- Аудан және аудан қарамағындағы қалалардың әкімшілігі;
- Қауымдастықтар әкімшілігі.

Федералдық үкімет құрамын Федералдық канцлер және федералдық министрлер құрайды. Германия Конституциясы бойынша Президент, Канцлер және Федералдық Үкімет атқарушы билікті жүзеге асырады.

Германия Федеративтік Республикасының президентін (Bundespräsident) арнайы осы мақсатта құрылатын конституциялық мекеме – Федералдық жиналыс сайлайды. Оның құрамына бундестаг депутаттары кіреді және сол шамадағы жергілікті парламент өкілдері тең қатынас принципімен сайланады. Федералдық президент басым дауыспен бес жылға сайланады. Бір рет қайта сайлануға құқылы.

Ең алдымен, федералдық президент өкілдік қызмет атқарады – ол ГФР–ді халықаралық аренада ұсынады және дипломатиялық өкілдерді аккредиттеуді жүзеге асырады. Одан басқа, оның сотталғандарға рақымшылық жасау құқығы бар.

Президенттің өкілеттері:

– Федералдық заңдарға қол қою және хабарландыру (бұл жағдайда ол заң қызметінің үстінен конституциялық шолуды жүзеге асыруға құқылы);

– Федералдық канцлер лауазымына үміткер кандидатты парламентке ұсыну, қызметтен босату және бекіту;

– Федералдық канцлердің ұсынысы бойынша федералдық министрлерді тағайындалған қызметіне бекіту және лауазымнан босату;

– Федералдық судьяларды, мемлекеттік қызметшілерді, әскери офицерлер мен унтер-офицерлерді қызметке қабылдау және қызметтен босату.

Германия Федеративтік Республикасындағы президенттік сайлауға, басқа елдердегі сияқты, белгілі бір талаптар қойылады. Бұл талаптар Негізгі Заңның 54-бабында баяндалған.

– Біріншіден, бұл ұлттық азаматтық талап, яғни Германия президентігіне үміткерден осы елдің азаматы болуы талап етіледі («әрбір неміс» президент бола алады).

– Екіншіден, бұл сайлануға құқығы болуы, яғни парламенттің төменгі палатасына (Бундестаг) сайлану құқығының болуы.

– Үшіншіден, жас шегі, президенттікке кандидаттың жасы кем дегенде қырық жас болуы тиіс. Қайта сайлануға тек бір рет рұқсат етіледі.

Федералдық Президент басқа органдардың қабылдаған шешімдердің тек орындаушысы болып табылады. Федералдық Президентке елеулі саяси өкілеттіктер тек ерекше жағдайларда беріледі. Конституция бойынша Германия Президентінің өкілеттері кең болғанымен, жоғарғы өкіл функциясымен шектеліп, de facto Үкімет нұсқаулары бойынша іс-әрекет жасайды. Ол саяси билік айналасындағы саяси-партиялық күрес

пен даулардан тыс тұрады: Президент мемлекеттің біртұтастығын көрсетуге міндетті. Президентке конституциялық органдарға, әсіресе федералдық канцлерге тура ықпал жасауға тыйым салынған. Дегенмен, ол ақпарат алуға құқылы, оның хатшысы кабинет мәжілістеріне қатысады.

Неміс атқару билігінің тетігі Канцлер басқаратын Федерация Үкіметіне шоғырланған. Германия Федеративтік Республикасының парламенті федералдық канцлерді сайлау негізінде федералдық үкіметтің жоғары билігін құратын орган болып табылады. ГФР-дің атқарушы билік құрылымы біртұтас федералдық канцлер бағдарлы болып, ГФР-дің Негізгі заңы үкімет басшысын шешуші рөлмен қамтамасыз етіп, канцлер «тең тұлғалардың қатарында бірінші» болып, маңызды мемлекеттік функцияларды атқарады.

Федералдық канцлер (Bundeskanzler) – Германияның Федералдық Үкіметінің басшысы. Оның құзыретіне федералдық министрлерді тағайындау мен мемлекеттік саяси бағытты анықтау кіреді. Федералдық канцлер Бундестагпен 4 жыл мерзімге сайланады, қызметінен сенімсіздік білдіру механизмімен өкілеттік мерзімінен бұрын шеттетілуі мүмкін.

Федералдық Канцлердің негізгі өкілеттері:

– мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындау;

– Үкіметті құру;

– Үкімет жұмысының бағыттарын айқындау;

– министрлердің қызметтік салаларын анықтау.

Федералдық үкіметтің құрылымы үш қағидаттан тұрады:

– канцлерлік қағидаты;

– ведомстволық қағидаты;

– алқалық қағидаты.

Үкімет басшысының жеке басқару қабілеттілігіне, беделіне байланысты канцлерлік қағидат күшті немесе әлсіз болуы мүмкін. Министрлердің дербес басқару мен дербес жауапкершілігі болуы басшылық нұсқау саясаты шеңберінде канцлердің іс-әрекетін шектейді – канцлер министрлік шенеуніктеріне министрден тыс тура нұсқау беріп, «министрлік ішінде билік жүргізе алмайды».

Министрлер арасында келіспеушілік болған жағдайда оны канцлер емес, министрлер кабинеті шешеді. Алқалық қағидаттың жүзеге

асырылуы (барлық маңызды мәселелер бойынша кабинетте талқылау және дауысқа салу) федералдық канцлердің басқарушы рөліне байланысты.

ГФР-дің әкімшілік іс-әрекеті есеп палатасы (қаржы құралдарын тиісті пайдалану мен шығыстарды бақылау бойынша тәуелсіз мемлекеттік орган) және азаматтардың мүдделерін мемлекеттен қорғауға міндетті әкімшілік юрисдикция жүйесінің бақылауында болады.

Бюрократиялық корпус (әсіресе заң факультеттерінен рекрутталған жоғары лауазымды шенеуніктер) конституция бойынша консервативті пруссиялық дәстүрге сүйене отырып, кәсіби шенеунік қағидат кепілдіктеріне мұрагер болды. Бұл шенеуніктер жүйесінің икемділігі мен оңтайлығын қиындатып, іскерліктен еңбек өтілін маңызды санап, іскер аутсайдерлерге жоғары көтерілуге мүмкіндік бермейді.

Басқаруды ұйымдастыру жер міндетіне қарайды. Федералдық министрліктердің әкімшілік аппараты болмағандықтан, шешімді жүзеге асыруда жер басқармасы қызметін пайдаланады. Федерация нұсқау немесе тапсырма бере отырып, олардың заң ережелерін жүзеге асыру үшін өкім шығаруына ықпал жасайды.

ГФР-дің мемлекеттік басқару субъектілері:

– мемлекет – федерация және ведомстволары арқылы мемлекеттік басқаруды жүзеге асырып, атқару билігінің органы болып табылатын федерация субъектілері;

– жергілікті басқару органдары – құқық қабілетті мекемелер, корпорациялар және жария құқық қорлары. Бұл субъектілер мемлекеттік басқаруды жүзеге асырады, яғни мемлекет оларға өзінің өкілеттерінің белгілі бір бөлігін тапсырады. Атқарушы билік органдары мемлекет атынан мемлекеттік басқаруды атқарады;

– мемлекеттік басқарудың ерекше субъектісі – белиене, мемлекеттік өкілеттерді жүзеге асыруға сенім білдірілген жеке тұлға (жеке құқықтың жеке тұлғалары мен заңды тұлғалары). Ол мемлекеттік басқаруды жүзеге асыра отырып, іс-әрекетті мемлекеттің атынан емес, өзінің атынан атқарады; оған мемлекеттік өкілеттер заңмен немесе субъектінің заңды өкілеттері негізінде беріледі. Белиене мемлекет тарапынан бақылануға міндетті және өз құзыреті шеңберінде басқару актілерін қабылдауға құқылы.

– мемлекеттік басқару субъектілері – округ пен қауымдар жария құқықтың корпорациялары (муниципалитет бірліктері), яғни өкілденген биліктің иегерлері болып табылады: мемлекет пен жария

құқықтың заңды тұлғаларына ұқсас міндеттер берілгенмен, аумақтық тәуелсіздікке ие.

ГФР-дің аумақтық мемлекеттік басқару функциялары бірнеше деңгейде жүзеге асырылады. Барлық жерлердің мемлекеттік (жер) әкімшілігінің төменгі ұйымдастыру деңгейі аудан болып табылады. Атқарушы билік басшысы – ландрат немесе директор – аудандағы мемлекеттік әкімшілік басшысының міндетін орындайды. Оған бағынысты аудан әкімшілігі жергілікті бірлестік ретінде мемлекеттік әкімшілік пен аудандық әкімшіліктің функцияларын атқарады.

Барлық жерлерде басқарушы округтер құрылған. Округ – шартты аумақтық бірлік. Жер үкіметі округ басқарушысын тағайындайды, ол округ әкімшілігін басқарады. Округ әкімшілігі округ аумағында мемлекеттің салалық қызметінің іс-әрекетін үйлестіреді: оның басты функциясы округ көлеміндегі аумақтық жоспарлауды жүзеге асыру болып табылады. Аудан деңгейінде және басқару округі деңгейінде тиісті министрліктерге бағынатын салалық басқару органдары бар. Олардың іс-әрекетін округ басқарушысы немесе ландрат (аудан директоры) үйлестіреді. Мемлекеттік басқару мәселелері бойынша ландрат округ басқарушысына бағынады.

2.3. Германия Федеративтік Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі

Германия Конституциясы жергілікті өзін-өзі басқару мен жергілікті билік органдарының негізгі құқықтарына кепілдік береді. Қауымдар жергілікті өзін-өзі басқару базасының бірлігі болып, селолық қоныс-мекен немесе бірнеше қоныс-мекен жиынтығы қауым бола алады.

Қауым ретінде саналудың басты шарты – барлық жер Конституциялары қарастырған өкілдік және атқарушы билік органдарының бөлек іс-әрекет атқаруы болып табылады. Қауымдардың билік органдары өкілдік орган үшін тура, тең және жалпы сайлау жолымен құрылады. Жергілікті басқару органдардың құрылымы мен қызмет атқаруы жер қабылдаған үлгі түрлеріне байланысты:

– ірі қауымдарда аумақ бірнеше округке бөлінеді. Қалалық округті басқарушы басқару органы тағайындалған тұлға мен шенеуніктерден тұратын басқарма немесе кеңес болып табылады, оны қауым кеңесімен тағайындалған бургомистр басқарады;

– басқарма округ аумағында қауымның кеңесі немесе атқарушы билігі өкілдеген өкілеттерді (өте қарапайым) атқарады және кеңесші орган болып, өзінің іс-әрекетінде қауымның атқарушы билік басшысына бағынады;

– жер немесе бірнеше қоныс-мекендерден тұратын селолық қауымдарда төраға басқаратын селолық кеңестерді ұйымдастыру мүмкін. Кеңес мүшелері халықпен сайланады, өкілеттері қалалық округ кеңестерінің тиісті өкілеттеріне ұқсас болады.

ГФР-де атқарушы билік өкілеттерін өкілдеу дамыған:

– өкілеттердің басым бөлігі қауымдарға жерлермен өкілденеді;
– өкілдеу атқарушы билік басшысының пайдасына шешіледі;
– қауым кеңесінің өкілеттерді орындауға және бақылауға ешқандай қатысы болмайды;

– мемлекеттен бөлінетін қаржы құралдары бюджетте белгіленеді.

Жергілікті бірлестіктердің кірісі салық және алым, мемлекеттік трансферт, экономикалық іс-әрекет кірістерінен, көрсетілген қызметке ақы алу есебінен, қауымның жеке салықтары, жер салығы мен кәсіпшілік салығынан құралады. Аудандардың айрықша жеке салықтары болмайды, бірақ федералды Конституцияға сәйкес жер аудандарды қаржыландыру көздерімен қамтамасыз етуге міндетті. Құзыреттерді тиімді жүзеге асыруға бағытталған қауымдардың өзаралық дәстүрлі әріптестігі германдық жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің ерекшелігі болып табылады.

ГФР-дің барлық аумақтарында қолданылатын бірнеше әріптестік формалары бар:

– жария-құқықтық келісім бірнеше қауымдар арасында жасасқан келісімшартқа сүйенеді. Келісімшарт шегінде құзыреттердің бір бөлігі тиісті қаржыландыру тапсырылған қауымға өкілденеді, аталған әріптестік объектісі қала мен селолық қауымдар арасында қолданылады;

– қауымдар бірлестігі жер заңына негізделіп, ерікті немесе міндетті болады. Бұл әріптестік объектісі нақты мәселені шешуді қарастырып, бірлестік қауым-қатысушының кеңес депутаттарының өкілдік органымен басқарылады;

– қауымдар қоғамдастығы кіші қауымдар әріптестігінің кең тараған түрі. Қоғамдастық қауымдар бірлестігінің кеңейтілген объектісі: құрылымы ұқсас болғанмен, қауым-қатысушылар қоғамдастыққа функциялардың басым санын өкілдей алады;

– қала және округ бірлестігі заң шығару жолымен бір тарапты тәртіп негізінде құрылады. Әріптестіктің міндеті – ірі қалалық орталықтар мен округтер үшін біртұтас басқару органын құру. Бірлестіктің іс-әрекетін төраға мен өкілдеу органы басқарады.

Қауымдар институционалды кепілдік шеңберінде төмендегі егеменді құқықтарды жүзеге асырады:

– өзін-өзі әкімшілендіру: кадрлар (қызметкерлерді жұмысқа қабылдау және қызмет бабы бойынша жоғарылату) мен ұйымдастырушылық (дербес органдарды құру және ұйымдық құрылымын анықтау) мәселелерді шешуде дербестілікті, заңды бұзбаса, федералдық және жерлер үкіметтерінің нұсқауынсыз билік ету құқығын білдіреді;

– жалпы өкілеттілік: егер салық салу және қаржы мәселелерін дербес шешу, қауым аумақтарын жоспарлау мен пайдалану дербестігіне негізделіп, басқа биліктің құзыретіне кірмейтін болса, қауымның аумағындағы барлық іс-әрекеттерге жауаптылықты қарастырады;

– қолданбалы заң күшіне ие нормативтік актілерді шығару.

Институционалды кепілдіктер «нақты салық кепілдігінен», яғни ГФР-дің Конституциясында бекітілген мемлекеттік салықтардың бөлігін қауымдарға аудару ережесінен тұрып, қауымдардың салықтық қарым-қатынастарын реттейді.

Мемлекеттің орталық органдары, билік органдары мен федералдық жерлер басқармасының жергілікті өзін-өзі басқару мәселелеріне қол сұққан жағдайда қауымдарға Конституциялық сот арқылы наразылық келтіру құқығы берілген.

Мамандар құқық қорғау конституциялық-соттық кепілдіктерінің екі ерекшелігіне назар аударады.

Біріншіден, Федерацияның федералдық заңдар негізінде қабылданып, жергілікті өзін-өзі басқару құқығының бұзылуына соқтырған әрбір шешімді шағымдау әкімшілік талап қою жолымен жүзеге асырылады. Бұл жағдайда шағымдалған шешімді қабылдаған заңдардың конституциялық сәйкестігіне тексеру жүргізіледі. Егер әкімшілік сот инстанциясы заңды конституцияға қарсы деп ұйғарса, заңның күшін тоқтатып, істі Конституциялық сотқа тапсырады.

Екіншіден, қауымның өкілеттерін басқа инстанцияларға тапсыру (немесе оларды қысқарту) қауымның объектісі, құрылымы мен ерекшелігін өзгертуді қажет мөлшерде жүргізбеу туралы ескертпе арнаулы алдын ала келісіледі. Жер құқығында жергілікті басқару органдарының

іс-әрекеті конституциямен, 6 орындық басқару ережелерімен, жеке заңдармен реттеледі.

Жер – өзін-өзі басқару органдары нормативтік актілер шеңберінде басқарушы іс-әрекетті жүзеге асыратын біртұтас сатыластықты білдіреді. Бірақ өзін-өзі басқаруды мемлекеттік басқарудың бөлігі ретінде ғана түсінетін дәстүрлі неміс құқығы жергілікті билік органдарының жария басқарудың жалпы функцияларын жүзеге асыратындығын ғана көрсетеді. Сондықтан жергілікті өкілеттер табиғатының өзгешелігі шартты болып табылады.

Германияның жергілікті өзін-өзі басқару органдары

Қауымдар (Gemeinden) өзін-өзі басқару органдарының базалық бірлестігі болып саналады. Қауым болудың міндетті шарты қалалық, селолық қоныс мекендерінің жиынтығы болумен қатар, өкілдеу және атқарушы билік органдарының бөлек іс-әрекет атқара алуы; қауымның билік органдарының жалпы сайлау жолымен құрылуы:

– кішігірім қауымдарда өкілдеу органының рөлін тұрғындардың жиналысы орындайды;

– көп жерлерде бір кезеңнен тұратын құпия тізімде барабар жүйесі қолданылады (Гессен, Рейнланд–Пфальц, Саар, Бременхафен);

– осыған ұқсас, бірақ ашық тізімді сайлау жүйесі төменгі Саксония, Баден–Вюртемберг, Солтүстік Рейн–Вестфалияда қабылданған;

– Шлезвиг–Гольштейн мен Баварияда тізім бойынша барабар дауыс беру кумулятивті вотум және мажоритарлы сипаттылықпен толықтырылған;

– Кеңес өкілеттерінің мерзімі 4 жылдан (Гессен) 6 жылға дейін (Бавария) созылады;

– сайлау құқығына ұлттық және жерлер сайлауындағы шектеулер тән;

– сайлау өткізілетін билік органдарының қызметкерлері судьяға кандидат бола алмайды.

Магистрат үлгісі (Magistratsverfassung). Гессен, Шлезвиг–Гольштейн, Рейнланд–Пфальц қалалары мен Бременхафенде (Бремен округы) қабылданған.

Жалпы сайлау жолымен сайланған кеңес өз құрамынан кеңес төрағасын (Stadtverordnetenenvorsteher немесе Stadtpräsident) сайлайды.

Кеңес төрағасы мәжілістерге төрағалық жасап, күн тәртібін даярлайды. Кеңес дауыс беру жолымен кәсіпқой басқарушылар арасынан атқарушы орган алқасы – Магистратты 6–12 жыл кезеңге тағайындайды.

Магистрат атқарушы орган алқасы ретінде:

– сот, азаматтар, билік органдарымен қарым-қатынас жасауда қауымды өкілдейді;

– кеңестің шешімін даярлайды және орындайды (оның ішінде бюджетті);

– қауымның әкімшілігін басқарады.

Магистраттың барлық шешімдері дауыс беру жолымен қабылданады. Кеңес магистратты басқарушы бургомистрді тағайындайды. Бургомистр:

– магистрат мәжілістеріне төрағалық етеді;

– кеңесте магистратты өкілдейді;

– магистратта шешуші дауысқа ие болады.

Кеңес магистрат мүшелеріне қауым құзыреті мен әкімшілік қызмет құрылымына сәйкес жеке жұмысты тапсырып, іс-әрекет саласын бөліп береді, бургомистр магистрат мүшелеріне іс-әрекет саласын таратқанымен кеңес атқаратын бөлісуге араласуға құқықсыз.

Неміс жерлеріндегі муниципалитеттің ұйымдастырылу құрылымы (магистрат жүйесі)



Кеңес төрағасы муниципалитет кеңесін сайлап, оған жетекшілік жасайды.

Муниципалитет кеңесі магистратты (алқалы орган) сайлайды – бургомистрді (мэр), магистрат мүшелерін тағайындайды.

Муниципалитет кеңесі комиссияларды құрады (дайындық жұмыстары, шешім жобалары).

Бургомистр, магистрат мүшелері әкімшілік қызметті басқарады.

Қауым кеңесі өзінің құрамынан бургомистрді немесе обер-бургомистрді сайлайды.

Бургомистр қауым мәжілістеріне төрағалық етеді және өкілдеу міндеттерін атқарады.

Кеңес 6–12 жыл мерзімге қауым директоры (Gemeindedirektor) немесе қалалық директор (Stadtdirektor) лауазымына кәсіпқой басқарушыны тағайындайды.

Ірі қалаларда кеңес директор орынбасарларын тағайындайды.

Қауымның директоры әкімшілікті басқарып, кеңес шешімдерін даярлайды.

Қабылданған шешімдердің заңдылығын бақылаудың қатаң жүйесі жүзеге асырылады:

– кеңес директордың шешіміне (өкілденген мемлекеттік өкілеттерден басқа) наразылық білдіріп, оның күшін жоюға құқылы;

– бургомистр директордың шешіміне наразылық білдіруге (кеңеске өтініш беру), кеңес шешіміне (вето) наразылық білдіруге құқылы;

– директор кеңестің заңсыз шешіміне наразылық білдіруге құқылы.

Төменгі Саксонияда қауымның директоры, директордың орынбасарлары, сайланған кеңес мүшелерінен тұратын әкімшілік комитет (Verwaltungsausschuss) басқару органы құрылады. Комитет арнайы мәселелер бойынша шешім даярлайды, кеңес шешімі ретінде орындалатын мәселелер бойынша қаулы қабылдайды.

Бургомистр үлгісі (Bürgermeisterverfassung). Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың бұл үлгісі Рейнланд-Пфальц, Саар мен Шлезвиг-Гольштейн селолық қауымдарында кең тараған.

Кеңес өзінің құрамынан қауымның кеңес төрағасы мен атқарушы билік басшысы бургомистрді (обер-бургомистрді) сайлайды.

Кеңес кәсіпқой басқарушылар мен өз құрамынан бургомистр кіретін басқарманы тағайындайды.

Басқарма міндеттеріне кеңестің шешімдерін даярлау, қауымдық әкімшілікті-бургомистр жетекшілігімен басқару болып табылады.

Бургомистр мен кеңес бір-бірінің шешімдеріне наразылық білдіруге құқылы, бургомистрге veto, тыйым салу құқығы берілген.

Оңтүстік германдық үлгі (Süddeutsche Ratsverfassung). Бұл үлгі Бавария, Саксония, Баден-Вюртемберг және бұрынғы ГДР жерлерінде кең тараған.

Бургомистр (обер-бургомистр) жалпы, тура дауыс беру жолымен сайланады. Екінші турға қатысу үшін екі кезеңнен тұратын мажоритарлы жүйе қолданылады.

Бургомистр атқарушы билік басшысы мен кеңес төрағасы міндетін қоса атқарып, қауымды өкілдейді.

Кеңес өзінің мүшелері немесе шенеуніктер құрамынан басқарма немесе басқа алқалы органды құрады. Баден-Вюртембергте бургомистр 8 жылға сайланады (кеңес өкілеттері 5 жыл), басқа жерлерде бургомистр мен кеңес өкілеттерінің мерзімі бірдей.

Қауымдардың сипаты билік институттарының ұйымдары қабылдаған үлгіден тәуелсіз:

– ірі қауымдарда (Großgemeinden немесе Großstädte) аумақ бірнеше округтерге бөлінуі мүмкін;

– қалалық округтің басқару органы тағайындалған тұлғалар мен шенеуніктерден тұратын басқарма немесе кеңес болып табылады;

– округ кеңесімен тағайындалған бургомистр округті басқарады.

Кеңес мүшелері қауым кеңесімен тағайындалады. Округтік кеңестегі партияның өкілдігі қауым кеңесіндегі өкілдікке тең болуы қажет. Басқарма округ аумағында кеңес немесе қауымның атқарушы билігі өкілдеген өкілеттерді орындайды және кеңесшілік орган болып табылады; іс-әрекетті орындау барысында қауымның атқарушы билігіне бағынады.

Төраға бірнеше тұрғын бекеттерінен тұратын селолық қауымдарда селолық кеңесті ұйымдастырады. Кеңес мүшелері халықпен сайланады, өкілеттері қалалық округтердің өкілеттеріне ұқсас болады.

Федеративтік Германия Республикасында атқарушы билік өкілеттерін өкілдеу кең тараған:

– өкілеттердің көпшілігі қауымдарға жер тарапынан өкілденеді;

– өкілдеу әрқашан атқарушы билік басшысының пайдасына шешіледі;

– қауым кеңесінің өкілеттерді атқаруға немесе бақылауға қатысы болмайды;

– мемлекет арнайы бөлген қаржы құралдары бюджеттің қорғалған баптарында белгіленеді.

Аудан, қала-аудан. Басқару және дәстүрлі неміс құқығында (Kreis немесе Landkreis) аудан қауымдар бірлестіктері ретінде қарастырылады, бұл қаржыландыру әдісі мен депутаттар құрамына ықпал жасайды.

Аудандарда сайланбалы органдар болады, аудан заңды тұлға болып табылады, заңмен бекітілген құзыреттерге иегер, жергілікті өзін-өзі басқарудың дербес деңгейін қалыптастыра алады. 1970 жылғы реформа біріктіру әдісімен аудандардың санын қысқартты.

Өзінің құрамына аудандармен қатар бірнеше қауымдарды ендіретін қала-аудандар (Stadtkreis немесе kreisfreie Stadt) бар. Бұл тұрғындарға қауымның және ауданның құзыреттері тән, біртұтас басқару органдары, ірі (50000 немесе 100000 тұрғындары бар) қалалық орталықтар.

Аудан жиналыстары (Kreistag немесе Landkreistag) жерге байланысты әр түрлі жүйе бойынша сайланады: бір кезеңнен тұратын кумулятивті вотумды мажоритарлық жүйе (Баден-Вюртемберг) мен тізім бойынша қатаң барабар жүйе (Гессен) қатар жүреді.

Жиналыс өкілеттері 4-6 жыл. Ауданның атқарушы билік құрылымы мен жиналыстың қарым-қатынасы географиялық тұрақтылық пен қауымдық билік органдарын ұйымдастыру үлгілерімен ұқсас. Қауымдық деңгейден айырмашылығы: ауданның атқарушы билік басшысы мемлекеттік әкімшілікті басқарады.

Комитет жүйесі (Kreisausschuss Verfassung – Гессен және Шлезвиг-Гольштейн). Аудан жиналысы алқалы атқарушы органды – аудан комитетін (Kreisrat Kreisausschuss) құрады. Шлезвиг-Гольштейнде ол жиналыс құрамынан қалыптастырылады, Гессенде бір уақытта жиналыс пен комитет мүшесі болуға тыйым салынған. Комитет өкілетінің мерзімі – 6 жыл.

Ландрат жүйесі (Landratsverfassung-Рейнланд-Пфальц және Саар жерлері).

Ауданның атқарушы билік органының басшысы – ландрат. Оны төрағасы мемлекеттік шенеунік болып табылатын аудан жиналысының ұсынуымен жер үкіметі тағайындайды. Баден-Вюртемберг жерінде осы жүйе қолданылады.

Аудандық жиналыстың төрағасы, атқарушы билік басшысы ландрат аудан жиналысымен 8 жылға сайланады. Жер ішкі істер министрлігі кандидаттарды іріктеуге қатысады. Жиналыс министрлікке үш үміткерден тұратын тізімді ұсынып, бекітілген соң дауыс береді.

Ландрат орынбасары мемлекеттік шенеунік болғандықтан, оны ландрат келісімімен жер министрлігі тағайындайды. Ландрат аудан шенеунігі болып табылады.

Оңтүстік герман жүйесі (Süddeutsche Kreistagsverfassung Бавария). Ландрат – жалпы тура халық сайлауымен 6 жылға сайланатын атқарушы биліктің басшысы. Ол аудан шенеунігі және жиналыс төрағасы.

Директор жүйесі (Direktorial Verfassung – Төменгі Саксония, Солтүстік Рейн-Вестфалия). Жиналыспен 10 немесе 12 жыл мерзімге сайланатын аудан директоры (Oberkreisdirektor) атқарушы биліктің басшысы болып табылады. Вестфалияда жиналыспен сайланған директор жер үкіметімен бекітіледі.

Қала-мемлекеттер. Үш аумақтық бірлік – Бремен, Гамбург және Берлин агломерациялары бір басқару деңгейінде үш қоғамдастық түрінің өкілеттерін шоғырландырған – қауым және жер (яғни, федерация субъекті) мәртебесіне ие. Неміс құқығында бұл қалалар қала-мемлекеттер (Stadtstaaten) деп аталады.

Құзыреттері мен атқару құралдары

Құзыреттің таратылуы.

Неміс заңгерлері құқықтық реттеу деңгейіне қарай өзін-өзі басқарушы қоғамдастықтардың өкілеттіктерін үш деңгейге бөледі:

- жалпы құзырет қағидаттарына негізделетін жеке өкілеттер;
- орындалуы заңмен ұйғарылған міндетті өкілеттер;
- өкілденген өкілеттер.

Міндетті және міндетті емес өкілеттер жеке өкілеттер болып табылады: өзін-өзі басқару органдарына жүзеге асырудың ерекше құқықтары мен орындау жауапкершілігі берілген. Міндетті және факультативті өкілеттердің айырмашылығы: міндетті өкілеттердің мазмұны жер конституциясында, басқа да нормативтік актілерде берілген, оларды орындамау немесе тиісті емес орындау соттық және әкімшілік жауаптылыққа соқтырады.

Қауымдардың жеке салығын екі негізгі салық түрі құрайды: жер салығы және кәсіпшілік салық (кәсіпкерлік іс-әрекет және жеке тәжірибе салығы). Тұлға және заңды тұлға салықтың екі түрін де төлей алады. Бұл салықтарды тек қауым жинайды, салық ставкасын қауым кеңесі бекітеді. Кәсіпкерлік қызмет табыстарына, азаматтардың басқа табыстарына салық салу кәсіпшілік салықтың базасын құрайды. Заң қауымдарға тұтыну салығы мен алымын енгізуге рұқсат береді. Алым бірнеше түрлерге бөлінеді:

- спирт өнімдерін құю құқығы алымы;
- лицензиялы аңшылық пен балық аулау алымы;
- өртке қарсы күзетті қамтамасыз ету мақсатты алымы;
- екінші тұрғын үй алымы;

Жер мемлекеттік (жер) салығы болып табылатын жылжымайтын мүліктен алынатын салықтың бөлігін немесе барлық көлемін аудандарға тапсырады. Неміс жария басқару жүйесінде және жергілікті басқаруда қаржылық теңдестіру аса маңызды рөл атқарады. Теңдестіру қағидатына сәйкес әрбір неміс тұрғылықты мекенжайынан тәуелсіз жария басқару билігінің органдарымен қызметпен қамтылуға құқылы. Теңдестіру процедурасы құралдардың келесі орын ауыстыруынан тұрады:

- қауымдар федералдық және жер теңдестіру қорына кәсіпшілік салықтың тепе-тең бөлігін аударады (15 пайызға дейін);
- қауымдар құрамындағы аудандардың бюджетіне аудандық жарна (Kreisumlage) аударады;
- теңдестіру қорына түсетін мемлекеттік табыс салығының 15 пайызы қауымдар арасында бөлінеді;
- жер теңдестіру қорын пайдалана отырып, қауымдар мен аудандарға жалпы дотацияны (трансферттің 3/4) немесе мақсаттық субвенцияны (трансферттің 1/4) бағыттайды;
- федерация жерлерге жергілікті қоғамдастықтарға арналған мақсаттық субвенция бере алады;
- жер қауымдарға немесе аудандарға бір немесе бірнеше жер салығы түсімдерін тапсыра алады.

Құзыреттерді атқаруды ұйымдастыру

Бірлескен басқару

Еңбек қоғамдастығы (kommunale Arbeitsgemeinschaft) заңды тұлға емес. Бұл бірлестіктің негізгі міндеті – қоғамдастыққа заңды тұлға мәртебесі берілмей, өкілеттері мен қаржысының болмауына байланысты бірлескен жобаларды даярлау мен үйлестіру болып табылады. Қоғамдастықтың іс-әрекетін әр қауымнан екі өкіл кіретін комитет басқарады (оның ішінде бургомистр).

Жария-құқықтық келісім (öffentlich-rechtlicher Vertrag) қауымдар арасында жасасқан келісімшартқа негізделеді. Бұл әріптестік

түрі қала және қалаға жақын орналасқан селолық қауымдар арасында қолданылады.

Қауымдар бірлестігі (Zweckverband) жер заңы негізінде құрылып, ерікті немесе міндетті болады. Бұл әріптестік объектісі нақты бір функцияны атқаруды қарастырып, бірлестікке қатысушы қауым кеңестерінің депутаттарынан тұратын өкілдік органымен басқарылады.

Қауымдар қоғамдастығы (Verwaltungsgemeinschaft, Samtgemeind, Ämter Verbandsgemeinde әртүрлі жерлерде) кішігірім қауымдар арасындағы әріптестіктің түрі. Қоғамдастықтың жеке әкімшілігі болмайды, іс-әрекетінде қауым қатысушының әкімшілігіне сүйенеді.

Қала және округ бірлестігі (Nachbarschaftsverbände) бір тарапты заңнамалық жолмен қалыптастырылады. Бұл әріптестік объектінің міндеті—ірі қалалар орталығы мен оның округтерін басқару үшін біртұтас басқару органдарын құру.

Бірлестікті төраға мен өкілдеу басқарады (күру ерекшеліктері түрлі жерлерде өзгеше). Әр жерлерде өздерінің ерекше әріптестік формалары қалыптасқан. Мысалы, Баден-Вюртембергте бір адамды бірнеше қауымның бургомистрі лауазымына сайлау мүмкіндігі қарастырылған. Сайлау әрбір қауымда тәуелсіз өтеді; өкілеттік мерзімдері де бір-бірімен байланыссыз.

Бургомистрге қауымның іс-әрекетін үйлестірудің қосымша мүмкіндіктері берілген. Баден-Вюртемберг жерінде мүшелері аудан болып табылатын 11 аймақтық бірлестік (Regionalverbände) бар. Аймақтық бірлестіктер міндетіне аумақты жоспарлау мен жайластыру, жерлерді дамыту бағдарламаларына сәйкес экономикалық дамыту кіреді.

Бірлестікті жиналыс сайлаған басшы және қауымдар мен аудандар өкілдерінен тұратын жиналыс басқарады. Бірлестік органдарының шешімдері аудан мен қауымдар үшін міндетті.

Тура мемлекеттік басқару және бақылау. Аумақтық мемлекеттік басқару функциялары ГФР-де бірнеше деңгейде жүзеге асырылады. Барлық жерлерде мемлекеттік (жер) әкімшілікті ұйымдастырудың төменгі деңгейі аудан болып табылады.

Ландрат немесе директор – мемлекеттік әкімшіліктің басшысы, ауданның атқару билігінің басшысы болады.

Мемлекеттік әкімшіліктің басшысына бағынысты ауданның әкімдігі (Landratsamt) жергілікті қоғамдастықтар ретінде мемлекеттік әкімшілік функциялары мен аудан әкімшілігінің функцияларын атқарады.

Әрбір жерде округ басқарушысы (Regierungspräsident) басқаратын басқару округтері (Regierungsbezirke) құрылған. Округ саны 2 (Гессен) немесе 8 (Төменгі Саксония) болуы мүмкін.

Округ басқарушысын жер үкіметі тағайындайды; ол басқару округі әкімшілігін (Regierungspräsidium) басқарады.

Округ әкімшілігі мемлекеттік салалық қызметтердің іс-әрекеттерін үйлестіреді, оның басты функциясы округ көлемінде аумақтық жоспарлауды жүзеге асыру болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары шешімдерінің заңдылығын бақылау үшін кейбір жерлерде арнаулы бақылау органдары құрылып, жоғары деңгейде мемлекеттік әкімшіліктің жалпы құзыреті жүзеге асырылады.

Қауым іс-әрекетінің заңдылығын ландрат алдында есепті аудандық әкімшілік, аудан іс-әрекетінің заңдылығын округтің әкімшілігі бақылайды. Заңдылықты бақылау тұрақты түрде жүргізілмейді: нормативтік актілерді тексеру бақылау органына қабылданған шешімнің заңдылығы бойынша түскен ақпарат негізінде атқарылады.

Бақылау және құқық санкцияларының іс-шаралары жер заңдарымен реттеледі, жалпы ортақ процедуралардан тұрады:

– шешімді даулау – бақылау органы қолданатын бірінші шара. Шешім қабылдаған өзін-өзі басқару органы шешімнің күшін жоюға келісімі туралы ресми жауап беруге, келіспеген жағдайда толық дәлелдеме келтіруге міндетті;

– өзін-өзі басқару органы қабылдаған шешімнің заңдылығы дәлелденбесе – бақылау органы заңсыз шешімнің күшін жоюды немесе қарсы шешім қабылдауды талап етеді, қабылданатын шара мерзімі нұсқалады;

– өзін-өзі басқару органы бақылау органының шешімін орындамаған жағдайда бақылау органы өзін-өзі басқару органы атынан шешім қабылдайды;

– бақылау органы шектен шыққан жағдайда атқарушы билік басшысын қызметтен босатады (кейбір жерлерде өкілдеу органын таратады), кезектен тыс сайлау мерзіміне дейін өзін-өзі басқару органының функцияларын атқаратын уәкілеттіні тағайындайды.

Бақылау органының іс-әрекеті әкімшілік сотта шағымдалғанмен, іс жүзінде өте сирек кездеседі. Аталған органдар заңдылықты бақылаумен қатар кәсіби бақылауды (Fachaufsicht) да атқарады – бұл мемлекеттік

биліктің өзін-өзі басқару органдарына өкілдеген өкілеттерді орындауға тарайды және орындылық, ұтымдылық пен аталған саладағы мемлекеттік саясатқа сәйкестігі критерийлеріне сүйенеді.

Өзін-өзі басқару органының іс-әрекетін қаржылық бақылау екі түрге бөлінеді: ішкі және сыртқы.

Қаржы операцияларының заңдылығы мен тұрақтылығын жергілікті қоғамдастықтың тексеру басқармасы жүзеге асырады. Оны басқарушы тексеруші жергілікті қызметші тек бургомистрге (атқарушы биліктің басшысы) бағынысты болады.

Тексерушіні лауазымға тағайындау мен лауазымнан босату өкілдеу органының құқығына жатады. Бақылау тұрақты түрде жылдық есеп атқарушы билік басшысына табысталып, өкілдеу органының мәжілісінде қаралады.

Кішігірім қауымдардың тексеру басқармасы болмайды – тексеру функциясын муниципалитет қызметшісінің біріне тапсырады немесе басқа қауымның тексеру басқармасының қызметін пайдаланады.

Бақылау органдары сыртқы қаржылық бақылау-заңдылықты бақылайды. Жерлерде қаржылық бақылауды атқаратын арнаулы басқарма құрылады.

2.4. Германия Федеративтік Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесі

Германияның қазіргі мемлекеттік қызмет моделінің қалыптасуы ұзақ уақыт алып, оның соғысқа дейінгі әкімшілігіне 1728 жылы Фридрих Вильгельм I пруссиялық мемлекеттік қызмет үлгісінің ықпалы зор болды.

Пруссиялық шенеунік әкімшілік үлгісі, біріншіден, тиімділігімен, тұрашылдығымен, мемлекеттік мүдделерді қорғаумен, екіншіден, шығармашылық әлеуетінің төмендігімен және демократияға сенімсіздігімен (бұл Веймар республикасы тағдырын анықтап, шенеуніктердің Үшінші Рейх қызметіне жылдам ауысуына себеп болды) өзгешеленді.

XIX ғ. ашық және демократиялық жеке мемлекеттік қызмет жүйесі қалыптасып, Германияда федеративтік мемлекет пен орталық-сыздандырылған мемлекеттік қызметті құруға негіз болды.

Соғыстан соң пруссиялық бюрократияның іргелі негізі – тәуелсіздік пен партия үстінен басқару жойылды. ГФР мемлекеттік азаматтық қызметтің дамуы саяси партиялардың бағыт беру ықпалы мен са-

яси тағайындау (партиялық «патронаж» қағидаты) институтының кең дамуына негізделді.

1957-1985 жж. мемлекеттік қызмет саласында негізгі нормативтік-құқықтық актілер: федералды шенеуніктер туралы заң 14 шілде 1953 жылы, жаңа редакциясында 27 ақпан 1985 жылы; шенеуніктердің құқықтары туралы шеңберлі заң 1 шілде 1957 жылы, 3 желтоқсан 1998 жылы редакциясында; федерацияда мемлекеттік қызметті өтеу туралы Ереже 15 қараша 1978 жылы, жаңа редакцияда 8 наурыз 1990 жылы; федералды тәртіптік жарна 20 шілде 1967 жылы қабылданды.

Германияның қазіргі мемлекеттік азаматтық қызмет үлгілерінің сипаттары:

- мемлекеттік қызметтегі саяси тағайындалушылардың, әсіресе стратегиялық басқару шешімдерді даярлау процесіндегі жоғары рөлі;

- нормативтік құзыреттері, лауазымды субординациялық қағидаттары бекітілген әрбір басқару деңгейінің (шешімді қабылдау мен орындау бойынша құзыреттері бөлінген) мемлекеттік қызмет жүйесін ұйымдастыру;

- нормативтік бекітілген процедуралар негізінде ішаралық ұйымдастырушылық іс-әрекетті жүзеге асыру;

- жоғары оқу орындарының түлектері арасынан (кадрларды жинақтауда жеке сектордан мемлекеттің басымдылығы зор) мемлекеттік қызмет үшін күрделі, көпбаспалдақты кадрларды іріктеу жүйесі;

- мемлекеттік қызметшінің мәртебесі, танымдық механизмді мен кәсіби этика нормаларының маңыздылығы; құрметті шенеунік институтын құру;

- қызметшінің әлеуметтік және құқықтық қорғау «өмір бойына тағайындалу» кепілдіктерінің жүйесі;

- мансап бойынша жоғарылаудың, қызмет санаты жеңілдіктерінің лауазымға, еңбек өтіліне және еңбекақыға тәуелдігі;

- мемлекеттік қызметте заң мамандарының басымдығы.

Жемқорлықпен күрес жүргізу жүйесі

ГФР-дің мемлекеттік қызметшілеріне арнаулы функцияларын орындауда өздерінің міндеттерін тәуелсіз, турашыл және әділетті атқару жүктелген. Мемлекеттік қызметші қызметтік міндеттерді заңға сәйкес орындауға тиісті және қызметтік өкімнің заңдылығына сенімсіздік білдіру туралы басшысына жедел хабарлауға міндетті.

Егер өкім өз күшінде қалып, қызметшінің сенімсіздігі сейілмесе, жоғары басшыға шағымдануға міндетті. Басшы өкімді өз күшінде өзгертусіз қалдырса, мемлекеттік қызметші бекітілген тәртіпке кайшылық келтірмеу негізінде өкімді орындауға міндетті – өкімді орындауға жазбаша түрде растау берілуі қажет.

ГФР-дің мемлекеттік қызметшісі іс-әрекет процесінде мәлімделген деректерді құпия сақтап, сотта немесе өзінің атынан факт (іс) бойынша рұқсатсыз талап беруге немесе айғақты мәлімдеуге құқықсыз.

БАҚ-қа берілетін мәлімдемені мекеме басқармасы немесе оның уәкілетті қызметшісі беруге құқылы. Мемлекеттік қызметшіге белгілі қылмыстық жазалануға тиісті әрекеттерді жариялау міндеті заңмен бекітілген.

ГФР-дің мемлекеттік қызметшіге қойылатын талаптары мен шектеулері, қызмет бабы бойынша жоғарылату, адамға қадір-қасиетті өмір деңгейін қамтамасыз ету – мемлекеттік еңбекақы, төлемдермен өтеледі. Мемлекеттік қызметші қызметтен тыс басқа жұмысты орындау үшін жоғары қызмет инстанциясынан рұқсат алуы керек.

Рұқсат алуды қажет етпейтін жайттар:

- қамқорлыққа алу;
- ауру немесе дәрменсіз адамды күтіп-бағу;
- өсиет міндеттерін жүзеге асыру;
- еркін кәсіпшілікпен айналысу;
- меншікті мүлікті басқару;
- оқыту;
- мекемелерде және ғылыми институттарда зерттеулер жүргізу.

Мемлекеттік қызметшілер кәсіпкерлік іс-әрекетпен жеке немесе сенімді тұлғалар атынан айналысуға, басқарма немесе бақылау кеңесінде, қоғамның басқа органында, серіктестікте, құқықтық форманың кез келген түрі болып табылатын кәсіпорынның жұмысына қатысуға құқысыз.

Федералдық үкімет мемлекеттік қызметшілердің қоса атқарушылық тәртібіне ұқсас ұйғарымдарды заңды күші бар қаулыларды қабылдау жолымен шығарады. Бұл ұйғарымдарда қандай іс-әрекеттің мемлекеттік қызметке теңдестіретіні, мемлекеттік қызметшінің жанама қызметке сыйақы алу құқығы, рұқсат алу міндеттері анықталады.

– Қызметтік құқық қатынастарды аяқтаған мемлекеттік қызметші бұрынғы қызметімен байланысты іс-әрекетті атқарған жағдайда соңғы жұмыс орнына хабарлауы керек.

– Қызметшінің іс-әрекеті мемлекеттік қызмет мүддесіне залал келтіретін болса, қызметшіге іс-әрекет атқаруға тыйым салынады. Тыйым салуды мемлекеттік қызметшінің жоғарғы инстанциясы қабылдайды, оның күші бес жылдан соң жойылады.

– Мемлекеттік қызметші (федералдық тәртіптік құқық жарнасына сәйкес) өзіне жүктелген міндеттердің орындалмауына кінәлі болса, қызметтік теріс қылық жасаған болып есептеледі. Мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайы туралы жалпы заң мен федералдық қызметшілер туралы заң тәртіптік теріс қылық немесе басқа негіз бойынша қызметтен шығару тәртібін қарастырады.

Германияда өзін-өзі басқару неміс жүйесі муниципалитеттің кең автономиялығымен және жергілікті әкімшілік басшысының маңызды әкімшілік билігімен анықталады. Жергілікті билік органдарының автономиясы өзін-өзі басқарушы еркін қалалар дәстүріне сай федералдық, субфедералдық және жергілікті билік жүйесі негізінде құрылды.

Германияда басқарудың екі деңгейі бар: федерация және жер. Қауымдар жерлер деңгейіне жатады; олардың өзін-өзі билеу құқығына Негізгі заңның 28-бабы кепілдік береді: «Жер, аудан және қауымда халықтың жалпы, тура, еркін, тең және құпия сайлау негізінде құрылған өкілдіктері болуға міндетті». Қауымның жауапкершілігі:

– дербес жауаптылық – қызметкерлерді іріктеу, қызмет бабында жоғарылату, қызметтен босату құқығы;

– қаржылық жауаптылық – кірістері мен шығыстарына билік ету құқығы;

– ұйымдастырушылық жауаптылық – жергілікті шартқа сәйкес ішкі құрылымды реттеу өкілеттігі;

– құқықтық жауаптылық – коммуналдық қаулыларды жариялау құқығы;

– салықтық жауаптылық – баж салығының, өтемің, жарна мен салық мөлшерін ұлғайту құқығы.

Сонымен, федералдық және жер деңгейлерімен қатар, қауым деңгейінде де іс-әрекет атқарылады. Қауымдар аудандық қалалардан бөлек – жер округтерін құрады.

Германияның XX–XXI ғ. ғ. жергілікті басқару реформасы батыс және шығыс жерлерін біріктіру идеясы негізінде дамыды. 1990 ж. өзін-өзі басқарудың әкімшілік-аумақтық және құрылымдық реформасы жүргізіліп,

бұрынғы 189 ауданның орнына 87 аудан құрылып, муниципалды қызметшілер мен жергілікті әкімшілік бөлімшелерінің саны қысқартылып, кеңестерде өкілдіктердің жаңа нормалары бекітілді.

Бранденбург, Саксония, Тюрингия мен Жоғары Померанияда өзін-өзі басқару туралы жердің жаңа заңдары – коммуналдық конституциялар қабылданып, батыс және шығыс жерлерін ұйымдастыру мен басқарудың құқықтық айырмашылықтары біркелкіленді.

Қазіргі кезде Германияның қалалары мен қауымдары өзін-өзі басқарудың бюрократиялық, қымбат емес жаңа формаларын іздестіруде. Тұрғындары бір миллионнан астам Берлин, Мюнхен, Кельн және Гамбург сияқты қалаларда азаматтардың әкімшілікке қолжетімділігін жеңілдететін азаматтық консультациялар бар. Консультация қызметкерлері тұрғындарға қажет мекемені табуға көмектесіп, анықтама материалдарымен жабдықтайды.

Біріккен Германия муниципалды реформаларды жүзеге асыруда екі басты стратегияны қолданды:

– локальды деңгейде әлеуметтік қызмет көрсетуді оңтайландыруға міндеттелген «жаңа менеджеризм»;

– тұрғындардың азаматтық белсенділігін арттыруға бағытталған партиципаторлық демократия.

«Жаңа менеджеризм» тәжірибесімен қатар Германияда төменгі демократияны жетілдіруге бағытталған институционалды қайта құрумен байланысты реформалардың екінші желісі дамыды. Сайлауды өткізу үшін жергілікті халықтың 10-15 пайызын қажет ететін жергілікті референдум институты енгізіліп, референдум шешім қабылдауға қала тұрғындарын тартудың тиімді механизміне айналды. Неміс зерттеушілерінің пікірінше, екі жаңашылдық жергілікті әкімшіліктің жұмысын жақсартты.

Соңғы жылдары өзін-өзі басқару шеңберінде қоршаған орта, баалабақша мен ойын алаңшаларын ұйымдастыру, көлік, мектеп, қала инфрақұрылымы мәселелерін шешуге арналған азаматтық бастамалар қозғалысы дамыды.

Азаматтық бастамалар зардап шеккен адамдардың мүдделерін қорғап, коммуналдық инстанциялар шешіміне ықпал жасайды. Жергілікті азаматтық бастамалар ГФР-дің саяси ландшафтының ажырамас құрамдас бөлігіне айналды, сондықтан іскерлік шешімді қабылдауда қауымның кеңесі немесе оның өкілдері соңғы сөзді айтуға міндетті.

Бавария, Рейланд-Пфальц, Баден-Вюртемберг және Гессен қауымдарында азаматтық аманат келісімі негізінде азаматтар жергілікті деңгейде шешім қабылдауға қатыстырылады. Қауымдар Федералдық және жер парламентінен айрықшаланғанмен, қауым кеңесі мен қалалық кеңеске заң шығару құзыреті берілмеген.

Қауымның өкілдіктері болып табылатын Қалалық кеңес пен қала депутаттарының жиналысы парламент міндеттерін орындайды:

- бюджетті анықтайды;
- қалалық қауылыларды қабылдайды;
- жергілікті заңдарды қабылдайды.

Қалалық кеңестің жұмысы әкімшілікке арналған нұсқаулықтар мен іс-әрекеттерді бақылау шараларымен шектелмейді.

Қалалық кеңес төмендегі шешімдерді қабылдайды:

- бастауыш мектептің құрылысы туралы;
- тазарту ғимараттарының құрылысы туралы;
- концессия беру туралы;
- сатып алу – сату туралы;
- жұмысқа қабылдау туралы;
- шенеуніктерді жұмыстан босату туралы.

Коммуналдық саясатта халық өкілдері сайлаушылар еркінің орындалуына әкімшілік жауапты. Мысалы, Солтүстік Рейн-Вестфалия қауымы жарнасының 28-бабы: «Қауымның кеңесі қауымдық әкімшіліктің барлық іс-әрекетіне жауапты» деп бекіткен.

Германия қалаларының мәдениеті қалалар бастамасы негізінде даму-да. Дәстүрлі театр, мұражай мен кітапхана мекемелеріне кездесу үйлері, жергілікті кинотеатр, балалар мен жастар театры, галерея, мектептер қосылды. Қоғамдық мәдени шығыстардың 60 пайызы қауым есебінен төленеді.

1990 ж. герман қалалары мен қауымдардың қазыналары бастан кешкен кең құрылымдық күйзелістен соң коммуналдық билік коммуналдық төлемдерді көтерді. Қала мен округтер бұл мәселені жекешелендіру есебінен шешеді. Олардың арасынан мына шараларды атап өтуге болады:

- баж салығы мен жарналарды көтеру;
- тұрғындарға жарық пен канализация төлемін көтеру;
- ұсақ және ірі айыппұл түрлерін енгізу;
- бос аумақтарға құрылыс жүргізуге төлемдерді көтеру;
- жүргіншілер жолын абаттандыруға төлем алу.

Қауым төлеуге міндетті төлемдердің көлемін, іс-әрекет шараларын реттейтін қауылыларды жариялауға міндетті. Өндірістік аудандар үшін негізгі салық немесе кәсіпшілік салық қаржы арқауы болып табылады.

Барлық жергілікті кәсіпорындардан кәсіпшілік салық табыс көлемі мен капиталға байланысты төлем – салық ставкасы жиналады. Қауымдарға табыс салығынан үлес беріледі.

Германияның бірінші коммуналдық бірлестігі Германия қалаларының конгресімен өкілденеді. Германия конгресі президентінің герман қауымының өкілі ретіндегі мақсаты – «әртүрлі ұлт пен алуан түрлі мәдениет өкілдері сыйластықта өмір сүретін еуропалық қаланы құру».

Германия қалаларының конгресіне Берлин, Бремен және Гамбург қала-мемлекеттер, аудандық маңызы бар қалалар мен ауданға бағынысты қалалар кіреді.

Оның негізгі басымдықтарының қатарына – қала мүддесін қорғау және федералдық үкімет, бундестагпен байланысты өкілдеу жатады. Германия конгресінің жарнасы федерацияға заң шығаруға қатысуға кепілдік береді.

Германияның екінші коммуналдық бірлігі қауымдар мен қалалардың Германдық одағы деп аталады. Бұл бірлестік аудандық бағынысты қауымдардың, облыс шет аумақтарының, федералдық және жер саясаты деңгейіндегі селолық аймақтардың мүдделерін қорғайды.

Бірінші әлем соғысынан кейін коммуналдық бірліктердің үшінші бірлестігі жер округтерінің Герман конгресі құрылды.

Жер округтері өзін-өзі басқарушы корпорациялар-федерацияның барлық аумағында қала-мемлекет және аудандық маңызды, тұрғындары 25 мыңнан 100 мыңға дейін жететін қалалардан тыс төмен әкімшілік орган сапасында іс-әрекет атқарады. Әрбір округтік құрылым жер қауымының жарнасына сәйкестендірілген.

Қауымдар мен қалалардың Герман одағының жоғарғы органы – мүшелердің жиналысы болып табылады.

Онан кейінгі орган бас комиссия мен президиум, ал барлық коммуналдық одақтарды Президент басқарады.

Қазіргі уақытта 90 қала, қауымдар мен округтер «Болашақ коммуна бірлестігі» одағына бірлескен.

Барлық ұмтылыстардың мақсаты – «New Public Management» жүзеге асыру: қала міндеттерді өз күшімен шешуге тиісті емес, бірақ оларды жеке кәсіпорындардың шешуіне кепілдік беруге тиісті.

Қала кеңесі бақылау кеңесі ретінде таңдаған басқарманың төрт мүшесі келесі салаларға жауап береді:

- құқық пен қоғамдық тәртіп;
- жоспарлау;
- құрылыс пен қоршаған орта;
- әлеуметтік сала мен жастармен жұмыс жүргізу;
- мәдениет және экономика.

Басқарма мүшесінің жетекшілігімен бөлімшелердің бюджетіне, кадрлар құрамына, ұйымдастырылуына, іс-әрекетті жобалау мен қалыптастыруға ықпал жасалады, яғни, құруға, кеңейтуге және жоюға.

Қала тұрғындарының әкімшілік өкілдерге сұраныстарын жеткізу мақсатында «Болашақ қалаларында» аудандық қызмет көрсету бюролары ашылды. Мұнда азаматтар кез келген мәселе бойынша бюро қызметкерлеріне талап арыз бере алады. Әкімшілік даулы мәселені шешіп, келтірілген залал орнын толтыруға міндетті.

Реформаның ақырғы мақсаты – азаматтарға әкімшілік тарапынан кепілдік берілген қызметті көрсету және келісімшарт негізінде бекітілген менеджментке қол жеткізу.

2.5. Германия Федеративтік Республикасының әкімшілік реформалары

Германияның әкімшілік реформаларының батыс және шығыс жерлерін біріктіру толқынында өткендігі себепті билік федералдық деңгейде біріктіру мәселесімен айналысты. Реформалаудың әкімшілік бағыты шенеунік еңбегінің қайтарымын күшейту (сыйақы көмегімен) мәселесі шегінен аспады. Германия ұтымды басқарудың веберлік тұжырымдамасынан бас тартпай, мемлекеттік қызметшіні ерекше «экономикалық адам» ретінде есептемегенімен, оны әлемдік әкімшілік реформалардан тыс қалды деуге болмайды. 1980 жылдары мемлекетте жекешелендіру, қайта реттеу мен басқа да нарықтық сипатты басқару акциялары жүзеге асырылып, жергілікті өзін-өзі басқару (жартылай жер деңгейін) деңгейін қамтыды.

Орталықтың әкімшілік конституциялық реформасы федералдық канцлер Г. Шредердің (1998-2005) басқару кезінде өтті; оның мақсаты халық үшін «айқындылықты» және партиялық конъюнктурадан тәуелділікті кемітуді қарастыратын саяси процестерді оңтайландыру болды.

Реформа орталық пен федерация субъектілері арасындағы өкілеттерді бөлуге, бундестаг пен бундесрат арасында заң шығару құзыреттерінің шегін анықтауға, мемлекеттің жалпы іс-әрекетке қабілеттілігін жоғарылатуға міндетті болды.

Әкімшілік реформаның негізгі бағыттары келесі салаларды қамтыды:

Білім беру. Білім беру саласының мәселелері (жоғары білімді қоса отырып) жер құзыретінің мәніне айналды, оларға федералдық бюджеттен қаржы құралдары аударылып, қаржыны мақсатсыз пайдалануға жол бермеді. Федерация жер келісімімен ғылыми зерттеулерді қаржыландыру құқығына ие болды.

Табысты бөлу. Федералдық заң шығару органдары өзін-өзі басқару органдарынан қосымша материалдық шығындарды талап ететін міндеттерді қалалар мен қауымдарға міндеттей алмайды. Федералдық заң жердің заң шығару құзыретіне араласқан жағдайда (жер заңнамаларына қарама-қайшы), заң бундесрат тарапынан мақұлдандуды талап етеді.

Қоршаған ортаны қорғау. Федерация белгілі заңнаманы даярлай алғанымен, жер жеке шешімді қабылдауға құқылы. Сонымен қатар, заң қабылдауда Еуропа Кеңесінің қоршаған ортаны қорғау туралы нормативтік актілері ескерілуі керек.

Бюджет. «ЕС үлгісі бойынша тұрақтылық пакт» кіріспесін енгізу. Жердің қарыз мәселелері бойынша қарыз санкцияларының 65 пайызы федерацияға, 35 пайызы жерге өтуі мүмкін.

Жер заңнамасы. Жер құзыретіне тұрғын үй құқығы, жиналыс мәселелері, бірлестіктер мен баспа, пенитенциарлық жүйе, аң аулау туралы заңнама, дүкендердің жұмыс уақытын анықтау мен мейрамханаларды ашу ережелері кіреді.

Терроризммен күрес жүргізу атом энергиясы, азаматтарды тіркеу, қару-жарақ пен жарылғыш заттар айналымын реттеуде федерация (қылмыстық полицияның федералдық ведомствосы) құзыретіне қарайды; мемлекеттік қызмет жер құзыретіне кіреді.

Неміс федералдығын реформалау бірнеше негізгі қағидаттарға келтірілді:

– федерацияның заң шығару құзыреттері жер пайдасына қысқартылды – орталықтың өкілеттері қорғаныс, құқықтық тәртіп, адамның құқығы, сыртқы саясат пен экономика, экология және әлеуметтік саясат салалары мәселелерін «шеңберлі» реттеумен шектелді;

– басқарудың әрбір деңгейі өзінің салықтық өкілеттерін иемденді, барлық жерлердің дербес қаржылық бірлік мәртебесіне ауысуы жүзеге асырылды;

– жер бюджетін «деңгейлес теңдестіру» қысқартылды, яғни орталықтан экономикалық дамуы төмен аймақтарға дотация бөлу азайтылды;

– аралас қаржыландыру жойылды;

– жер әкімшіліктендіру қағидаттарын реттеу бойынша заң қабылдау саласында бундесраттың тыйым салу құқығы барынша шектелді.

Германиядағы әкімшілік-мемлекеттік реформа федералдық және жер деңгейлерінде тиімді, төмен шығысты және қызмет көрсету бағдарлы билік пен басқару органдарын құруға бағытталған. Бұл реформаның анықтаушы элементтері төмендегідей ажыратылады:

– мемлекеттік органдарды азаматтарға қызмет көрсететін мекеме ретінде тану;

– басқару процестерін реттеуші экономикалық элементтерді ендіру (бюджеттеу, шығыстарды есептеу);

– қызметкерлерге жауапкершілікті, іс-әрекет еркіндігі мен шешім қабылдауға қатысуды өкілдеу.

«BundOnline–2005» электронды үкімет бағдарламасы даярланды. Мемлекеттік әкімшілік органдары қызмет көрсетуді ақпараттық технологияларды пайдалану арқылы жетілдіруге мүмкіндік алды – федералдық үкімет интернет желісі көмегімен қызмет көрсетудің 170 түрін атқарып, кіші және орта бизнес кәсіпорындарын тіркеуге назар аударды.

Германияда әкімшілік реформа жергілікті деңгейде кеңінен жүргізілді. Муниципалитет автономиясының кеңдігі мен жергілікті әкімшілік басшысының әкімшілік билігінің маңыздылығы – жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің ерекшелігі болып табылады.

Германияда XX-XXI ғғ. жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін реформалаудың ерекшелігі – батыс және шығыс жерлерін біріктіру аясында жүргізілуінде.

Шығыс жерлері муниципалды басқарудың құқықтық және әкімшілік-аумақтық негіздерін түбегейлі қарастыруға мәжбүр болды.

1990 ж. жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің әкімшілік-аумақтық және құрылымдық реформалары 189 ауданның орнына 87 аудан құрып, жергілікті әкімшілік бөлімшелер, муниципалитет қызметшілері қысқартылып, кеңесте өкілдеудің жаңа нормалары бекітілді.

Реформаның негізіне басқарудың жаңа үлгісі алынып, бұл модель жауапкершілік саласын нақты бөлді: саясаткерлерге іс-әрекеттің мақсаты мен стратегиясын анықтау, әкімшілік органдарға оларды орындау жүктелді.

Германияда төмен шығысты мемлекет тұжырымдамасы орнына азамат бағдарлы, жария міндеттерден бас тартуды білдіретін белсендірілген мемлекет идеясы қабылданды.

Бұл мемлекеттің бар күшін қорғаныс, ішкі қауіпсіздік, сот жүйесі, қаржылық әкімшіліктендіру міндеттеріне жұмылдырып, жеке мәселелерді қауымның дербес шешуін білдіреді.

Германияның әкімшілік реформасы белсендірілген мемлекет қағидаттарын белсенді түрде ендірумен сипатталады.

2005 жылы канцлер А. Меркель ішкі саясатта Г. Шредер бастаған реформаның бағытын «басқа әдістермен» жалғастырды. Оның мақсаты – жұмыс орындарын құру және әлеуметтік төлемдерді азайту есебінен экономикаға қолдау көрсету болды. Белсендірілген мемлекет тұжырымдамасының негізгі қағидаттары:

- мемлекетті ағымдағы кертартпалық жұмыстан босату және мемлекеттік қызмет көрсетуді тұтынушыларға жақын деңгейге «түсіру»;

- тұтынушыларға қызметті таңдауға мүмкіндік беру;

- мемлекеттік секторда бәсекелестік қағидатын қолданып, жеке секторға мемлекеттік мекемелермен қатар тұтынушылар үшін бәсекеге түсуге (аталған қызмет көрсетудің мемлекет есебінен төлену шартымен) мүмкіндік беру;

- клиент бағдарлы болу;

- капиталды қол жеткізген нәтижеге салу.

Әкімшіліктің англосаксондық тұжырымдамасы герман әкімшілік жүйесіне асқан қиындықтармен ендірілуде: Германияда ішкі тексеру қаржы құралдарын жаратудың орындылығына бағытталады, бірақ тексеру қорытындылары қоғамға белгілі бола бермейді.

2.6. Германия Федеративтік Республикасының әкімшілік әділет жүйесі

Германия Федеративтік Республикасы – құрылымдық әкімшілік әділет жүйесі қалыптасқан мемлекеттің үлгісі болып табылады. Германияда 1863 жылы мамандандырылған әкімшілік-соттық бақылау жүзеге асырылып, XIX ғасырдың бірінші жартысында егемен әкімшілік әділет

жүйесі қалыптасты. ГФР-де жүзеге асырылған әкімшілік сот қызметін құруды ұйғармау – ГДР-дің құқықтық жүйесінің ерекшелігіне жатады.

Біріншіден, әкімшілік әділетті барлық сот жүйесі шеңберінде қызмет атқарып, сот төрелігін жүзеге асыратын, жария басқару органының (атқарушы билік органы мен жергілікті өзін-өзі басқару органы) және лауазымды тұлғаның заңсыз іс-әрекетінен жеке тұлғаның субъективті құқығы мен заңды мүддесін қорғайтын жалпы және арнайы юрисдикция әкімшілік сотының әрекеті ретінде қарастыруға болады.

Екіншіден, Германияның әкімшілік әділеті жалпы және арнаулы юрисдикциялық әкімшілік соттың арнайы іс-жүргізу объектісінде жария басқару органы мен жеке тұлға арасындағы конституциялық сипатсыз дауды жария-құқықтық шешуді жүзеге асырудың ерекше тәртібі.

Үшіншіден, Германияның әкімшілік әділеті – конституциялық сипатсыз жария-құқықтық дауды қарайтын арнаулы және жалпы юрисдикция әкімшілік сот жүйесі.

Төртіншіден, Германияның әкімшілік әділетін құқықтық құралдар, қағидаттар мен механизмдер жиынтығынан тұратын, жария басқару органы мен лауазымды тұлғаның заңсыз іс-әрекетінен жеке тұлғаның құқығын қорғайтын қорғау институты деп анықтауға болады.

Германияда «әкімшілік іс жүргізу» түсінігінің кең мағынада әкімшілік органның қызмет атқару, алуан түрлі акт пен шешім қабылдау процедуралары ретінде қарастырылатынын ескеру қажет, ол Германияның 1976 жылы 25 мамырдағы «Әкімшілік процедуралар туралы» Федералдық заңымен (кейінгі өзгертулер мен толықтырулармен) реттелген.

ГФР-дің 23 мамыр 1949 жылғы Негізгі заңының (кейінгі өзгертулер мен толықтырулармен) 19-бабы, 4-тармағына сәйкес мемлекеттік билік органы тарапынан құқығы бұзылған тұлға сотқа жүгінуге құқылы. Басқа соттылық анықталмағандықтан, кәдуілгі (жалпы қуыну) сот тәртібі қолданылады.

Германияда жалпы әкімшілік, қаржы, еңбек және әлеуметтік юрисдикция салаларында сот төрелігін орындау үшін (сот жүйесі тармақтарының сәйкес құрылымы мен өкілеттігі) қосымша арнаулы құқықтық мәртебесі федералдық заңмен реттелген (ГФР-дің Негізгі заңының 95-бабы, 1-тармағы), жоғары сот инстанциясы ретінде: Жоғарғы федералдық сот (Федералдық сот палатасы), Федералдық әкімшілік, Федералдық қаржы, Федералдық еңбек және Федералдық әлеуметтік сот құрылған.

Германияның әкімшілік әділет жүйесі әкімшілік сот ісін жүргізуде келесі мақсаттарға қол жеткізеді:

– азаматтардың субъективті жария құқығын қорғау (яғни, мемлекетке қатысы бойынша жеке тұлғаның құқықтары);

– әкімшілікті объективті қадағалау (сонымен қатар оны жеке талап нәтижесі ретінде қарастыруға болады);

– құқықтық мемлекеттің талаптарын сақтау;

– заңнаманы жетілдіру және техника, экономика, әлеуметтік салаларындағы өзгерістерді ескере отырып қолдану;

– құқықтық тұрақтылықты қолдау.

Әкімшілік сот жүйесі Германияда үш баспалдақты құрылымнан тұрады:

– Жерлер әкімшілік соты;

– Жерлер Жоғарғы әкімшілік соты (кейде Жоғарғы әкімшілік соты немесе Әкімшілік сот палаталары деп аталынады);

– Федералдық әкімшілік соты.

Германияның әрбір федерация субъектисінде (жер деп аталатын, қазіргі уақытта саны 16-ға жеткен) әкімшілік әділет шеңберіндегі дауды шешуде бірінші инстанция ретінде бір немесе бірнеше жерлер Әкімшілік соты іс-әрекетті жүзеге асырады.

Федерацияның барлық субъектілерінде жерлердің Жоғарғы әкімшілік соты (Берлин және Бранденбург жерлері үшін біртұтас Жоғарғы әкімшілік соты іс-әрекет атқарады) құрылған.

Әкімшілік әділет органдары жүйесінде Федералдық әкімшілік сот жоғары инстанция рөлін атқарады. Германияның әкімшілік соты шет мемлекеттерде жүзеге асырылған әкімшілік трибуналдың (квазисоттық органы) ғана емес, сонымен бірге құрамына бір кәсіпқой судья, кейде бірнеше кәсіпқой емес судья кіріп, сот төрелігін атқаратын тәуелсіз орган болып табылатынын ескеру маңызды:

– төмен сатыдағы жерлер әкімшілік сотында (бірінші инстанция) шешімді құрамы үш кәсіпқой және екі кәсіпқой емес судьядан тұратын коллегиялды палата қабылдайды;

– орта деңгейде жерлер (екінші инстанция) Жоғарғы әкімшілік сотында (Әкімшілік сот палаталарында) шешім үш кәсіпқой судьядан тұратын палатамен қабылданады;

– жоғары деңгейде (соңғы инстанция) Федералдық әкімшілік сотында шешім қабылдайтын сенат бес кәсіпқой судьядан тұрады.

Германияның 21 қаңтар 1960 жылы қабылданған «Әкімшілік сот ісін жүргізу туралы» Федералдық заңы Әкімшілік соттың құрылу, ұйымдастырылу мен функциясын атқаруды реттеуші кең бейінді нормативтік құқықтық акт болып есептеледі.

Германияның «Әкімшілік сот ісін жүргізу туралы» Федералдық заңының §1 маңызды кепілдігі ретінде әкімшілік соттың әкімшілік органдардан және басқа да сот жүйесі тармақтарынан тәуелсіздік қағидаты бекітілген. Қарастырылып отырған заңның §3 Әкімшілік соттың жерлердің Жоғарғы әкімшілік сотын құруға, іс-әрекетін тоқтатуға байланысты нормалар бар. ГФР-дің шеңберінде мемлекеттің федеративтік құрылу ерекшеліктері әсерінен жер біріктірілген квазимемлекеттік құрылым ретінде қарастырылады.

Германияның «Әкімшілік сот ісін жүргізу туралы» Федералдық заңының §45 бекітуімен әкімшілік-құқықтық іс жүргізуге сәйкес жер Әкімшілік соттың бірінші инстанциясы ретінде өзі қарауға құқылы барлық дауларды шешеді.

Қолданыстағы заңнамаға сәйкес жария-құқықтық даулар басқа сотпен қаралуға жатпаса, жалпы ереже бойынша конституциялық сипатсыз барлық жария-құқықтық дауларды әкімшілік сот қарайды.

Даудың бастауы болып табылатын жария-құқықтық қатынастың маңызды сипатына қатысушы тараптардың бірінің жария билікпен бағыныстылық қатынаста болу фактісі жатады.

Жария билікті тасымалдаушы ретінде іс-әрекеті жария құқықпен реттелетін федерация, мемлекетке ұқсастырылып құрылған жер, қауым, бірлестіктер, мекемелер мен институттар қарастырылады.

Конституциялық дауларға (Федералдық конституциялық сотқа немесе жерлердің Конституциялық сотына соттылы) федералдық немесе жер конституциялық құқығымен байланысты даулар жатады. Германияның конституциялық құқығы шеңберінде тек қана конституциялық органдар, яғни негізгі заң ұйғарымымен құрылған органдар арасында қатынас жүзеге асырылады, бірақ азамат пен мемлекет арасында ешқандай қарым-қатынас болмайды.

Жерлердің жоғарғы әкімшілік соты апелляциялық іс жүргізу тәртібі негізінде (нақты мән-жайға және құқық мәселесіне қолданысты істерді қайта қарайды) бірінші инстанцияның әкімшілік соты қабылдаған сот актіне берілген шағымды қарайды.

Сонымен бірге ол атом энергиясы мен ядролық отынды пайдаланудың кейбір аспектісі; қоқысты жою кәсіпорны, электр станциясы құрылысын жүргізу, пайдалану және қайта жаңғырту; кернеуі 110 киловольт және одан жоғары әуе жолы жоғары вольттық желілердің, газ құбырларының құрылысын жүргізу, пайдалану және қайта жаңғырту бойынша жоспарды бекіту процедурасы; федералдық көлік жолы, әуежай мен федералдық су жолының құрылысы немесе қайта жаңғырту жоспарын бекіту процедурасымен (Германияның «Әкімшілік сот ісін жүргізу туралы» Федералдық заңның §48) байланысты даулар бойынша әкімшілік соттың бірінші инстанциясы ретінде іс-әрекет атқарады.

— Федералдық әкімшілік сот бірінші кезекте кассациялық инстанция (тек құқық мәселелеріне қатысты істерді қайта қарайды) бола тұрып, «Әкімшілік сот ісін жүргізу туралы» Федералдық заңның §48 сәйкес бірінші және екінші инстанциялары әкімшілік сотының сот актісіне түскен шағымды қарайды.

Германияның Федералдық әкімшілік соты бірінші және соңғы инстанция болып табылатын заңның §50 мазмұны даулар тізбелерінен тұрады. Олардың қатарына:

— федерация мен жер немесе жерлер арасындағы конституциялық сипатсыз жария-құқықтық даулар;

— Ішкі істер министрінің азаматтардың бірлестіктері мен жиналыстарына тыйым салуына қатысты талап арыз;

— барлау іс-әрекеті мен мемлекет қауіпсіздігіне, тұлғаны мемлекеттен тыс шығаруға байланысты даулар;

— федералдық маңызы бар теміржол, көлік жолы және басқа көлік қатынасы мәселелері бойынша істер жатады.

Германияның әділет жүйесінің (Жерлердің жоғарғы әкімшілік соттары және Федералдық әкімшілік соты) екі жоғарғы буынының бірінші инстанциясында істі қарау бойынша құзыреті субъектілік-заттылық қағидат негізінде анықталады.

Тура олардың құзыретіне жатқызылмаған іс бірінші инстанцияның басқа әкімшілік сотымен қаралуға міндетті. Германияның әкімшілік сотында қолданылатын іс жүргізу аса формальды немесе күрделі емес. Мысалы, дау жер Әкімшілік сотымен қаралған жағдайда корғаушының іс жүргізуге қатыспауына болады, дау жерлер Жоғарғы әкімшілік сотында

немесе Федералдық әкімшілік сотында қаралған жағдайда қорғаушы іс жүргізуге қатысуға міндетті.

Германияда әкімшілік іс жүргізудің шешуші ерекшелігі – соттың жетекші рөл атқаратындығында.

Азаматтық іс жүргізуде айғақты жинау мен ұсыну тараптар міндеті болып, сот келтірген айғақты қараумен шектелсе, әкімшілік іс жүргізуде істі тура шешу үшін сот айғақтарды табу мен толықтыру бойынша бастаманы өзінің қолына алады. Мұндай құқықтық реттеу жария құқық қатынастан туындайтын дауды әділетті шешуге ықпал жасайды.

Әкімшілік сот дауды шешуде әкімшілік акт, шешімнің жария билік орган әрекеттілігінің немесе әрекетсіздігінің заңдылығы туралы ғана мәселелерді қарауға құқылы болып, бірақ оның мақсат сәйкестілігі немесе орындылығын қарауға құқығының болмауы – Германияның әкімшілік әділет жүйесінің ерекшелігі.

Германияда жалпы әкімшілік әділет жүйесіне кіретін әкімшілік соттардан тыс басқа да соттар іс-әрекет атқарады.

Әлеуметтік сот – мемлекеттік әлеуметтік сақтандыру саласында, медициналық немесе әлеуметтік көмек көрсету, жәрдемақы мен зейнетақы төлемдерін төлеуге қатысты дауларды шешеді, әкімшілік сот сияқты үш буынды құрылымнан тұрады:

– әлеуметтік сот (даулардың басым көпшілігі бойынша бірінші инстанция);

– жерлер әлеуметтік соты (бірінші инстанция ретінде ең күрделі істерді қарауды, сонымен бірге төмен сатыдағы соттың сот актісін қайта қарауды жүзеге асырады);

– Федералдық әлеуметтік сот (әлеуметтік заңнаманың орындалуын бақылау бойынша жоғарғы сот инстанциясы).

Қаржы соты – қаржы органдарының қатысуымен салық төлеу, алым, баж төлемімен байланысты істерді қарайды.

Германияның қаржы сотының жүйесі екі буынды:

– Жерлер қаржы соты (бірінші инстанция);

– Федералдық қаржы соты (кассациялық инстанция болып табылатын төменгі сатыдағы қаржы сотының сот актісінің дұрыстығын тексеретін).

Федералдық патенттік сот – Германияның әкімшілік әділет жүйесінің мамандырылған органдары қатарына жатады. Оның құзыретіне жария-құқықтық сипатты даулар, Германия ведомствосының пайдалы үлгілер мен өнеркәсіп үлгілерінің патенті және сауда белгісі бойынша қабылда-

ған шешімге берілген талап арыз, қорғалуға тиісті өсімдіктерге қатысты сұрыптарды сынақтан өткізу бойынша Федералдық ведомстволық комитеттің шешімдері кіреді.

Жалпы юрисдикция соты Германияның 8 қыркүйек 1961 жылы қабылданған «Сот билігі туралы» және Германияның 12 қыркүйек 1950 жылы қабылданған Азаматтық іс жүргізу кодексі ережелерін жетекшілікке ала отырып, әкімшілік әділет шеңберінде жеке даулар категорияларын шешуді жүзеге асыра алады:

– азаматтық іс жүргізу бойынша сот монополияға қарсы органның әкімшілік актінің заңдылығын анықтауға және мемлекеттік органның заңсыз іс-әрекетінің нәтижесінде келтірілген залалдың орнын өтеуге байланысты жер заңында тиісті нұсқау болған жағдайда – жер заңнамасын қолдануға байланысты жария-құқықтық дауларды шешеді.

– қылмыстық іс жүргізу бойынша сотқа кейбір даулар бойынша, мысалы, әкімшілік органның айыппұл салу жазасын қолдануға байланысты мәселені қарауда шешім қабылдау құқығы берілген.

Әкімшілік соттың маңызы мен ықпалы барған сайын арта бастағаны сот юрисдикциясы үрдісінің артуымен тікелей байланысты. Мұның мысалы ретінде 2002 ж. жүзеге асырылған тәртіптік соттың (оның құзыретіне мемлекеттік азаматтық қызметкерлердің қатысуымен тәртіптік істі қарау жататын) реформасын келтіруге болады: оның нәтижесінде Федералдық тәртіптік сот жойылып, оның өкілеті тиісті коллегиядан құрылған әкімшілік сотқа өтті.

Германдық сот төрелігі жүйесінде әкімшілік органдардың қызметіне бақылау жасау тәуелсіз сот арқылы жүргізіледі. Бұл жүйе құрылымының ерекшелігі ГФР-дің демократиялық және әлеуметтік федеративтік мемлекет ретінде дамуына байланысты.

Федеративтік мемлекет ретінде ГФР 16 түрлі жерден тұрады, олардың әрқайсысының өз парламенті және үкіметі бар. Конституцияның 30-бабы жер функцияларын анықтайды: «Мемлекеттік өкілеттілікті және мемлекеттік міндеттерді шешу жер ісі, Негізгі заңда басқа реттеу түрлері қарастырылмаған». Осы анықтамаға байланысты заңнама саласында, әкімшілік басқару және сот төрелігінде жер өкілеттерге ие.

Федерация және жер арасындағы өкілеттіктердің бөлінуі Негізгі заңмен реттеледі. Конституцияның 70-бабы «Жер Негізгі заңмен бекітілген шеңберге дейін заңды қызметпен айналысуға құқығы бар» деп жариялайды. Әкімшілік басқаруға қатысты Негізгі заңда басқа

жағдай қарастырылмаса, жер федералдық заңдарды өзіндік заң ретінде орындауға тиісті.

Сот төрелігі саласына қатысты федерацияда Федералдық конституциялық сот және федералдық соттар қызмет атқарады, қалған сот билігін жер соттары іске асырады.

Негізгі заңмен федерацияға сот құрылымы және сот ісін жүргізуді заңмен реттеу құқығы берілген. 1960 жылы 21 қаңтарда әкімшілік әділеттің құрылымы және әкімшілік сот ісін жүргізудің тәртібі анықталған әкімшілік соттар туралы заң қабылданды.

ГФР-дің әкімшілік әділеті тәуелсіз, әкімшілік мекемелерден бөлінген соттармен іске асырылады.

Құқықтық қорғауға мұқтаж азаматтарға үш сот инстанциясы қызмет көрсетеді:

– бірінші инстанция соты ретіндегі әкімшілік сот;

– екінші инстанция соты ретіндегі жоғарғы әкімшілік сот (әкімшілік сот палаталары);

– үшінші инстанция соты болып табылатын Федералдық әкімшілік сот.

Әкімшілік сот пен жоғарғы әкімшілік соттар (әкімшілік сот палаталары) жер соты болып табылады, осыған орай, оларды құру мен қызметін атқаруды жерлердің өздері жүзеге асырады.

Соттардың құрылымына қатысты негізгі шешімдер, соттарды құру және жою, олардың мекенжайын өзгерту немесе сот округінің юрисдикциялық шеңберін анықтау жер заңнамалық тәртібімен ресімделуге тиісті.

Осы мақсатта жер әкімшілік соты туралы заңға қосымша заңдарды енгізуі қажет болды. Үшінші инстанциядағы соттарды құру федерацияның айрықша құзыретіне жатады.

– Әкімшілік сот, жоғарғы әкімшілік сот және Федералдық әкімшілік сот құрамына сот президенті (төрағасы), төрағалық етуші судья және қосымша судьялардың тиісті саны кіреді. Әкімшілік сотта судьялардың құрамынан сот палатасы құрылады, жоғарғы әкімшілік сот және Федералдық әкімшілік сот алқасы құрылады.

– Судьялардың саны штаттық лауазымға байланысты. Олардың санын, соттарға бөлінуін мемлекеттік бюджет жоспары бойынша жер парламенті мен федералдық парламент анықтайды, ал құрылатын сот палаталарының және алқалардың санын жерлердің өздері айқындайды.

– Әкімшілік соттың қызметіне тұрақты судьялармен қатар тағылымдамадан өтуші судьялар мен тапсырма бойынша судьялар қатыса алады.

Әкімшілік соттың және жоғарғы әкімшілік соттың құрамына судьялар ретінде басқа соттың тұрақты судьялары, құқықтанушы профессорлары кіреді.

Сот билігінің функцияларын қоғамдық қызмет ретінде атқаратын кәсіпқой емес судьялар да бар.

Арнаулы сайлау комиссиясы қоғамдық судьяларды 4 жыл мерзімге сайлайды. Әкімшілік юрисдикция жүйесінің барлық соттары алқалы сот болып табылады.

– Әкімшілік сотта шешімді, құрамына 3 кәсіпқой судья және 2 қоғамдық судья кіретін сот палатасы қабылдайды. Қаралмаған және сот қаулысынсыз қабылданған сот шешіміне олардың қатысы болмайды.

Жоғарғы әкімшілік соттардың алқасы 3 кәсіби судьядан тұратын құрамда шешім қабылдайды. Жерлерге 2 қоғамдық судьядан тұратын алқаны, 5 кәсіпқой судьядан құруға мүмкіндік берілді.

Федералдық әкімшілік соттардың алқасы 5 кәсіпқой судья құрамында шешім қабылдайды, ал талқылаусыз шешім қабылдау 3 кәсіпқой судьяның құрамымен шешіледі.

Палаталардың немесе алқалардың сандық және дербес құрамын сотта істерді бөлу бойынша соттың президиумы бекітеді. Президиумның міндетіне қоғамдық судьяларды жеке палаталарға (алқаларға) бөлу және сот мәжілістеріне қатыстыру кіреді.

– Сот президиумы соттың жергілікті өзін-өзі басқару органы болып табылады. Оның құрамына сот президенті (төрағасы) және 4-тен 10-ға дейін сайланатын судьялар (штаттық лауазым санына байланысты) кіреді. Президиум мүшелері 4 жыл мерзімге сот судьясы болып сайланады.

Соттағы істерді қарау жылдың басында жоспарланады және қатаң шектелген алғышарт негізінде өзгертіледі. Жеке палаталарға (алқаларға) істі бөлудің екі негізгі бағыты бар: істі объектілік немесе аумақтық ведомстволық бағыныстылығына қарай бөлу.

Неміс соттарында қызмет атқаратын судьялар, мемлекеттік (федерацияның) немесе жер қызметінде болады.

Сот корпусына қабылдаудың негізгі алғышартының бірі – судьялық міндеттерді орындауға қажетті білімнің және тәжірибенің болуы.

Судьяларды оқыту және кәсіби біліктілігін арттыру жер міндетіне кіреді.

Судьялық лауазыммен айналысу құқығына ие үміткер тағылым-дамадан өтуші судья болып тағайындалады, судья қызметін 3 жыл атқарған соң өмір бойына судья ретінде тағайындалады.

Еуропалық қауымдастық елдерінде сот төрелігі жүйесі дуалистік түрде қалыптасқан. Оған кіретіндер:

- азаматтық, қылмыстық, сауда, еңбек және әлеуметтік-құқықтық істері бойынша сот төрелігін жүргізетін соттар;

- әкімшілік басқаруға бақылау жүргізетін соттар.

Германияның сот төрелігінің жүйесі өзгеше, өйткені мұнда сот төрелігінің плюралистік жүйесі енгізілген. ГФР-ға 6 түрлі юрисдикциядан тұратын мамандандырылған жүйе тән:

- конституциялық;

- құзыретіне азаматтық-құқықтық және сауда-құқықтық даулар, қылмыстық істерді қарастыру кіретін юрисдикция;

- әкімшілік;

- қаржы;

- еңбек;

- әлеуметтік.

Конституциялық юрисдикциядан басқаларының құрылымы әкімшілік юрисдикция құрылымымен сәйкес болып, үш инстанциядан тұрады, олардың екеуі жер соты болып табылады. ГФР-дің аумақтарында үшінші инстанция ретінде әрбір юрисдикция үшін жоғарғы сот құрылған:

- Федералдық жоғарғы сот;

- Федералдық әкімшілік сот;

- Федералдық қаржы соты;

- Федералдық еңбек соты;

- Федералдық әлеуметтік сот.

Әкімшілік соттардың құзыретіне қатысты әкімшілік сот туралы заңның §40 жалпы ережесіне сәйкес әкімшілік соттың құзыретіне «конституциялық-құқықтық сипатсыз, федералды заңмен басқа соттың құзыретіне жатқызылмаған, барлық жария-құқықтық даулар кіреді». Мәселе жария-құқықтық даулар туралы болуы тиіс. Жария құқықтық дауларға төмендегі салаларда пайда болатын даулар жатады:

- мемлекеттік басқару, яғни әкімшілік органның жеке тұлғалар үшін біржақты, міндетті сипаттағы шешім шығаруы кезіндегі авторитарлы

биліктің жүзеге асырылуы. Әкімшілік органның мұндай шешімі әкімшілік акт ретінде рәсімделеді;

– жария-құқықтық шарттар. Олар құқықтық қатынастарды бекітуге, өзгертуге немесе тоқтатуға арналған және мемлекеттік басқару субъектілері немесе басқару субъектілері (басқарушы тарап ретінде) және жеке тұлғалар (басқарылатын тарап ретінде) арасындағы келісім түрінде іске асырылады;

– жария субсидия. Ол дотация, төмен пайызды несие беру немесе кепілгерлік түрінде іске асырылады;

– жеке құқықтық сипаттағы әкімшілік акт. Ол басқару субъектісіне жеке құқықтық қатынастарға араласуға құқық берілген жағдайда орын алады;

– жария-құқықтық объектілерді, мысалы, театр, мұражай, аурухана, зираттарды пайдалануға байланысты туындайтын даулар.

– жария билік субъектісінің қылмыстық іс-әрекеттері.

Даулар конституциялық-құқықтық сипатты болмауы тиіс. Конституциялық-құқықтық дауларды құзыреттері тиісті федералдық және жер заңдарымен анықталған Федералдық конституциялық сот пен жерлер конституциялық соты қарауы керек.

Талапкердің талап арызын қабылдаған, сот мына жағдайларды анықтауға міндетті:

– талапкер арызының мән-жайын;

– талапқа заңның қай нормасының негіз болатындығын;

– қолданылатын норманың жария құқық, жеке құқық немесе құқық аумағының қандай түріне жататындығын;

Жария-құқықтық дау түрі анықталса, ол әкімшілік-құқықтық процедура шеңберінде қарастырылуға тиісті. Сот талапкердің немесе басқа да процеске қатысушылардың көзқарасынан тәуелсіз түрде жүгіну жарамдылығын анықтайды. Ведомстволық бағыныстылық заңмен бекітіледі және ол келісімшарт арқылы өзгертілмейді.

Жоғарғы әкімшілік сот істі бірінші инстанция бойынша қарастырады: құқықтық ұйғарымдардың шынайылығын тексеруге байланысты (әкімшілік сот туралы заңның §47); энергия көздерімен қамтамасыз ету, қалдықтарды жою және көлік салаларындағы ірі техникалық жобаларға байланысты (әкімшілік сот туралы заңның §48); жоғарғы жер органдарының бірлестіктерді, қоғамдарды, одақтарды құруға тыйым салуына байланысты (әкімшілік сот туралы заңның §48); жерлерге орналастыруға байланысты.

Федералды әкімшілік сот бірінші (және соңғы) инстанция ретінде даулардың мына түрлерін қарастырады: федерация мен жер, жерлер арасындағы конституциялық емес жария-құқықтық даулар (әкімшілік сот туралы заңның §50); Федералдық барлау және қарсы барлау қызметімен байланысты мемлекетке берілетін талап арыз (әкімшілік сот туралы заңның §50); жоғарғы әкімшілік сот (әкімшілік сот палатасы) Федералдық әкімшілік сот, сонымен қатар кассациялық сот болып табылады.

Көп жағдайда талапкер ретінде сотқа азамат жүгінеді. Жауапкер, федерация, жер, жергілікті өзін-өзі басқару органы (коммуна) және басқа да бірлестіктер немесе жария құқық мекемелері болады.

Осы институттардың азаматқа талап арыз беріп немесе жария-құқықтық мекемелердің бір-біріне қарсы талап арыз беріп, әкімшілік процеске үшінші тұлғалардың қатысуы ықтимал.

Федералдық әкімшілік сот пен жоғарғы әкімшілік сотта тарап мүдделерін қорғаушы немесе жоғары оқу орындарының құқықтану оқытушысы қорғауы қажет.

Әкімшілік сотта қорғаушының сот процесіне қатысуы қарастырылмайды, процеске қатысушыларға өз мүдделерін сенімді тұлғаға тапсыруға мүмкіндік берілген.

Талап арыз талапкердің көздеген мақсатына байланысты. Қажетті процедураларды, құқықтық қорғауға мұқтаж тарап тандайды. Сот оның бұл өтінішін қанағаттандыруға тиісті.

Әкімшілік процесте құқықтық қатынастарды өзгерту, міндеттерді орындау, мойындау туралы талап арыз түрлері болуы мүмкін. Әкімшілік сот туралы заң талап арыздың төмендегідей түрін қарастырады:

– даулау туралы талап арыз, ол арқылы талапкер өзінің құқығын бұзатын әкімшілік актінің күшін жойдырады (заңның §42);

– міндеттерді орындауға мәжбүрлеу талап арызы, ол арқылы талапкер жауапкерді әкімшілік актіні орындатуға мәжбүрлеуге қол жеткізеді (заңның §42);

– тану туралы талап арыз, ол құқықтық қатынастарды тануға немесе әкімшілік актіні жарамсыз деп тануға бағытталады (заңның §43);

– нормаларды абстрактілі бақылау, ол арқылы жоғарғы әкімшілік сот (әкімшілік сот палаталары), жер заңына негізделетін, белгілі бір құқықтық ұйғарымдардың жарамдылығы бойынша шешім қабылдайды (заңның §47).

Даулау бойынша талап арыздың мақсаты азаматтардың құқығын бұзатын әкімшілік актінің күшін жою болып табылады. Егер сот дауланған актіні заңға қайшы және талапкердің құқықтарын бұзады деп шешкен жағдайда, акт жойылып, әкімшілік органның жаңа шешімді қабылдауға құқығы болмайды.

Әкімшілік құқық (Verwaltungsrecht) «басқару үшін арнайы құқықтық нормалардың жиынтығы» (яғни, «барлық» азаматқа, кәсіпкерге немесе заңды тұлғаға бағытталмаған) деп анықталады. Ол басқарудағы «ішкі» (Internem) құрылымдарды, құқықтық ұстанымдарды, құқықтық қатынастарды реттейді.

Жеке құқықтық дау жалпы құзыретті сотта қаралса, әкімшілік-құқықтық дауларды әкімшілік сот қарастырады. Әкімшілік басқару саласындағы жауапкершілік өзіндік ерекшеліктерге ие.

Неміс құқық әдебиетінде әкімшілік және жеке құқықтарды шектеудің үш теориясы бар:

- мүдделік;
- субординациялық;
- субъектілік.

Бірінші теория мүдделердің жария және жеке түрдегі бөлінісінен бастау алады. Екіншісі құқықта кең тараған реттеу әдісіне негізделеді, яғни тең субъектілер мен өзара бағынысты субъектілер қатынастарын шектеу. Үшінші теория басқару құқығын межелеуге негізделеді.

Әкімшілік процесс (Verwaltungsverfahren) әкімшілік құқықтың Жалпы бөлімінің құрамдас бөлігі ретінде қарастырылады. Мұнда басқару тәжірибесі үшін маңызды ішкі (жоспарлар, нұсқаулар, түсініктемелер, қондырмалар), және сыртқы (хабарландырулар, түсініктемелер, қондырмалар) әрекеттері ерекшеленеді.

Сонымен қатар әкімшілік құқықпен байланысты құқықтық (Rechtshandlung) және нақты істерге (Realakt) бөлінетін қызмет түрлері де ерекшеленеді.

Жария басқару саласындағы құқықтық қызмет – бұл нормативтік-құқықтық, әкімшілік-құқықтық актілер (Verwaltungsakt) мен әкімшілік құқықтық шарттарды (Verwaltungsrechtlicher Vertrag) даярлау.

Жария басқару саласында жеке құқықтық сипатты шарттар да пайдаланылады.

Мемлекеттің басқару икемділігіне байланысты әлеуметтік өзгерістердің ықпалымен қосарлы тәртіп (duale Ordnung) қызмет атқарып,

жеке және жария құқық дихотомиясынан, ішкі және сыртқы құқықтың бөлінуінен көрінеді.

ГФР-дің әкімшілік іс жүргізу қатынастарының бірнеше ерекшеліктерін атап өту қажет (Аустрия, Португалия мемлекеттерінде де неміс әкімшілік әділетіне ұқсастық байқалады):

– азамат әкімшілік шешімдерді даулай алатын әкімшілік сот жүйесінің болуы (яғни, соттық бақылаудың орнауы);

– басқарудың іс жүргізуі, яғни әкімшілік басқару процедураларын кең қолдану;

– өзіндік орны бар, ерекше кәсіпқой топты құрайтын шенеуніктерден тұратын әкімшілік қызметтің субъектілік құрамы;

– дуалистік жария-құқықтық және жеке құқықтық сипатты мемлекеттік мекемелер және басқа да жария құқық субъектілері өз қызметтерін жеке құқық тұлғалары ретінде азаматтық, еңбек және басқа да жеке құқық салаларының ұйғарымдарына бағына отырып жүргізеді, тиісті қатынастардан туындайтын даулар азаматтық процесс шеңберінде қарастырылады.

Негізгі заңда тұлғаны мемлекеттен қорғаудың кең мүмкіндіктерінің қарастырылуы әкімшілік процестің мазмұнына, мақсатына және әдістеріне ықпал етеді, «мемлекет – тұлға» қатынастары саласында іс-әрекет атқарады. Қоғам мүддесін қорғау және заңмен байланыстыру түріндегі әкімшілік қызметтің қағидаттары заңнан тыс қабылданып, әкімшілік процестен тыс қалған актілерді жоққа шығарады.

Германияның әкімшілік іс жүргізу құқығының қайнар көздері:

– конституциялық заңдар;

– нормативтік-құқықтық актілер (Rechtsverordnungen);

– ұйғарымдар (Verwaltungsvorschriften);

– жарлықтар;

– сот тәжірибесі, әдет-ғұрып;

– еуропалық және халықаралық құқық нормалары.

ГФР-дің әкімшілік процесіндегі нормативтік-құқықтық актілер тізбесін толық беру мүмкін емес, әкімшілік құқық саласындағы Жер заңы дамыған. Федералдық заңдардың ішінде «Әкімшілік іс жүргізу тәртібі туралы» заңының, 1985 ж. 27 ақпанындағы «Шенеуніктер туралы» Федералдық заңының (Bundesbeamtengesetz – BBG), 1997 ж. 24 ақпандағы «Жария қызмет құқығының реформасы туралы» заңының (Verordnung Reformgesetz – VRG) және бірқатар басқа да нормативтік-құқықтық актілердің маңызы зор.

1976 ж. 25 мамырдағы ГФР-дің «Әкімшілік іс жүргізу тәртібі туралы» заңы (1990 ж. 25 қыркүйекте өзгерістер енгізілген) әкімшілік органдардың жария-құқықтық қызметін, яғни жария басқару функцияларын іске асыратын (мемлекеттік және муниципалды) органдардың қызметін қамтиды. Осы заңда әкімшілік іс жүргізу ретінде әкімшілік актілерді даярлау мен қабылдаудың немесе жария-құқықтық шарттарды жасасудың алғышарттарын тексеруге бағытталған әкімшілік органдардың қызметі қарастырылады (§ 9. II б).

Заңда әкімшілік акт ретінде жария құқық саласындағы жеке жағдайларды реттеу мақсатында әкімшілік орган қабылдаған және құқық бағытты барлық ұйғарымдар, шешімдер немесе басқа да биліктік шаралар түсіндіріледі (§ 35 III б.).

Неміс әкімшілік құқығының классикалық құралы әкімшілік акт болып табылады. Әкімшілік акт жалпы құқықтық нормаларға бағынысты басқару шараларын қамтиды.

Әкімшілік актінің құқықтық түсінігі Әкімшілік іс жүргізу кодексі (VwVfG) аталатын, әкімшілік іс жүргізу туралы заңда берілген. ӘЖК 35 параграфында акт жария құқық саласындағы жеке жағдайды реттеу үшін мекемелер қабылдайтын барлық өкім, шешім және жария шаралары деп анықталады.

Әкімшілік акт жалпы өкім болып табылып, белгілі бір топқа бағытталады немесе қоғамда пайдалануға арналады.

Бұл анықтаманың құқықтық талдау объектісі болып табылатын алты белгісін қамтиды:

– мекеме, яғни заңның §11 сәйкес жария басқару міндеттерін атқаратын әрбір «орын» (Stelle);

– жария шаралар;

– жария құқық саласына қосылуы;

– бір жақты ерік білдіруді білдіретін, заңды міндетті және құқықтық салдарды орнататын реттеу іс-әрекеттері;

– мекенжай саны белгіленген жағдай;

– жоғарғы ықпал.

Заңдылық және құқыққа қарсы (Rechtswidrigkeit) немесе басқару актінің жаңсақтығы (Fehlerhaft) мәселелері әдебиетте кеңінен қарастырылады, өйткені құқықтық реттеудің тиімділігі, тұрақтылығы мен әкімшілік процесс шеңберіндегі құқықтық айналымға қатысушылардың құқықтарын қорғау осы мәселеге байланысты.

Құқыққа қайшы, заңдылықтың кереғар көрінісі ретінде саналады. Мұнда: а) заңдылықтың болмауы; б) оның зардаптары қарастырылады.

ГФР-дің әкімшілік процесінде әкімшілік акт заңдылығының құқықтық жағдайы ретінде есептелетіндер:

- рұқсат беру, яғни басқару акті арқылы субъект әрекетінің заңдылығы;

- процедураларға сәйкес болу (іске асыру тәртібі, түрі);

- қолданыстағы құқыққа мазмұндық сәйкестігі.

Акт бекітілу шеңберінде «заңды» – «құқыққа қарсы»; «жарамды» – «жарамсыз» деп ажыратылады. Қолданыстағы әкімшілік іс жүргізу құқығы актінің құқыққа қайшы салдарын бұрмалаушылықтың түрі мен ауырлығына байланысты қарастырылады:

- құқыққа қарсы акт жарамсыз (әкімшілік іс жүргізу туралы заңының §44);

- құқыққа қарсы актіні азаматтар немесе лауазымды тұлғалар даулай алады;

- іс жүргізу актілері түзетілсе, акт мазмұнына әсер етпесе, қатесі ескерілмейді;

- құқыққа қарсы актіні белгілі жағдайда кері қайтаруға болады;

- әкімшілік процесс шеңберіндегі құқыққа қарсы актіне түзету ендіріп, заңды түрге келтіруге болады.

Германияның әкімшілік құқығы мен процесінде әкімшілік акт, жария-құқықтық шарт және шынайы әрекет сияқты институттар бар.

Жария-құқықтық шарт басқару актінің әрекеттерін шектеп, тараптардың рұқсатымен және қажеттігіне байланысты алмастыра алады. Мұндай шарт жария құқық саласында таралып, құқықтық қатынастардың пайда болуын, өзгеруін немесе тоқтатылуын тудырады.

Шынайы әрекет (Realakte) – әкімшілік процестің элементі, яғни нақты нәтижеге бағытталатын әрекет. Құқықтық айшықталған негіздің болмауы – бұл әрекеттің ерекше белгісі. Ол құқықтық түрде, құқыққа сәйкес болу қажеттігіне байланысты құқық ұстанымы тұрғысынан қарастырылады.

ГФР-дің әкімшілік процесінің маңызды институты әкімшілік сот жүйесі болып табылады. Оның құрамына кіретіндер:

- Федералдық әкімшілік сот (Bundesverwaltungsgericht);

– Жоғарғы әкімшілік жер соты (Oberlandesverwaltungsgericht) (Төменгі Саксония және Шлезвиг-Гольштейн үшін жалпы әкімшілік сот қызмет етеді);

– Әкімшілік сот (Verwaltungsgerichte).

Қазіргі уақытта 52 әкімшілік сот жүйесінде 2,5 мың судья қызмет атқарады (жалпы ГФР сот жүйесіндегі саны 21 мыңнан астам).

Германияның әкімшілік соты басқару органдарынан тәуелсіз және ГФР сот жүйесінің бір тармағын құрайды.

Әкімшілік сот жүйесінде сот құзыретінің өзіндік саласы конституциялық соттың соттылығына жатпайтын, жария басқару жағдайлары бойынша сот төрелігі ретінде анықталады.

Заңға сәйкес жария билікпен құқықтары бұзылғандарға әкімшілік сотқа жүгінуге мүмкіндік беріледі.

Әкімшілік соттың қызметі жалпы құзыретті сотқа ұқсас:

– іс құрамында 3 кәсіпқой және 2 құрметті судьясы (алқа билер) бар палатада тыңдалады немесе дау қағидаттық мәнсіз және қарастыру күрделі болмаса, §6 VwGO сәйкес палатаның бір кәсіби судьясымен талқыланады;

– жалпы ереже бойынша сот ісі Жерлер әкімшілік сотының бірінші буындарында қарастырылады (әкімшілік акт және басқа істің заңдылығын бақылаудан басқа жағдайда);

– сот қатаң (Urteil) немесе жеңіл (Beschluss) шешім шығарады, сот статистикасының мәліметтері бойынша жеңіл шешімдердің саны басым.

Апелляция беру жағдайындағы екінші инстанция Жоғарғы әкімшілік сот болып табылады. Оның құрамына:

– үш-бес кәсіби судьядан құралатын Сенат кіреді;

– бұл сот әкімшілік соттың дауланған шешімдерге берілген талап арыздарды қарастырады (§9 VwGO).

Істі қараудың соңғы инстанциясы Федералдық әкімшілік сот.

– Федералдық сот құрамына кәсіби судьялар мен 11 кассациялық сенаттан құралған үлкен сенат кіреді (§10 VwGO);

– Федералдық сот Жоғарғы әкімшілік сот пен төменгі буынды әкімшілік соттың даулы шешімдерін қарастырады;

– Төтенше жағдайда оның шешімі ГФР-дің Жоғарғы сотымен қайта қаралады;

– Әкімшілік сот қызметі конституциялық құқыққа және әкімшілік процеске жататын нормативтік акт кешенімен реттеледі.

Сот қызметі әділет министрлігімен немесе органдармен, төрағалармен және басқа да өкілетті тұлғалармен Федерация және Жерлер деңгейінде ұйымдастырылады. Әкімшілік процесс судьяларды бақылауды жүзеге асырады.

ГФР-дің әкімшілік әділеті басқа соттардың құзыретіне кірмейтін жеке және заңды тұлғалардың мемлекеттік басқару органдарының әрекеттері мен актілеріне талаптарды қарау үшін құрылған.

Басқару органдары мен лауазымды тұлғалардың әрекеттеріне берілген талап қанағаттандырылмаған жағдайда тұлға әкімшілік сотқа жүгінеді.

ГФР-дің әкімшілік әділет сотында қаралатын талап арыз үш түрге бөлінеді:

- басқару актілерін даулау туралы талап арыз (Anfechtungsklage);
- актіні қабылдау туралы талап арыз (Verpflichtungsklage);
- актіні бекіту туралы талап арыз (Leistungsklage).

Басқару актіні даулайтын талапкер берілген акт түрінің немесе мазмұнының ақауларын көрсетеді. Актіні қабылдау талап арызы мүдделі тұлғаның шешімді шығаруды талап етуін білдіреді. Үшінші талап арызда құқықтық қатынастардың болуын немесе болмауын мойындау немесе актіні жою туралы мәселе қарастырылады.

Әкімшілік юрисдикция сотының қызметі азаматтар, азамат пен атқарушы билік органдары, лауазымды тұлғалар ара қатынастарын реттеуге бағытталады.

Сот құрылымы туралы заңның §27 сәйкес, әкімшілік акт анықтайтын шығындар туралы іс, тіркеу және айыппұлдар жалпы юрисдикциялық учаскелік сот құзыретіне кіреді.

Жер сотының азаматтық палатасы (Zivilkammer) заң негізінде қарауға құқылы:

- қазынаға қайшы әрекет атқарған шенеунік ісін;
- әкімшілік процесте қызмет бабын асыра пайдаланған сот ісін;
- шенеуніктерге қарсы істі.

Жерлер заңы осы соттардың құзыретіне мемлекетке немесе корпорацияға қарсы дау айту туралы талап арызды енгізуге құқылы. Әкімшілік сот үшін әмбебап соттылық ережесі қаралған, әкімшілік сотқа жария сипатты барлық талаптар беріледі.

Герман құқығы және сот ісін жүргізудегі әкімшілік-құқықтық даулар әкімшілік процесс шеңберінен тыс қарастырылады.

Бақылау сұрақтары:

1. Германия Федеративтік Республикасының әкімшілік құқық жүйесіне жалпы сипаттама беріңіз.
2. Атқарушы биліктің Федералды органдарының құқықтық негіздері, шарттары және құрылу тәртібі қарастырылған негізгі нормативтік құқықтық актілерге сипаттама беріңіз.
3. Германия Федеративтік Республикасының атқарушы билік органдарының жүйесін қандай мемлекеттік басқару органдары құрайды?
4. Германия Федеративтік Республикасының Президенті атқарушы билік саласында қандай рөл атқарады?
5. Германия Федеративтік Республикасының канцлерінің өкілеттіктерін көрсетіңіз.
6. Германия Федеративтік Республикасының заңнамасымен қандай мемлекеттік қызмет және қызметшілердің түрлері қарастырылған?
7. Германия Федеративтік Республикасында мемлекеттік қызметке қабылданудың тәртібі қандай?
8. Германия Федеративтік Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару жүйесіне сипаттама беріңіз және оның ерекшеліктеріне салыстырмалы түрде талдау жасаңыз.
9. Германия Федеративтік Республикасы әкімшілік әділет жүйесінің ерекшелігі неде?
10. Германияның әкімшілік іс жүргізу құқығының негізгі қайнар көздерін атаңыз және сипаттама беріңіз.

Студенттердің өзіндік жұмыстарының тақырыптары:

1. Германия әкімшілік құқығының жүйесі.
2. Германиядағы жария басқару органдарының басқару қызметінің нысандары.
3. Германиядағы әкімшілік-құқықтық қорғаудың тәсілдері.
4. Германияның мемлекеттік басқару саласындағы жалпы сот қадағалауы.
5. Германиядағы жария (мемлекеттік) қызметтің ұйымдастырылуы.

6. Германия жария заңды тұлғаларының құқықтық жағдайы.
7. Германия мемлекеттік басқару жүйесінің қағидаттары.
8. Германия әкімшілік процедуралары.
9. Германия әкімшілік әділет жүйесі.
10. Германия әкімшілік соттарымен қарастырылатын талап арыздардың түрлері.

Ұсынылатын әдебиеттер тізімі:

1. Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатной. – М.: Спарк, 2003.
2. Административное право зарубежных стран. Учебник/Под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
3. Балабиев Қ. Р. Әкімшілік құқық: оқу құралы. – Алматы: NURPRESS, 2013.
4. Балабиев Қ. Р. Қазақстан Республикасының әкімшілік іс жүргізу заңнамасы: жағдайы мен мәселелері. 12.00.02 – конституциялық құқық; әкімшілік құқық; муниципалдық құқық; қаржы құқығы бойынша заң ғылымдарының докторы ғылыми дәрежесін алу үшін дайындалған диссертация. – Алматы, 2010. – 206 б.
5. Баянов Е. Әкімшілік құқық. – Алматы, 2007.
6. Бровка Н. В., Смоленский М. Б., Соколова Ю. А. Административное право. Учебник для вузов. – М. ; Ростов-на-Дону: МарТ, 2003.
7. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2001.
8. Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002.
9. Маренков Д. Сборник статей о праве Германии. – Hamburg: Германо-Российская ассоциация юристов, 2015.
10. Штобер Р. Административно-процессуальное право Германии. – М.: Волтерс Клувер, 2008.

3 . ҰЛЫБРИТАНИЯНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ

3.1. Ұлыбританияның әкімшілік құқығы және оның негізгі қайнар көздері

Ұлыбритания әкімшілік құқығына басқару жүйесінің ерекшелігіне негізделген бірқатар ерекшеліктер тән:

- парламенттің үстемдігі;
- әкімшілік және сот арасында өкілеттіктердің бөлінуі;
- министрлердің жауапкершілігі;
- құқық үстемдігі.

Ұлыбританияның әкімшілік құқық жүйесінің ерекшеліктері:

– мемлекеттік билік пен министрлердің парламент заңнамасы беретін өкілеттен басқа өкілеттері болмайды;

– әкімшілік басқару функциясын министр жетекшілік ететін мемлекеттік орталық департамент басқарады;

– жарғымен құрылатын, мемлекеттік міндеттерді орындайтын әкімшілік ұйымдар мен лауазымдардың саны өте көп. Оларға лицензия және патент беруді басқаратын орган; өнеркәсіп салаларына бақылау жасауды жүзеге асыратын реттеу органдары; мемлекеттік және қоғамдық іс-әрекетті қадағалауға құқылы инспекциялар, алқалар мен арнаулы қызметтер кіреді;

– жергілікті билік органдары әкімшілік басқарудың маңызды бөлігін құрайды. Билік өкілеттігі жергілікті билік органдарына парламентпен беріледі, парламент шешімімен өзгертіледі.

Ұлыбританияда атқарушы билік пен үкімет мемлекеттік сот ресми мәлімдейтін заңға бағынады.

Соттық өкілетті асыра пайдалану немесе елеулі түрде бұзуға келтіретін әкімшілік іс-әрекеттің күшін жою бойынша соттың қорғау құралдары құрастырылып, әкімшілік құқық қарқынды дами бастады:

– сот әкімшілік іс-әрекетті соттық тексерудің негіздемесі мен саласын кеңітті;

– омбудсмен, инспектор, апелляция трибуналы мен шағымды қарау механизмдерімен бірге әкімшілдендіруді бақылаудың басқа әдістері қолданыла бастады;

- әкімшілік процедураға қатысты заңдар қабылданды;
- ақпаратқа қолжетімділікті жеңілдету бойынша қадамдар жасалды.

Бұл өзгерістер әкімшілік құқық маңызының, адамның құқығы бойынша еуропалық Конвенция мен Еуропа кеңесінің әділет соты ықпалының артуы нәтижесінде жүзеге асты.

Ұлыбританияда заңнаманың іс жүргізу мәселелеріне қатысты жалпы әкімшілік іс жүргізу кодексі жоқ. Соттық тексеруді жүргізуде әкімшілік процедура сот бекітетін іс жүргізу қағидаттарымен және әкімшілік биліктің қарауымен анықталады. Әкімшілік шешімді қабылдауда жәбірленуші тарап үшін кері талаптың түрлі нысаны болады. Олар тиісті әкімшілік орган ішінде қаралатын формальды емес шағымдану тәртібінен тұрып, сыртқы ұйымға табысталады:

- істі қайта қарауға құқығы бар ерекше сотқа апелляция беру;
- жалпы қабылдау бөлмесі және іс бойынша қабылдау бөлмесі бар обмудсменге талап арыз беру;
- кері талап соттың қадағалау тәртібімен жоғарғы инстанция сотына бағытталады.

Өкілеттік саласына нақты мәселе бойынша шешімдерді енгізген трибунал жүйесі британ жүйесінің ерекшелігі болып табылады.

Әр трибунал үш алқа билерінен:

- кәсіби заңгер төраға;
- сала мамандары;
- сот отырысының екі хатшысынан тұрады.

Әкімшілік іс-әрекетті соттық тексеру кәдуілгі азаматтық соттың жоғары бөлімшесімен жүргізіледі.

Ағылшын заңнамасында әкімшілік іс-әрекетті соттық тексеру жоғары сатылы сотқа ведомстволық бағынысты. Әкімшілік орган мен әкімшілік іс-әрекет шеңберін тексеріп, тексеру негіздемесін даярлайтын сот рөлінің өрісі кең.

Соттың іс-әрекетін жою үшін соттық қорғаудың ерекше құралдары әзірленді:

- заңсыз әрекетті жүзеге асыруға тыйым салу;
 - қоғамдық міндетті орындауды талап ету;
 - іс бойынша қолданылатын құқық нормаларының мазмұнын түсіндіру.
- Әкімшілік іс-әрекетті соттық тексеру екі кезеңмен өткізіледі:
Біріншісі – алғашқы іс бойынша болжамды дәлелдеу;
екіншісі – істі тыңдау.

Әкімшілік қызметке тікелей қатысы бар конституциялық заңдардың ішінен: 1679 жылғы хабеас корпусы туралы заңды (Акт) және 1689 жылғы құқықтар туралы заңды (Билль) атауға болады.

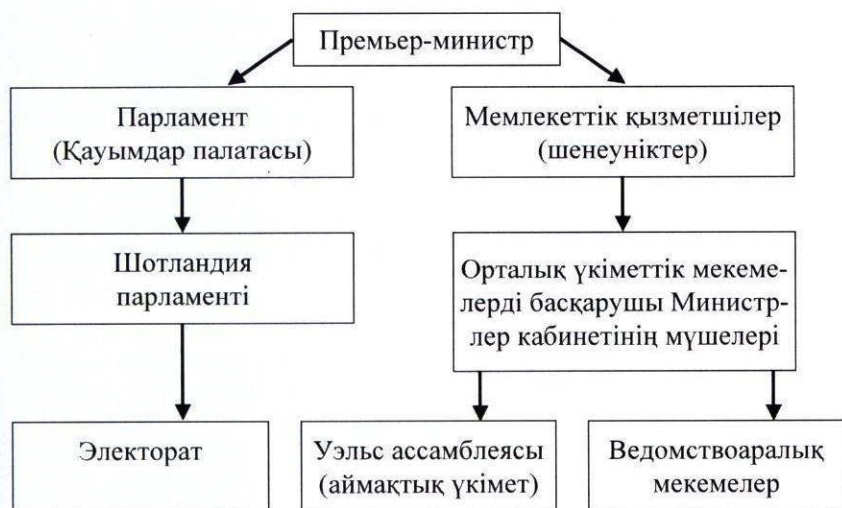
Сонымен, төмендегі заңдар әкімшілік қызметке қатысы бар заңдар болып табылады:

- 1972-1985 жж. жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң;
- 1946 ж. заңнама актілері туралы заң;
- 1958 ж. трибуналдар және тергеу туралы заң;
- 1947 ж. коронаға талап арыз туралы Заң.

3.2 . Ұлыбританияның атқарушы билік жүйесі

Ұлыбританияда атқарушы билік функциясын Үкімет атқарады. Үкімет министрліктердің және ведомство басшыларынан, мемлекеттік министрлерден, Парламент хатшыларынан және лауазымды тұлғалардан құрылады.

Ұлыбритания үкіметінің құрамы:



Сыртқы және ішкі саясатты жүргізу бойынша барлық шешімдерді үкімет кабинеті жүзеге асырады. Оның құрамына министрлер кіреді. Кабинет саны 18-25 адамнан тұрады.

Оның жанында кабинет мәжілістерінде қаралатын мәселелерді алдын ала толық зерттеуге негізделген комитеттер құрылған.

Министрлердің 90 пайызы көп дауыс алған партияның мүшелері. Оларды премьер-министр болып табылатын партия көшбасшысы лауазымға тағайындайды.

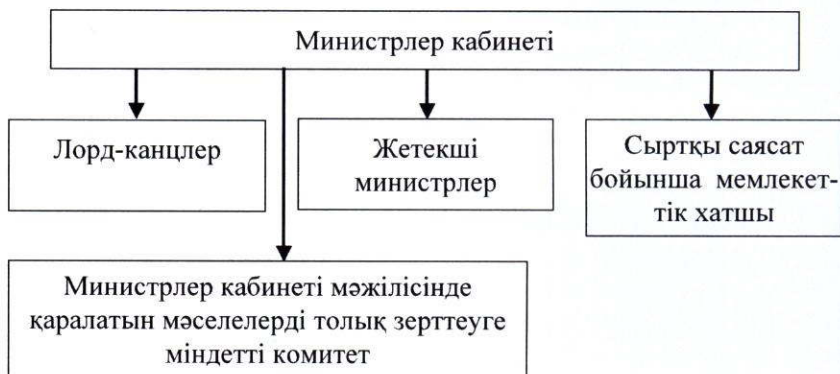
Атқарушы билік құрылымындағы Премьер-министрдің рөлі ерекше. Оның өзгешілігін *primus inter pares* (тең адамдар арасындағы бірінші) латын формуласы білдіреді.

Бұл лауазымға 1992 жылдан Қауымдар палатасын сайлауда депутат мандаттарының көпшілігіне ие болған партия көшбасшысы тағайындалады.

Формальды заң тұрғысынан Премьер-министрді таңдауды монарх жүзеге асырады. Ол Премьер-министрге жаңа үкіметті құруға тапсырма береді.

Королева Виктория (1835–1901) заманында саяси шешімдерді қабылдауда Премьер-министр корона мен Парламентті байланыстыруда орта буын рөлін орындаса, қазіргі кезеңде атқарушы биліктің экономикалық және әлеуметтік саясатын жүзеге асырудағы жауаптылығы жоғарылап, Премьер-министрдің мәртебесі өзгеріп, Президент мәртебесіне жақындады.

Министрлер кабинетінің құрамы



Премьер-министрдің билігі біркелкі емес. Императив санына кіретіндер:

– партияны патронаж арқылы басқару. Үкіметті басқару үшін саяси қайраткер өз партиясының көшбасшысымен сайлануға міндетті. Премьер-министр лауазымында қалу үшін саяси қайраткер партия мен сайлаушылардың сенімін ақтауға тиісті.

Премьер-министрдің мүмкіндіктері: палатада оның партиясын өкілдейтін парламентарийлердің төрттен бір бөлігін министр немесе олардың орынбасарлары лауазымға тағайындайды – олар мәжілістерде бірінші қатарда отырады.

Министр лауазымына тағайындауда Премьер-министр төрт жежені негізгі басшылыққа алады:

- жеке жанқиярлығы;
- алғырлығы (сыншыл тұлғаға лауазым ұсыну арқылы үндемеуге мәжбүрлеп, үкіметті қолдауға көшіру әдісі);
- репрезентативтігі (мысалы, әйелдерді тағайындау немесе Шотландия мен Уэльстің өкіліне қолдау көрсету);
- біліктілігі;
- парламенттік іс-әрекет.

Премьер-министр әр аптада палатада жарты сағат депутаттардың сұрақтарына өзінің өкілеттігі шегінде жауап қайтарады;

- БАҚ қарым-қатынас жасау;
- сайлауда жеңіске жету. Премьер-министр жеңіске жетуге – партия көшбасшысы болып сайлануға міндетті;
- теңдестірілген саясатты жүзеге асыру.

Премьер-министр біртұтас үкіметтің ең шыңына орналасады, оның билігін конституция ережелері де, сот та шектемейді.

Кабинет құрамына Қауымдар палатасы мен Лордтар палатасының мүшесі болып табылатын немесе Премьер-министрмен тағайындалған министрлер кіреді. Үкімет мүшелері парламенттік жариялықтың жетекші тұлғалары бола тұрып, әртүрлі ведомстволарды басқарады. Кабинет мүшелерінің жауаптылығы министрлерден үкіметтік шешімдерге қолдау көрсетуді талап етеді. Әрбір министр үкіметтік ведомствоның жұмысына жауап береді.

Британ кабинетінің құрылымы:

– сыртқы саяси іс-әрекет – Сыртқы саясат және Достастық, Қорғаныс және халықаралық дамыту істері бойынша министрліктер;

– экономика-қаржы; Сауда және өнеркәсіп; Көлік; ауыл шаруашылық министрліктері;

– әлеуметтік сала – ағарту және еңбекпен қамту; денсаулық сақтау; әлеуметтік қамтамасыз ету; мәдениет, ақпарат және спорт істері бойынша министрліктер;

– аумақтық-қоршаған ортаны қорғау министрлігі (Англиядағы жергілікті өзін-өзі басқаруға жетекшілік ететін департаментті қоса отырып); Шотландия істері бойынша; Уэльс істері бойынша, лорд-канцлер ведомствосы (сот ведомствосы мен Англияның жоғары судьясының басшылары), Ішкі істер министрлігі;

– құқық-лорд Ченселлор ведомствосы;

– мемлекеттің істерін басқару – Қауымдар палатасының спикері; қауымдар палатасының парламенттік және партиялық ұйымдастырушысы; Лордтар палатасының басшысы; Ланкастер герцогтігінің канцлері.

Үкіметтік ведомстволар бір-бірінен айрықшаланады. Мысалы, ішкі істер министрлігі қызметшілерінің саны Қаржы министрлігінің штатынан он есе артық. Бірақ экономика саласының маңыздылығына байланысты мұнда жоғары буын шенеуніктері көбірек, ал ПИМ қатардағы қызметкерлер санының көптігі оның функционалды міндеттерінің кең ауқымдылығына байланысты.

Ұлыбритания үкіметінің функциялары:

– үйлестірушілік – тиісті салаларда (ағарту, еңбек, әлеуметтік қорғау) атқарылатын тапсырмалар мен жұмыстарды келісім негізінде жүргізу;

– саяси үкімет мүшелері бір уақытта Қауымдар палатасының мүшесі болады;

Қауымдар палатасының функциялары:

– әкімшілік – жеке салаларда басқару мәселелерімен байланысты;

– реттеушілік-шаруашылық, әлеуметтік және қорғаныс салаларын басқару;

– сыртқы саяси іс-әрекеттерді басқару;

– заңдарды іске асыру.

Ұлыбританияда атқарушы билік мемлекеттің барлық әкімшілік аппаратын басқарып отырған коронаға тән. Бұл аппарат орталық органдар мен өзін-өзі басқарудың жергілікті органдарына бөлінеді. Орталық әкімшілік органдарға коронадан тыс Премьер-министр, үкімет кабинеті, Құпия кеңес, министрліктер мен ведомстволар кіреді.

Премьер-министр коронаның бас кеңесшісі болып табылады. Премьер-министр лауазымы 1721 жылы пайда болып, 1917 жылы заңда алғашқы рет аталды. Атқарушы билік жүйесіндегі Премьер-министрдің шешуші жағдайы парламенттегі жария партияның көшбасшысы болуына негізделеді.

Премьер-министр үкіметті басқарады, кабинет, министрліктер мен ведомстволарға жетекшілік жасайды. Ол кабинет құрамын, министрлер мен орталық ведомство басшыларын, министрліктер мен ведомство жетекшілерін, жоғары судьяларды, қарулы күштердің жоғары командалық құрамы мен басқа лауазымды тұлғаларды тағайындауға байланысты мәселелерді шешеді.

Министрлер кабинетіне Премьер-министр таңдаған 20 мүше кіреді:

- лорд-канцлер (лордтар палатасының төрағасы);
- қазынашылық лорды (қаржы министрі);
- Ішкі істер, шет істері, қорғаныс, өнеркәсіп және сауданың мемлекеттік хатшылары (министрлер);
- мемлекеттің ең жоғары лауазымды тұлғалары.

1918 жылғы мемлекеттік басқару механизмі бойынша комитеттің баяндамасына сәйкес (Халдейн Комитеті) кабинет мына функцияларды атқарады:

- парламентке саяси шешімдердің соңғы нұсқасын ұсыну;
- атқарушы билік органдарының парламент бекіткен саяси бағытқа іс-әрекеттерінің сәйкестігін бақылау;
- министрліктер мен ведомстволардың іс-әрекетін үйлестіру мен салалық шектерін межелеу.

Кабинет мәжілісін Премьер-министр өткізеді. Мәжіліс хаттамасы жүргізілмейді. Маңызды шешімдер қауымдар палатасына заң жобасы немесе Құпия кеңес бұйрығы түрінде ресімделеді. Басқа жағдайларда министрге немесе орталық аппараттың лауазымды тұлғасына атқарылуға міндетті жұмыс жөнінде нұсқау беріледі: нұсқаудың заңды күші болмайды, сондықтан орындаушыға тек саяси жауаптылық артылады.

Британ үкіметі заңға сәйкес 95 мүшеден тұруы керек, қазіргі кезде 75-80 мүшеден тұрады.

Үкіметке кіретіндер:

- министрлер;
- Парламент хатшылары;
- лорд-канцлер;

- қазынашылық лорды;
- кеңестің лорд-төрағасы;
- Ланкастер герцогтігінің канцлері;
- мөрдi лорд-сақтаушы;
- бас поштмейстер.

Корона жанындағы Құпия кеңес шешім қабылдайтын орган болып табылады. Саны жағынан ол ең ірі үкіметтік орган. Құпия кеңестің құрамына кіретіндер:

- кабинеттің барлық министрлері;
- басқа министрлер;
- Апелляциялық соттың судьялары;
- англикандық шіркеудің архиепископтары;
- құрметті мүшелер.

Құпия кеңестің мәжілісіне үкіметтің қолдаушысы – бірнеше кеңесші шақырылады. Кеңес мәжілісінің кворумы 3 кеңесшіден тұрады. Құпия кеңестің мәжілісінде кабинет шешімдері коронаның бұйрығы ретінде ресімделеді. Аталған бұйрық негізінде жалпы, яғни нормативтік-құқықтық актілер, әкімшіліктің лауазымды тұлғаларын тағайындауда жеке және заңды тұлғаларға қатысты жеке актілер ресімделеді.

Сот корольдік басымдық шегінен аспайтын немесе корона өкілеттерін өкілдеп, заң шеңберінен шықпайтын бұйрықтарды заңды деп есептейді. Әкімшілік-құқықтық реттеу ең кең тараған сала – әлеуметтік сала. Бұл салаға басқару мен бақылауды мына министрліктер жүзеге асырады:

- Еңбекпен қамту;
- Білім және ғылым;
- Әлеуметтік қамтамасыз ету;
- Қоршаған ортаны қорғау.

Әкімшілік пен жеке тұлғалар арасындағы дауларды қарастыратын әкімшілік трибуналдар бар. Әлеуметтік реттеу үш түрге бөлінеді:

- жерді пайдалануды реттеу;
- қаржылық көмекті бөлу;
- қаржылық емес көмек көрсету.

3.3. Ұлыбританияның жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі

Біріккен Корольдік аумағында жергілікті басқаруды ұйымдастыруға дәстүрлі ерекшеліктердің түрлі аймақта біркелкі үйлесуі жатады. Ан-

глия, Шотландия, Уэльс пен Солтүстік Ирландия аумағындағы жергілікті басқару бөлек нормативтік актілермен реттеледі (Англия мен Уэльс үшін жалпы заңдар қабылданады) және әкімшілік-аумақтық бөліну, басқару органдарының өкілеттігі өлшемдерімен айрықшаланады.

Жергілікті басқару органдарымен өзара іс-әрекет мәселелеріне жауапты мемлекеттік билік органдарының қызметі алуан түрлі болып келеді: Ұлыбританияда – бұл қоршаған орта, аймақ және жергілікті басқару министрліктері (департамент), қалған аумақтарда – сайланушы ассамблея (парламент), олар құратын үкіметтер.

Ұлыбританияның өзін-өзі басқару органдары

Біріккен Корольдіктің өзін-өзі басқару органдарының құрылымы біркелкі. Қалалық (аймақтық) басқару органдарының, графтық органдары мен біртұтас бірлестіктердің құрылымы мен іс-әрекетін ұйымдастыру бір қағидатқа негізделеді; Англия, Уэльс, Шотландия мен Солтүстік Ирландия аумағында да осы қағидаттар сақталады.

Бірақ бірлік құрылымы мәселесі айналасында үкіметтік реттеудің жеткіліксіздігі әрбір аумақтық құрылымның өзіне тән ерекшеліктердің қалыптасуына әкелді.

1990 жылғы аумақтық реформаға сәйкес Англияда:

- графтық – реформаға дейінгі өкілеттілік тән (заңды мәртебесі – графтық);
- біртұтас графтық – реформаға дейінгі өкілеттілік тән (заңды мәртебесі – графтық);
- округ– реформаға дейінгі өкілеттілік тән (заңды мәртебесі – округтер);
- біртұтас округтер – өкілеттіктері бірлескен (заңды мәртебесі – округтер);
- қалалар – біртұтас немесе реформаға дейінгі округ мәртебесі тән;
- қалалық округтер құрылды.

Графтық, округ, біртұтас бірлестіктер

Біріккен Корольдіктің барлық аумағында жергілікті халық өкілдеу органдары, заңды тұлға (корпорация) болып табылатын кеңестерді сайлайды.

Жергілікті басқару туралы заңға сәйкес сайлаудың төмендегі түрлері бекітілген:

- кеңес әрбір төрт жыл сайын толық жаңартылады;
- кеңес әрбір екі жыл сайын жартылай жаңартылады;
- кеңес әр жыл сайын үштен бір бөлігін жаңартады.

Кеңес таңдаған сайлау түрін қоршаған орта мәселелері бойынша мемлекеттік хатшы бекітеді. Сайлау мамыр айында бір мезгілде өтеді. Шотландия аумағында 1973 ж. жергілікті басқару туралы арнаулы заңға сәйкес 9 аймақ, 53 округ, 3 арал мен 1343 қауым құрылды. Әрбір аумақтық бірлікте халық кеңесті сайлады.

Үкімет реформалары нәтижесінде Шотландияда 32 қала, жаңа біртұтас бірліктерден, аралдардан тұратын тек бір аумақтық басқару деңгейі (қауымдарды қоспағанда) қалды.

Уэльсте 20 әкімшілік-аумақтық бірліктен тұратын бір деңгейлі графтық немесе қала-графтық жүйесі құрылған.

Солтүстік Ирландияда 26 округке бөлінген 6 әкімшілік аудан (arsas) бар. Аудан деңгейінде өзін-өзі басқару қарастырылмаған.

Англия, Уэльс және Шотландияның жергілікті органдарының басқару іс-әрекеттері кеңесшілер, комиссия мен әкімшілік аппараты арқылы жүзеге асырылады.

Жергілікті кеңес мүшелері (кеңесшілер) өтеусіз немесе қоса атқарушылық бойынша жұмыс істейді. Олар негізгі мәселелерді шешумен айналысатын салалық және функционалды комитет пен комиссияны құрады. Комиссия құрамына кеңесшілер, сараптамашылар және жергілікті қызметшілер кіреді.

Кеңес бас әкімші басқаратын қызметшілерді жалдайды. Барлық жергілікті кеңестер комиссияларға өздерінің өкілеттерін өкілдейді, өйткені саны бойынша олар өте үлкен болады (кейбір кеңес құрамы 100 адамнан асады).

Тұрақты (мәртебелік) комиссия кеңес мүшелерінен қалыптастырылады. Басқа комиссия құрамына кеңесші емес 1/3 адам кіре алады.

Ұлыбританияның жергілікті органдар жүйесінде комиссияның екі түрі құрылған:

- басқарудың бөлек салалық түрлерімен айналысатын (сатылас комиссия);

– сатылас комиссия мен басқару органдары жұмысын үйлестіру бойынша функцияларды жүзеге асыратын (деңгейлес комиссия).

Аймақтық (Шотландияда), графтық және округтік кеңестер арнаулы және тұрақты комиссияларды, екі және бірнеше басқару органдарының біріккен комиссияларын құра алады.

Жергілікті комиссиялардың іс-әрекеті түрлі әлеуметтік қызмет көрсету, білім мен қаржы салаларына жатады. Комиссия саны, қызметшілер құрамы мен өкілеттері әрбір кеңестің жұмыс регламенті нормаларымен анықталады. Мұндай регламент жергілікті кеңестің құрылымын, өкілеттері мен іс-әрекет процедураларын бекітеді.

Комиссиялар кеңеске өздерінің атқарған іс-әрекеттері туралы ақпарат беріп отыруға міндетті. Заңнама комиссияларға қаржылық несие немесе жергілікті салық деңгейін анықтау мәселелерін өкілдеуге тыйым салады. Аталған мәселелер бойынша олар тек кеңес беріп, лауазымды тұлғалардың қаржылық іс-әрекетін бақылай алады.

Комиссиялардың сандық құрамының басты критерийі жұмыс атқаратын орган ретінде іс-әрекетті қамтамасыз ету болып табылады. Бұл мақсатта оларға экономика, қаржы және заң саласындағы жоғары білікті, жергілікті кеңес мүшесі емес тұлғаларды жинақтау құқығы берілген.

Жергілікті кеңестерге шенеуніктерді, мамандарды жалдау мен кейбір бөлім басшыларын (білім беру бөлімі мен полиция басшысын, әлеуметтік қызмет директорын) тағайындау өкілеттігі берілген.

Жергілікті кеңестер:

– комиссия актілерін бекітеді;

– есептерді қарайды;

– комиссияның жұмысын жақсарту бойынша ұсыныс береді.

Кеңесті сайланған төраға (мэр) басқарады. Атқарушы билікке қатысты төрағаның өкілеттері болмайды: төрағалық міндеттермен қатар, өкілдік функцияларды орындайды.

Жергілікті басқарудың негізгі буыны болып табылатын екі Кеңес (муниципалитет пен графтық) өзінің басқарушылық қызметін сессия, комиссия жұмысы мен атқарушы аппарат арқылы жүзеге асырады. Ұлыбританияның комитеттер жүйесінің кестесі төменде берілген.

Комитет жүйесінің дәстүрлі ұйымдастырылуы



Кеңес төрағасы (мэр) – Кеңеске төрағашылық етеді. Кеңес – әкімшілік қызмет директорын тағайындайды, өз құрамынан комитетті қалыптастырады. Комитет төрағалары жалпы комитетті құрайды және көшбасшыны сайлайды. Көшбасшы жалпы комитетті басқарады. Әкімшілік қызмет директоры әкімшілік қызмет жұмысын басқарып, комитет жұмысын үйлестіреді.

Бас әкімші (chief executive) – жергілікті әкімшілік басшысы қарамағына барлық бөлім жұмысын біріктіреді. Басқа жергілікті қызметшілер секілді лауазымға кеңеспен бекітіледі. Графтық органының салалық бөлімдер, жергілікті кеңесшілер және комиссиялармен қатынас орнататын бөлімі болуы мүмкін.

Бас әкімші атқарушы биліктің басшысы болып саналмайды: әкімшілікке, қызметшілерге қосалқы функцияларды өкілдей алатын жергілікті басқару бойынша өкілеттер кеңеске берілген. Кеңес осы органда біріктірілген өкілдеу және атқарушы биліктің барлық іс-әрекетіне жауапты.

Комитет жүйесінің тиімсіздігі мен бас әкімшінің екішты жағдайы жергілікті басқару құрылымына реформа жүргізу қажеттігін анықтады.

Жергілікті басқару туралы 2000 ж. қабылданған заңға сәйкес барлық кеңестер атқарушы биліктің дербес органын қалыптастыруға міндетті болды. Заң атқарушы билікті қалыптастырудың үш нұсқасын қарастырды:

– мэр және кабинет жүйесі: 2-9 көмекшіні (кабинет) тағайындайтын және атқарушы биліктің жұмысын басқаратын мэрді тура сайлау;

– көшбасшы және кабинет жүйесі: кеңес құрамы ішінен атқарушы билік басшысын сайлау, көмекшілерді (кабинет) көшбасшы немесе кеңес тағайындайды;

– мэр және кеңес атынан басқарушы жүйе: халық сайлаған мэр кәсіпқой шенеуніктер арасынан кеңес тағайындаған басқарушы мен атқарушы биліктің өкілеттерімен бөліседі;

– мэр және көшбасшы бір уақытта кеңес төрағасы болуы немесе болмауы мүмкін;

– заң басқа лауазымды тұлғалардың сайлауын өткізуді қарастырады;

– сайлау нұсқасын таңдау аймақ және қоршаған ортаны қорғау мәселелері бойынша мемлекеттік хатшымен (министр) келісіледі.

Лондон қаласын басқару

Мемлекет астанасы – Лондон 1986 жылға дейін елдің басқа бөліктердегі басқару жүйесінен ерекшеленетін екі буынды басқару жүйесімен басқарылып келді.

1986 жылы бұл жүйе жойылып, бас қаланы басқару 32 аудандық кеңестерге таратылды.

1998 жылы 7 мамырда өткен референдумда Лондон тұрғындарының қабылдаған шешіміне сәйкес Үлкен Лондон кеңесінің өкілеттігі берілген Үлкен Лондон жиналысы (Great London Assembly) біртұтас өкілдік органы құрылып, екі деңгейлі басқару жүйесі қалпына келтірілді.

Үлкен Лондон мэрін бір уақытта тура сайлау – референдумда қабылданған түбегейлі жаңалықтың бірі болып табылады. 2000 жылдың мамыр айында алғашқы рет сайланған лауазымды тұлға агломерацияның атқарушы билігін басқарады – басқа аймақтар лондондық модельге сәйкес басқарылуға тиісті.

Үлкен Лондон мэрінің өкілеттері:

– қала көлігін басқару;

- аумақтық жоспарлау;
- экономиканы дамыту;
- қоршаған ортаны қорғау;
- полицияны басқару;
- өрт қауіпсіздігін сақтауға басшылық жасау;
- БАҚ, спорт пен мәдениетті басқару.

Сонымен, билікті орталықсыздандыру орын алып, мемлекеттік басқару органдарының барлық өкілеттері мэрге берілді.

Мэр 4 жылға сайланады, оған кең өкілеттер беріледі.

Мысалы, жиналыс мэр ұсынған бюджет жобасын қабылдамауға құқықсыз.

Мұндай жағдайда дауыс беруге дейін жиналыстың 2/3 депутаты қабылдаған альтернативті бюджетті ұсыну оның жалғыз мүмкіндігі болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыреті

Континентальды Еуропа елдерінен британдық жергілікті басқарудың басты өзгешелігі жалпы құзыреттің болмауы мен *ultra vires* ережесінің іс-әрекеті болып табылады.

Англия мен Уэльсте жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құзыреті

Графтық кеңесі	Округ кеңесі
Жергілікті қызметшілерді басқару	Құрылысты регламенттеу
Азаматтық қорғаныс	Қоғамдық санитария және гигиена
Жағалауды абаттандыру	Тұрғын үй (құрылыс және пайдалану)
Коронерлер қызметі	Аумақтық жоспарлау
Білім беру (жоғары білім беруден басқа барлық басқару функциялары)	Серуентоғайлар мен ойын алаңшалары
Аумақтық жоспарлау мен жер қойнауы байлықтарын пайдалану	Стадион және спорт ғимараттары
Өрт қауіпсіздігін сақтау	Қоқысты жинау және көшелерді тазалау
Кітапханалар	Жергілікті салық алымы
Жергілікті жолдар мен жол жүрісін басқару	

Бітімгерші судьялар Дербестендірілген әлеуметтік көмек Полиция Шартты түрде босатылғандарды қадағалау Қоғамдық көлік Базарлар Тұрмыстық қалдықтарды қайта өңдеу	Сайлаушылар тізімін даярлау Зираттар
(Бәсекелестік құзыреттер) Паркинг, туризм, экономикалық даму, мұрағат, мәдениет пен өнерге қолдау көрсету, мұражайлар, жергілікті салық алымы	

– Графтық кеңесі жолдарды пайдалану мен жақсарту, өндірістік және әлеуметтік-мәдени нысандардың, қоғамдық пайдалану мекемелерінің (тұрғын үй, мектеп, ауыл шаруашылық және коммерциялық орындар) құрылысын жүргізу міндеттерінен тұратын аумақтық жоспарлауды бірнеше жылға дейін алдын ала құрастырады.

– Жоспарлар экономикалық, әлеуметтік және демографиялық факторларды ескере отырып қабылданады, жоспарды құруда муниципалитет аймақтық үкімет мекемелерімен және округ кеңестерімен кеңеседі.

– Жоспарды бас хатшы бекітеді.

– Округ кеңестері жалпы аумақтық жоспарға сәйкес жергілікті жоспарларды құрады.

– Аумағына ұлттық саябақ жартылай немесе толық кіретін Графтық кеңес ұлттық саябақ мәселелері бойынша комиссияны құруға міндетті және бұл мәселеге қатысты әкімшілік сипатты актілерді қабылдауға құқылы.

Ең күрделі мәселе қала, село аумақтарында жер телімін пайдалануды қадағалау болып табылады. Қадағалау өкілеттері лондондық, аудандық, қауымдық және діни қауымдық кеңестерге берілген. Жергілікті органдар өндірістік мақсаттар, орман және серуентоғай алабын сақтау немесе басқа мұқтаждықтар үшін жер телімін мәжбүрлеп алып қою актісімен жерге ие бола алады.

Муниципалитет өкілеттері, әсіресе, білім саласында кең тараған. Жергілікті басқару органдары мектеп жасына дейінгі қызмет көрсету мен білім беру мекемелерін жабдықтауды қамтамасыз етеді.

Бұл мәселелермен графтық пен қалалық округтер айналысады. Әрбір өкілетті жергілікті басқару органы мемлекеттік хатшы бекіткен білім бойынша комиссия құрады.

Білім беруді басқару:

- мектепті қажетті қызметкерлермен толықтырады;
- жоғары оқу орны студенттерін шәкіртақымен қамтамасыз етіп, орта мектеп түлектерінің білімін жоғары оқу орнында жалғастыруға жағдай жасайды.

Ұлыбританияда аса маңызды сала – денсаулық саласында денсаулық сақтауды басқару органдарының үш түрі қарастырылған:

- тиісті үкіметтік мекемелермен тағайындалатын емханаларды басқару органдары;
- тағайындалатын жергілікті атқарушы органдар;
- жергілікті басқару органдарымен басқарылатын мекемелер.

Мемлекет пен медициналық мекемелердің ара қатынасы келісімшарт негізінде жүргізіледі. Мысалы, амбулаториялық көмекті отбасылық дәрігерлер деп аталатын жалпы тәжірибе дәрігерлері көрсетеді.

Жанұялық дәрігерлер жергілікті басқару органдарымен келісімшарт жасасу негізінде жұмыс істейді.

Ұлыбританиядағы мұндай орган – округтік денсаулық сақтау басқармасына кіретін отбасылық дәрігерлер комитеті болып табылады. Келісімшартта дәрігер көрсетуге міндетті барлық медициналық көмек түрлері ескертіледі.

Тұрғын үй мәселелерімен қалалық және қалалық емес округтік жергілікті кеңестер мен Сити Лондонның Жалпы кеңес палатасы айналысады.

Тұрғын үй мәселесін шешу тұрғын үй мәселелері ғана емес, сонымен қатар қоршаған ортаны қорғау, тұрғын үй аумағын абаттандыру, аумақты тазалау секілді міндеттерден тұрады.

Үлкен Лондон шеңберіндегі өкілеттер Үлкен Лондон жиналысы мен лондондық аудандық кеңестер арасында бөлінген.

Графтық кеңестер Лондон аумағынан тыс жолдарды жақсарту жұмыстарын басқарады. Округтік кеңестер орталық үкімет агенттері қызметін атқарады.

Жергілікті органдар жолдарға жөндеу жұмыстарын жүргізуді қамтамасыз етуге, көлік қозғалысы мен жүргінші жолдарын бақылауға міндетті, сонымен бірге мәселелерді шешу мақсатында келісімшарт жасасуға құқылы.

Ұлыбритания үкіметінің қоршаған ортаны қорғау бойынша мемлекеттік хатшысының рұқсатымен графтық кеңестер мен округ кеңестері жабдықтарды, тауарлар мен көліктерді жеткізу туралы келісімшарт жасаса алады.

Жергілікті қаржы басқару органдары жалпыұлттық қаржы жүйесінің негізгі бөлігін құрайды. Жергілікті бюджет жергілікті салық алымы есебінен қалыптастырылады.

Біріккен Корольдік аумағында графтық, округ және жаңа біртұтас бірлестіктер бірдей салық алымын жинайды. Тұрғын үй салымы (domestic rate) 1989-1990 жж. жергілікті (community charge) салығына ауыстырылып, (poll tax) жан басына салық аталынды. 1993 ж. жаңа жергілікті салық (council tax) түрі қабылданды.

Жергілікті кеңес көрсетілетін қызметтерге алым жинайды, несие алу өтініші жергілікті басқару істері бойынша министр бекіткен соң қанағаттандырылады.

Үкіметтік трансферт екі басты формада: біртұтас дотация мен арнаулы субсидия түрінде беріледі.

Жалпы бұл көмек болжамдалған шығыс пен жергілікті қаржы көздері кіріс айырмашылығын толтыруға бағытталған. Үкімет әрбір қауымдастық үшін бюджеттік жылға ұтымды шығыс деңгейін анықтайды, бұл үшін жергілікті салықтың орта ставкасы есептеледі. Мемлекеттік грант салық ставкасының шекті мөлшерін бекіту мен жергілікті бюджет саясатына күрделі ықпал жасау құралы болып табылады.

Біріккен Корольдіктің өзін-өзі басқару органдарының әріптестігі сатылас әдісі бойынша жүргізіледі. 1985 жылы қалалық графтықты жою қала округтерінің іс-әрекетін үйлестіру қажеттігін анықтады.

Заң қалалық округтерді біріккен өрт қауіпсіздігін сақтау мен полиция басқару органдарын құруды міндеттеп, әрбір округтің өкілі кіретін біріккен комитет құрылды.

Комитет өрт қауіпсіздігін сақтау бастығы мен бас констебльді (chief constable) тағайындайды, комитет алдында есеп беріп, тиісті органдардың іс-әрекетін басқарады.

Комитеттің ықпалы шартты, өйткені полицияның іс-әрекеті ұлттық нормативтік актілермен регламенттеледі.

Олар қалалық агломерацияда аумақтық жоспарлау мен басқа өкілеттерді жүзеге асыру үшін құрылады.

Жергілікті басқарудың басқа органдары және бақылау

Жергілікті деңгейде өзін-өзі басқару органдарынан басқа салалық басқару органдары орын алады. Олар мемлекеттік басқарудың тура органдары болып саналмайды.

Бұл органдарды жоғары тұрған ұйымдар – үкіметтік департамент (министрлік), жария басқарудың автономиялық орталық органдары құрады: мүшелерді тағайындау жергілікті кеңес немесе кәсіби ұйымдармен келісіледі, не мүшелерді жинақтау жолымен жүргізіледі.

Бұлар үшін бюджетті бөлу мен оперативті-атқарушы іс-әрекетіне тән салыстырмалы дербестік ортақ мәселе болып табылады: жоғары органдар басшылық жасамайды, бақылау жүргізеді.

Салалық басқару органдары үкіметтік емес жартылай автономиялы QUANGOs (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations) ұйымының акронимі негізінде бірігеді.

Аймақтық деңгейде қызмет атқаратын, бірнеше графтық (біртұтас бірлік) аумағын қамтитын мемлекеттік департамент аумақтық қызметі бар.

Әрбір департамент өзінің аумақтық кестесін құрады: департаменттің аймақтық басқаруы округтің бір бөлігін ғана қамтиды.

1993 жылдан бастап аймақтың интеграцияланған аймақтық басқару әкімшілігі (Integrated Regional Office) құрылды; 1995 ж. аталған органдар өзінің бюджеті бар аймақтық үкіметтік басқарма (Government offices for regions) аталып, 1999 жылы аймақтық даму агенттіктер – аймақтық жоспарлау, аймақ аумағында экономикалық дамуға қолдау көрсету және үйлестірумен айналысатын қвангоны құру басталды.

Жергілікті органдардың қаржылық іс-әрекетін бақылау екі формада жүзеге асырылады:

– жергілікті органдардың ішкі жүйесінде – қаржы бөлімі, аудиторлар мен аудиторлық комиссия қызмет атқарады;

– жергілікті кеңес аудиторлары кеңеспен тағайындалады немесе жалданады, кеңес шотындағы қаржы операцияларына ағымдағы бақылау жүргізеді.

Аудиторлық комиссия орталықтандырылған түрде қалыптастырылады: үкімет комиссия мүшелерін шенеуніктер қатарынан тағайындайды. Аудиторлық комиссия қауымдастықтарда кезеңдік қаржы инспекциясын жүзеге асырады, қаржы операцияларының заңдылығын, жалпы муниципалды шаруашылықтың тиімділігі мен орындылығын тексереді.

Ирландия. 1929, 1941-1942, 1955 жылдары қабылданған заңдарға сәйкес графтық және қалаларды басқару жүйесі бекітілді (county and city management system).

1898, 1925, 1941 жж. Ирландияның жергілікті басқару жүйесінің түрлері:

– графтық (counties–30) пен қалалар (cities–5) сайланбалы жалпы құзыретті орган кеңеспен басқарылады, қала мен графтық кеңестері тең өкілеттерге ие, бір-біріне бағынбайды;

– қалалық округтер (urban districts–49) сайланбалы кеңестермен басқарылады, графтық немесе қала-графтық аумағында орналасады;

– кішігірім қалалар (borough–6), сайланбалы кеңестермен басқарылады;

– қалалар мен селолар (towns–80) графтықтың атқарушы билігі мен комитет комиссияларымен басқарылады.

– мамандандырылған басқару органы үкімет немесе графтықтың басқару органдарымен тағайындалады, әлеуметтік қамтамасыз ету, кәсіби білім беру, санитарлық-эпидемиологиялық басқару комитеттерінен тұрады.

Графтық, қала және округ кеңестері өзінің құрамынан төрағаны (cathaoirleach) сайлайды, ол (mayor, lord mayor) деп аталады – бұл жергілікті салт-дәстүрге немесе кеңес шешіміне байланысты.

Төраға кеңес жұмысын басқарады, оған атқарушы билік берілмейді.

Жергілікті басқаруда басты рөл графтық немесе қала басқарушысына (county or city manager) тән. Ол атқарушы функцияларын жүзеге асыру үшін графтық пен қала-графтық кеңесі жалдайтын кәсіпқой басқарушы болып табылады.

Басқарушы кандидатурасын басқарудың орталық органы жергілікті лауазымға тағайындау комиссиясы ұсынады. Кеңес ұсынылған кандидатураға қарсылық білдіре алмайды.

Басқарушы тәуелсіз іс-әрекетінде:

- жергілікті басқарудың атқарушы органы болып табылады;
- кеңес шешімдерінің орындалуына жауапты;
- кеңес шешімдерінің орындалуын бақылауға алады;
- жергілікті әкімшіліктің іс-әрекетін басқарады.

Басқарушы графтықтың атқарушы билігіне, графтық, немесе қала-графтық аумағында орналасқан қала, село және басқа бірлестіктердің атқарушы билігіне жауап береді.

Графтық, округ және басқа аумақтық бірліктер сияқты басқару органдары тек заңмен ұйғарылған құзыреттерді орындайды. Олардың өкілеттеріне жататындар:

- тұрғын үй құрылысы;
- жол құрылысы;
- қалалық жолаушылар көлігі;
- сумен қамтамасыз ету;
- қала құрылысы және жерге қоныстандыру;
- мәдениет пен демалысқа қолдау көрсету.

Жергілікті органдар өкілеттерді дербес орындауға құқықсыз. Өйткені атқарылуға тиісті міндеттер мемлекеттік бағдарламаның құрама, бөлігі болып табылуы себепті жергілікті органдарға мемлекеттік саясатты жүзеге асырудың әдістерін таңдау мен орындау ғана қалады.

Заңды бұзу, тиімсіз іс-әрекетті атқару немесе міндеттерін орындаудан бас тартқаны үшін қоршаған орта мен жергілікті басқару министрі жергілікті кеңесті мерзімінен бұрын таратуға құқылы. Бұл жағдайда министр кеңес функцияларын уақытша орындаушы уәкілеттілерді тағайындайды: олар (кезектен тыс сайлау мерзімін анықтау министрге байланысты) сайлауға дейін өздеріне жүктелген міндеттерді атқарады.

3.4. Ұлыбританияның мемлекеттік қызмет жүйесі

Ұлыбританияның мемлекеттік қызмет жүйесі англосаксондық мемлекеттік қызмет формасында ұйымдастырылған. Біріккен Корольдіктің ұзақ уақыт кәсіби мемлекеттік қызметсіз өмір сүруі ерекше «ағылшын жолын» білдіреді.

Орталықтандырылған әкімшілік жүйесі болмай, министрлік штаты патронаж, яғни жеке қамқорлық жасау негізінде құрылды. Лауазым король патентін ұстаушылардың меншігі саналып, сатылды, сыйға тартылды немесе мұраға қалдырылды.

Келесі себептер лауазымды теріс пайдалануға келтірмеді:

- қызметшілердің шектеулі өкілеттігі;
- қызметшілердің көпшілігінің аристократиялық жанұя мүшелері, яғни мүлік және білім деңгейлерінің жоғары болуы;
- «үстеме сыйақылы», яғни материалдық сыйақының тұрақсыз болуы.

Ұлыбританияда кәсіби азаматтық қызметті қалыптастыру 1854 жылы Норткорт-Тревельянның баяндамасынан бастау алады. Баяндамада адамдардың кәсіби сапаларына негізделген жоғары білікті азаматтық қызметті қалыптастыру қажеттілігіне бағыт жасалды; патронаж жүйесін жою, оның орнына конкурстық емтиханды ендіру ұсынылды.

Норткорт-Тревельян баяндамасы негізінде құрылған жүйе ХХ ғасырдың ортасына дейін қолданыста болды. Азаматтық қызметті қалыптастырудың екінші кезеңі 1968 жылғы Фултон баяндамасынан соң жалғастырылды. Баяндаманың орталық идеясы:

– мемлекеттік қызметті кәсібилендіру, яғни ғылыми дайындығы бар экономистер мен басқа мамандардан жасақтауды жүзеге асыра алатын механизмді құру;

– басқару технологиясы саласында әкімшілердің біліктілігін арттыру мақсатында азаматтық қызмет колледжін ашу.

Англияда мемлекеттік қызметті ұйымдастыру Премьер–министр Маргарет Тэтчер есімімен тығыз байланысты. 1998 жылы оның бастамасымен «жаңа менеджеризм», яғни мемлекеттік қызмет тәжірибесіне нарықтық механизмі мен ынталандыруды енгізу болып табылатын «Алғашқы қадам» бағдарламасы даярланды.

Мемлекеттік қызметке қатысты «жария», (public) «қоғамдық» немесе «мемлекеттік» (state) түсініктері қолданылып, мемлекеттік қызмет институты «азаматтық қызмет» (civil servise) деп аталды.

Ұлыбританияның заңнамалық-нормативтік актілерінде «мемлекеттік қызметші» түсінігінің анықтамасы берілмеген – тар және кең мағынада қолданылады:

– тар мағынада – тұлға мемлекеттік қызметші ретінде мемлекеттік басқару органының қызметшісі болып табылады;

– кең мағынада – мемлекеттік қызметшілерге жария саласының барлық қызметшілері, азаматтық қызметшілер, яғни министрлік пен ведомстволар, қарулы күштер, полиция, корпорация, жергілікті билік органдары, денсаулық сақтау жүйесі, білім беру жүйесінің қызметшілері жатады.

Жария сала қызметшілерін лауазымды тұлға, министрлік қызметшілері және азаматтық қызметшілер деп атайды; «азаматтық қызметші» түсінігіне «Коронаның саяси қызметшісі» болып табылатын министрлер, «Коронаның әскери қызметшісіне» қарайтын қарулы күштер мен полиция қызметшілері кірмейді.

Қабылданған жіктелімге сәйкес азаматтық қызмет министрлер кабинетінің хатшысы басқаратын ішкі азаматтық қызметке және Ұлт достастығы мен сыртқы саясат бойынша мемлекеттік хатшы (министр) басқаратын дипломатиялық сыртқы қызметке бөлінеді.

Барлық мемлекеттік қызметшілердің жария және азаматтық түрлері ажыратылады:

– жария түрі – жария корпорация, жергілікті билік органдары, денсаулық сақтау және білім беру жария сала қызметшілерінің құқықтық мәртебесі тиісті министрліктер мен ведомстволардың нормативтік актілерімен анықталады;

– азаматтық түрі – министрлік пен ведомстволардың мемлекеттік қызметшілері. Бұл тұлғалар ішкі азаматтық қызмет құрамына қарайды.

Азаматтық қызметшілер екі ірі категорияға бөлінеді: өндірістік және өндірістік емес.

Өндірістік түріне өндіріс саласында жұмыс істейтін министрліктер мен ведомстволардың басқаруындағы кәсіпорындардың сауда және өндіріс қызметшілері – азаматтық қызметшілер жатады.

Өндірістік емес азаматтық қызметшілер – бұл министрліктер мен ведомстволардың негізгі жиынын құрайтын шенеуніктер.

Өндірістік емес азаматтық қызметшілер тұрақты және уақытша қызметшілерге бөлінеді:

– тұрақты азаматтық қызметшілер қызметке арнаулы азаматтық істер бойынша комиссияның құжаты (сертификат) негізінде қабылданады және бұл категория қызметшілері мемлекеттік зейнетақы алуға құқылы;

– уақытша азаматтық қызметшілер жұмысқа жеңілдетілген тәртіп негізінде конкурстан тыс, белгілі мерзімге және нақты міндеттерді орындауға қабылданады.

Қызмет сипаты, лауазымдық мәртебелері бойынша барлық азаматтық қызметшілер келесі санаттарға бөлінеді:

– жоғары басшылар (жоғары саяси және басқарушы лауазымдар);

– бас мамандар (бас басқарманың мамандары);

– орындаушы деңгей қызметшілері (әкімшілік қызметкерлер құрамы).

Ұлыбританияның мемлекеттік қызметшілерінің құқықтық жағдайы нормативтік-құқықтық актілермен анықталады:

– мемлекеттік қызметші бекітілген өкілеттер шегінде іс-әрекет етуге құқылы;

– тұрақты қызмет атқаратын қызметші еңбекақы, еңбек демалысы, зейнетақы және басқа да әлеуметтік төлемдерді алуға құқылы;

– лауазымды уақытша атқаратын қызметші зейнетақы алуға құқысыз;

– мемлекеттік қызметші еңбекақы шкаласына сәйкес еңбекақы алуға құқылы;

– жоғары шенеуніктер ерекше төлем түрлерін алуға құқылы.

Министрліктер мен ведомстволар қызметшілердің жеке категорияларына төлем жүргізу тәртібін реттеуші ережелерді жариялауға құқылы. Азаматтық қызметшілердің зейнетақы туралы мәселелері бойынша әр жылы парламент актісі қабылданады, бұл мақсаттарға қаржы бөлінеді. Мемлекеттік қызметшінің кәсіби іс-әрекетті атқарудағы азаматтық бостандығы шектеліп, арнаулы құжатта бекітіледі.

Шенеунікке қойылатын басты талап – бейілділік. Қызметші саяси істерде ұстамдылық танытуға міндетті, азаматтық қызметтен «бейтараптылық» талап етіледі. Саяси істердегі шектеу сайлау кезінде парламентке немесе жергілікті билік органдарына өзінің кандидатурасын ұсынуға, партия және саяси ұйымдарда жауапты қызметке тағайындалуға, даулы саяси мәселелер бойынша халық алдында сөз сөйлеуге қатысты қолданылады.

Өндіріс жұмысшылары мен қосымша техникалық қызмет көрсетушілерге «толық саяси бостандық» берілген, мемлекеттік қызметшілердің кейбір категориялары саяси іс-әрекетке қатысып, Пар-

ламент рұқсатымен сайлауда өз кандидатурасын ұсына алады, жоғары және бас әкімшілік лауазымындағы шенеуніктерге саяси іс-әрекетке қатысуға тыйым салынған.

Мемлекеттік қызметші төмендегі заңдарды сақтауға міндетті:

- азаматтық және қылмыстық;
- 1906 ж. жемқорлықтың алдын алу туралы;
- мемлекеттік құпия (1911, 1920, 1939) туралы;

Төмендегі ережелерді орындауға міндетті:

– ресми міндеттер мен жеке мүдделер арасында туындайтын даулардан бас тарту;

– саяси мәселелерге, дауларға қатысты ұстамдылық пен турашылдықты ұстану;

- әріптестермен мәмілеге келу;
- мемлекетке қатысты бейілділікті сақтау.

Ұлыбританияда мемлекеттік қызметшінің мінез-құлқы Әдеп кодексімен қарастырылады. Қызметтік қарым-қатынас кәдуілгі сот юрисдикциясына, тәртіптік теріс қылық министрлік басшылығының құзыретіне қарайды. Соңғы инстанция тұрақты хатшы кеңесі бойынша қызмет атқаратын министр болып табылады.

Тәртіптік теріс қылық орын алған жағдайда төмендегі жаза түрлері қолданылады:

- сөгіс жариялау;
- басқа қызметке ауыстыру;
- лауазымын төмендету;
- лауазымнан уақытша босату;
- лауазымнан босату.

Лауазымнан босатылған қызметшілер мәртебесінің маңызды ережесі: корольдік айрықша құзырет акті негізінде реттелетін азаматтық қызметке сәйкес лауазымға тағайындаған министрден басқа инстанцияға өтініш беру құқығының болмауы.

1970-1980 жж. ірі әкімшілік реформалар Ұлыбританияның қазіргі мемлекеттік қызмет институтының сұлбасын анықтады. Аталған реформаның бірінші кезеңінде сыныптық жүйе жойылып, шенеуніктердің негізгі үш тобы құрылды.

Бірінші саяси және әкімшілік басшылар тобына орынбасардың көмекшісі мен тұрақты хатшының орынбасары басшылық құрамды

құрайды. Бұл шенеуніктерге министр алдында әкімшілік-мемлекеттік басқару саласына жеке жауапкершілік міндеттелді.

Екінші әкімшілік топ екі деңгейден – әкімшінің шәкірті мен аға орындаушыдан тұрды. Әкімшілік топтың құзыреті мемлекеттік басқару аппаратының жұмысын үйлестіру, министрлік жұмысына жетекшілік жүргізу, кеңсе міндеттерін орындауды қарастырады.

Үшінші топ кәсіби ғылыми қызметкерлер мен техникалық мамандарды біріктірді. Оған білім беру және шенеуніктердің кәсіби дайындығы мәселелерімен айналысатын сәулетшілер, инженерлер кірді. Сонымен бірге, қарапайым міндеттерді орындайтын қосымша техникалық қызметшілер тобы құрылды.

Мемлекеттік қызметтің менеджеральды үлгісі әкімшілік аппаратты министрліктердің қысқа мерзімді және ұзақ мерзімді саяси шешімдерді даярлау мен қабылдау процесіне тартуды қарастырады.

Фултон комитетінің ұсынысына сәйкес министрліктердің ұйымдастырушы бөлімдері саяси мәселелерді шешу үшін қайта құрылып, саясатты жоспарлау бөлімдері ашылды.

Олардың негізгі мақсаты – саяси шешімді ұзақ мерзімді перспективаларды ескеру негізінде қабылдау.

Министр саясат мәселелері бойынша министрліктің кеңесшісі лауазымына азаматтық қызметшілер қатарына кірмейтін тұлғаны (аутсайдер) тағайындайды.

Министр қажет сараптамашыларды уақытша жалдауға құқылы.

Шенеуніктерді даярлау жүйесі

Азаматтық қызмет кадрларын жинақтау азаматтық қызмет істері бойынша комиссияның құзыретіне қарайды. Қызметке қабылданудың басты шарты – жетекші Оксфорд және Кембридж университеттерінің бағдарламаларына негізделген жазбаша жалпы емтиханды тапсыру болып табылады. Аталған екі университет басшы қызметке үміткерлерді даярлайды. Әкімшілік сыныпқа өту үшін тапсырылатын емтихан үш деңгейден тұрады:

- жалпы пәндер бойынша жазбаша баяндама жасау;
- тест тапсыру;

– сұхбат беру (азаматтық қызметшілерді іріктеу бойынша басқарма мен азаматтық қызметшілерді түпкілікті іріктеп алу бойынша басқармасында).

1970 жылы құрылған колледжде азаматтық қызметшілер қайта даярлаудан өтеді. Колледжде мемлекеттік секторда қызмет атқаратын министрліктің қызметшілері мен лауазымды тұлғалары білім алады.

Қызмет бабы бойынша жоғарылату жүйесі

Қызмет бабы бойынша жоғарылату түрлі формада жүзеге асырылады. Әкімшілік және саяси жетекшілерді тағайындау азаматтық қызмет бойынша министрліктер құзыретіне қарайды.

Министрлік жанында жетекшілік құрамды тағайындау бойынша арнаулы іріктеу комитеті іс-әрекет атқарады. Комитет ЭСМ көмегімен білімі, мамандығы, еңбек өтілі туралы деректерден тұратын жоғары әкімшілер штатының құпия тізімін даярлайды.

Комитет жанында жоғары әкімшілерді қызмет бабы бойынша жоғарылату мәселелерімен айналысатын арнаулы топ жұмыс істейді.

Шенеуніктердің жеке министрлік деңгейінде жылдық есепті тапсыру тәжірибесі қалыптастырылған. Ережеге сәйкес есеп беретін шенеуніктен 1-2 баспалдақ жоғары тұратын шенеунік есепті даярлайды және министрліктің қызмет бабы бойынша жоғарылату кеңесіне тапсырады.

Комитет мүшелерін қызмет бабы бойынша жоғарылатуға ұсынылған шенеуніктер туралы түпкілікті шешім қабылдайтын министр тағайындайды.

Ұлыбританияда қызмет бабы бойынша жоғарылату барлық деңгейде қатаң ерекшеленіп, бір министрліктен басқа министрлікке, бір топтан басқа топқа ауысуға тыйым салынады.

Қызметке жалдау, оқыту мен қызмет бабы бойынша жоғарылату жүйесі кәсіби басқарушыны, кең профильді әкімшілерді даярлау үшін ұйымдастырылады. Кең профильді әкімшілерді белсенді қолдану басқарудың жалпы үйлестіру міндетін оңайлатады.

Шенеуніктердің іс-әрекетін бақылау

Ұлыбританияда әкімшілік-мемлекеттік басқару жүйесін бақылаудың негізгі төрт формасы қалыптасқан:

- парламент;
- сот;
- әкімшілік трибунал жүйесі;
- парламенттік уәкіл институты.

Парламенттік бақылау «министрлік жауаптылық» доктринасына негізделеді: министр ведомствоның іс-әрекетіне жауапты, министрлік жұмысында кемшіліктер анықталған жағдайда қызметтен кетуге міндетті. Министрдің орнынан түсуіне қауымдар палатасының сенімсіздік вотумы негіз болады.

Англияда азаматтық қызметшілер мен мемлекеттік ұйымдар арасындағы дауларды қарау кәдуілгі соттың юрисдикциясына жатады. Мұнда негізі нормалар мен қағидаттардың бөлек жүйесін құратын әкімшілік құқық орын алмайды. Әкімшілік-мемлекеттік басқаруды соттық бақылау жалпы құқық доктринасынан бастама алады.

Сот юрисдикциясы өкілеттер шегінен шығу доктринасына негізделген: парламент өкілеттігі шегінде атқарылған іс-әрекет пәрменді, ал өкілеттік шегінен шығатын іс-әрекеттер жарамсыз болып саналады.

3.5. Ұлыбританияның әкімшілік реформалары

Мемлекеттік басқаруды ұйымдастыруда Ұлыбритания ұзақ уақыт консервативтік мемлекет саналып келді. Бірақ, соған қарамастан Ұлыбританияда соңғы екі онжылдық ішінде аса маңызды әкімшілік реформалар қабылданды.

Маргарет Тэтчер басқарған жаңа консерваторлар мемлекеттік мекемелердің іс-әрекетіне нарықтық экономика қағидаттарын енгізуді қолға алып, жекеменшік ұйымдармен бәсекелесуге мүмкіндік берді. Мемлекеттік қызметті басқарудың жаңа әдісі:

- біріншіден, бюрократиялық аппаратты қысқартуға;
- екіншіден, бюрократияны қоғамдық дамуды бақылауға қабілетті ұйымға айналдыруға бағытталды.

Ең алдымен мемлекеттік секторды жекешелендіру – мемлекеттік мүлікті жеке тұлғаларға тапсыру жүзеге асырылды. Жаңа консерваторлар нарық жағдайында еңбек өнімділігін арттыруды, халыққа сапалы қызмет көрсетуді, салық төлеушілерді белгілі міндеттемелерден босатуды ойластырды.

Премьер-министр М. Тэтчер конкурстық тендер мен халыққа ақылы қызмет көрсету шарты бойынша мердігерлікті енгізді. Мердігерлікке сәйкес орындаушы тапсырушының тапсырмасы бойынша қызмет көрсетуге, яғни белгілі бір әрекеттер жасауға немесе белгілі бір қызметті жүзеге асыруға міндеттенеді, ал тапсырушы оның ақысын төлеуге міндеттенеді.

Орталық және жергілікті билік органдары сауда-конкурстарды түрлі қызмет көрсетуді орындау бойынша қолдана бастады. Мемлекеттік мекемелер жүйесінде жартылай нарыққа өту қызметшілерге бюджет құралдарын дербес пайдалануға және қорларды бөлуге мүмкіндік берді.

Осы оң өзгерістердің нәтижесінде мемлекеттік мекемелер өзара бәсекелес шаруашылық есептік ұйымға айналды.

Мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру үшін «Тиімділікті тексеру» бағдарламасы жүзеге асырылды. Бұл реформаның мәні жаңа жүйе негізінде департамент шығыстарын тексеруді іске асыру болды. Осы бағыттағы Рейнер сауалнамалары бірнеше мақсатты көздеді:

- бөлімшелердің жұмысын қайталаудың көзін жою;
- шығысты қысқарту және тиімділікті жоғарылату;
- жеке бөлімшелердің шығындарын анықтау;
- мемлекеттік қызмет реформаларының маңызды және ұзақ мерзімді жолын көрсету.

Реформалардың келесі қадамы MINIS (Management information system for ministers) – министрлер үшін менеджменттің ақпараттық жүйесі аталды. Барлық орталық ведомстволарда түбегейлі өзгерістерді енгізуге бағытталған Қаржылық-басқару бастамасы (financial Management initiative–FMI) реформаларды жалғастырды.

Реформаның басты мақсаты – әрбір министрлікте қорларды тиімді пайдалану үшін жеке жауаптылықты тудыратын, қажетті ақпаратпен жабдықтайтын, міндеттерді тиімді атқару үшін оқыту мен кеңес беруді жүзеге асыратын жүйені құру болды.

Бағдарлама мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыру – басшылар есеп беретін арнаулы орталықтарды құру арқылы бюджет құралдары үшін жауаптылықты төменге өкілдеуді қарастырды. Бұл орталықтандырылған бюрократиялық дәстүрлі формадан алыстауға мүмкіндік берді.

Тэтчер реформаларының 1987 ж. бағдарламасы «Келесі қадам» бастамасы деп аталды. Реформа қаржы министрлігінің тиімділік мәселелері бойынша бөлімінің «Үкімет басқаруын жақсарту: келесі қадамдар» есебіне сай аталды. Есепте түзетілуге тиісті маңызды қорытындылар анықталды:

- мемлекеттік қызметшілер халыққа қызмет көрсетудің орнына жеке мансап мәселелерімен айналысатындығы;

- жоғары басшылықта саясатты қалыптастыру саласындағы білім мен дағдыны игерген, халыққа қызмет көрсету бойынша тәжірибесі жеткіліксіз адамдар санының басымдылығы;

- мемлекеттік қызметтің көптігі себепті, біртұтас тиімді басқарудың күрделілігі.

Реформа жаңа міндетті мемлекеттік қызметті басқарудың жаңа тұрлаулы әдісін құруды айқындады. Тұрғындарға ерекше қызмет көрсетуге арналған арнайы атқарушы агенттіктерді құру жоспарланды.

Агенттікті министр алдында есепті, халыққа сапалы қызмет көрсету саласында жоспарлы тапсырма берілетін атқарушы директор басқарды.

Халық пен агенттіктер қатынастарын өзгерткен «Азаматтар үшін хартия» бағдарламасы (1991 ж.) коммуналдық және қоғамдық қызмет түрлерін көрсету жолымен халыққа қызмет көрсету сапасын жақсартуға бағытталды. Хартияның негізгі қағидаттары:

- стандарттарды анықтау – тұтынушыларға көрсетілетін қызметке байланысты стандарттарға мониторинг жүргізу, бекіту және жариялау;

- стандарттармен салыстырмалы жұмыс көрсеткіштерін жариялау.

Жариялылық – клиенттерге ақпаратты жылдам және кедергісіз беру, коммуналдық, қоғамдық қызмет, көрсетілетін қызметтің құны туралы ақпарат қарапайым, әрі қолжетімді түрде жеткізіледі, қызмет басшылары көрсетіледі.

Кеңесшілік – тұтынушылардың мұқтаждарын ұдайы және жүйелі түрде зерттеу. Тұтынушылардың пікірлерін стандарттарға қатысты қабылданатын шешімдерде ескеру.

Ізеттілік – тұтынушыларға ізеттілік білдіруді сақтау. Қызмет клиентке ыңғайлы формада берілуге тиісті. Мемлекеттік қызметші аты-жөні көрсетілген төсбелгіні тағуға міндетті.

Талаптар – жіберілген қатені түзету үшін тиімді құралды шапшаң қарастыру, тәуелсіз қайта қарауды қамтамасыз ету.

Қайтарым – қоғамға қорлар шегінде тиімді және үнемді қызмет көрсету; стандарттармен салыстырмалы көрсеткіштерді объективті тексеру және растау.

«Нарық сынағы» бағдарламасы (1992) реформаның маңызды кезеңіне айналды. Үкімет реформаның негізгі бағыттарын баяндайтын «Сапа үшін бәсекелестік» атты құжатты даярлады:

- конкурстық негізде ұсынылатын мердігерлік қызмет көрсету салаларын кеңіту;

- мердігерлік үшін перспективті бағыттарды анықтау: мысалы, кеңсе жұмыстарын атқару, ақпараттану саласында қызмет көрсету т. б.

- салым құралдарының қайтарымы мен көрсетілген қызмет сапасы көрсеткіштерімен негізделген еңбекке ақы төлеу.

1999 ж. Ұлыбритания Премьер-министрі Т. Блэрдің басқаруымен билік басына келген лейбористер «Үкіметті жаңарту» атты Ақ кітапта жарияланған мемлекеттік басқаруды реформалаудың ұзақ мерзімдік бағдарламасын жүзеге асырды.

Бұл бағдарлама мемлекеттік басқару органдарын реформалаудың бес бағытын белгілейді:

- мемлекеттік саясатты өңдеу әдістерін жетілдіру;

- әлеуметтік топтарға мемлекеттік қызметтерді таратуды күшейту;

- мемлекеттік қызметтің сапасын жоғарылату;

- азаматтардың қажеттіліктерін толыққанды қанағаттандыру;

- мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру жүйесін жаңарту.

Т. Блэр парламент реформасын мұрагерлік қағидатты жоюдан бастады. Дүниеге келу құқығымен парламенттің жоғары палатасы отырысын құратын британ лордтары бұл құқықтарынан айырылды. Бұл шешім Премьер-министрдің ұсынысымен лордтар палатасында дауыс беру жолымен қабылданды. Британдық парламентаризмнің негізі болып табылатын, 800 жылдық тарихы бар Вестминстер мұрагерлік дәстүрі-лорд құқығы жойылды.

Ұлыбританияның жаңа мемлекеттік құрылымында лорд-канцлердің орнына төрт институт пайда болды:

- Ұлыбританияның Жоғарғы соты жоғарғы сот инстанциясы болып жарияланды;

- судьяларды тағайындау құқығы арнайы сот тағайындамалары туралы комиссияға берілді;

– Парламенттің Жоғарғы палатасы өзінің төрағасын сайлау құқығына ие болды;

– Үкіметте соттық-құқықтық мәселелерге жауапты конституциялық істер министрінің лауазымы бекітілді.

3.6. Ұлыбританияның әкімшілік әділет жүйесі

Әкімшілік әділеттің англосаксондық ұйымдастыру жүйесі АҚШ және Ұлыбританияға тән. Бұл мемлекеттерде азамат пен басқару арасындағы (басқаруға бақылау жүргізуді жүзеге асыру шеңберінде) әкімшілік дауларды (азаматтық іспен қатар) жалпы юрисдикция соты қарайды.

Әкімшілік әділеттің англосаксондық жүйесі лауазымды тұлғаның сот алдындағы теңдігі, азаматтар төрелікке жүгінетін сот юрисдикциясынан шенеуніктерді шеттетуге жол бермеу доктринасына негізделеді.

Ұлыбританияда әкімшілік әділет жүйесінің дамуы 1958 жылы әкімшілік дауларды қарайтын квазисоттық органның атқару функциясының біртұтас құқықтық негізін құрушы, трибунал және тергеу туралы заңды (1992 ж. редакциясында) қабылдауға байланысты. Бұған дейін лауазымды тұлға мен басқару органының іс-әрекетіне арыз талап беруді реттейтін бір де бір нормативтік акт қабылданбаған; әкімшілік әділет жүйесінің көздері парламент, үкімет, министрлік пен ведомство жетекшілерінің акті, сот ісі, салт-дәстүр болған.

Ұлыбританияда жалпы сотпен бірге сот функциясын орындайтын бірқатар органдар бар. Бұл органдар «квазисоттық» деп аталады, өйткені істі қарауда анықталған факт негізінде ғана құқықтық норманы қолданады.

Мұндай квазисоттық орган мемлекеттік басқарудың жеке салаларында (жерлер дауы, сақтандыру ісі, құрылыс мәселелері, коммуналдық салық пен алым, лицензиялау, еңбек даулары, көші-қон мәселелері бойынша трибунал, т. б.) қалыптасты.

Трибунал мүшесі болып заңгер ғана емес, сонымен қатар трибунал атқаратын іс-әрекет саласында арнаулы білімі бар тұлға бола алады. Трибунал тәуелсіздігін қамтамасыз ету үшін ол міндетті түрде мемлекеттік қызметшілер арасынан жинақталады.

Трибунал құқық субъектісі мен әлеуметтік топтардың мүддесін қорғайтын төраға мен екі мүшеден тұратын алқа. Трибуналдың жалпы

құрамын тиісті сала министрі тағайындайды, іс жүргізу ережелерін сала министрі бекітеді.

Әкімшілік пен азамат арасындағы дауды жалпы сот пен жоғары инстанциясы бар әкімшілік әділеттің арнайы (мысалы, әлеуметтік сақтандыру мәселелері бойынша Апелляциялық трибунал) органы – әкімшілік трибунал қарайды.

Әкімшілік әділеттің англосаксондық орган жүйесі – бір жағынан азамат немесе заңды тұлға, екінші жағынан – басқару органы арасындағы әкімшілік-құқықтық дауды бекітілген квазисоттық процедурасы шеңберінде қарайтын әкімшілік трибунал.

Дауды қарау процедурасы іс жүргізудің жариялылық, жарыстастық, туралық, қабылданған шешімді шағымдау қағидаттары міндетті болып табылатын іс жүргізудің ерекше формасын білдіреді.

АҚШ әкімшілік мекемелерімен салыстырғанда, Британия трибуналының процедуралары қарапайым, тараптардың қаржылық шығыны шағын болады.

Үкімет жанында кеңестік орган болып табылатын және төменгі трибунал жұмысын қадағалаушы орган – әкімшілік трибуналдың Ұлттық кеңесі әкімшілік трибуналдан жоғары тұрады.

Оның құзыретіне:

- трибуналдың іс-әрекеттік тәжірибесін саралау және жинақтау;
- трибуналды ұйымдастыру;
- трибуналдың іс-әрекетіне қатысты арнаулы мәселе бойынша баяндаманы даярлау;
- әкімшілік тергеуді қоса отырып, әкімшілік іс жүргізу бойынша мәселені зерттеу мен ұсынысты әзірлеу жатады.

Трибунал кеңесі лауазымға үміткер тұлғаның тізіміне, әкімшілік трибунал мүшесін тағайындау тәртібіне қатысты тиісті министрге жалпы ұсыныс беруге құқылы.

Әкімшілік трибунал екі үлкен топқа бөлінеді:

– экономиканы басқару облысында (салық, өнеркәсіп, жер, кәсіпшілік бостандықты шектеу бойынша талап арызды қарайтын сот, кәсіпкерлік бостандықты шектеу бойынша талап арызды қарайтын сот, апелляция трибуналы, көлік, орман трибуналы);

– әлеуметтік басқару саласында (медицина, зейнетақы, әлеуметтік қамтамасыз ету, балалардың әлеуметтік құқықтарын қорғау бойынша).

Қатысушылар тұрғысынан әкімшілік трибунал екі топқа бөлінеді:

– мүшелерін Лорд-канцлер тағайындаған трибунал;

– мүшелері тиісті министрмен тағайындалатын трибунал.

Трибунал мүшелерінің саны, біліктілігі, мамандығы, лауазымға үміткерді іріктеу тәртібі түрлі ережелермен анықталады.

Әкімшілік трибунал – мемлекеттік орган:

– лауазымды тұлға мен азамат арасындағы дауды қарау бойынша іс-әрекетті жүзеге асырады;

– әкімшілік дауды бірінші инстанция ретінде қарастырып, жалпы юрисдикция сотына қатысты арнайы юрисдикциялық орган болып саналады;

– әкімшілік трибунал шешіміне әкімшілік тәртіп негізінде талап арыз беріледі.

Талап арыз тікелей министрдің өзіне немесе арнайы құрылған апелляциялық трибуналға жіберіледі.

Трибунал шешіміне апелляция жалпы юрисдикция сотына бағытталады, бұл әкімшілік трибуналға бақылау жүргізетін жалпы соттың қадағалау сипатын білдіреді.

Әкімшілік трибуналдың дауды қарау процедурасы әкімшілік органның арнаулы ережесімен орнатылады. Әкімшілік трибунал талап арызды тұрлаулы талап өндірісі тәртібі негізінде қарайды. Іс жүргізуге сот процедурасымен сәйкестенетін кейбір ерекшеліктер тән:

– іс жүргізу қағидатын сақтау (жариялылық, жарыстастық, туралық);

– іс жүргізу бірнеше кезеңнен тұрады (істі тыңдау, істі қарау, шешім қабылдау, шешімді шағымдау);

– әкімшілік дауды қарауға қатысушының іс жүргізу мәртебесі мен іс жүргізу мерзімін анықтау;

– трибунал отырысының хаттамасы жүргізілмейді;

– қорғаушының қатысуы міндетті емес;

– дәлелдемені жинау, зерттеу мен бағалаудың қатал ережелері болмайды;

– іс тараптардың қатысуынсыз қаралады.

Әкімшіліктің іс-әрекеті (әрекетсіздігі) залал келтірді немесе құқығы мен мүддесі бұзылды деп санайтын тұлға сотқа талап арызды мына жағдайда бере алады:

– жалпы құқықпен (немесе жеке, азаматтық құқықпен) қаралған;

– заңда бекітілген арнаулы негіздерге тәуелді қабылданған әкімшілік шешімді азамат сотқа шағымдайтын болса;

– жоғарғы соттың әкімшілік органға сотпен бақылауды жүргізу мен шешімді қайта қарау құқығына сілтеме жасай отырып, азамат өзінің шағымын негіздесе.

Жалпы юрисдикция соты әкімшілік трибуналдың іс-әрекетін бақылайды және оның шешіміне берілген талап арызды қарайды. Азаматтық іс жүргізу ережесіне сәйкес түрлі әкімшілік дауларды жалпы сот қарайды. Басқару органы мен әкімшілік өкілеттіктерін асыра пайдаланған жағдайда әрбір мүдделі тұлға оларың шешіміне жалпы сотқа шағым беруге құқылы. Егер әкімшілік іс-әрекетінің дәйексіздігіне және заңсыздығына негіз болатын болса, сот шағымды өндіріске қабылдап, аталған іс-әрекетті заң тұрғысынан бағалауға міндетті.

Жалпы юрисдикция соты әкімшілік органға қатысты өзінің қадағалау өкілеттерін келесі жағдайда қолдана алады:

- әкімшілік өкілетін немесе құзыретін асыра пайдаланса;
- әкімшілік өкілетін асырмай, бірақ заңды бұзу жолымен құқық қолдану іс-әрекеттерін атқарса.

Трибуналға келесі ерекшеліктер тән:

- сот ісін қарау жылдамдығы (оперативтілігі);
- тиімділігі;
- әкімшілік дауды қарауға мамандандырылуы;
- істі қарауда іс жүргізу құқық нормасын қолдану икемділігі;
- істі қарауда қатал іс-жүргізу формасының болмауы;
- құқықтық қорғауға ниет білдірген тұлғаның әкімшілік шешімге қолжетімділігі.

Әкімшілік іс-әрекеттен немесе шешімнен соттық қорғау келесі әдістермен жүзеге асырылады:

- заңға сәйкес әкімшілікке тиесілі емес іс-әрекет жасауға тыйым салатын сот бұйрығы;
- келтірілген залал орнын толтырту туралы үкім шығару;
- басқару органына билік өкілетін асыра пайдалана отырып, іс-әрекет жасауға тыйым салатын сот бұйрығы;
- әкімшілікті заңмен бекітілген іс-әрекетті атқаруға міндеттейтін сот бұйрығы;
- әкімшілік пен лауазымды тұлғаға ұсталған тұлғаны сотқа жеткізу мен қамауға алу себебін түсіндіру туралы сот бұйрығы;

– өндірістегі істі төмен сатыдағы соттан қайтарып, жоғарғы сотта қайта қарауды қамтамасыз ету.

Жоғарғы сот әкімшілік трибунал іс-әрекетіне бақылау жасап, трибунал қабылдаған шешімнің заңсыздығын анықтап, заңды іс-әрекетті атқаруға ұйғарым шығарады, трибуналға юрисдикциясын асыра қолдануға немесе құқықты бұзуға тыйым салатын жалпы бұйрық бере алады. Жоғарғы сот әкімшілік трибуналға қатысты қадағалау өкілетін жүзеге асырып, соттық қорғаудың басқа түрлерін қолдануға құқылы:

– белгілі іс-әрекетке тыйым салатын нұсқау шығаруға;

– тараптар арасында дау орын алған жағдайда тараптың бір де біреуі құқыққа қарсы іс-әрекет жасамаған шарт негізінде тараптың құқығын жария етуге.

Әкімшілік трибунал шешіміне Апелляция сотына, сонан соң Лорд-тар палатасына шағымдануға болады. Іс бойынша ерекшеліктің бірі – шешімді құқық нормасын дұрыс қолдану бойынша ғана емес, нақты (дәлелдеме) негіздеу.

Жалпы соттың әкімшілікті қадағалау іс-әрекетіндегі ең басты буын әкімшіліктің әрекеті мен шешімін негіздеу бойынша келтірген дәлелдемесін тексеру болып табылады. Дәлелдеменің жеткіліксіз деңгейде болуы немесе мүлдем болмауы әкімшілік шешімді жоюға негіз болады.

Трибунал шешіміне берілген талап арызды трибунал үстінен тек заң тұрғысынан, жеке жағдайда заңнамалық акт негізінде қарайтын апелляциялық орган белгіленеді. Ұлыбританияның көпшілік құқығының тұрлаулы ережесіне сәйкес әкімшілік шешімді көпшілік құқықтық әдіс көмегімен қорғау соттың мызғымас атрибуты болып табылады.

Соңғы жылдары британ әкімшілік құқығы елеулі өзгерістерге ұшырап, әкімшілік құқық жөніндегі континентальды-еуропалық түсінікке бірталау жақындай түсті. Еуропа Кеңесінде қалыптасқан әкімшілік құқықпен қатар басқару және азаматқа қатысты басқару органының іс-әрекетіне (шешіміне) соттық бақылауды жүзеге асыру еуропалық (әкімшілік) құқыққа ашық, әрі жақын бола бастады.

Ұлыбританияда жаңа ғасырдың бірінші жартысында әкімшілік әділет органы – әкімшілік трибунал мен министрлік тергеу құрылды. Трибунал әлеуметтік төлемдерді тағайындау мен әлеуметтік қызмет көрсету бойынша іс-әрекет атқарды. Министр саяси мәселені шешу немесе

маңызды шешім қабылдау алдында халықтың, мүдделі тұлғалардың пікірімен танысу үшін тергеу жүргізді.

Ұлыбританияда әкімшілік әділет түсінігі кең және тура мағынада «жеке тұлғаға әкімшілік немесе ұйғарымдық шешім қабылдау, соған сәйкес заңнама, шешім қабылдау процедурасы, мұндай шешім бойынша дауларды шешудің біртұтас жүйесі» деп анықталады («Трибунал, Сот және мәжбүрлеп орындату туралы» заңның 13-бап, 4-тарау, 7-қосымшасына сәйкес).

Ұлыбританияның әкімшілік әділет жүйесі мемлекеттік билік органдарының аса кең саласын қамтиды, функциясы жеке тұлғаға (жеке тұлғамен қатар заңды тұлғаға да) мемлекет қабылдаған шешімге немесе мемлекет атынан шығарылған әкімшілік немесе ұйғарымдық акт пен шешімге талап арыз беруге, сонымен бірге істі қарауға бастамашы болу мүмкіндігін береді.

Әкімшілік әділет жүйесі аясында әкімшілік және ұйғарымдық акт пен шешім сапасына қатысты талап арыз қаралады. Әкімшілік әділет пен трибунал бойынша кеңес әкімшілік әділет жүйесінің бірнеше бөлшек элементтерден тұратынын атайды.

Ұлыбританияның әкімшілік әділет органы жүйесіне квазисоттық орган белгілі категория ісін шешу үшін арнайы көпшілік билік органы жанында құрылып, аса қажетті болмағанның өзінде саны жағынан артқаны – трибунал ерекшелігі болып табылады. Сонымен, трибунал жүйесінің іс-әрекетін реттеу үшін қажет реформаның алғышарттары біртіндеп пайда бола бастады.

Ұлыбританияда «Трибунал, Сот және мәжбүрлеп орындату туралы» заң қабылданған соң атқарушы билік органдары мен бөлімдерінен тәуелсіз, солардың шеңберінде немесе солардың бастамасымен құрылған, әкімшілік істі қарайтын жаңартылған екі деңгейлі трибунал жүйесі құрылды. Трибунал жүйесін бұлай ұйымдастыру тәуелсіз, дәйекті және тиімді іс-әрекетті қамтамасыз етуге бағытталды.

Трибуналдың жаңа жүйесіне белгілі категория ісін қарау бойынша (мәні бойынша мамандандырылған әкімшілік соты болып табылатын) бірнеше палатадан тұратын екі деңгейлі трибунал кірді. «Трибунал, Сот және мәжбүрлеп орындату туралы» заңының 3-бабына сәйкес Бірінші деңгей трибуналы мен Жоғарғы инстанция трибуналы құрылды.

Трибунал құрамына кіретін палатаға қатысты бейінді нормативтік құқықтық акт (континентальды құқық жүйелі мемлекеттің әділет

министрінің құзырына ұқсас) тек аса кең құзыретті Ұлыбританияның жоғары Лорд канцлерінің бастамасымен ғана құру мүмкіндігін қарастырады. Мұндай палата жарғы негізінде құрылады.

Ұлыбританияның жоғары Лорд канцлері тиісті трибунал Төрағасының келісімімен Бірінші деңгей трибуналы мен Жоғарғы инстанция трибуналында белгілі категория ісін қарайтын палатаны құру туралы шешім қабылдауға құқылы.

Мысалы, 2008 жылы 30 қарашада қабылданған «Бірінші деңгей трибуналы мен Жоғарғы инстанция трибуналы палаталары туралы» №2684 Жарғыға сәйкес бірінші деңгей трибуналында келесі палаталар құрылды:

– Әлеуметтік құқық бойынша палата;

– Қарулы күштердегі әскери зейнетақы мен төлемдер бойынша палата;

– Білім, денсаулық және әлеуметтік қамтамасыз ету бойынша палата.

Заңның 6-қосымшасы бұрын іс-әрекет атқарған жеке трибуналдың қандай функциясының Бірінші деңгей трибуналына немесе Жоғарғы инстанция трибуналына берілетінін, қандай құзыретін Ұлыбританияның жоғары Лорд канцлері немесе басқа құзыретті органның орындайтынын анықтайды.

– Ұлыбританияның жоғарғы лорд канцлері Апелляциялық трибунал, балаларды қолдау бойынша уәкілетті өкілдің, апелляцияны қарау бойынша Мемлекеттік хатшының, Шетел төлемдері бойынша комиссияның, Кіріс салығының жалпы мәселелері бойынша уәкілетті өкілдің, Ақпараттық трибуналдың, әлеуметтік қауіпсіздік мәселелері бойынша уәкілетті өкілдің функциясын бірінші деңгей трибуналы мен жоғарғы инстанция трибуналына беруге, оны дербес, бір немесе бірнеше министрмен бірлесіп орындауға немесе трибунал процедуралары бойынша комитетке (Әділет министрлігінің қолдауымен трибунал үшін іс-жүргізу ережелерін даярлайтын, құқық қолдану тәжірибесін қалыптастыру бойынша шараларды қабылдайтын кеңестік тәуелсіз мемлекеттік органға) беруге құқылы.

– Әкімшілік әділет органы ретінде іс-әрекет атқаратын судьяның функциясын Ұлыбританияның Лорд канцлері Бірінші деңгей трибуналына немесе Жоғарғы инстанция трибуналына өкілдеуге, оларды дербес, бір немесе бірнеше министрмен бірігіп орындауға құқылы.

– Ұлы мәртебелі патшаның Жер кадастры судьясының, Қайырымдылық бойынша трибуналдың, Тұтыну несиесі саласындағы апелляция бойынша трибуналдың, Нарық пен қаржы қызметін көрсету бойынша трибуналдың, Жер мәселелері бойынша трибуналдың функциясын Ұлыбританияның жоғары Лорд канцлері Бірінші деңгей трибуналына немесе Жоғарғы инстанция трибуналына өкілдеуге, дербес орындауға немесе трибунал процедурасы бойынша комитетке жіберуге құқылы.

Бірінші деңгей трибуналының палаталары:

– Жалпы реттеу бойынша палата – әкімшілік әділеттің іс жүргізу шеңберінде мемлекеттік сатып алу, қайырымдылық, тұтыну несиелері, авторлық құқық, зейнетақыны қамтамасыз ету, қоршаған ортаны қорғау, пошта қызметін көрсету, көлік мәселелері бойынша дауларды шешуді жүзеге асыру;

– Денсаулық, білім және әлеуметтік қамтамасыз ету бойынша палата-әкімшілік әділет шеңберінде медициналық көмек көрсету стандарты, білім саласындағы қажеттіліктерді қанағаттандыру, еңбек жарамсыздығы мен сала мәселелері бойынша дауларды шешуді жүзеге асыру;

– Көші-қоны мен пана беру мәселелері бойынша палата;

– Жылжымайтын мүлік мәселелері бойынша палата – әкімшілік әділет шеңберінде жер учаскесі меншігінің басқаға өту құқығын тіркеу, ауыл шаруашылық жерінің айналымы, тұрғын ғимараты операциясымен байланысты дауларды шешуді жүзеге асыру;

– Әлеуметтік құқық бойынша палата – әкімшілік әділет шеңберінде қылмыс құрбандарына келтірілген залалды өтеттіру, әлеуметтік сақтандыру мен балаларды қолдау мәселелері бойынша дауларды шешуді жүзеге асыру;

– Салық палатасы;

– Әскери зейнетақы мен өтеу бойынша палата.

Жоғарғы инстанция трибуналының палаталары:

– әкімшілік апелляция бойынша палата;

– көші-қоны және пана беру бойынша палата;

– жер мәселелері бойынша палата;

– құқық әділеті және салық бойынша палата.

Сонымен қатар, әкімшілік әділеттің еңбекпен қамту, гендерлік қатыстықты анықтау, жеке іс-әрекетті лицензиялау, пана беру және

көші-қоны, қоғамдық бірлестік мәселелері бойынша мамандандырылған органдары бар.

Заңнама трибунал шешіміне шағымдануға қатысты ережелерден тұрады. «Трибунал, Сот және мәжбүрлеп орындату туралы» заңы (9-бап,1,2-тармақтары) Бірінші деңгей трибуналы шешімін өз бастамасымен немесе мұндай шешімге апелляция беруге құқығы бар тұлғаның талабы бойынша қайта қарауды бекітеді.

Жоғарғы инстанция трибуналы Бірінші деңгей трибуналы бойынша апелляция функциясын орындаумен қатар өз бастамасы бойынша немесе мұндай шешімге апелляциялық талап арыз берген тұлғаның арызы бойынша қайта қарауға құқылы.

Заң сот бұйрығын шығаруға (міндеттейтін, тыйым салатын және күшін жоятын), соттың тыйым салу (ұйғарым), декларация (өтініш) және келтірген залалды өтеттіру құқықтық құралдарын қолдана алады, әкімшілік дауларды қарау бойынша трибунал актісіне Апелляциялық сотқа шағымдану мүмкіндігін қарастырған.

Ұлыбританияның әкімшілік әділет жүйесіне «әкімшіліктің қанағаттанарлықсыз жұмыс атқару» жағдайында трибуналдан бөлек іс-әрекет атқаратын омбудсмен (Парламенттің әкімшілік іс бойынша уәкілетті өкілі, денсаулық ісі бойынша Уәкілетті өкіл, жергілікті уәкілетті өкіл) кіреді. Омбудсменге аса кең құзыреттер берілген. Ол өзінің жеке тергеуін жүргізуге (жалпы ереже бойынша тергеу нәтижелері жария етілуге жатпайды), әртүрлі қорытынды беруге құқылы.

1981 жылғы «Жоғары сот туралы» заңмен және «Азаматтық іс жүргізу» заңымен реттелетін сот билігі органы Ұлыбританияда әкімшілік акт заңдылығын бақылау жүйесінде шешуші рөл атқарады.

Сот істі қарауда мемлекеттік орган билігінің әкімшілік саласындағы іс-әрекетін бақылау үшін мына негіздемелерді құрады:

– әкімшілік актінің заңсыздығы: біріншіден, сот әкімшілік орган шешімінің заңдылығына бақылау жасап, заң шығарушының еркін орындайды (парламент актісін қабылдау мақсатында), екіншіден, сот әкімшілік органың барлық маңызды мән-жайды ескеріп, заң шығарушының мақсатына қатысты емес басқа уәжді жетекшілікке алмағанын тексереді;

– шешімнің қателігі және мөлшерлестігі: атқарушы билік қабылдамаған ақылға қонымды іс-әрекет негізсіз шешім деп саналып (негізсіз және еркін нысанды шешім) қате шешім ретінде мойындалады,

шешімнің мөлшерлестігін тексеруде әкімшілік органның іс-әрекетінен тұлға мүддесінің үйлесімсіз бұзылу мәселесі қаралады;

– іс жүргізудегі қателігі (әділетсіздігі): сот әкімшілік органның іс жүргізу ережелерін бұзбағанын (теріс ұғымды тұлғаны әкімшілік шешім қабылдау іс жүргізуден шығарғанын, «тыңдалу құқығын» жүзеге қалай асырғанын, көпшілік органның қабылдаған шешімді уәждеу міндетін орындағанын) оның ішінде мәселені «шынайы адал» қарағанын бағалайды.

Әкімшілік әділет саласының өкілетті сот билігі органдары:

– Ұлыбританияның әкімшілік соты (Жоғарғы сот төрелігінің патшалық бөлігі құрамында) Ұлыбритания мемлекеттік билік органының іс-әрекеті мен шешіміне қатысты (талапты шағымдау) соттың бақылау функциясын орындайды;

– Апелляциялық сот – әкімшілік әділет органы мен төмен сатыдағы сот актісіне берілген талап арызды қарайды;

– Жоғарғы сот – Ұлыбританияда азаматтық іс бойынша, Англия, Уэльс пен Солтүстік Ирландияда қылмыстық іс бойынша соңғы апелляциялық инстанция болып табылады (Юстициарий Жоғарғы соты Шотландияда қылмыстық іс бойынша соңғы инстанция ретінде қызмет атқарады) және аса маңызды істі қарайды.

Әкімшілік әділет саласында азаматтық істерді қарайтын Графтық соты, қылмыстық және шектеулі азаматтық юрисдикция Корона соты, қылмыстық және азаматтық істерді қарайтын Магистрат соты іс-әрекет атқарады.

Әкімшілік әділет жүйесін, трибунал мен тергеуді бақылауды қамтамасыз ететін Трибунал және әкімшілік әділет бойынша кенесті атап өту қажет. Әкімшілік әділет және трибунал бойынша кеңес Ұлыбританияның әкімшілік әділет жүйесінің әділеттілігін, қолжетімділігін және тиімділігін қамтамасыз ету мақсатында көпшілік билік органына кеңес беру функциясын орындайды. Оның бірқатар функциялары трибуналдың іс жүргізу комитетіне жүктелген.

Англияда әкімшілік пен сот аралығында орналасқан, шешімдерін сот жүзеге асыратын қадағалау юрисдикциясына жататын квазисоттық органдар (трибунал, тергеу т. б.) бар. Парламентпен құрылған трибунал мемлекеттік қызметші мен уәкілетті тұлғаның істің кейбір категориясы бойынша қабылдаған шешіміне талап арызды қарайтын тәуелсіз сот

органы болып табылады. Трибунал табиғаты бойынша сот сипаты (мемлекеттік) мен арбитраж органының сипатын бірдей үйлестіреді.

Ұлыбританияның құқықтық жүйесі 2005 жылғы конституциялық реформаға байланысты соңғы он жыл аралығында маңызды өзгерістерге ұшырады. Конституциялық реформа туралы 2005 жылғы заңға дейін британ заңнамасында адамның құқығы бойынша Еуропа конвенциясын инкорпорациялаған, билікті асыра пайдалану мүмкіндігін шектеу саласында соттың рөлін күшейткен 1998 ж. адамның құқықтары туралы заң (Human Rights Act 1998) және Ұлыбританияның көпшілік басқару органының әрекеті мен шешімін сот тарапынан бақылаудың (Judicial Review) құқықтық негізі болып табылатын (Civil Procedure Rules 1998) азаматтық іс жүргізу Ережесі қабылданды. Қабылданған шараларға орай, трибунал жүйесі түбегейлі өзгерістерге мұқтаж болып, 2007 жылы трибунал, сот және атқарушылық іс жүргізу туралы заңды (Tribunal, Courts and Enforcement Act 2007) қабылдау арқылы жүзеге асырылды.

Лорд Дономор төрағалығымен құрылған министрлік өкілеті бойынша Комитет атқарушы билік ықпалының күшею үрдісімен белгіленген өкілдеу заңнамасының арту, азаматтық қызметшілерге шешім қабылдау бойынша квазисоттық өкілетті беру мен қабылданған шешімнің соттық бақылаудан бас тарту мүмкіндігіне байланысты трибуналға қойылған талаптарды анықтады.

Комитет 1932 жылы жариялаған баяндамасында трибуналдың табиғи сот төрелігін (Natural Justice) сақтау қажеттілігіне назар аударып, шешімнің сот, квазисоттық және әкімшілік түрлерін жіктеп, трибуналдың үш түрін айқындады.

Комитет шешімді сот шығаруға тиісті деп шешім қабылдады. Квазисоттық шешімді шығару соттан өзгешеленетін органға жүктелуге міндетті. Өйткені мұндай әдіс жылдам әрі арзан. Оның сот дәстүрінен алыс болуы себепті формальдығы төмен, техникалық жабдықтауды талап етпейді.

Комитет соттан тыс трибуналдың (extra-judicial tribunals) үш түрін атады. Комитет кәдуілгі сот жүйесінен тыс болғанына қарамастан құқық нормалары (courts of Law) бойынша іс-әрекет атқарып, сот болып табылатын трибуналды мамандандырылған сот (specialized courts) деп атады. Бұл көлік трибуналы (Transport Tribunal) немесе пәтер төлемі (rent tribunal) мәселесі бойынша трибунал.

Трибунал мүшесін лауазымға тағайындау мен лауазымнан босату үкімет министрінен тәуелсіз болса, онда ол туралыққа үмітті болар еді, бірақ процедураны соттық тыңдау (as a hearing before a court) деп анықтау мүмкін, өйткені дербес департамент іс-әрекетінен пайда болатын дауларды шешуге арналған трибуналды Комитет министр (ministerial tribunals) трибуналы деп есептеді. Нәтижесінде дау министрдің өзімен шешілетін болды.

Комитет трибунал юрисдикциясына кейбір даулар түрлерін тапсыруда сақтық (safeguards) шараларын ұстануды талап етті.

– Біріншіден, өзінің юрисдикциясын асыра орындайтын төмен сатыдағы трибуналдың үстінен Жоғарғы соттың қадағалау юрисдикциясын сақтап қалу қажет. Мұндай юрисдикцияны жүзеге асыратын қарапайым және тиімді іс жүргізу қажеттілігіне нұсқау берілді.

– Екіншіден, трибунал табиғи сот төрелігі қағидаттарын сақтауға міндетті.

– Үшіншіден, Комитет көпшілік тергеуден (public inquiries) соң инспектор баяндамасын міндетті түрде жариялауды ұсынды.

Инспектор көпшілік тергеуді аяқтап, баяндамасын министрге тапсырған соң қабылданған шешімнің мән-жайы анықталуға тиісті. Баяндама қорытындысы негізінде министр шешім қабылдап, инспектордың функциясы министрге тергеу нәтижелерін тапсырумен шектелді.

Бірақ, трибуналдың шынайы уәждемесін жасырып, бақылаудан құтылып кету мүмкіндігін пайдалану себепті сот квазисоттық істі жүргізуде құпиялылық пен жасырындыққа қарсы шықты. Кейбір департаменттер ведомстволы трибунал қолдана алатын, қатаң құпиялы деп ұғындырылатын нұсқаулықтарды шығарды.

Әрбір тұлғаның өзін соттайтын заңды білуі конституциялық басқарудың қарапайым қағидаты болып табылады. Әділеттілік талаптарына сәйкес трибунал шешім қабылдайтын норма тараптарға белгілі болуға міндетті. Норманы шығарған тараптың бірі департамент болған жағдайда бұл аса маңызды.

Комитет құқық мәселелеріне байланысты Жоғарғы сотқа шағымдануды жүзеге асыруға ерекше көңіл аударды. Жоғарғы сотқа талап беру қарастырылмаған жағдайда:

– арнаулы мамандандырылған апелляция трибуналын құру қажет;

– трибунал артықшылығы, яғни арзандығы мен жылдамдығының жойылып кетпеуі үшін трибуналға шағымданудың арнаулы тәртібін құру қажет;

– Жоғарғы соттың шешімі ақырғы шешім болуға міндетті.

1955 ж. сэр Оливер Фрэнкс (Sir Oliver Frfnks) құрған 1957 ж. Әкімшілік трибунал мен тергеу бойынша комитет (Committee on Administrative Tribunals and Enquires) баяндамасы трибунал жүйесінің өзара байланысты үш сипатына назар аударды:

– ашықтық (іс жүргізудің көпшілдік сипатылығын, шешім уәжін баяндауды талап етеді);

– әділеттілік (тараптардың өз құқықтарын білуге, істің мән-жайы мен істі толық баяндауға мүмкіндік беретін іс жүргізуді білдіреді);

– турашылдық (трибуналдың департамент ықпалынан еркін болуын талап етеді).

Фрэнкс комитеті бойынша трибуналдың сот алдындағы артықшылықтары:

– арзандығы;

– қолжетімділігі;

– еркіндігі;

– жылдамдығы;

– сарапшылардың біліктілігі.

Фрэнкс комитетінің баяндамасы трибунал жүйесіне толыққанды талдау жасап, оның дамуында бетбұрысты сәтке айналды. Билікпен құрылған трибунал дауларды қарауға арналған ыңғайлы, қарапайым әкімшілік құрылғы ғана емес, мемлекеттің сот төрелігі механизмінің (justice) бір маңызды бөлігі екендігі мойындалды.

Әкімшілік трибунал мен тергеу бойынша комитет трибунал жүйесін кәдуілгі сотпен байланыстыру, трибунал қолданатын сот төрелігі стандартын жетілдіру, реттеу мен тәртіпке келтіру бойынша бірқатар шараларды ұсынды. Оның ішінде оларды құру мен іс жүргізуді қадағалауды жүзеге асыратын тұрақты трибунал бойынша кеңесті құру ұсынылды. Әкімшілік нұсқау мен тәжірибеге өзгерту енгізу жолымен 1958 жылы трибунал мен тергеу туралы заң өзгертулерді жүзеге асырып, нәтижесінде трибунал құқық жүйесінде лайықты орын алып, құқықпен бірлесіп іс-әрекет атқара бастады.

1958 ж. заң – 1971 ж. трибунал және тергеу туралы заңға (Tribunals and Enquiries act 1971), сонан соң 1992 ж. заңға (Tribunals and Enquiries act 1992) ауыстырылды.

2000 ж. үкіметтің трибунал жүйесіне тәуелсіз саралауды жүргізу тапсырмасын сарапшылар көмегімен Апелляция сотының судьясы сэр Эндрю Леггатт (Sir Andrew Leggatt, a former Lord Justice of Appeal) орындады. Сарапшылар «Трибунал – тұтынушылар үшін, бір жүйе – бір қызмет көрсету: трибунал жүйесін саралау қорытындылары бойынша» баяндамада департамент трибуналға әкімшілік қолдау көрсету, трибунал мүшесіне еңбекақы төлеу, шығындарын өтеу, тағайындау, ақпараттық технологияларды қамтамасыз ету, қолдануға міндетті іс жүргізуді белгілейтін заңнаманы қабылдауға мүмкіндік беретін, трибуналға қажет тәуелсіздік –қолжетімсіз деген қорытындыға келді.

Баяндамада трибуналдың біртұтас қызметін (Tribunals Service) құру ұсынылып, міндеттері белгіленді:

- басқа соттан өзгешелендіру сапасын сақтау жолымен трибуналдың мәртебесін жоғарылату;
- қорды дұрыс пайдалану арқылы әкімшілік тиімділігін қамтамасыз ету;
- трибуналдың географиялық орналасуын жақсарту, корпоративті бейнені күшейту, жалпы стандартты қолдану, еңбектен қанағаттану сезімін алуға мүмкіндік беру;
- трибунал мүшесі мен әкімшілік қызметші арасында жақсы қарым-қатынасқа жету.

Шағымдаудың әртүрлі формалары болғандықтан, Леггатт баяндамасы трибунал шешімін шағымдауды жеңілдетуді ұсынды:

- трибуналдың шешімін басқа трибуналда шағымдау;
- шешімді кәдуілгі сотта шағымдау;
- шешімді министрге шағымдау;
- министрдің шешімін кәдуілгі сотқа шағымдау;
- шағымдау құқығын қарастырмау.

Трибунал шешімін құқық немесе факт негізінде немесе екеуі бойынша шағымдау мүмкін болды. Барлық трибуналды қолжетімді ететін трибунал жүйесін біртұтас құрылымға қайта құру ұсынылды.

Мемлекет пен азаматтар арасындағы дауларды қарастыратын бірінші деңгей трибуналдары (first-tier tribunals) 8 бөлімге (Divisions)

ұйымдастырылып, бір бөлімді тарап талаптарын қарау үшін құру міндеттелді.

Әрбір бөлім тиісті трибуналдарды (қаржы, әлеуметтік қамсыздандыру, көлік және т. б. салаларда) біріктіріп, тараптар дауларын қарастыратын бөлім Еңбек трибуналынан құрылды.

Легатт баяндамасында берілген ұсыныстар 2007 ж. трибунал, сот және атқарушылық іс жүргізу туралы заңында (Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007) айқындалды:

– трибунал статут негізінде құрылғандықтан, статут трибуналы деп аталды;

– трибуналды құру үшін парламент актісі қажет;

– трибуналды құру өкілеттігі министрге өкілденеді, бірақ парламент актінде трибуналды құру туралы заң шығарушының еркі анық көрсетіледі;

– трибуналдың шешімі әкімшілік сипатты емес сот сипаттылы, өйткені трибунал фактіні анықтап, атқарушы биліктің саясатына қатыссыз бекітілген норманы қолдануға міндетті;

– трибунал тараптың бірі үкіметтік департамент болған істерді ғана шешпейді, ең маңыздысы – трибунал тәуелсіз орган болып табылады;

– трибунал қарайтын іске араласуға жол берілмейді, ешбір министр трибуналдың шешіміне жауап бермейді;

– трибунал мүшелігіне әкімшілікке бағынысты тұлға немесе шенеунік тағайындалмайды.

Сот пен трибунал дауларды шешу бойынша функцияларды атқарады. Әдетте, атаудың өзі органның сот немесе трибунал екендігін білдіреді. Бірақ межелеудің маңызды өлшеміне олардың атқару функциясының табиғаты жатады. Сот (court law or court of judicature) мемлекеттің сот билігін жүзеге асыру үшін заңмен құрылған орган. Бұл мәнмәтінде сот билігі заң шығару және атқару (яғни, әкімшілік) билігінен ерекшеленеді. Қарастырылып отырған орган заңнамалық немесе әкімшілік мақсатта құрылып, сот сипатты міндеттерді атқаруға міндеттелсе, мемлекеттің заң шығару немесе әкімшілік жүйесінің бір бөлігі болып табылады.

Трибуналдарды соттан ерекшелендіретін артықшылықтары:

– трибуналдың істі қарауы жылдам, іс жүргізу формальдығы төмен;

– істі қарауға барлық тараптар бірге қатысады;

– трибунал ант қабылдамайды;

– сот қолданатын дәлелдеме нормасын ұстанбайды;

- іс қарауда ауызша процедураны қолданады;
- өкілдікті (егер құқық мәселелері қаралмаса) талап етпейді;
- өкілдік қолданған жағдайда ақысы сот процедурасынан төмен болады;
- заң кеңесін қажет етпейді;
- істі тараптар қанағаттанарлық деңгейде шешеді;
- трибунал төрағасы заңгер, мүшелері жеке саланың мамандары болады.

Трибуналға іс жүргізу қолжетімділігі ғана емес, сонымен бірге тұлғалық қолжетімділік тән. Трибунал тұтынушыға кедергісіз, жылдам жетуді қамтамасыз етеді, жергілікті өкілдіктермен қатар мемлекет аумағында әрдайым іс-қимыл атқарып, істі кедергісіз қарайды.

Мемлекеттің Трибунал бойынша кеңес пен Іс-әрекетке қабілетсіз азаматтардың құқықтары бойынша комиссиясымен (Disability Rights Commision) 2002 жылы жариялаған іс-әрекетке қабілетсіз тұлғаның трибуналға қолжетімділігі туралы нұсқаулығы (guidance) трибуналды халықтың барлық әлеуметтік топтарына қолжетімді етудің дәлелі. Нұсқаулық трибуналдар қызметтеріне қатысты іс-әрекетке қабілетсіз азаматты кемсітуді заңсыз деп мойындайтын, іс-әрекетке қабілетсіз азаматты кемсітуге тыйым салу туралы 1995 ж. заңның нәтижесі болып табылады.

Ұлыбританияның қазіргі құқықтық жүйесіндегі трибуналдың маңыздылығын Еңбек дауларын шешуде іс атқаратын мамандандырылған еңбек трибуналы (Employment tribunals) мысалында көруге болады. Бұл трибунал бұрын (industrial tribunals) өнеркәсіптік трибунал деп аталатын. Еңбек трибуналы істі қарау мен еңбек дауларын альтернативті шешудің будандырылған формасы болып табылады. Соңғы жылдары оның рөлінің артқанын келесі статистика дәлелдейді: 1989 ж. еңбек трибуналы 29 мың істі қараса, 1999 ж. қаралған істің саны 74 мыңға жетті; британ еңбек трибуналдары қабылдаған талаптар саны 2004 – 2007 жж. 86181-ден 132577-ге ұлғайып, ұжымдық еңбек даулары азайып, жеке тұлға талаптарының өсу үрдісі байқалады.

Трибуналдарды қайта жаңартудың орнына жаңа трибуналды құру аднос саясаты оларды бақылаусыз санға жеткізді. Соның нәтижесінде 2004 ж. трибунал мен жергілікті бөлімшелердің жалпы саны (Шотландиямен бірге) 2000 мыңнан асты. Олардың арасында төтенше сұранысқа ие

болған, ешқашан тағайындалмаған (mines and quarries tribunals) кеніш трибуналдары аталады.

2008 жылы Англия мен Уэльсте 70 трибунал құрылды. 1959 ж. жанұялық жәрдемақы туралы заңға (Family Allowances Act 1959) және 1966ж. ұлттық сақтандыру туралы заңға (National Insurance Act 1966) сәйкес жанұя жәрдемақысы туралы жергілікті трибунал мен кәсіби жарақаттар туралы трибунал ұлттық сақтандыру мәселелері бойынша трибуналға (nationals insurance tribunals) біріктірілді.

2007 ж. трибунал, сот және атқарушылық іс жүргізу туралы заң аталған бағытта түбегейлі шара қолданды. Заң 8 тараудан (parts) тұрады. Түсіндірме жазбасының бірінші тарауында қайта құру мен бірізділікті қамтамасыз ететін трибунал жүйесінің жаңа, оңайлатылған түрі берілген. Трибуналдарды қадағалау органы болып табылатын трибунал бойынша кеңес (Council on Tribunals) әкімшілік әділет пен трибунал бойынша кеңеске (Administrative Justice and Tribunals Council) ауыстырылды.

Жаңа кеңестің міндеттері:

- әкімшілік әділет жүйесіне қадағалау жүргізуді жүзеге асыру;
- жүйені қолжетімді, әділетті және тиімді ететін әдістерді зерттеу;
- тұлғаларға (Лорд-канцлер, Шотландияның министрлері, Уэльстің министрлері мен трибуналдың Бас президенті) жүйені жетілдіру бойынша ұсыныс беру.

Екінші тарауда сот лауазымына тағайындалу үшін қажет міндетті талаптар жөнінде; Құқықтық комиссия төрағасының лауазымына (Chairman of the Law Commission) және сот лауазымына тағайындалуға іріктеу процедурасы туралы айтылады.

2007 ж. заң бірінші деңгей трибуналы (First-tier Tribunal) мен Жоғарғы трибуналды (Upper Tribunal) құру жолымен жаңа біртұтас құрылымды құруды қарастырды. 2007 жылғы заң Лорд-канцлерге қолданыстағы трибуналдардың юрисдикциясын екі жаңа трибуналға тапсыру өкілеттерін берді.

Лорд-канцлерге трибуналдарды басқаруға қатысты статуттық өкілеттер мен міндеттер жүктелді. Оның негізгі міндеті – екі жаңа Апелляциялық еңбек трибуналы (Employment Appeal Tribunal) мен көші-қон, баспана беру ісі бойынша трибуналға (Asylum and Immigration Tribunal) әкімшілік қолдау көрсету болды.

2007 ж. заң трибунал жүйесін бақылауды жүзеге асыру үшін жаңа трибуналдың Бас президенті (Senior President of Tribunals) – трибуналдар жүйесінің басшысы сот лауазымын бекітті.

Бас президент өзінің лауазымдық міндеттерін атқаруда басқа сот лауазымды тұлғаның нұсқау беруіне жатпайды.

2007 ж. заңда төмендегі ережелер бекітілген:

- трибуналға мүше болудың тәртібі (4-8 б.);
- трибунал шешімін шағымдау құқығы (9-14 б.);
- трибуналда іс жүргізу бойынша жаңа Ережелерді даярлау (22-бап);
- Жоғарғы трибуналға соттық бақылау юрисдикциясын (Judicial Review) жүзеге асыру құқығын беру;
- Әкімшілік сот жүзеге асыратын соттық бақылау процедурасына ұқсас тиісті құқықтық қорғау құралдарын беру (15-18 б.);
- соттық бақылау тәртібі негізінде Жоғарғы сотқа, Жоғарғы трибуналға талапты тапсыру (19-бап).
- трибуналдың қолжетімділігін, істі қарау процедурасының жылдамдығын, тиімділігі мен әділеттілігін қамтамасыз ету (2-бап);
- трибунал мүшелерінің қаралатын іс саласының маманы болумен қатар, трибунал қарайтын дауларды шешуде инновациялық әдістерді жетілдіру.

XX ғ. трибуналдар талаптық бағасы төмен даулармен (small claims) шамадан тыс артылды. Трибуналдың іс-әрекеті қанағаттанарлық болған сайын соттық бақылауды қажет етпейді, сотқа қарағанда, қарапайым, жылдам, арзан және қолжетімді сот төрелігін атқарады.

Сот жүйесі мен трибунал жүйесі қатар дамып келеді. Олардың арасында тығыз өзара байланыс орнаған.

Біріншіден, заң көп жағдайда трибунал шешімін сотта шағымдауды қарастырады.

Екіншіден, трибунал сот юрисдикциясымен қадағалануға жатады. Трибунал шешімдеріне қатысты соттық бақылауды реттеуші нормаларды 1998 ж. Азаматтық іс жүргізу Ережесімен бірге трибунал, сот және атқарушылық іс жүргізу туралы 2007 жылғы заң қарастырады.

Адамның құқығы туралы заңның (Human Rights Act 1998) «көпшілік билік» түсінігіне трибунал енеді. 1998 ж. адамның құқығы туралы

заңға сәйкес көпшілік биліктің іс-әрекеті конвенциялық құқықпен сыйысымды болуға міндетті, кері жағдайда ол заңсыз (unlawful) болып мойындалады және көпшілік билік іс-әрекетінен зардап тартқан тұлға сот немесе трибуналда билікке қарсы іс қозғауға құқылы.

Сонымен, 2005 жылғы конституциялық реформаға байланысты Ұлыбританияның құқықтық жүйесінде орын алған өзгертулер, қайта қабылданған заңнаманың кейбір ережелері, заң шығарушының трибунал жүйесі мен сот жүйесін жақындату, сотпен қатар дауларды шешу үшін азамат пен ұйымдардың әкімшілік құқық саласындағы көпшілік құқықтарын қорғау мен қалыпқа келтіру бойынша іс-әрекет атқаратын трибуналдың рөлі мен мәртебесін белгілеу – трибуналды Ұлыбританияның әкімшілік әділет формасы ретінде қарастырып, мемлекеттің бұл формадан бас тартпай, әрі қарай жетілдіру ниетінің барын білдіреді.

Бақылау сұрақтары:

1. Ұлыбританияның әкімшілік құқық саласындағы қандай негізгі қайнар көздерін білесіз?
2. Ұлыбританияның қазіргі таңдағы әкімшілік құқығы дамуының өзекті мәселелеріне сипаттама беріңіз.
3. Ұлыбританияның жария әкімшілік ерекшеліктерін көрсетіңіз және сипаттама беріңіз.
4. Атқарушы билік функцияларын жүзеге асыруды қамтамасыз ету үшін құрылған әкімшілік қызметтерді атаңыз.
5. Ұлыбританиядағы кабинет Хатшылығының ұйымдастырылу ерекшелігі неде?
6. Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің қандай ерекшеліктері бар? АҚШ және ГФР, Франция елдерінің жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінен ерекшелігіне салыстырмалы түрде талдау жасаңыз.
7. Англосаксондық құқық жүйесіндегі жария қызметті басқару органдары жүйесінің ерекшеліктерін көрсетіңіз.
8. Ағылшын құқығы бойынша қанша деңгейдегі соттар жүйесі қызмет атқарады?
9. Ағылшын сот жүйесінің ерекшелігіне талдау жасаңыз.
10. Ағылшын әкімшілік әділет жүйесінің ерекшелігі неде?

Студенттердің өзіндік жұмыстарының тақырыптары:

1. Англосаксон елдеріндегі әкімшілік құқықтың дамуы және оның негізгі мәселелері.
2. Ұлыбританиядағы жария әкімшілік және әкімшілік реформалар.
3. Жария әкімшілік қызметіне бақылау жасаудың негізгі түрлері.
4. Ұлыбритания министрліктері жүйесінің ерекшеліктері.
5. Ұлыбританиядағы жария корпорациялардың ұйымдастырылуы және қызметі.
6. Ұлыбритания және Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет туралы заңнамасының салыстырмалы талдауы.
7. Корольдік департаменттердің ұйымдастырылуы және қызметінің ерекшеліктері.
8. Ұлыбритания әкімшілік әділет үлгісі.
9. Ұлыбританияның жергілікті өзін-өзі басқару органдары.
10. Ұлыбританияның әкімшілік трибуналдары.

Ұсынылатын әдебиеттер тізімі:

1. Административное право зарубежных стран. Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатной. – М.: Спарк, 2003.
2. Административное право зарубежных стран. Учебник/Под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
3. Балабиев Қ. Р. Әкімшілік құқық: оқу құралы. – Алматы: NURPRESS, 2013.
4. Балабиев Қ. Р. Қазақстан Республикасының әкімшілік іс жүргізу заңнамасы: жағдайы мен мәселелері. 12. 00. 02 – конституциялық құқық; әкімшілік құқық; муниципалдық құқық; қаржы құқығы бойынша заң ғылымдарының докторы ғылыми дәрежесін алу үшін дайындалған диссертация. – Алматы, 2010. – 206 б.
5. Баранчиков В. А. Муниципальные органы Великобритании. – М.: МЮИ, 1990.
6. Бурдукова И. Политические и избирательные системы. Государства Британского Содружества. Т. 1. – СПб: ПБКО, 2013.
7. Децентрализация управления в зарубежных государствах / Под ред. А. Н. Пилипенко. – М.: ЭКСМО, 2009.

8. Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран. – М., 2001.
9. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пособие. – М.: Аспект Пресс, 2001.
10. Хабриева Т. Я., Марку Ж. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта. – Москва: Статут, 2011.

4. ФРАНЦИЯ РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ

4.1. Франция Республикасының әкімшілік құқық жүйесінің ерекшеліктері

Батыс елдеріндегі әкімшілік құқық жүйесінен бұрын қалыптасқан француз жүйесі көптеген мемлекеттердегі арнайы әкімшілік соттар құру ісінде үлгі ретінде алынған.

Франция құқықтық жүйесінің ерекшелігі – мұнда жалпы соттармен қатар, мемлекеттік әкімшілік қызметіне қатысты дауларды шешумен айналысатын ерекше әкімшілік соттарының болуы. Осы соттардың қызметі әкімшілік құқық нормаларымен реттеледі.

Франция әкімшілік-құқықтық реттеуіндегі ерекше сипаты:

- басқарудың орталықсыздандырылуы;
- оқшауланған әкімшілік соттардың болуы;
- жоғары құқықтық мәдениет.

Франция әкімшілік құқығы – бұл әкімшілік органдардың ұйымдастырылуы мен қызметін реттейтін құқық саласы. Бұл органдар мемлекетте маңызды орынға ие. Олар заңнама түрінде қабылданатын саяси шешімдерді жүзеге асыратын органдар.

Француз әкімшілік құқығының жүйесі:

- Мемлекеттік кеңестен;
- Жоғарғы әкімшілік соттан;
- төменгі инстанция соттарынан;
- Әкімшілік трибуналдардан тұрады.

Сонымен қатар, Француз әкімшілік құқығы жүйесін министрлер, орталық департаменттер, түрлі деңгейдегі жергілікті билік құрылымдары және көптеген арнайы ведомстволар мен ұйымдар құрайды. Барлық шенеуніктердің, ведомстволардың немесе ұйымдардың өкілеттілігі

Конституциямен, статут немесе көптеген заңдар, жарлықтар, декреттер, нұсқаулармен айқындалған.

Франция – президенттік республика, Республика Президенті, үкіметті тағайындау, парламентті тарату және атқарушылық қызметтерді жүзеге асыру бойынша үлкен өкілеттіліктерге ие.

Мемлекеттік шенеуніктер жоғары өкілеттіліктерге ие және бұр-малаушылық анықталған жағдайда әкімшілік сот алдында жауап береді.

Бесінші Республика шеңберінде құрылған Конституциялық кеңестің жалпы құқықтық өкілеттілігі төмендегідей:

- президенттік және парламенттік сайлаулардың заңдылығы туралы қорытынды беру;

- маңызды заң жобаларының құқыққа сәйкестігі туралы қорытынды беру;

- парламент заңдары және халықаралық шарттардың конституцияға сәйкестігі туралы қорытынды беру және парламент және үкіметтің өкілеттіліктерін заңға сәйкес атқаруын қамтамасыз ету.

Мемлекеттік кеңес Франциядағы ең көне мемлекеттік институттардың бірі болып саналады, өз бастауын Мемлекеттік кеңес Капетингтер династиясынан алады. XIII ғасырда «Curia Regis» (лат. Корольдік кеңес), мемлекеттік басқару және қаржы салалары бойынша үкімет жанындағы кеңес қызметін атқарған. XVII ғасырда Людовик XIV жарлығы бойынша, мамандандырылған қызметшілері арқылы күрделі міндеттерді шешу үшін бірқатар бөлімдері қайта құрылымға ұшыраған.

Наполеон Бонапарт кезінде Мемлекеттік кеңеске, әкімшілік және заң шығарушылық қызметтерден басқа әкімшілік басқару саласындағы күрделі мәселелерді шешу жүктелген. 1799 ж. 13 желтоқсанындағы Конституция бойынша, «әкімшілік істерді қарастыру - әкімшілік функция» идеясына негізделген әкімшілік ішіндегі арнайы сот органын құру туралы шешім қабылданды. Конституцияның 52-бабы бойынша мемлекеттік әкімшіліктің заң жобаларын және нормативті актілерін әзірлейтін және әкімшілік саласындағы істерді шешетін Мемлекеттік кеңес құру қарастырылды.

Мұндай жағдайда Мемлекеттік кеңестің екі жақты рөлі көзделді: консультациялық және соттық. Баптың осындай тұжырымы бойынша Мемлекеттік кеңес жалпы құқықтағы әкімшілік сот ретінде толық түр-

де юрисдикцияны жүзеге асыра алған, сонымен қатар 1799 ж. 25 желтоқсанындағы регламент, бұрын министрлердің қарамағында болған даулар бойынша, Мемлекеттік кеңестің өз шешімін шығара алатындығын қарастырған. Дегенмен Конституцияның 52-бабында Мемлекеттік кеңес өз функцияларын консулдардың басшылығы арқылы іске асырады деп толықтыру беруіне байланысты, 1872 ж. дейін меншікті сот төрелігі (justice retenue) деп аталатын министр-судьялардың жүйесі сақталды.

Бұл механизм 1800 ж. 17 ақпандағы заңмен толықтырылды, ол бойынша жергілікті революциялық алқалардың орнына әрбір департаментте, құрылыс, салық және мемлекеттік мүлікті сату бойынша істер соттылығына кіретін префектуралар кеңесі құрылды. Осыған 1802 ж. 19 мамырдағы заң негізінде, мемлекеттік мүлікке қол сұғушылық – қатынас жолдары саласындағы бұрмалаушылықтар туралы даулар да қосылды. Префектуралар кеңесінің шешімі Мемлекеттік Кеңесте апелляциялық тәртіпте шағымданатындығы бекітілді. Аталған жүйе кейбір өзгертулер енгізілген түрде XIX ғ. шеңберінде жүргізілді.

Наполеон III биліктен кеткеннен кейін Ұлттық жиналыс, Мемлекеттік кеңесті қайта құру шараларын бастады. 1872 ж. 24 мамырдағы заңмен, Мемлекеттік кеңестің қорытындылары мемлекет басшысы бекіткеннен кейін ғана заңды күшіне енетін меншікті сот төрелігі жүйесі жойылды. Осы кезден бастап сот төрелігін тек судьялар ғана жүргізетін болды. Әкімшілік әділеттің тәуелсіздігін конституциялық түрде мойындау, 1872 ж. 24 мамырынан бастап саналады. Осыдан бастап Мемлекеттік кеңес әкімшілік үшін міндетті шешімдер шығару құқығына ие болған.

Әрбір префектуралардағы кеңестер біртіндеп префектуралар қарамағынан шығарыла бастады. 1889 ж. 22 шілдедегі заңмен және 1926 ж. 6 қыркүйектегі декрет бойынша префектуралар саны қысқарып, олардың функциялары өзгертілді, ал 1934 ж. 5 мамырдағы декрет бойынша оларға кең түрдегі өкілеттіліктер берілді. Олардың құзыретіне жергілікті деңгейдегі барлық даулар кірді.

Алайда префектуралар кеңесі арнайы юрисдикциядағы соттар болды. Жалпы құқықтағы әкімшілік сот ретінде Мемлекеттік кеңес қарастырылды. 1953 ж. 30 қыркүйек және 28 қарашадағы декреттер негізінде жүргізілген реформа арқылы осы құрылымға маңызды өзгерістер енгізілді. Көптеген ғалымдардың пікірінше, берілген реформаның

екі себебі болды: жалпы құқықтағы соттарды дау қатысушыларына жақындату; Мемлекеттік кеңестің істерді қарастыру мерзімі 5 жылға жуық болды.

Реформалар барысында префектуралар кеңесі әкімшілік соттар деп аталды, бұл олардың соттық функцияларына сәйкес келді. Сонымен қатар, соттылық және құзырет мәселелері нақты анықталды. Әкімшілік соттар жалпы құқықтағы бірінші инстанциядағы соттарға, ал Мемлекеттік кеңес – бірінші инстанциядағы арнайы юрисдикция сот және жалпы құқықтағы апелляциялық сотқа айналды.

Генерал де Голль және оның үкіметі Мемлекеттік кеңесті реформалауға тырысқан. Осы мақсатта құрылған комиссия жобалары, университет ғалымдары, парламентарийлер және баспасөз құралдары тарапынан сынға ұшырады. Нәтижесінде 1963 ж. 30 шілдедегі Мемлекеттік кеңес ұйымын реформалау туралы декрет бастапқы нұсқасына қарағанда түбегейлі түрде болмады.

1963 жылға дейін Мемлекеттік кеңес мүшелері біресе дауды қарастыратын құрамға жатқызылса, біресе заң жобаларын және басқа да нормативті актілерді қарастыру жүктелген консультациялық құрамға кіргізілді. 1963 ж. бастап кеңестің барлық мүшелерін әкімшілік секция және әкімшілік даулар секцияларына жатқызатын қағидат бекітілді. Бұл ерекшелік магистрат болып табылмайтын Мемлекеттік кеңес мүшелерінің мәртебесіне де әсер етті.

1963 ж. реформа сот құрамының қайта құрылымын тудырды. Жоғарғы орган әкімшілік даулар бойынша Ассамблея болып табылады. Оның құрамына төрағалық етуші Мемлекеттік кеңес төрағасының орынбасарымен қатар, әкімшілік секция төрағалары, әкімшілік даулар секциясының төрағасы және 3 төраға орынбасарлары, тергеу бойынша бөлімшелер төрағалары және іс бойынша баяндамашы кірді. Келесі сатыға әкімшілік даулар бойынша секция кіріп, оның құрамына секция төрағасы, 3 орынбасары, 10 бөлімше төрағалары, іс бойынша баяндамашы, әкімшілік құрамдағы Мемлекеттік кеңестің 2 мүшесі кіреді.

1963 ж. реформамен жаңа инстанция – баяндама және зерттеулер бойынша комиссия құрылды. Комиссияға жыл сайынғы баяндама, есеп дайындау және әкімшілік әділет органдарының шешімдерінің орындалуын қадағалау жүктелді.

Франция Республикасы әкімшілік құқығының негізін конституция және басқа да заңдар, әкімшілік органдардың нормативті актілері және соттардың шешімі құрайды.

Қолданыстағы Конституция бойынша, заң шығарушы билік біршама шектеліп, президент және үкіметтің рөлі жоғары қойылған. Конституциямен аталған органдарға нормативті актілерді, өзгертуші заңдарды шығару өкілеттілігі берілген.

Конституцияда басқару органдары және соттарға қатысты: министрлер туралы, Экономикалық және әлеуметтік кеңес туралы, әкімшілік соттар туралы бірқатар нормалар қамтылған. 1789 жылғы адам және азаматтың құқықтары декларациясы негізгі алынған Конституция кіріспесінде азаматтардың, мемлекет істерін басқаруға қатысу құқығы жарияланған.

Әкімшілік жауапкершілігі, 1789 ж. «адам құқықтарының Декларациясының» 13-бабында жарияланған мемлекеттік шығындарға байланысты барлық азаматтардың тең құқығы қағидатынан туындайды. Осы қағидатқа сәйкес, егер де әкімшілік азаматқа немесе азаматтар тобына нұқсан келтірсе, шығынның орнын мемлекет толтырады, яғни шығын қазына есебінен толтырылып, қоғамның барлық мүшелеріне тең бөлінеді.

Әкімшілік жауапкершілігінің негізгі ережелері «Бланке» ісі бойынша 1978 жылы 8 ақпанда қабылданған қайшылықтар бойынша Трибуналдың іргелі қаулыларында тұжырымдалған. Қаулыда: «мемлекеттік қызметтегі тұлғалардың әрекеті арқылы жеке тұлғаларға келтірілген шығынның орнын толтыру бойынша мемлекетке жүктелген жауапкершілік, Азаматтық нормаларда белгіленген және жеке тұлғалардың өзара қатынастарын анықтаушы нормалармен реттеле алмайды, ол осы мемлекеттік қызмет ерекшеліктеріне байланысты және мемлекет құқығы мен жеке тұлға құқығын үйлестіру қажеттілігіне байланысты ерекше нормалармен реттеледі» деп айтылған.

«Бланке» ісі бойынша қаулының үш негізгі қағидаттары бар:

– жалпы ережелер бойынша, мемлекеттік билік келтірілген шығындар үшін жауапты;

– әкімшілік жауапкершілікке байланысты дауларды әкімшілік сот қарастырады;

– әкімшілік жауапкершілігі жеке құқықтың нормалармен емес, әкімшілік құқық нормаларымен реттеледі.

4.2. Франция Республикасының атқарушы билік жүйесі

Франция Президенті. Француз Конституциясы бойынша мемлекеттік биліктің жоғарғы өкілі – ел Президенті болып табылады. 1958 жылғы Конституцияға байланысты Президент мемлекеттік билік органдары жүйесіндегі маңызды лауазымды тұлға болып саналады. Франция Президенті үкіметпен бірлесе отырып, мемлекеттің атқарушы билік органдарының жүйесін басқарады.

– Республика Президенті Конституцияның мызғымастығына бақылау жасайды. Өзінің төрелігі арқылы ол жария биліктің қызметтерін, мемлекеттің сабақтастығын қамтамасыз етеді. Ол ұлттық тәуелсіздіктің, территориялық тұтастықтың және халықаралық шарттардың орындалуының кепілі;

– Республика Президенті Францияның Премьер-министрін тағайындайды және үкімет орнынан кеткеннен кейін жаңа Премьер-министрді тағайындау туралы шешім қабылдайды. Премьер-Министр енгізген ұсынумен Үкімет мүшелерін қызметке тағайындайды;

– Республика Президенті министрлер кеңесінде төрағалық етеді;

– Республика Президенті 15 күн ішінде заңдарды жариялайды;

– Республика Президенті Үкіметтің ұсынысы бойынша Парламент сессиясы кезінде немесе Парламенттің екі палатасының ұсынысы бойынша, мемлекеттік биліктің ұйымдастырылуы туралы, экономикалық немесе әлеуметтік саясатқа және жария қызметке қатысты реформалар туралы барлық заң жобаларын референдумға ұсына алады. Заң жобасы референдумда мақұлданған жағдайда, 15 күннен кейін заңды жариялайды;

– Республика Президенті Премьер-министр және палаталар төрағаларымен кеңескеннен кейін Ұлттық жиналыстың таралуы туралы жариялай алады;

– Республика Президенті министрлер кеңесімен қабылданған ордонанстар және декреттерге қол қояды. Ол азаматтық және әскери мемлекеттік лауазымдарға тағайындайды;

– Республика Президенті елшілерді және төтенше уәкілдерге өкілдік береді және шет мемлекеттердің елшілері және төтенше уәкілдеріне өкілдік береді;

– Республика Президенті – қарулы күштердің басшысы. Ол ұлттық қорғаныстың жоғарғы кеңесінде және комитеттерінде төрағалық етеді;

– Республиканың институттарына, ұлттың тәуелсіздігі мен аумақтық тұтастығына, елеулі және тікелей қатер төнген, мемлекеттің конституциялық жария органдарының қалыпты жұмыс істеуі бұзылған ретте, Премьер-министрмен және Палаталар төрағаларымен және Конституциялық кеңеспен ресми консультациялардан кейін шаралар қабылдайды. Бұл туралы ұлтқа жолдау жасайды;

– Республика Президенті азаматтарға кешірім жасауды жүзеге асырады;

– Президент Парламенттің екі палатасына жолдау арнайды. Жолдау палаталарда жария етіледі, ол талқыланбайды;

– Республика Президентінің актілеріне Премьер-министрдің және қажет болған жағдайларда жауапты министрлердің алдын ала қолдарымен тиянақталады.

Сондай-ақ егер халықаралық келісімшартты парламентте бекіту міндетті деп келіспеген жағдайда, Конституцияның 4-бөліміндегі 52-ші бапқа сәйкес, «Президент халықаралық келісімшарттар мен келісімдерге қол қояды және бекітеді».

Президенттік қызметке үміткер:

– 23 жасқа толған Франция азаматы болуға тиіс;

– қылмыстық іс және жекелеген азаматтық қылмыстар туралы сот үкімі (мәселен, сайлау қорытындыларын қолдан жасағаны үшін), сырттай үкімдер, кандидатурасын ұсынған кезде төленбеген қарыздары үшін сот қудалауы, және т. б. болмауы шарт;

– Францияда қазіргі кездегі мемлекеттік сайланбалы лауазымдағы парламент мүшелерінен бастап муниципалдық кеңесшілерге дейінгі қызметте отырғандардың 500 кепілдік қолын ұсынуы керек және тек олардың оннан бірі ғана бір департамент пен Францияның теңіз сыртындағы иелігі атынан қол қоя алады;

– дауыс берудің бірінші турына дейін 17 күндік мерзімнен кешіктірмей 10 мың франк көлемінде кепілақы беруі шарт.

Осы талаптарды орындаған адам 20 күннен аспайтын мерзім ішінде және қызмет жасап отырған президенттің өкілеттік мерзімі аяқталғанға 35 күн қалғанға дейін кешіктірілмей дауыс берудің бірінші турына кандидат ретінде тіркеледі. Сайлау науқаны «Журнал офисьель» ресми бюллетеньде президенттік қызметке кандидаттар тізімі жарияланғаннан кейін басталады. Бұл сайлаудың бірінші турына 2 апта қалғанға дейін кешіктірілмей өткізіледі. Бірінші турдың алдындағы науқан екі

аптаға, (әрдайым жексенбі күні өтетін келесі дауыс беруге дейінгі жұма күнгі 24-00 сағатта аяқталады), ал екінші турдың алдында бір аптаға созылады. Оның өтуін құрамына мемлекеттік кеңес төрағасының орынбасары, кассациялық соттың және есептеу палатасының бірінші төрағалары, сондай-ақ олардың екі өкілі енген арнайы комиссия бақылайды.

Бесінші Республика Президенттері:

- Шарль де Голль 1959 – 1969;
- Жорж Помпиду 1969 – 1974;
- Валери Жискар д’Эстэн 1974 – 1981;
- Франсуа Миттеран 1981 – 1995;
- Жак Ширак 1995 – 2007;
- Николя Саркози 2007 – 2012;
- Франсуа Олланд 2012 – 2017;
- Эмманюэль Макрон 2017.

Франция үкіметі – елдің Премьер-министрі басқаратын министрлер кабинетінен құралады. Франция Конституциясына сәйкес, үкімет ұлттың саясатын айқындайды және жүзеге асырады. Үкіметтің қарамағына әкімшілік және қарулы күштер кіреді. Үкімет парламент алдында жауапты. Үкімет басты қаржылық өкімші болып табылады, ол мемлекеттік бюджеттің орындалуына жауапты.

Францияда екі институт ерекшеленеді – Министрлер кеңесі және министрлер кабинеті.

– Министрлер кеңесі Президент басшылығымен қызмет атқарады. Ол декреттер мен ордонанстар қабылдап, префектерді тағайындайды. Оның актілеріне Президент қол қояды.

Министрлер кабинетін Премьер-министр басқарады. Үкіметтің жанынан ведомствоаралық комитеттер құрылады.

Франция үкіметінің құрылымы:

- Премьер-министр;
 - Мемлекеттік министрлер;
 - Министрлер;
 - Мемлекеттік хатшылар және делегат-министрлер.
- Конституцияның 21-бабына сәйкес Премьер-министр:
- Үкімет қызметіне басшылық жасайды;
 - ұлттық қорғаныс үшін жауапты;
 - заңдардың атқарылуын қамтамасыз етеді;

– азаматтық және әскери лауазымдарға тағайындайды.

4.3. Франция Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі

1958 жылғы Франция Конституциясының 72-бабына сәйкес, аумақтық құрылымдарға: коммуна, департамент, аймақтар, шалғай аумақтар кіреді.

Аумақтық қауымдастықтар (collectivites territoriales) жария құқықтың заңды тұлғалары болып табылады. Мұндай құқық арқылы олар дербес бюджет құруға, сотта өз мүдделерін қорғауға мүмкіндік алған. Конституцияның 72-бабы бойынша, бұл қауымдастықтар сайланған кеңестермен басқарылады.

Қазіргі таңдағы Франция жергілікті билік органдарының мәртебесі Конституциямен қатар төмендегідей заңнамалық актілермен реттеледі:

– 1982 жылғы 2 наурыздағы коммуналардың құқығы мен еркіндігі туралы заң;

– 1983 жылғы 7 қаңтардағы мемлекет және коммуналар, департаменттер және аймақтар арасындағы құзыреттің бөлінісі туралы заң;

– 1986 жылғы 6 қаңтардағы аймақтың кеңеске сайлау туралы заңы;

– 1992 жылғы 3 ақпандағы жергілікті депутаттардың мәртебесі туралы заң;

– 1992 жылғы 6 ақпандағы республиканың аумақтық басқарылуы туралы заң.

Аталған заңдардың барлығы 1982 жылдан бастап Франция үкіметі жүргізіп отырған орталықсыздандыру саясатының аясына кіреді. Аталған саясатқа қатысты нормативті актілердің жалпы саны 1992 жылы 300-ден асқан.

Мемлекеттік билікті орталықсыздандыру үрдісін дамытуда екі негізгі кезең ерекшеленеді. Бірінші кезеңде 1982 жылғы 2 наурыздағы орталықсыздандыру туралы заң қабылданып, онда коммуналар, департаменттер және аймақтардың құқықтары мен жауапкершіліктері айқындалған. Аталған заңда Франциядағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қағидаттары да көрініс тапқан.

Орталықсыздандырудың екінші кезеңі 1992-2002 жылдарды қамтиды. 1992 жылғы 6 ақпандағы заңмен азаматтарға жергілікті биліктің іс-әрекеттері туралы ақпарат алуға және оның саяси шешімдеріне қаты-

суға құқық берілген. Сонымен қатар бас және аймақтық кеңестердегі сайлау азшылығының құқықтары анықталып, коммуналар арасындағы өзара іс-әрекеттің шеңбері айқындалған.

Орталықсыздандырудың үшінші кезеңі 2003-2004 жылдарда жүргізілген. Ол 2003 жылы 28 наурыз күні Франция Конституциясына өзгертулер енгізілумен байланысты. Конституцияда коммуна, департаменттер, аумақтар, шалғай аумақтардың аумақтық құрылымдық мәртебесі бекітілген. Аумақтық құрылымдардың қаржылық атономиясының қағидаттары анықталған.

Реформаға қатысты өзгерістердің ауқымы жаңа кодификацияның қажеттілігін тудырған. Осыған байланысты 1996 жылғы 21 ақпандағы заңмен «Аумақтық қауымдастықтардың Кодексі» (Code general des collectivites territoriales) қабылданады. Үкімет актілерінен тұратын Кодекстің регламенттік бөлігі 2000 жылғы 7 сәуірдегі декретпен бекітілген. Осы кезеңнен бастап Франциядағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін ұйымдастыру бірыңғай Кодекспен реттелетін болған.

Қазіргі таңда Францияда 26 аймақ (оның 22 метрополияда, ал 4 шалғай аумақ – Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон), 100 департаменттер (оның 96 метрополияда және 4 шалғай аумақ), 4 шалғай аумақ – Жаңа Каледония, Француздық Полинезия, Уоллис және Футун аралдары, сонымен қатар арнайы мәртебесі бар екі ұжым – Майотта аралы және Сен Пьер, Микелон аралдары. Сонымен қатар, Франция астанасы Париж, ірі қалалар Лион және Марсельге ерекше мәртебе берілген.

Корсикаға арнайы мәртебе берілген. Заң бойынша Корсика аумақ мәртебесіне ие, дегенмен бірқатар ерекшеліктері бар. Басқа аймақтарға қарағанда Корсикада Атқарушы кеңес құрылған. Оны аймақтық кеңестің төрағасы басқарады. Өкілетті орган ретінде Корсика Ассамблеясы, кеңестік орган ретінде – Корсиканың мәдени экономикалық кеңесі құрылған.

Коммуналар – бұл қалалық және ауылдық мекендер. Олардың жалпы белгілері: аумақ, аталуы, коммуна ауылдық болған жағдайда басты қаласы, заңды тұлға мәртебесі. Ірі қалалық коммуналар қосымша округтерге бөлінеді. Коммуналар өзінің тарихи бастауын Ұлы француз революциясы дәуірінен алады. Олардың құзыретінің саласы, ұйымдастырылу және басқару қағидаттары заңнама түрінде 1884 жылы бекітілген. Қазіргі таңда 36778 коммуна тіркелген.

Барлық коммуналарда жалпы сайлау арқылы муниципалды кеңес құрылады. Кеңестің құрамынан мэр және оның ұсынысы бойынша орынбасарлар сайланады. Мэр және оның орынбасарлары муниципалитетті коммунаның атқарушы органын құрайды. Мэр – мемлекеттік билік өкілі, шенеунік ретінде үкіметтің өкімдерін орындайтын тұлға. Ол коммуналдық әкімшілік шешімдері туралы департамент префектіне ақпарат беруге міндетті. Коммуналардың мэрі төмендегідей міндеттерді атқарады:

- коммуналдық кеңес мәжілістерінде төрағалық етеді;
- кеңестің қаулыларын орындайды;
- кішігірім коммуналарда полицияны басқарады;
- жалданып жұмыс істейтін коммуналды әкімшіліктің лауазымды тұлғаларын тағайындайды;
- басқа да билік құрылымдарымен өзара байланыста коммуна атынан өкілеттік жасайды.

Коммуналардың өкілеттіктері:

- азаматтық тіркеулерді жүргізу;
- сайлауды ұйымдастыру және өткізу;
- әлеуметтік көмек көрсету;
- білім беру саласын басқару;
- құрылысты басқару;
- сумен қамтамасыз ету және қоршаған ортаны сақтау, қоқыстың шығарылуын қамтамасыз ету;
- қоғамдық тәртіпті сақтау;
- тұрғын үй қорына, экономика және туризмге қолдау көрсету;
- муниципалдық мұражайлар.

Муниципалдық кеңес коммуна деңгейіндегі жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі болып табылады. Ол тікелей дауыс беру арқылы сайланады, коммуналар құзыретіне кіретін барлық негізгі мәселелерді шешеді. Кеңес 6 жыл мерзіміне сайланады. Кеңес қабылдайтын шешімдер оның құзыретіне қатысты болады және төмендегідей негізгі мәселелерді қамтиды:

- бюджетті және мэрдің қаржылық есебін бекіту;
- муниципалды қызметтерді құру және оларды ұйымдастыру;
- қоғамдық жұмыстарды реттеу;
- коммунамен жасалынатын келісімшарттарды қарастыру;
- жерді пайдаланудың коммуналдық жоспарын бекіту.

Департаменттер Ұлы француз революциясы дәуірінде пайда болған. 1871 жылы департаменттерге аумақтық құрылым мәртебесі беріледі. Департамент деңгейінде екі билік органы: жергілікті өзін-өзі басқару органы ретіндегі бас кеңес және мемлекеттік билік органы ретіндегі префект қызмет атқарады.

Департаменттердің құзыретіне төмендегі істер кіреді:

– бюджетті дербес түрде құру, бекіту, атқару және оның орындалуына бақылау жасау;

– департамент мүлкін басқару;

– жария қызметтерді құру және олардың мәртебесі мен басқару тәртібін бекіту;

– жария қызметтерді қамтамасыз ету бойынша сауда мәмілелерін жасау;

– кәсіпорындардың қаржылық қиындықтары жағдайында көмек көрсету;

– әлеуметтік және санитарлық қамтамасыз ету;

– көлік, білім беру және мәдениет, экономика мәселелері кіреді.

Департаментке барлық әлеуметтік төлемдер үшін жауапкершілік жүктеледі. 2005 жылғы 1 қаңтардағы заң бойынша департамент, әлеуметтік саясатты жүргізеді. Өзін-өзі басқаратын аумақтық ұжым ретінде департамент бірнеше коммунаны біріктіретін кантондарға (сайлау округтері) бөлінеді.

Департамент басшысы ретінде үкіметтік декреттермен сайланатын жоғарғы дәрежелі шенеуніктер префектер саналады.

Префект функциялары:

– саяси – жергілікті аумақта заңның сақталуын қамтамасыз ету, департаменттерде үкімет атынан қызмет атқару, үкіметке ағымдық жағдай бойынша ақпараттар беру;

– әкімшілік – департаменттегі үкіметтік ведомстволардың қызметін үйлестіру, полицияға басшылық жасау, жергілікті басқару органдарына бақылау жасау;

– әлеуметтік-экономикалық – департамент деңгейінде шешілетін түрлі үкіметтік бағдарламаларды орындау.

Департаменттер деңгейіндегі өкілетті орган ретінде Бас кеңес саналады. 1982 жылғы 2 наурыздағы заң бойынша департаменттегі атқарушы билік, Бас кеңестің төрағасына берілген. Бас кеңестің төрағасы және оның орынбасарларынан құрылған Бас кеңестің тұрақты комиссия

құрамына Бас кеңес төрағасының 4-тен 15-ке дейінгі орынбасарлары кіреді. Кеңес төрағасы кеңестің шешімін орындайды. Ол несие реттеушісі болып табылады және жария департамент қызметтерінің басшысы. Төрағаға префект қарамағындағы қызметтер қолдау көрсетеді.

Аймақтардың құрамына бірнеше департаменттер аумағы енеді. Олардың құзыретіне төмендегілер кіреді:

- экономикалық даму саласында: экономикалық көмек көрсету, бесжылдыққа арналған экономикалық даму бойынша жоспарды әзірлеу, коммуналар және департаменттермен келісу;

- аумақтарды дамыту саласында: мемлекетпен өзара байланыстағы негізгі субъект, бірлескен жобаларды жүргізу, аумақты жайластыру және дамыту бойынша аймақтық жоспарды әзірлеу;

- көлік саласында: инфрақұрылым және көлік саласындағы аймақтық жоспарды әзірлеу, аймақтық теміржол тораптарын ұйымдастыру;

- білім беру саласында: лицейлерді жабдықтау, университеттерді қаржыландыруға қатысу;

- мәдениет және спорт саласында; аймақтық мұражайлар, аймақтық спорттық жабдықтар, мәдени мұраны жалпы түгендеу, қарамағындағы ескерткіштерді ұстау;

- денсаулық сақтау саласында: вакцина, туберкулезбен, жұқпалы дерттермен күрес, санитарлық жабдықтауды қаржыландыруға қатысу;

- коммуна және департаменттерге қолдау көрсету;

- 1982 жылғы заң бойынша аймаққа көршілес жатқан шет елдермен қатынастар орнатуға аймақтарға өкілеттіктер берілген.

Аймақтың негізгі өкілетті органы аймақтық кеңес болып табылады. Аймақтық кеңес мүшелері жалпы және тікелей сайлау арқылы іріктелінеді. Сайлаулар департаменттер бойынша жүргізіледі. Департаменттен үшеуден кем емес өкіл сайланады. Аймақтық кеңес сессиялық тәртіпте қызмет атқарады. Кеңес жиналысы әр тоқсанда бір реттен кем болмайды. Сессия аралық кезеңде кеңестің функциясын, кеңес мүшелерінен сайланатын, кеңес төрағасы мен оның орынбасарларынан құралатын бюро атқарады. Аймақтық кеңес аймақтың қарамағындағы барлық мәселелер бойынша міндетті шешімдер қабылдауға құқылы.

Атқарушы билік органының функциясын аймақтық кеңестің төрағасы атқарады. 1982 жылға дейін бұл функцияларды үкіметпен тағайындалатын шенеунік-аймақ префекті атқарып келген. Қазіргі таңда республиканың Аймақтық комиссары болып аталатын префект

қолында аймақтық кеңес шешімдерінің заңдылықтарына бақылау жасау бойынша өкілеттіктер шоғырланған. Префект осы өкілеттіктер негізінде, аумақтық өзін-өзі басқару органдарының барлық шешімдеріне наразылық білдіре алады, дегенмен өз бетінше шешімдердің күшін жоя алмайды. Аумақтық ұжымның шешімімен келіспеген жағдайда, ол әкімшілік әділет органдарына жүгіне алады. Әкімшілік әділет органдары сот процедуралары арқылы соңғы шешімді шығарады. Дегенмен аймақ комиссарының ықпалы елеулі болып сақталып келеді. Оның қарамағына қандай да бір орталық министрліктер және ведомстволар өкілдері болып табылатын әкімшілік қызметтер қарайды. Аймақтық комиссар, аймақтың әлеуметтік-экономикалық дамуы саласындағы үкіметтің саясатын жүзеге асырумен айналысады.

4. 4. Франция Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесі

Француз заңнамасымен елдегі мемлекеттік қызметтің ұйымдастырылуы толыққанды реттелген. Оның негізгі қағидаттары 1789 жылғы адам және азаматтың құқықтарының Декларациясында және 1958 жылғы Француз Республикасының Конституциясында бекітілген. Азаматтық қызметтің толыққанды реттелуі жария қызметтің Жалпы статуты (жарғы) арқылы жүзеге асырылады. Жалпы статут төрт заңды қамтиды:

– 1983 жылғы 13 шілдедегі шенеуніктердің құқығы мен міндеттері туралы заң;

– 1984 жылғы 11 қаңтардағы мемлекеттік жария қызмет туралы статут ережелерін қамтыған заң;

– 1984 жылғы 26 қаңтардағы жергілікті жария қызмет туралы статут ережелерін қамтыған заң;

– 1986 жылғы 6 қаңтардағы мемлекеттік медициналық қызмет туралы статут ережелерін қамтыған заң.

Қазіргі таңда Францияда арнайы мемлекеттік қызмет, мемлекеттік реформа және орталықсыздандыру министрлігі қызмет атқарады. Оның құрамына әкімшілік және мемлекеттік қызметтің Бас дирекциясы кіреді. Оның міндеттері:

– мемлекеттік қызметтің Жалпы жарғысының (статут) сақталуына бақылау жасау;

– статистикалық мәліметтерді жинау;

- мүліктерді басқару;
- әкімшілік мекемелерді қайта құру бойынша жұмыстарға басшылық жасау.

Елдің Премьер-министрі «Орталық мемлекеттік қызметтің Жоғарғы кеңесінде» төрағалық етеді. Кеңес әкімшілік мемлекеттік мекемелердің 19 өкілінен және кәсіподақтардан жіберілген 19 өкілден құралады. Кеңестің мүшелері және олардың орынбасарлары Министрлер кеңесінің декретімен 3 жылға тағайындалады. Кеңес мемлекеттік қызметке қатысты жалпы мәселелерді шешуге қатысады.

Орталық мемлекеттік қызмет жүйесінде бірқатар консультациялық органдар қарастырылған:

- қызметшілердің барлық корпусына арналған әкімшілік комиссия. Ол әкімшілік өкілдері мен қызметшілерден тұрады және қызмет сатысымен көтерілу, тәртіп мәселелерімен айналысады;
- мемлекеттік қызметтің ұйымдастырушылық және жарғылық мәселелерімен айналысатын техникалық комитеттер;
- барлық мекемелерде құрылған гигиена және қауіпсіздік комитеттері.

Франция мемлекеттік қызметті ұйымдастыруда жалдану жүйесі (ашық мемлекеттік қызмет) және мансап жүйесі (жабық мемлекеттік қызмет) қарастырылған. Осыған байланысты мемлекеттік қызметшілер екі топқа бөлінеді:

- мемлекеттік мекемелерде жалданып қызмет атқаратын, шенеуніктерге жатпайтын қызметшілер. Олар келісімшарт негізінде қызмет атқарады;
- мемлекеттік қызмет жүйесінде тұрақты қызмет атқаратын шенеунік – қызметшілер.

Францияның құқықтық доктринасы және әкімшілік тәжірибесінде мемлекеттік басқаруда екі түсінік қалыптасқан: шенеунік және қызметші. 1983 жылғы 13 шілдедегі Франция заңында: «орталық мемлекеттік әкімшілік және аймақтық департаменттер, сонымен қатар коммуналар мен мекемелерде құқықтар мен міндеттерге ие тұлғалар шенеунік мәртебесіне ие», – деп берілген. Француз заңнамасында шенеунік түсінігі әкімшілік және заңды түрде толыққанды айқындалған. Шенеунік – бұл мемлекеттік қызметке тағайындалатын, әкімшілік штаттағы және басқару сатысында ерекше дәреже алған тұлға. Қызметші – лауазымдық орынға тағайындалған орнында мемлекеттік органның

қамы үшін әкімшілік қызметті атқаруға қатысатын тұлға. Шенеунік өзінің кәсіби өмірін толықтай мемлекеттік қызметке арнаған тұлға болып саналса, мемлекеттік қызметшілердің басқа санаттары уақытша кадрлар болып саналады. Олардың ішінен төмендегілерді ерекшелеуге болады:

– кесімді-аккордтық қызметшілер (сағаттық қызметшілер), яғни белгілі бір жұмысқа, міндеттерді орындауға, зерттеулерді жүргізуге тартылған тұлғалар. Жоспарланған жұмыс ауқымы орындалған кезеңде бұл тұлғалар қызметінен кетеді;

– жасалған келісімшарт бірнеше рет ұзарту мүмкіндігі қарастырылған, орта мерзімге жалданған қызметшілер;

– көмекшілер, яғни келісімшартқа отырмаған, әкімшілікте уақытша жұмыс атқаратын тұлғалар;

– шенеуніктер-тағылымдамадан өтушілер. Білім беру мекемелерін бітіріп, мемлекеттік қызметке сынақ мерзімімен алынған тұлғалар. Сынақ мерзімі 6 айдан екі жылға дейінгі мерзімді қамтиды. Тағылымдама нәтижесі бойынша, тұлғалар тест және емтихандар тапсырады, сынақтан өткен жағдайда штатқа қабылданады.

Франция Республикасының жария қызметіндегі маңызды орынды штат алады. Штат кейбір жағдайларда корпус ретінде түсіндіріледі. Франция мемлекеттік қызметшілері корпусстарға (corps), санаттарға (categorie), дәрежелерге (rank) және сатыларға (échelon) бөлінеді. Француз мемлекеттік қызметі туралы заң бойынша шенеуніктер төрт санатқа: А, В, С, Д болып бөлінеді:

– жоғарғы санат А – магистрлік дәрежеге ие және мемлекеттік органды тікелей басқару бойынша міндеттерді орындаушы шенеуніктердің штатымен анықталады. Бұл негізінен басқарма және департамент директорлары;

– санат В – бакалавр дипломына ие орта буынға кіретін шенеуніктерді біріктіреді. Оларға басқарушылық тұжырымдамаларын орындау міндеттері қойылған. Бұл негізінен бөлім бастықтары;

– С, Д санаттары – тәжірибелік бағыттағы қызметшілердің корпусын біріктіреді. Бұл санаттың шенеуніктері техникалық және қосалқы функцияларды атқарады.

Конституцияға сәйкес, барлық азаматтар жынысы, нәсілі, діни және саяси сенімдеріне қарамастан, мемлекеттік қызметке тұра алады. Шетел азаматтары тек қана штаттан тыс лауазымдарға қабылданады.

Мемлекеттік қызметке іріктеу конкурс негізінде жүргізіледі. Конкурс тар үш түрде жүргізіледі:

- сыртқы – қызметке жаңадан кірген үміткерлер үшін жүргізіледі;
- ішкі – еңбек өтілі бар тұлғалардың қызмет бойынша жоғарылауы кезеңінде жүргізіледі;
- аралас (ашық) – жоғарыда аталып кеткен конкурстардың талаптарын біріктіре отыра жүргізіледі.

Франция мемлекеттік қызметшілерін оқыту жүйесіне бірқатар арнайы оқу орындары кіреді. 1945 жылы негізі қаланған Ұлттық әкімшілік мектебі. Мұнда жоғарғы санаттағы мемлекеттік қызметшілерді дайындайды. Оқу орнында келесі бағыттағы пәндер оқытылады: заңтану, әкімшілік құқық, бюджет және салық, экономика, мемлекеттік басқару, шет тілдері. Мектеп бітірушілердің оқу нәтижелеріне қарай әкімшіліктен орын бөлінеді. Ұлттық әкімшілік мектебінің басында әкімшілік кеңес тұрады. Оның төрағасы Мемлекеттік кеңестің вице-президенті болып табылады. Кеңес құрамына министрліктердің өкілдері, жоғарғы санаттағы мемлекеттік қызметшілер, білім алушылардың өкілдері, кәсіподақ мүшелері кіреді. Мектеп директоры Министрлер кеңесінің декретімен тағайындалады. Бастия, Лилль, Лион, Мец, Нант сияқты бес қалада әкімшіліктің аймақтық институттары қызмет етеді. Олар орталық мемлекеттік қызмет кадрларын дайындайды.

4. 5. Франция Республикасының әкімшілік әділет жүйесі

Франциядағы әкімшілік әділеттің қалыптасуы, XVII ғасырдың бірінші жартысында француз халқының атқарушы билік органдары мен мемлекеттің лауазымды тұлғаларына шағымдарын қарастыру бойынша міндеттер жүктелген интенданттар институтының құрылуымен байланысты.

Елдің провинцияларын басқару органдары және төменгі әкімшілік органдарына бақылау органы ретінде интенданттар, әкімшіліктің іс-әрекеттеріне немесе әрекетсіздігіне азматтардың шағымдарын қарау құқығына ие болған. Өз функцияларын жүзеге асыру барысында интенданттар Франция монархы алдында ғана жауапты болған. Интенданттармен қатар Францияда осы кезеңде, интенданттардың шешіміне шағымдау тәртібінде істерді қайта қарайтын толыққанды орган ретіндегі Корольдік (мемлекеттік) кеңестің де рөлі ерекше болған. Деген-

мен XVIII ғасырдың соңындағы Француз буржуазиялық революциясының нәтижесінде аталған екі институт жұмысы тоқтатылған. Францияның бұрынғы корольдік билік кезеңіндегі сот жүйесі толығымен жойылып, жаңа сот құрылымы шеңберінде кассациялық соттар пайда болып, алқабилер институты құрылған. Француз сот жүйесі бірінші деңгейдегі азаматтық соттардан, апелляциялық палатадан және кассациялық палатадан құрылды.

Ұлы Француз революциясы кезеңінен бастап әкімшілікке сот дауларын дербес шешу құқығы беріліп, сот органдарына әкімшілікті соттауға тыйым салынған, бұл 1790 жылдағы 16-24 тамызындағы «Сот жүйесін ұйымдастыру туралы» заңы бойынша айқындалған. 1790 жылы сот функциялары және әкімшілік функциялар арасындағы аражігі белгіленіп, судьяларға әкімшілік корпусның қызметіне араласуға, яғни әкімшілік органдардың іс-әрекеттері мен шешімдеріне деген шағымдарды қарастыруға тыйым салынды. Дегенмен осы кезеңде әкімшілік сот ретінде қарастыруға болатын префектуралар және Мемлекеттік кеңес құрылды. Мемлекеттік кеңес бастапқыда үкіметке кеңес беріп, заң жобаларын дайындаумен қатар сот функцияларын да қоса атқарған. Нәтижесінде 1849 жылы Мемлекеттік кеңес ресми түрде сот органы ретінде танылды.

Қазіргі таңға дейін қолданыстағы Францияның әкімшілік әділет жүйесінің негізі 1800 жылдың 17 ақпанындағы заңы негізінде қаланған. XIX ғасырда Францияда әкімшілік әділет институттары қалыптаса бастады. Осылайша Францияда сот төрелігінің дербестігіне өту XIX ғасырдың соңында қалыптасқан.

Француз буржуазиялық революция кезіндегі әкімшілік істер жалпы юрисдикциялық соттар қарамағына кірген. XVIII ғ. барысында Француз королі жанындағы бірқатар министрлердің реформаторлық қызметіне парламент тосқауыл қойып отырды. Олар саяси биліктің кейбір актілерін корольдіктің негізгі заңдарына қайшы ретінде тіркеуден бас тарту арқылы, оларды міндетті күшінен айырып, осы арқылы дворяндардың саяси күштерін монархтармен теңестіруге ұмтылған. Людовик XIV билігінен кейін Париж парламенті өмірден кеткен монархтың өсиетін қайта қарап, осы арқылы болашақта өз рөлін жоғарылатуға талпынатынын білдірді. Билік арқылы парламент, кейіннен де қаржы дағдарыстарын аристократия өкілдері арқылы шешіп отырды.

Осы кезеңдегі тарихи жағдайлар ерекшеліктерін ескере отырып, революционерлер парламенттің әкімшілік істерге араласуына тыйым салды. 1790 ж. 16 және 24 тамыз аралығындағы заңның 13-бабында төмендегідей түрде жазылған: «Сот функциялары әрқашан да әкімшілік функциялардан оқшау тұрады. Соттар әкімшілік органдар жүргізіп отырған шараларды бұзуға және әкімшілік басқарушыларды лауазымдық міндеттеріне байланысты сотқа шақыруға тыйым салынады, бұл лауазымдық қылмыс деп танылады».

Төтенше соттарды құрғысы келмеген Құрылтай жиналысы әкімшілікті қадағалауды сайланатын судьяларға беруден де бас тартқан. 1790 ж. қыркүйегінде және 1971 ж. сәуір-мамыр айларындағы заңдар арқылы жиналыс жергілікті әкімшілікті басқылауды әкімшілерден тұратын алқаларға және ұлттық әкімшілікті бақылауды үкіметке жүктеуді ұйғарды. 1795 ж. 22 тамызындағы Директорияның конституциясы арқылы министрлік алқалылықтың күшін жоюына байланысты, әрбір министр судья қызметін атқарып, істердің барлығы оның соттылығына кіретін болды.

Судьялардың лауазымдық міндеттеріне байланысты әкімшілік өкілдерін сотқа шақыра алмайтыны бекітілген. 1975 ж. 2 қыркүйекте осы қағидатты бекіткен декрет шығарылды. Оның бабы бойынша соттарға әкімшілік органдардың актілерін қарауға тыйым салынды.

Франциядағы әкімшілік әділет құрылу кезеңінен бастап екі деңгейдегі соттардан тұрды: Мемлекеттік кеңес, бірінші инстанциядағы істерді қарамайтын апелляциялық инстанция ретінде 1953 ж. бастап әкімшілік соттарға айналған префектуралар кеңесінің шешімдері негізінде істерді қарастырып отырған.

Мемлекеттік кеңестегі қаралатын істердің жиналуы және істерді қарастыру мерзімінің ұлғаюы (үш жыл) жаңа сот органдары әкімшілік апелляциялық соттардың құрылуына жағдай тудырды. 1987 ж. 31 желтоқсанындағы заңмен құрылған бұл соттар апелляциялық соттарға айналды. Оларға кассациялық сотқа айналған Мемлекеттік кеңес ауқымында атқарылатын функциялар біртіндеп өтті. Мемлекеттік кеңес апелляциялық инстанция ретінде шектеулі істер бойынша ғана қарастырылып, кейбір мәселелер бойынша ол бұрынғысынша бірінші инстанция соты болып қала береді.

Жалпы юрисдикциялық соттарға қарағанда, әкімшілік әділет органдарында өз ведомстволық бағыныстылығына кіретін істерді тез

және тиімді қарастыруға мүмкіндік беретін процедуралары болмады. Мұндай олқылық 2000 ж. 30 маусымындағы әкімшілік соттардағы жеделдетілген процедуралар туралы заңды қабылдау арқылы жойылды.

Аталған заңмен жеделдетіп қарастырудың 3 түрі құрылды:

– істі тоқтата тұру бойынша процедура, мұнда сот шешімнің заңдылығына күмән туған жағдайда әкімшілік шешімді орындауды тоқтата тұру туралы жариялайды;

– халыққа қызмет көрсету саласындағы жария-құқықтық заңды тұлға немесе органдардың заңсыз әрекеттерінен негізгі бостандықтарды қорғау үшін қажетті барлық шараларды қолдану туралы соттың мәлімдеме жасауына жағдай тудыратын бостандықтарды қорғау бойынша процедура;

– қорғау бойынша жеделдетілген процедура, бұл қоғамдық мүдделерді қорғау үшін және заңсыздыққа жол бермеу үшін судьялардың қолданатын шараларына жағдай жасайды.

Әкімшілік әділеттің қалыпты қызметі үшін қажетті аталған процедураларды жүзеге асыруда оң нәтижеге қол жеткізілді, бұл әрине олардың жемістілігін және қоғамға қажеттілігін көрсетеді.

Қазіргі таңдағы Француз мемлекетінде соттардың жекелеген екі түрі бірдей қызмет атқарады. Олардың әрқайсысының өзіндік жоғарғы органдары бар. Олар: әкімшілік соттар үшін Мемлекеттік кеңес және сот органдары үшін Кассациялық сот. Әрине екі жүйенің арасындағы құзыреттің бөлінісі мәселесінде талас туындайды.

Әкімшілік соттар құзыретіне, түрлі деңгейдегі мемлекеттік органдардың қызметіне қатысты (мемлекет, әкімшілік-территориялық бөлініс, мемлекеттік мекемелер) және жария-құқықтық функцияларды іске асыратын жеке құқық субъектілеріне қатысты дауларды реттеу кіреді. Бұл құзырет Мемлекеттік кеңеспен заңды түрде бекітілген. Түрлі әкімшілік органдардың мемлекеттік биліктің айрықша құзыретін орындау үшін қабылданатын шешімдерін өзгерту және күшін жою, Мемлекеттік кеңес қаулысы бойынша, әкімшілік әділеттің қарамағына кіреді.

Дегенмен әкімшілік соттар құзыреті мемлекеттік органдардың қызметіне қатысты барлық дауларды қамтымайды. Кей жағдайларда даулардың жалпы соттар қарамағына кіруіне және екінші бір жағдайларда заңнама және құқық қолдану тәжірибелеріне байланысты қызметтің кейбір түрлері олардың юрисдикциясына кірмейді. Осыған

байланысты өкілеттілікті бөлудегі қайшылықтарды шешу үшін арнайы механизм құрылған.

Сот бақылауына кірмейтіндер:

– парламент актілері, өйткені заң билігі сот билігінен тәуелсіз. Тек қана заңдардың конституция талаптарына сәйкес келуін қадағалаудағы айрықша құзырет Конституциялық кеңеске берілген. Сонымен қатар Ұлттық Жиналыс және Сенатта қабылданатын актілерді қарастыру да соттардың құзыретіне кірмейді.

– сипаты жағынан әкімшілік актілерге жатпайтын үкімет актілері.

Францияда көптеген арнайы әкімшілік соттардың қызмет атқаратындығын да атап өткен жөн. Олардың ішіндегі ең танымалы Есеп палатасы болса, ең ірісі босқындардың шағымын қарастыру бойынша комиссия болып табылады. Сонымен қатар әкімшілік шеңберіндегі магистратураның Жоғарғы кеңесі және кәсіби бірлестіктер деңгейінде де бірқатар тәртіптік соттар да қызмет атқарады. Әлеуметтік салада да арнайы соттар құрылған, атап айтқанда, әлеуметтік көмек бойынша департаменттік комиссия немесе әскери зейнетақы бойынша комиссия.

Әскери іс-әрекет салдарына байланысты құрылған комиссия сияқты маңызды және жедел істерді қарастыру үшін құрылған арнайы соттар және мамандандырылу қағидаты бойынша құрылған соттар да бар. Барлық арнайы әкімшілік соттар Мемлекеттік кеңес бақылауында.

Қазіргі кезеңде әкімшілік соттардағы процедуралар 2000 ж. 4 мамырда қабылданып, 2001 ж. 1 қаңтарда заңды күшіне енген әкімшілік әділет Кодексімен реттеледі. Бұл Кодексте бірінші инстанциядағы соттарға, апелляциялық соттарға және мемлекеттік кеңеске қатысты барлық ережелер біріктірілген.

Әкімшілік соттардағы процедуралар – бұл жазбаша, жарыстастық және тергеу-ізвестіру (инквизициялық) түріндегі сот ісін жүргізу болып табылады. Соңғы пункт бойынша, бірінші инстанциядағы сот тергеуді өзі жүргізіп, талап арыздарды қабылдауды ұйымдастырады және жауап беру мерзімін өзі белгілейді. Судья маңызды тергеу әрекеттері туралы шешім қабылдай алады (құжаттарды талап ету, сараптама, куәгерлерді тыңдау).

Үкіметтік комиссардың қатысуы Француз әкімшілік соттарындағы процедуралардың маңызды ерекшеліктерінің біріне жатады. Ол іс бойынша өз қорытындыларын ауызша түрде баяндайды. Тараптар комиссардың қорытындылары бойынша ескертулеріне арнайы

анықтама түрінде жауап береді. Комиссар сот мүшесі болып табылады, өз қорытындылары арқылы іс жағдайын айқындайды, шешім қабылдауға қатысады.

Сот органдары қабылдайтын шешімдер алқалы түрде қабылданады. Дегенмен соттардың жұмысбастылығына байланысты процедураларды жеңілдетуге және жеделдетуге бағытталған нақты шаралар қабылданған.

Ең алдымен, дауларды қарастыру бойынша Мемлекеттік кеңестің секциялары 10 бөлімшелерінің төрағалары, бірінші инстанциядағы әкімшілік соттар төрағалары және апелляциялық соттар төрағалары, әкімшілік соттардың құзыретіне кірмейтін істер бойынша анықтамалар бере алады. Шет елдік азаматтарды елден шығару туралы қаулыларды шағымдау және жергілікті салықтар туралы даулар немесе дауланатын сомасы көп мөлшерде болмаған жағдайда мемлекеттік органдар жауапкершілігі туралы талап-арыз сияқты кейбір істер бойынша шешімді судьялар жеке-дара шығара береді.

Жедел мәселелер бойынша судья жеке дара түрде шешім шығара береді. Процедура ауызша түрде бола алады, бұл судьяға тараптарды тікелей тыңдауға мүмкіндік береді. Іс жүргізу ережелерін жеңілдетудің бұл түрі бойынша қабылданатын шаралар уақытша сипатта болады. Жедел мәселелер бойынша шешім шығарушы судья, өз қарауы бойынша, жедел қарастыруға жатпайды немесе іс әкімшілік соттың соттылығына кірмейді деп таныған жағдайда талап-арыздарды қабылдамауы мүмкін.

Дауларды қарастырумен қатар, әкімшілік соттар консультациялық функцияны да орындайды. Ол, әсіресе Мемлекеттік кеңеске тән. Ал бірінші инстанциядағы әкімшілік соттардың осы тұрғыдағы қызметі толық өз көрінісін таппаған.

Мемлекеттік кеңестің негізгі міндеті – Үкіметке кеңес беру, оны үш жол арқылы іске асырады:

- заң жобаларын және шешім жобаларын қарастыра отырып;
- сұрау салу бойынша қорытындылар беру;
- зерттеулер бойынша есеп және жыл сайын баяндамалар жасау.

Әкімшілік процесс саласындағы маңызды реформа 1953 ж. 30 қыркүйегі және 28 қарашасындағы Декреттермен жүргізілді. Көптеген жылдар бойына әкімшілік әділет органдары ретінде қызмет атқарған префектуралар кеңесі 31 әкімшілік трибуналдармен алмастырылған. Олардың әрқайсысы 2-7 префектуралар территориясын қамтып,

төрағадан және 3-4 кеңесшіден құралады. Әкімшілік әділеттің жоғарғы органы Мемлекеттік кеңес пен бірінші сатыдағы соттар арасындағы құзырлық белгілі дәрежеде қайтадан бөлінді.

Қазіргі таңдағы Францияда Еуропалық Одақтың басқа де елдеріндегі сияқты, әкімшілік процедуралар азаматтар және ұйымдардың жария-құқықтық мүдделеріне сәйкес заңмен реттелген. 1958 ж. Конституция негізінде Францияда мамандандырылған соттар жүйесі құрылған. Мемлекеттік кеңес бастаған әкімшілік әділет органдарының жүйесі оның құрамдас бөлігі болып табылады. Әкімшілік соттар юрисдикциясына актілердің және атқарушы органдар мен лауазымды тұлғалардың іс-әрекетінің, тәжірибеде муниципалитеттердің шешімінен бастап президент актілеріне дейінгі сәйкестік туралы мәселелерді шешу кіреді.

Францияда әкімшілік даулар бойынша сот төрелігін жүргізу үш буынды әкімшілік әділет жүйесіне жүктелген: округтердегі 32 әкімшілік трибунал, бес апелляциялық әкімшілік сот және Францияның мемлекеттік кеңесі – Жоғарғы әкімшілік сот. Ұзақ уақыт бойы басқару даулары бойынша соттардың жағдайы екіұдайлығымен сипатталды, өйткені бұл соттар атқарушы билік жүйесінің ішінде, «әкімшілікті соттау басқаруды білдіреді» деген қағидат бойынша ұйымдастырылды.

Зерттеушілердің Францияның әкімшілік әділет органдары әкімшілікпен тығыз байланысты болып, оларға бағынады деген бірнеше ескертулері бар. Мемлекеттік кеңестің жалпы жиналыстарына мүдделі министрлердің қатысуға құқығы болды. Әкімшілік трибунал мүшелері де тәуелсіз болған жоқ.

Қазіргі жағдайда биліктің бөліну қағидаттарын іске асыру нәтижесінде әкімшілік соттар жария басқару органдарынан бөлініп, оларға жалпы юрисдикциядағы соттар мәртебесі берілген. Бұл 1980 ж. 22 шілдесінде Францияның Конституциялық кеңесінің шешімімен бекітілген. Ол Франция Конституциясының 64-бабын түсіндіре отырып, әкімшілік соттар судьяларының тәуелсіздігінің кепілдіктерін береді және әкімшілік соттардың әкімшіліктен тәуелсіздігін, француз сот жүйесінің екіұдайлылығын, француздық билік бөлінісі тұжырымдамасын конституциялық қағидаттар деп жариялады: 1973 жылы әкімшілік әділет жүйесінде, омбудсменнің аналогы – медиатор лауазымы енгізілді. Осылайша француз мемлекеттік басқару жүйесінде мемлекеттік әкімшілік жауапкершілігі, оның құқыққа бағынуы және сотқа бағыну қағидаттары жүзеге асырылған.

Жалпы юрисдикциялық соттардың қарамағындағы істерден (меншікті қорғау, жеке қол сұқпаушылық, кейбір қазыналық даулардан) басқа басқару саласындағы барлық даулар Франция әкімшілік соттарының соттылығына кіреді. Қазіргі кезде әкімшілік трибуналдар әкімшілік істердің басым бөлігін – азаматтар және мемлекет арасындағы дауларды, сонымен қатар басқару органдарының өзара дауларын қарастырады. Бұған билікті асыра қолдану бойынша шағымдану немесе департаменттерге, коммуналарға және басқа да көпшілік мекемелерге қарсы бағытталған, әкімшілік органдар қызметінің бұзылуы кіреді. Трибуналдар, шенеуніктерді тағайындау және жұмысын ауыстыру, оларға тәртіптік жаза қолдану, жалақы және зейнетақы төлеуге байланысты дауларды шешеді; салықтық шағымдарды қарастырады; қалаларды салу және көріктендіруге байланысты істерді қарастырады. Трибуналдар мемлекет және заңды тұлғалар арасындағы шарттардан туындайтын мүліктік дауларды шешеді. Шағым бойынша әкімшілік трибуналдар жергілікті өзін-өзі басқару органдары лауазымды тұлғаларын сайлаудың заңдылығын тексеріп, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өзара дауларын шешеді, мысалы: түсетін салықтардың бөлінуі бойынша. Әкімшілік сот өкілеттілігіне: заңсыз әкімшілік актілердің күшін жою, басқару органдары іс-әрекетінен болған шығынның орнын толтыру, мәтінді, әкімшілік актілерді түсіндіру, қызмет бабында асыра сілтеушілікке жол берген шенеуніктерге қатысты тәртіптік немесе қылмыстық іс қозғау кіреді. Кең түрдегі өкілеттілікке байланысты әкімшілік соттарда және Мемлекеттік кеңесте әкімшілік даулар бойынша істердің саны артып отыр, осының нәтижесінде қарастырылмаған істер саны соттардың барлық жүйесі үшін екі жылдық жүктемесін құрап отыр.

Әкімшілік трибуналдармен қатар, нақты дауларды шешу үшін құрылған арнайы органдар бірінші инстанция соттары болып табылады. Олардың ішінде басқару органдарының бухгалтерлік есебін қадағалайтын Есеп палатасын, әлеуметтік сақтандыру мәселелерімен айналысатын әлеуметтік көмектің Орталық комиссиясын, әскери апелляциялық трибуналдарды, жекелеген еркін кәсіп иелерінің тәртіптік органдарын атауға болады.

Францияның Мемлекеттік кеңесі, әкімшілік трибуналдар үшін апелляциялық сот және басқа да арнайы органдар үшін кассациялық сот болып табылады. Оған басты әкімшілік даулар соттылы. Атап айтқанда, республика Президенті және Премьер-министрдің декреттеріне

шағымдану және басқа да ерекше маңызды істер жатады. Мұнда Мемлекеттік кеңес тек соттық қана емес, әкімшілік орган болып табылады. Оның төрт әкімшілік секциялары және әкімшілік дауларды шешетін бір заңды секциясы бар. Басқа секциялар заң жобалары бойынша қорытындылар беріп, әкімшілік басшылық мәселелері бойынша кеңес беру жұмыстарымен айналысады. Мемлекеттік кеңес Президент тағайындайтын тұрақты шенеуніктерден құралады.

Әкімшілік трибуналдардың іс жүргізу ережелері өте күрделі. Мысалы, формальды түрде барлық әкімшілік актілерді даулауға болғанымен, актінің бұрыстығына сілтеме жасауға болмайды. Заңмен белгіленген негіз ғана, атап айтқанда, құзыреттіктің немесе басқару органдарының қызметінің бұзылуы ескеріледі. Сотқа шағымдану және басқа да құжаттарға елтаңбалық және тіркеу алымдары сот секретариатында құжаттарды тіркеу үшін салынады. Тараптарға кеңселік шығындар, қорғаушы және сот орындаушыларының шығыны жүктеледі. Жекелеген, заңмен қарастырылған жағдайларда тараптар кейбір шығындардан босатылғанымен, елтаңбалық алымды төлеуге міндетті. Істің қолайлы шешілуі жағдайында да тараптардың жұмсаған шығынының орнын толтырудың кепілдіктері жоқ. Нәтижесінде айыппұл және сот шығындары әкімшілік трибуналдарға, Мемлекеттік кеңеске жүгінуге кедергі келтіруі мүмкін.

Әкімшілік-құқықтық дауларды соттық шешу барысында көптеген қиыншылықтар да кездеседі. Мысалы, жалпы ереже бойынша шағым беру әкімшілік актінің әрекетін тоқтата алмады. Ал істі қарастыру, әсіресе ол Мемлекеттік кеңесте қаралатын болса, ұзақ уақытқа созылуы мүмкін. Жекелеген жағдайларда (мысалы, салықтық шағымдар) жабық сот мәжілісінде шешілді. Мұндай жағдайларда азаматтар құқығының қорғалуы және процедуралардың демократиялығы туралы сөз қозғауға да болмайды.

1960-1970 жылдары әкімшілік процесте қорғаушылық монополия институты болды. 1953 жылға дейін істі қорғаушыға тапсыру тек Мемлекеттік кеңесте ғана міндетті болды; бірінші инстанциялық соттарда тараптар істерін өздері жеке жүргізуге құқылы. Дегенмен жоғарыда айтылған декреттерді қабылдағаннан кейін сотқа жіберілген барлық құжаттарға қол қойылып, қорғаушыға беріледі. Тараптар сот мәжілісіне өз қорғаушыларымен бірге қатыса алды. Мұндай нормалардың демократияға қайшылығын француз заңгерлерінің өздері деп атап өтеді.

Әкімшілік әділет негіздері түбегейлі түрде 1970 ж. соңында өзгеріп, 1978 ж. сот ісін жүргізу Кодексінде бекітілген.

Қазіргі таңда Францияда жария биліктің негізгі қағидаттары және әкімшілік тәртіптің басты элементтері ретінде әкімшілік қызметіндегі заңдылық қағидатымен қатар мемлекеттің жауапкершілік қағидаты қарастырылады.

Франциядағы мемлекет жауапкершілігі азаматтық құқық бұзушылықпен байланыстырылмайды. Әкімшілік жауапкершілігі 1789 ж. «адам құқықтарының Декларациясының» 13-бабында жарияланған мемлекеттік шығындарға байланысты барлық азаматтардың тең құқығы қағидатынан туындайды. Осы қағидатқа сәйкес, егер де әкімшілік азаматқа немесе азаматтар тобына нұқсан келтірсе, шыынның орнын мемлекет толтырады, яғни, шығын қазына есебінен толтырылып, қоғамның барлық мүшелеріне тең бөлінеді.

Франциядағы мемлекет келтірген шығынның орнын толтыру институтының ерекшелігінің бірі – соттардың, лауазымды тұлғалардың заңсыз әрекеттерін – *faute de service* (бұрыс қызметтік әрекеттер, қызметтік қателік, қызметтік кінә аудармаға байланысты) және *faute personnelle* (мемлекеттік қызметшінің жеке әрекеттерінің бұрыстығы, жеке қателік, жеке кінә) сияқты екі түрге бөлу теориясының толық қарастырылуы болып табылады.

Әкімшілік процестің кең мағынасы туралы сөз қозғау барысында, Францияда әкімшілік процедураларды реттейтін ортақ заңның жоқ екенін айта кету орынды. Бірақ терең қарастырылған теориялар негізінде француз соттары, басқарудың құқықтық актілеріне және оларды дайындау, қабылдау, күшіне енгізу тәртібіне қойылатын талаптар жүйесін шығарған.

Францияның қазіргі сот жүйесінің негізі Бесінші республика кезеңінде 1985 жылы қаланған. Ол бойынша француз сот төрелігі бірқатар қағидаттарға негізделеді: алқалық, кәсібилік, тәуелсіздік.

Франциядағы сот жүйесі 1958 жылы генерал де Голль бастаған реформалардың аясында жаңғыртылды. 1958 ж. 23 желтоқсанда жеті ордонанс және 18 декрет жарияланып, осы маңызды құжаттар реформаның негізін қалаған. 1958 жылдың 4 қазанындағы Франция Республикасының Конституциясында «Сот билігі туралы» тарауында төрт бап қарастырылған, атап айтқанда: магистратураның Жоғарғы кеңесін құрушы 65-бап, оның құрылымын және негізгі функцияларын

анықтаушы 66-бап. Конституцияның IX және X тарауларында сот төрелігінің Жоғарғы палатасының қызметі және республиканың Сот төрелігі палатасының қызметіне арналған.

Осы кезеңдегі сот реформасы бірнеше актілерге негізделген, оның ішінде негізгі: «Магистратура мәртебесі туралы» және «Магистратураның Жоғарғы кеңесі туралы» органикалық заңдар және 1958 жылғы 22 желтоқсандағы «Сот ұйымы туралы» ордонанс ерекшеленеді. Осы ордонансқа сәйкес, барлық апелляциялық соттардың юрисдикциясы шегінде барлық соттар төмендегідей екі санатқа бөлінді:

– әрбір 100 мың тұрғынға сәйкес құрылған, сот төрелігін алқалы түрде жүзеге асыратын, бұрынғы бірінші сатыдағы соттарды алмастырған трибуналдар;

– әрбір округте құрылған, кантоналды және бітімгершілік соттарды алмастырған кіші сатыдағы трибуналдар.

1982-1983 жж. декретке сәйкес, Кассациялық сот: бірінші төрағадан, 6 палата төрағаларынан, 84 сот мүшелерінен, 36 түрлі санаттағы кеңесші-баяндамашылардан, Кассациялық сот жанындағы прокурордан, бірінші бас адвокаттан және 19 бас адвокаттардан құралады.

Францияның апелляциялық соттарының юрисдикциясы бірнеше департаменттердің территорияларына таралған. Апелляциялық сотты бірінші төраға басқарады. Апелляциялық соттарды да азаматтық және қылмыстық істер бойынша палаталар және кейбір жағдайларда сауда және әлеуметтік істер бойынша палаталар құрайды.

Франция әкімшілік әділет институты қоғамда үлкен рөл атқаратын, өзіндік орны ұзақ жылғы тәжірибелер арқылы молайтылып, жетілдірілген жүйе. Олар тек қана әкімшілік даулар бойынша істерді қарастыратын, жалпы құқықтағы сот органдары болып табылады.

Францияда сот төрелігін атқаратын мекемелер құрамына әкімшілік қызметті қамтамасыз ету үшін және сот төрелігін атқару үшін құрылған органдардың жиынтығын айтады.

Францияда сот мекемелерінің екі түрі: сот мекемелері және әкімшілік мекемелер ерекшеленеді. Олар түрлі бағыттағы жоғарғы органдар алдында жауапты. Атап айтқанда: сот мекемелері үшін жоғарғы орган-кассациялық сот болса, әкімшілік мекемелер үшін Мемлекеттік кеңес болып табылады. 1872 жылғы 24 мамырдағы заң Мемлекеттік кеңестің әкімшілік даулар саласындағы тәуелсіз билігін анықтаған.

Франция сот органдары жүйесінің негізгі ерекшелігі – оның дәстүрлі дуализмі болып табылады. Осы негізде Франция сот мекемелері жалпы юрисдикциядағы соттарға және әкімшілік соттарға бөлінеді.

Француз әкімшілік әділет жүйесіне 42 аймақтық әкімшілік соттар кіреді, оның: Францияның континенталдық территориясында 31, шетел территорияларында 11 (мысалы, Жаңа Каледониядағы әкімшілік трибунал) орналасқан.

Францияда қылмыстық соттар кіретін «жалпы азаматтық әділет» (Les juridictions de droit commun) түсінігі де қалыптасқан. Жалпы юрисдикциядағы соттар жүйесі сот төрелігін жүзеге асыратын екі сатылы Кассациялық сот (Cour de Cassation) және Апелляциялық соттарға (Cour d'Appel) және бірінші сатыдағы соттарға бөлінетін деңгейге негізделген.

Апелляциялық сот түрі жалпы сот сатысына кіргенімен, 1790 жылдан 1800 жылға дейін Кассациялық сот құрамына кірген. 2000 жылдың 15 маусымына дейін Апелляциялық соттар алқа билер соты түрінде (Cour d'Assises) қалған. 1987 жылға Апелляциялық соттар құрылғанға дейін әкімшілік трибуналдардың шешімі Мемлекеттік кеңесте шағымданған. Қазіргі таңда Париж, Бордо, Нанси, Лион, Нанте, Марсель, Дуэ қалаларында қызмет атқаратын сегіз әкімшілік апелляциялық соттардың үлесіне елдің әкімшілік трибуналдары қабылдайтын шешімдердің 16 пайызы қамтылады.

Жалпы соттар жүйесінің басында тұратын Кассациялық сот (La Cour de Cassation) – Франциядағы мемлекеттік мекемелердің ең бастапқы түрі болып саналады, оның негізі 1790 жылдан қаланған. Ол елдегі жоғарғы сот бақылауын және елдегі әділеттілікке бақылау жасаушы орган болып табылады. Кассациялық соттың негізгі функциялары азаматтық және қылмыстық істер бойынша шешімдердің заңға сәйкестігін шағымдау тәртібінде тексеру жүргізу арқылы жүзеге асырылады. Кассациялық соттың құрамына түрлі палаталардағы 169 кәсіби сот кіреді, оның ішінде: азаматтық істер бойынша бес палата, қылмыстық істер бойынша бір палата.

Жалпы құқықтағы соттар (Les tribunaux de droit commun) Кассациялық соттардан (Cour de Cassation) және Апелляциялық соттардан (Cour d'Appel), екі Жоғарғы Апелляциялық соттардан, Жоғарғы сатыдағы трибуналдардан (Le Tribunal de Grande Instance), кіші сатыдағы трибуналдардан (Le Tribunal d'Instance), ассиздер сотынан (Cour d'Assises),

түзету соттарынан, полициялық соттардан, кәмелетке толмағандардың ісі бойынша соттардан құрылады. Олар азаматтық және қылмыстық сот төрелігінің бірлігі қағидатына сәйкес азаматтық және қылмыстық істерді шеше алғанымен, азаматтық және қылмыстық істер бойынша соттар болып ажыратылады. Азаматтық істерді қарастыратын бірінші сатыдағы соттар үлкен және кіші процесс трибуналдарына бөлінеді, ал қылмыстық істерді қарастыратын соттар – ассиздер соттарына, түзету трибуналдарына, полициялық трибуналдарына, кәмелетке толмағандар ісі бойынша соттарға бөлінеді.

Трибуналдар бұрынғы аудандық соттардың негізінде қалыптасып, олардың құрылымы 1958 жылдары қалыптасқан. Жалпы мұндай соттардың саны қазіргі таңда 181-ге жетіп артылады. Аталған соттың құрамына 1 президент және 2 судья кіреді және олардың біреуі сот тергеушісі болып саналады. Ірі аудандардағы соттар арнайы мамандандырылған палаталарға бөлініп, оларды вице-президент басқарады.

Кіші процесс трибуналдары 1958 жылы бітімгершілік соттарының орнына 1958 жылы құрылып, 1983 жылы реформалауға ұшыраған. Аталған трибуналдардың судьяларының құзыретіне белгілі бір санаттағы істерді қарастыру кіреді. Бұл істер, негізінен, тұрғын үй бойынша даулар, тұрмыстық несиелер, меншік мәселесіне қатысты істер, жер телімдерін шектеуге қатысты істер, қаржылық және еңбек санкциялары түрінде.

Франция әкімшілік әділет жүйесі сонымен қатар, мамандандырылған сот инстанцияларының желісін құрумен және типтік даулар бойынша шешім шығаруды тиісті басқарушылық мекемелерге жіберілетіндігімен ерекшеленеді. Мұнда қабылданған шешімдер кейіннен жалпы азаматтық юрисдикциядағы соттарда шағымдана алады. Аталған түрдегі сот мекемелері бірінші сатыдағы соттар жанында қызмет атқарып, арбитражды немесе кеңес функцияларын жүзеге асырады. Кіші процесс деңгейіндегі жалпы соттар жүйесіне белгілі бір санаттағы істерді қарастыруға мамандандырылған бірқатар соттан тыс мекемелер де кіреді. Олардың қатарына: сауда трибуналдары, прюдом кеңестері, әлеуметтік сақтандыру бойынша комиссиялар, жерді жалға беру бойынша тепе-тең трибуналдар, теңіз саудасы бойынша трибуналдар.

Ауылшаруашылық істері бойынша теңбе-тең трибунал (Le Tribunal Paritaire des Vaux Ruraux) 1944 жылы құрылып, 1988 жылы

реформаланып, 1990 жылдан бастап әрбір кіші сатыдағы трибуналдарда дербес сот органы ретінде қызмет атқарады. Сот төрағасы ретінде алты жылға сайланатын кіші саты трибуналының судьясы тағайындалады. Бұл қызметке 26 жастан кем емес, бес жыл мерзімінде жалға алушы немесе жалға беруші ретіндегі әрбір азамат сайлана алады. Шешімді алқалы түрде сот төрағасы және 4 алқа судьялары тепе-тең түрінде шығарады. Соттың құзыретіне, жалға алушы және ауылшаруашылығының жылжымайтын мүлік иесі арасындағы құқықтық қатынастардан туындайтын қақтығыстар кіреді.

Сауда даулары бойынша трибуналдар (Le Tribunal de Commerce) өз қызметінің бастауын орта ғасырлық жәрмеңкелер кезінен алады, сол уақыттан бері олардың қызметі толастаған емес. Бұл трибуналдардың құзыретіне – коммерциялық кәсіпорындар арасындағы дау-шарлар, жеке тұлғалар арасындағы коммерциялық іс-әрекеттер, кәсіпорындарды заңсыз құру, барлық сауда мәміле қатысушыларының арасындағы даулар, коммерсанттардың, банкирлердің, кәсіпкерлердің міндеттемелері бойынша даулар, кәсіпорындарды жою бойынша істер кіреді. Қазіргі таңда Францияда, 300 судья-кеңесшілерді (les magistrats consultaires) қамтыған 228 коммерциялық трибуналдар бар.

Прюдомдар кеңесі немесе еңбек даулары бойынша кеңестер (Le Conseil de Prud’Hommes) жеке еңбек шарттарын жасауға, орындауға, бұзуға байланысты дауларды шешуге бағытталған. Олар әрбір департаменттерде болады, жалпы саны 282-ден артады. Бұл орган 1806 жылы Наполеон кезеңінде еңбек дауларын шешу үшін құрылған болатын. Қазіргі таңдағы мәртебесі 1979 жылғы реформамен айқындалған. Кеңестің құзыретіне мемлекеттік жалақыдан басқа барлық еңбек мәселелері кіреді. Барлық өтемдер 23 500 еуроны құрайды.

Әлеуметтік қауіпсіздік істері бойынша трибуналдар (Le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale) негізі 1946 жылы оныншы қазанда заңмен қаланған. Трибуналдардың төрағасы болып үлкен сатыдағы трибунал судьясы саналады. Оның көмекшілері ретінде әлеуметтік қызметтер өкілі немесе тәуелсіз кәсіпкер алынады. Мәселе алдымен дауды бітімгершілік шарты арқылы шешуді ұсынатын комиссия қарауына беріледі. Әлеуметтік қауіпсіздіктің 116 трибуналы, азаматтар және әлеуметтік қорғау қызметтерінің арасында туындайтын барлық дауларды шешуге уәкілетті комиссиямен шешеді.

Қылмыстық әділет (les juridictions penales) жалпы азаматтық жүйеге кіргенімен, ол сот ісін жүргізу бағытымен ерекшеленеді. Ол ізге түсу, анықтау және соттық-тергеу мекемелеріне бөлінеді.

Ассиздер соты айыптау палатасымен берілген ауыр қылмыстар туралы істерді қарастырады. Соттың құрамына: үш магистрат және тоғыз алқабилерден құрылған қазылар алқасы кіреді. Оның қаулылары шағымдауға жатпайды, олар бойынша тек қана Кассациялық сотта кассациялық шағым жасалынады. Құзыреттеріне ауыр қылмыстар туралы қылмыстық істерді қарастыру кіретін алқабилер Парижде және әрбір департаментте орналасқан.

Әрбір соттың құрамына үш кәсіби судья төрағаның басшылығымен (Апелляциялық сот мүшесі) және арнайы комиссияларда іріктеліп алынатын, сайлаушылардың департаменттік тізімінің ішінен шақырылатын тоғыз алқа билер кіреді.

Түзету трибуналдары бірінші сатыдағы қылмыстық деликт туралы істерді қарастырады. Полиция трибуналдары бірінші сатыда жеңіл қылмыстарды қарастырады.

Мамандандырылған бөлімшелер ретіндегі жалпы соттар жүйесіне кәмелетке толмағандардың ісі бойынша соты да кіреді. Кәмелетке толмағандар ісі бойынша алқабилер 16 және 18 жас аралығындағы тұлғаларға тағылатын ауыр қылмыстар бойынша айыптауларды қарастырады.

Ерекше құзыреттегі сот (Les juridictions d'exception) – бұл кәмелетке толмағандар ісі бойынша соттар, әскери соттар, сот төрелігінің Жоғарғы палатасы және Республика сот төрелігінің палатасы.

Кәмелетке толмағандар ісі бойынша соттар (La juridiction des mineurs) 1945 жылғы 2 ақпандағы ордонанспен және 1951-1995 жылдарғы заңдармен құрылған. Кәмелетке толмағандар ісі бойынша соттардың жалпы саны – 131. Сот отырыстары алқалы түрде өткізіледі. Оның құрамына кәмелетке толмағандар ісі бойынша судья болып табылатын төраға және кәсіби судьялар қатарына жатпайтын, әділет министрімен тағайындалатын екі судья-ассессорлар кіреді. Сот отырыстарында кәмелетке толмағандардың істері бойынша маман-прокурор және үлкен сатыдағы Сот хатшылары қатысады.

Ювенальдық әділеттің құрамына кәмелетке толмағандар ісі бойынша соттар және кәмелетке толмағандар ісі бойынша судьялар түрінде қамтылған. Олар ықпал етудің әкімшілік және соттық шаралары болып ажыратылады. Әкімшілік юрисдикцияны Бас кеңес

және оған бағыныстағы қызметтер жүзеге асырады. Ондай қызмет мекемелерінің құрамына: ана және баланы қорғау, департаменттердің әлеуметтік қызмет салалары, балаларға қамқорлық көрсету мекемелері кіреді. Сот юрисдикциясына, негізінен, кәмелетке толмағандардың денсаулығына, қауіпсіздігіне немесе моральдық жағдайларына қауіп төнген жағдайда, сонымен қатар тәрбиелену жағдайы күмән туғызған кездерде жүгінеді. Бұл жағдайларда сот осы тұрғыдағы санатқа енетін балаларды қорғау бойынша шаралар қолданады.

Әскери әділет (*La justice militaire*). Бейбіт кезеңде әскери істерді шешу ісі үлкен сатыдағы трибунал және құрамында сот төрағасымен қатар алты көмекшісі бар мамандандырылған алқабилер сотының қарамағына кіреді. Әскери істер бойынша мекемелердің үш түрі ажыратылады: Әскери трибунал, Прево соты, Әскери күштер соты. Ал соғыс жағдайында Конституцияға сәйкес территориялық әскери соттар және қолданыстағы әскери күштердің бөлімшелері жанында әскери соттар құрылады.

Әкімшілік әділет органдарының өз құзыреттеріне кіретін істерін, өз юрисдикцияларындағы мәселелерді жедел түрде және тиімді жағынан қарастыру үшін Француз мемлекеті тарапынан 2000 жылы 30 маусымда «Әкімшілік соттардағы процедураларды оңтайландандыру туралы» заң қабылданды.

Берілген заңда соттар жұмысын оңтайландырып, процедураларды жеделдету бойынша үш бағыттағы шаралар қарастырылған:

– істі тоқтата тұру бойынша процедура, мұнда сот шешімнің заңдылығына күмән туған жағдайда әкімшілік шешімді орындауды тоқтата тұру туралы жариялайды;

– халыққа қызмет көрсету саласындағы жария-құқықтық заңды тұлға немесе органдардың заңсыз әрекеттерінен негізгі бостандықтарды қорғау үшін қажетті барлық шараларды қолдану туралы соттың мәлімдеме жасауына жағдай тудыратын бостандықтарды қорғау бойынша процедура;

– қорғау бойынша жеделдетілген процедура, бұл қоғамдық мүдделерді қорғау үшін және заңсыздыққа жол бермеу үшін судьялардың қолданатын шараларына жағдай жасайды.

Француз әкімшілік сот ісін жүргізу жеке тұлғаның сотқа шағымдануы негізінде жүргізіледі. Жалпы әкімшілік-әділет шағымдарын жіктеудің үш түрін ажыратуға болады:

– биліктің асыра қолданылуына байланысты берілетін арбитражды шағымдану, мұнда әрбір мүдделі тұлға билік органдарының заңсыз шешімдерінің сот түрінде күшін жоя алады. Судья шешімдерді қарастыра отырып, берілген актінің қолданыстағы заңнамаға сәйкестігін немесе қайшылығын анықтайды. Нәтижесінде шағым негізсіз деп танылады немесе шағымданған актінің күші жойылады.

– толық арбитражды – мұнда шағымданушы өз құқықтарының бұзылғандығын негізге ала отыра, билік органдары немесе олардың лауазымды тұлғаларының заңсыз шешімдерінің күшін жоюды талап етумен қатар, нақты жағдайларда шағымданушыға келтірілген шығынның мөлшерін анықтауды да талап етеді.

– кассациялық шағымдану – мұнда Мемлекеттік кеңес төменгі әкімшілік соттың шешімінің күшін жоя алады. Мемлекеттік кеңес мұндай жағдайларда тек қана өз қарауына берілген сот шешімінің заңдылығы туралы шешім шығарумен ғана шектеледі. Шешімнің күші жойылған жағдайда Мемлекеттік кеңес істі төменгі сатыдағы соттың қарауына қайтарады.

Францияда судья қызметіне ден қойған кәсіби маман қажетті емтихандарды тапсырғаннан кейін мемлекеттік қызметке қабылданады. Бастапқы заң білімдерін меңгергеннен кейін мемлекеттік комиссияның алдында емтихан тапсырады, ал ол өз кезегінде 1958 жылы құрылған Бордодағы магистратураның Ұлттық мектебінде (Ecole Nationale de Magistrature) оқуға мүмкіндік береді. Жыл сайын аталған мектепке 4 мың үміткер құжаттарын тапсырып, олардың 250-і ғана қабылданады. Екі жыл шеңберінде тыңдаушылар білімдерін шыңдап, түрлі соттарда тағлымдамалардан өтеді. Қорытынды емтихан тапсырғаннан кейін олар судьялардың мемлекеттік қызметіне кіріседі. Францияда судьялар мемлекеттік қызметшілер болып танылады, сондықтан да тек қана Франция мемлекетінің азаматтары ғана судьялық қызметке тағайындалынады. Франциядағы соттардың жағдайы роман-герман үлгісіне тән.

Бақылау сұрақтары:

1. Француз әкімшілік құқығының ерекшелігі неде?
2. Француз әкімшілік құқығының негізгі қайнар көздеріне сипаттама беріңіз.

3. Француз әкімшілік құқығының негізгі субъектілерін атаңыз.
4. Үкіметтің негізгі өкілеттіктері мен функцияларына сипаттама беріңіз.
5. Министрлер кеңесі және министрлер кабинеті түсініктері қандай түрде ажыратылады?
6. Мемлекеттік қызмет саласындағы ел саясатының негізгі қағидаттары қандай?
7. Франция мемлекеттік қызметті ұйымдастырудағы жалдану жүйесі және мансап жүйесінің мәні неде?
8. Департаменттер, коммуналар және аймақтардың әкімшілік-құқықтық мәртебесі қандай заңдармен айқындалады?
9. Француз әкімшілік әділет жүйесінің ерекшелігі неде?
10. Әкімшілік соттар құзыретіне қандай мәселелер кіреді?

Студенттердің өзіндік жұмыстарының тақырыптары:

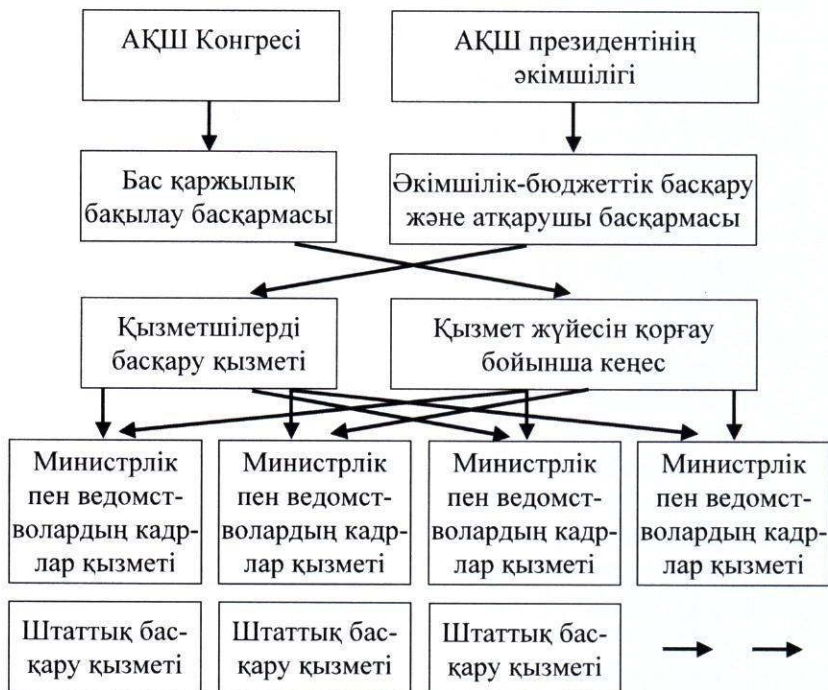
1. Франция әкімшілік құқығының түсінігі, құқықтық қайнар көздері және жүйесі.
2. V Республика Конституциясы және Франциядағы жария әкімшіліктің ұйымдастырылуы.
3. Франция Президенті және оның өкілеттіктері.
4. Жария заңды тұлғалардың құқықтық жағдайы, түрлері және құзыреттері.
5. Мемлекеттік қызметінің ерекшеліктері және мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайы.
6. Франция әкімшілік актілері: ерекшелігі, түрлері, қабылдау тәртібі, құқықтық тәртібі.
7. Мемлекеттік әкімшілік: орталық, жергілікті, кеңес беретін және бақылау жүргізетін әкімшілік органдар.

8. Франция әкімшілік әділет жүйесі.
9. Франция әкімшілік әділет жүйесіндегі мамандандырылған сот мекемелері.
10. Кассациялық инстанция ретіндегі Мемлекеттік кеңес.

Ұсынылатын әдебиеттер тізімі:

1. Балабиев Қ. Р. Әкімшілік құқық: оқу құралы. – Алматы: NURPRESS баспасы, 2013.
2. Брэбан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2001.
4. Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973.
5. Дулатбеков Н. О. Мемлекет және құқық негіздері. – Астана: Фолиант, 2001.
6. Кикоть В. Я., Румянцев Н. В. и др. (ред.) Административное право зарубежных стран. Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
7. Мемлекет және құқық теориясы. – Алматы: Баспа, 1998.
8. Оллеон Л., Стирн Б., Эрндар М. Административная юстиция во Франции//Судебное рассмотрение административных дел: правовая реальность и перспективы развития. Пособие для судей. – М.: Российская академия правосудия, 2002.
9. Соловьев А. А. Французская модель административной юстиции. – М., 2014.
10. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М.: Норма – Инфра – М., 2001.

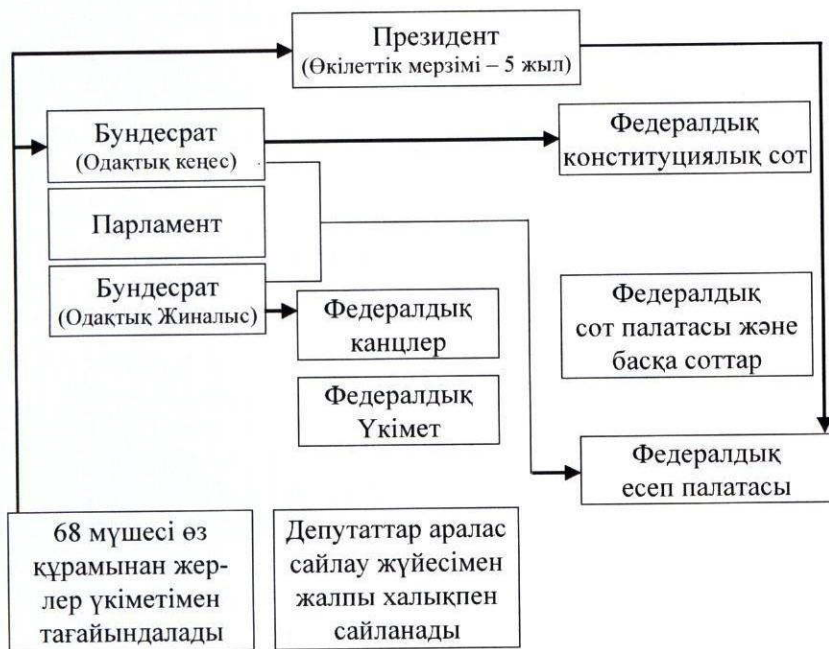
АҚШ-тың мемлекеттік қызметті басқару жүйесі



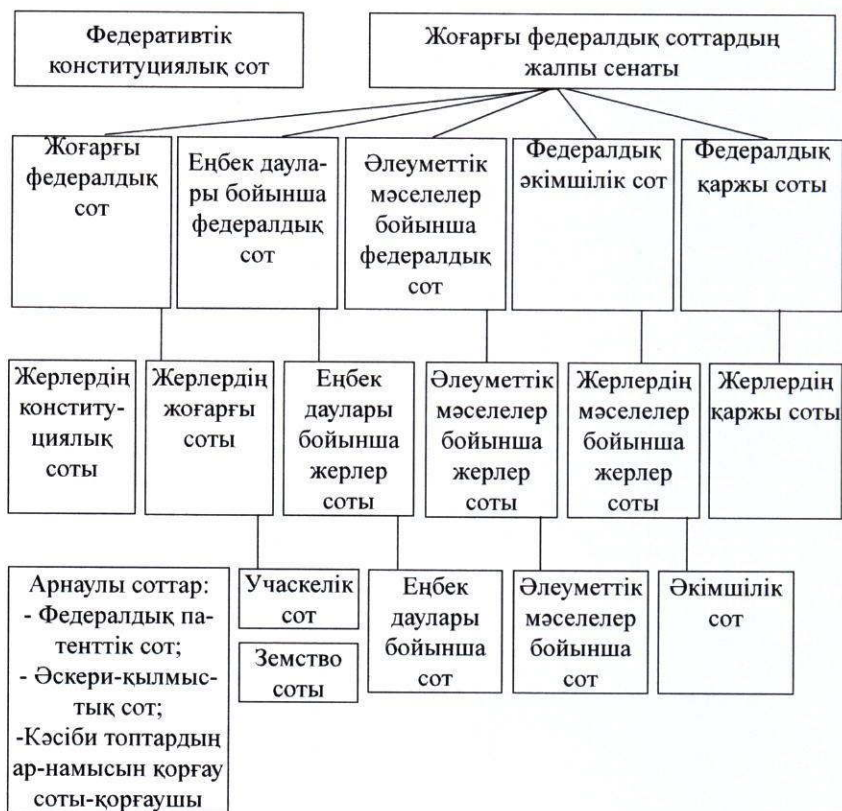
АҚШ-тың мемлекеттік билігі



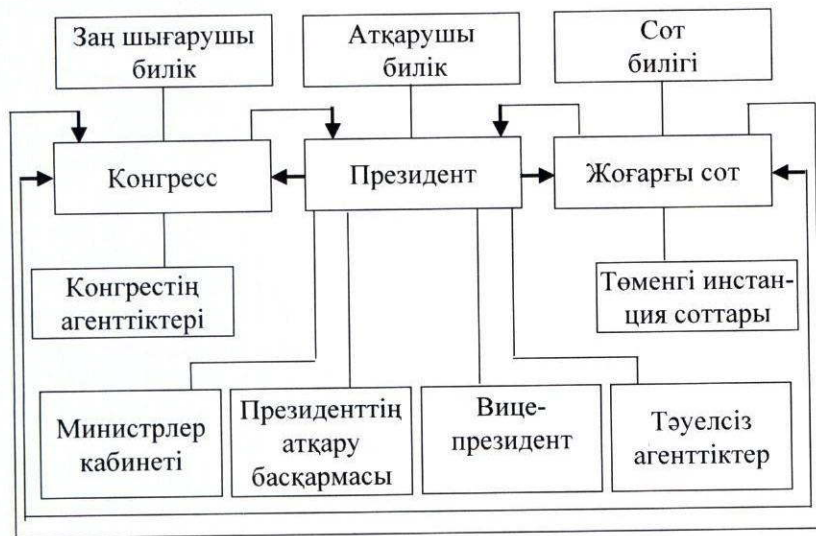
Федеративтік Германияның мемлекеттік билігінің орталық органдары



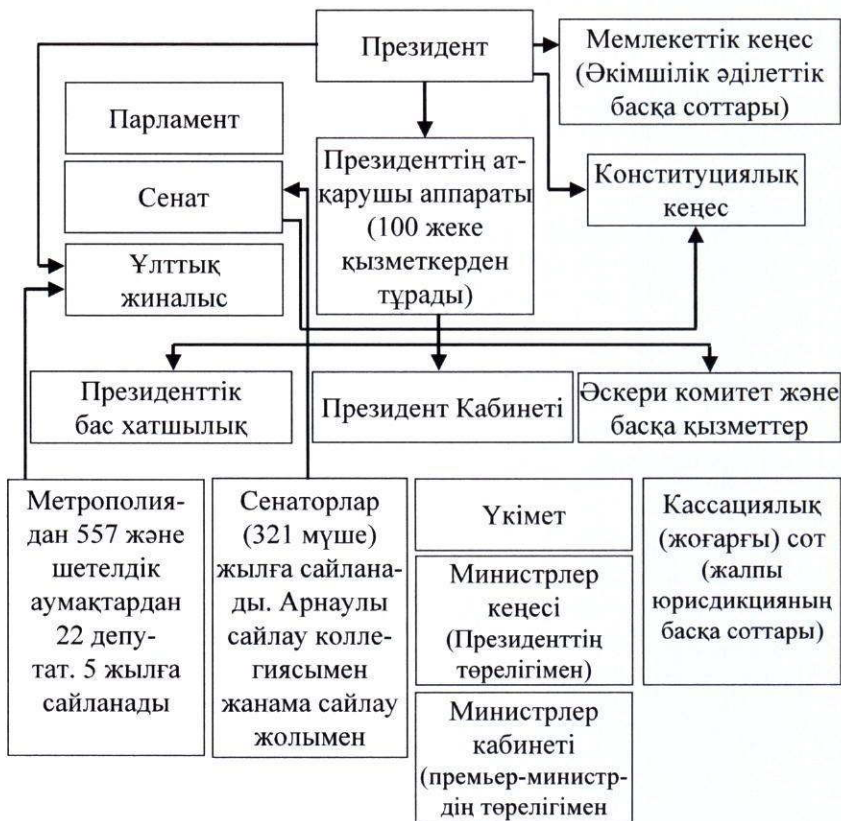
Германияның сот жүйесі



Федералдық үкімет. Биліктің үш тармағы



Францияның мемлекеттік билігінің орталық органдары



Францияның сот жүйесі



МАЗМҰНЫ

КІРІСПЕ	3-4
----------------------	-----

1. АМЕРИКА ҚҰРАМА ШТАТТАРЫНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ	5
---	---

1.1. Америка Құрама Штаттарының әкімшілік құқық жүйесі	5-11
1.2. Америка Құрама Штаттарының атқарушы билік жүйесі	11-23
1.3. Штаттардың әкімшілік мекемелері және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі	23-26
1.4 Америка Құрама Штаттарының мемлекеттік қызмет жүйесі	26-33
1.5. Америка Құрама Штаттарының әкімшілік реформалары	33-35
1.6 Америка Құрамы Штаттарының әкімшілік әділет жүйесі.....	35-46
Бақылау сұрақтары	46-48

2. ГЕРМАНИЯ ФЕДЕРАТИВТІК РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ	48
--	----

2.1. Германия Федеративтік Республикасы әкімшілік құқығының негізгі қайнар көздері	48-53
2.2. Германия Федеративтік Республикасының мемлекеттік басқару жүйесі.....	53-57
2.3. Германия Федеративтік Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі	57-69
2.4. Германия Федеративтік Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесі.....	69-76
2.5. Германия Федеративтік Республикасының әкімшілік реформалары.....	76-79
2.6. Германия Федеративтік Республикасының әкімшілік әділет жүйесі.....	79-96
Бақылау сұрақтары	97-98

3 . ҰЛЫБРИТАНИЯНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ 99

3.1. Ұлыбританияның әкімшілік құқығы және оның негізгі қайнар көздері.....	99-101
3.2 . Ұлыбританияның атқарушы билік жүйесі	101-106
3.3. Ұлыбританияның жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі	106-118
3.4. Ұлыбританияның мемлекеттік қызмет жүйесі	118-125
3.5. Ұлыбританияның әкімшілік реформалары	125-129
3.6. Ұлыбританияның әкімшілік әділет жүйесі	129-147
Бақылау сұрақтары:	147-149

4. ФРАНЦИЯ РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ..... 149

4.1. Франция Республикасының әкімшілік құқық жүйесінің ерекшеліктері.....	149-153
4.2. Франция Республикасының атқарушы билік жүйесі	154-157
4.3. Франция Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі.....	157-162
4. 4. Франция Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесі	162-165
4. 5. Франция Республикасының әкімшілік әділет жүйесі	165-161
Бақылау сұрақтары	181-183

Балабиев Қайрат Рахымұлы

ШЕТ ЕЛДЕРДІҢ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҒЫ

Оқу құралы

Бас редактор Н.Н.Жансеитов

Дизайн К.К.Карпун

Беттеуші Д.А.Абдыкасымова

Корректор С.Ж.Сүйіндікова

Басуға 07.01.2019 қол қойылды. Офсеттік басылыс.
Пішімі 60x84 $\frac{1}{16}$. Қағазы офсеттік. Қаріп түрі «Таймс».

Шартты баспа табағы 9,8.

Таралымы 500 дана. Тапсырыс № 258.

«NURPRESS» баспасы

050057 Алматы қ.,

Жандосов к-сі, 58 үй, 204 кеңсе

Тел.: +7 (727) 226-03-29

E-mail: nurpress@mail.ru