

С.С. Досметова*, Т.С. Сейдуалиев, А.Е. Есеналиев
магистрант, Х.А.Яссауи атындағы ХҚТУ, Түркістан, Қазақстан
магистрант, Х.А.Яссауи атындағы ХҚТУ, Түркістан, Қазақстан
з.ғ.к., доцент, Х.А.Яссауи атындағы ХҚТУ, Түркістан, Қазақстан
*Корреспондент авторы: asb8008@mail.ru

ҚОРШАҒАН ОРТАНЫ ҚОРҒАУ САЛАСЫНДАҒЫ ҚАДАҒАЛАУ МЕН БАҚЫЛАУ ТҮСІНІКТЕРІНІҢ БАЙЛАНЫСЫ

Түйін

Экологиялық бақылауды (қадағалауды) түсінудегі нормативтік және ғылыми тәсілдер зерттеледі. «Экологиялық бақылау» және «экологиялық қадағалау» категорияларының өзара байланысы мәселесіне ерекше назар аударылады. Заңнамада оларды саралау қажеттілігі туралы қорытынды жасалады.

Бұл ретте мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыратын лауазымды адамның қызметіне араласуға жол берілмейді. Мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыруға кедергі келтіретін, мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыратын лауазымды адамдарға күш қолданамын деп қорқыту немесе күш қолдану әрекеттерін қолданатын адамдар Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген жауаптылықта болады. Мемлекеттік экологиялық инспекторлардың өз өкілеттігі шегінде қабылдаған шешімдері барлық жеке және заңды тұлғалар үшін міндетті және мемлекеттік экологиялық бақылауды жүзеге асыратын жоғары тұрған мемлекеттік органның лауазымды адамына және сотқа шағым жасауға болады.

Кілттік сөздер: экологиялық бақылау, қоршаған ортаны қорғау, сараптама, құқық, бақылау, қадағалау, процент.

Әр түрлі құқық салаларының мамандары мемлекеттік басқару саласындағы «бақылау» және «қадағалау» ұғымдарының арақатынасына ерекше көңіл бөледі. Соңғы жылдары бұл тақырып еліміздегі әкімшілік реформаны жүзеге асыруға байланысты ерекше өзектілікке ие болды. «Бақылау» және «қадағалау» терминдері осы уақытқа дейін экологиялық және құқықтық және әкімшілік әдебиеттерде осы ұғымдардың мәні туралы консенсус болмағанына қарамастан заңнамада кеңінен қолданылады. М.М. Бринчук, «осы әрекет түрлерінің айырмашылығын анықтау қиын»[1].

Көптеген еңбектерде «экологиялық бақылау» және «экологиялық қадағалау» ұғымдарының аражігін ажыратуға тырысады. Сонымен, О.Ю. Ганюхина осы қызмет түрлерінің пәнін анықтау негізінде бақылау мен қадағалауды ажыратады: «Қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау субъектісі мен қоршаған ортаны қорғауды қадағалау субъектісі жеке ұйымдық-құқықтық болып табылатын қызметтің ерекше түрлері болып табылады. қолдау»[2]. Сонымен, ол қоршаған ортаны қорғау саласындағы бақылау субъектісіне «бақыланатын субъектілердің қоршаған ортаны қорғау туралы заңдарды, заңға тәуелді актілерді, нұсқаулықтарды, ережелерді, нормалар мен қоршаған ортаны қорғау стандарттарын нақты орындаудағы қызметі, сондай-ақ сандық және осы қызметтің сапалы нәтижелері, құралдарды таңдаудың орындылығы және

ҚР Ұлттық Ғылым академиясының Мемлекет және құқық институтында экологиялық міндеттерін орындау жолдары атты Ә. Еренұлының өз кезегінде, қоршаған ортаны қорғау саласындағы қадағалаудың пәні атты мақаласында «тек қана органдардың, басшылықтың және бақылаудың экологиялық заңнаманы сақталуын, олардың сақталуын, сондай-ақ коммерциялық және коммерциялық емес ұйымдардың қолайлы қоршаған ортаға заңмен кепілдік берілген адам құқықтарын, оның ішінде экологиялық-логотиптік-құқықтық актілерді шығарудың шарттарын негіздеп көрсетті. Қадағалау органы қадағаланатын субъектілердің қызметін, құқықтық актілерін заңдылық және экологиялық талаптарға сәйкестік тұрғысынан ғана бағалайды».

Біздің ойымызша, мұнымен келісу екіталай. Біріншіден, бақылау субъектісімен айқындалатын «заңдарды нақты іске асыру жөніндегі қызмет» пен қадағалау қызметінің субъектісімен айқындалатын «заң актілерін орындау» арасындағы айырмашылықты түсіну қиын. Екіншіден, «бақыланатын субъектілер» деген сөздің астындағы нені түсіну керек және олардың «қадағаланатын органдар, басқару және бақылау, коммерциялық және коммерциялық емес ұйымдардан» қандай айырмашылығы бар екені түсініксіз. Сонымен қатар, прокурорлық қадағалауды жүзеге асыру кезінде экологиялық құқық бұзушылықтарды жасаудың себептері мен шарттарын белгілеуде бақылау пәні деп аталатын табиғат пайдаланушылардың заңдарды орындау құралдары мен әдістерін таңдаудың мақсаттылығы маңызды болуы мүмкін.

Н.В. Кичигин Ресей Федерациясындағы Әкімшілік реформа тұжырымдамасының ережесіне сілтеме жасай отырып, былай дейді: «Бақылау және қадағалау функцияларын ажырату және осы бөлімдегі заңнамалық және басқа да нормативтік құқықтық актілердің терминологиясын бірегейлендіру қажет, бұл қадағалауды жүзеге асыруға мүмкіндік береді. мемлекеттік органдарда шоғырланған, ал бақылауды белгіленген тәртіппен атқарушы билік органдары аккредиттеген нарық субъектілері жүргізетін сынақтар, өлшемдер, сараптамалар жүргізу функциясы ретінде қарастыру керек. Бұл үшін тиісті нормативтік құқықтық актілер қабылданғаннан кейін зертханаларды, ғылыми-зерттеу және сынақ орталықтарын қолданыстағы қадағалау органдарынан бөліп, мемлекеттік қызметкерлердің санын қысқартуға тура келеді»[3].

Біздің ойымызша, осы Тұжырымдаманы іске асыру мемлекеттік экологиялық бақылау органдарының қызметін аналитикалық қамтамасыз етудегі дербестігін жоғалтуына әкелуі мүмкін, өйткені бақылауды Н.В. Кичигин «нарық субъектілері» жүзеге асыратын функция ретінде, алайда нарық заңдары оның субъектілеріне әрқашан мемлекеттік мүдделермен сәйкес келмейтін міндеттер жүктейтіні белгілі.

Айта кету керек, аталған еңбекте М.С. Студеникина мынаны айтты. «Ведомстводан жоғары бақылау органдары жүзеге асыратын басқару процесінде дамитын қоғамдық қатынастар үшін оларды «билік – бағыну» қатынастары ретінде сипаттау жалпыға бірдей жол бермейтінімен келісу қиын.

Керісінше, талдау көрсеткендей, бақылау іс-шараларының барлық елеулі көлемін жүзеге асыруда және тексеру нәтижелері бойынша қолдануда заңды. билік шаралары (әкімшілік мәжбүрлеу шараларына дейін), мұндай сипаттама жалғыз мүмкін. Ал ұйымдық дербестік мұндай сипаттамаға кедергі бола алмайды». Әрі қарай М.С. Студеникина әдебиетте бар көзқарасты қолдай отырып, «бағыну» мазмұны жағынан өте сыйымды ұғым және ол бағыныштылардың жоғары тұрғандарға әкімшілік бағынуымен міндетті түрде байланысты емес екенін атап өтеді. Бұл термин белгілі бір нақты жағдайда мәселенің шешімі тәуелді және оны дербес және өкілетті түрде шешетін мемлекеттік басқару органына белгілі бір бағыныстылықты білдіреді.

Мемлекеттік ведомстводан тыс бақылау органдарына келетін болсақ, олардың бақылау функцияларын жүзеге асыруына дәл «бағыну» кепілдік береді. Шынында да, мемлекеттік бақылау органына бағыныштылықтың жоқтығын мойындау қиын, ол оның біржақты ерік білдіру арқылы қабылданған заңды және негізделген шешімін орындау міндетінен тұрады.

Заңдылықты қамтамасыз ету процесінде бақылау және оның орындалуы мен тексерудің және қадағалаудың 11 түрі қолданылады. Олардың оқулығында бақылау мәселелері «Атқарушы билік органдарының бақылауы» және «Әкімшілік қадағалау» тармақтарына арналған, бұл олардың біріншісі «орындалуын тексеру» туралы, ал келесісі «қадағалау» туралы. атқарушы билік органдары жүзеге асырады.

Авторлар қадағалаудың келесі ерекшеліктерін атайды. Біріншіден, әкімшілік қадағалау ведомстводан жоғары сипатта болады; екіншіден, қадағалау субъектілерінің құқығы бар.

Тиісті жағдайларда қадағалау объектілеріне әкімшілік мәжбүрлеу шараларын

қолдану. Бұл авторлар атқарушы органдардың бақылауын мыналарға бөледі: а) жалпы; б) ведомстволық; в) ведомстводан жоғары.

Жалпы бақылау деп Ресей Федерациясының Үкіметі және Ресей Федерациясының құрылтай субъектілерінің жоғары атқарушы органдары болып табылатын «жалпы құзыретті атқарушы органдар» жүзеге асыратын «бақыланатын субъектілердің мәселелерінің тұтас кешенін зерттеу» түсініледі.

Бұл ретте авторлар, басқалармен қатар, жерді, суды, орманды, жер қойнауын пайдалану мен қорғауды бақылауды, т.б. әкімшілік қадағалау объектісі болып табылатын арнаулы нормаларды, жалпыға бірдей міндетті ережелерді және заңдарда және заңға тәуелді актілерде (жол жүрісі, өрт қауіпсіздігі, сауда, санитарлық-гигиеналық, экологиялық және басқа да нормалар) бекітілген нормаларды орындау үшін.

Д.М. Овсянко заңдылықты қамтамасыз етудің бақылау, қадағалау (прокурорлық-әкімшілік) және апелляциялық әдістерін атайды, осылайша қызметтің баламалы құқықтық және ұйымдастырушылық нысандары мен әдістерін білдіреді. Қадағалаудың бақылаудан айырмашылығы, ол органдардың немесе оларға бағынысты емес тұлғалардың қызметін арнаулы мемлекеттік органдардың тұрақты, жүйелі бақылауынан тұратындығымен ерекшеленеді. Сонымен қатар, бұл қызмет тек заңдылық тұрғысынан бағаланады, бірақ мақсатқа сай емес, сонымен қатар қадағалау кезінде, бақылаудан айырмашылығы, жедел-шаруашылық қызметке араласу болмайды.

Бірлескен авторлық оқулықта Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко мен Л.Л. Попов, әкімшілік қадағалау түсінігі, оның бақылаумен байланысы ғылыми ортада талқыланатын тақырып екенін айтады. Бұл арада бақылау мен қадағалау қызметінің арасына шек қоюға, бұл ұғымдарды анықтауға емес, «айыруға» толық негіз бар. Төменде айырмашылықтардың егжей-тегжейлі тізбесі берілген, бірақ олардың ішіндегі ең маңыздылары: қадағалау субъектілері мен объектілерінің ұйымдық бағыныштылығының болмауы; жетекшілік ететін объектілердің қызметін мақсатқа сай емес, заңдылық тұрғысынан ғана бағалау мүмкіндігі; қадағалау объектісінің жедел-шаруашылық қызметіне араласудың мүмкін еместігі; әкімшілік мәжбүрлеу шараларын қолдану мүмкіндігі[5].

М.С. Студеникина «анықталған бұзушылықтарды жою әдістері мен мерзімдері бойынша ведомстволық бағынысты емес органдардың орындауға міндетті нұсқаулар беру сияқты әкімшілік қадағалауға тән өкілеттіктерді жүзеге асыру кезінде жедел-шаруашылық қызметке араласуды көрмеу қиын»¹⁷ деп атап өтті.

Аты аталған оқулықта ред. Л.Л. Поповтың айтуынша, аталғандардан басқа, бақылау мен қадағалаудың өзіндік ерекшеліктері де көрсетілген. Атап айтқанда, бақылау өкілеттіктері әдетте азаматтарға қолданылмайтыны және «әкімшілік қадағалау көптеген мемлекеттік органдардың қызметінде жүзеге асырылады, бұл жерде мемлекеттік атқарушы органдардың жалпы жүйесінде осы қызмет субъектілерінің ұйымдық бөлінуінің толықтығын байқауға болады», ал «ведомстводан жоғары (сыртқы) бақылау органдарында мұндай әртүрлілік жоқ».

Д.Н. Бахрах, мемлекеттік басқарудың алдына қойылған мақсаттарға жетуде «құқықтық нормалардың сақталуын бақылау, яғни қадағалау маңызды рөл атқарады». Әрі қарай: «Қадағалау шектелген, бақылау тарылған. Мемлекеттің ұйымдардың қызметіне, азаматтардың өміріне араласуын азайту, құқықтық мемлекетке көшу жағдайында қадағалаудың ауқымы ұлғаяды. бақылау шеңберінің тарылуы. Сонымен қатар, қоғам өмірінде сақталуын бақылау қауіпсіздікті қамтамасыз етудің маңызды шарты болып табылатын техникалық құралдардың, әртүрлі техникалық ережелердің рөлі артып отырғандықтан қадағалау қызметінің аясы кеңейіп келеді»²⁰. Бұдан шығатын болсақ, әкімшілік қадағалау азаматтар мен ұйымдардың құқықтық және техникалық және құқықтық нормаларды сақтауын мемлекеттік басқарудың ведомстводан тыс, мамандандырылған, жүйелі бақылауы ретінде анықталады. Сонымен қатар, прокурорлық және соттық қадағалаудың негізгі мақсаты заңдылықты сақтау болса, әкімшілік қадағалау

азаматтардың, қоғамның, мемлекеттің қауіпсіздігін қамтамасыз ету болып табылады, алайда одан әрі әкімшілік қадағалауды қамтамасыз ету құралы деп атайды. заң үстемдігі.[6]

Сол сияқты басқа авторлардың еңбектерінде де «бақылау» және «қадағалау» ұғымдары ажыратылады. Сонымен, С.С. Бородин мен С.С. Громыко қадағалауды «тартылған бақылау»²³ деп анықтайды.

Атқарушы билік органдарының қызметін белгілеуге арналған «қадағалау» терминінің жоғарыда аталған және басқа да түсіндірмелері мен анықтамалары «қадағалау қызметі» мен «бақылау қызметі» арасындағы нақты айырмашылықтарды біржақты анықтауға мүмкіндік бермейді. Әкімшілік қадағалаудың ерекше белгілерінің ішінде оны жүзеге асыратын органдардың әкімшілік мәжбүрлеу шараларын қолдану мүмкіндігін бірден-бір ерекше атап өтуге болады. Айтылғандарды қорытындылай келе, М.С. Студеникина: «Бақылау және қадағалау – бұл сөздер жиі қолданылады, бірақ осы уақытқа дейін бұл ұғымдардың мәнін толық көрсететін ғылыми терминдерге айналған жоқ»

Елімізде жүргізіліп жатқан әкімшілік реформаға қатысты құжаттарда «бақылау» және «қадағалау» терминдері тиісінше «бақылау өкілеттігі (зерттеу, сауалнама, сараптама, бастапқы ақпаратты талдау)» және «қадағалау өкілеттіктері» (тексерулер жүргізу) ретінде айқындалған. , айыппұлдар салу, рұқсат беру, қызметті тоқтату)»

Қазіргі ресейлік заңнамада «қадағалау» терминінің белсенді қолданылуына қарамастан («бақылаумен» қатар), нормативтік құқықтық актілерде бұл ұғымдардың анықтамасы жоқ.

Экологиялық заңдардың ішінде 1997 жылғы 21 шілдедегі ҚР ның Гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігі туралы заңын ерекше атап өту керек. Осы Заңда (13-бап) жаңа лексикалық құрылым енгізілді: «Гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігін мемлекеттік қадағалау органдары (бұдан әрі – А.С.) гидротехникалық құрылыстардың меншік иелері мен пайдаланушы ұйымдардың талаптарды сақтауын қадағалауды және бақылауды жүзеге асырады. Гидротехникалық құрылыстардың қауіпсіздігін қамтамасыз етудің нормалары мен ережелері ... гидротехникалық құрылыстарды қоспағанда, қадағалау өкілеттігі жергілікті өзін-өзі басқару органдарына берілген. (Сонымен бірге, қадағалауды жүзеге асыру жөніндегі өкілеттіктерді жергілікті өзін-өзі басқару органдарына беруге қандай негіздер бар екені белгісіз).

Бұл дизайн бұрын «бақылау» және «қадағалау» терминдерін бір нормада қолдану тек метрология туралы заңнамада орын алуымен ерекше. Алайда, сонымен бірге, ҚР ның Экологиялық кодексінде бақылауға не жататынын, ал бақылау функцияларына не жататынын анықтады.

Дәстүр бойынша сарапшылар сот, прокурорлық және әкімшілік қадағалауды бөліп көрсетеді. Сонымен, Д.Н. Бахрах былай деп атап көрсетеді: «Ресейде бүгінде қадағалаудың үш түрі бар: сот, прокурорлық және әкімшілік»²⁸.

Ресей Федерациясының Конституциясында «қадағалау» термині тек Жоғарғы және Жоғары арбитраждық соттардың қызметінің атауында қолданылады. Федералдық конституциялық заңдарға сәйкес сот қадағалауы соттардың үкімдердің, шешімдердің, ұйғарымдар мен қаулылардың заңдылығы мен негізділігін тексеру, сот істерін қарау кезінде заңнаманы қолдану мәселелері бойынша сот органдарына нұсқау беру жөніндегі іс жүргізу қызметі ретінде айқындалады. , сондай-ақ сот ісін шешуде.

Прокурорлық қадағалауға қатысты мәселелер 1995 жылғы 17 қаңтардағы «ҚР прокуратурасы туралы» заңмен реттеледі. Оның 1-тармағында «ҚР прокуратурасы мемлекет атынан ҚР Конституциясының сақталуын және Қазақстан Республикасының аумағында қолданыстағы заңдардың орындалуын қадағалауды жүзеге асыратын органдардың біртұтас жүйесі болып табылады.

Өздеріңіз білетіндей, тарихқа көз жібергенде прокурорлық қадағалауды егемендіктің жан-жақты көзі ретінде Ресей Еуропадан Петр I. оның ішінде сот, орган), лауазымды тұлғалар мен олар шығарған құқықтық актілер, сондай-ақ жергілікті билік органдары

алған. 1864 жылғы сот реформасының нәтижесінде прокуратура қадағалау өкілеттігінен айырылып, негізінен қылмыстық қудалау органына айналдырылғанымен, Қазан төңкерісінен кейін прокурорлық қадағалаудың Петриндік үлгісі қалпына келтіріліп, прокуратура органға айналды. атқарушы билік органдарының, белгілі бір дәрежеде соттардың, тіпті қоғамдық ұйымдар мен азаматтардың қызметінің заңдылығын қадағалайтын. Прокуратураның осы қасиеттерінің көпшілігі күні бүгінге дейін сақталған.

Жоғарыда айтылғандар «қадағалау» термині соттардың іс жүргізу қызметіне және прокуратураның нақты қызметіне қатысты заңмен бекітілген және тарихи тұрғыдан негізделген деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, атқарушы билік қызмет түрінің атауы ретінде ол ҚР Конституциясында да, «ҚР Үкіметі туралы» 1997 жылғы 17 желтоқсандағы конституциялық заңда да қолданылмайды. Қазіргі уақытта «әкімшілік қадағалау» термині әдебиеттерде мемлекеттік басқару органдарының мемлекеттік бақылаудың жекелеген түрлерін, оның ішінде экологиялық бақылауды жүзеге асыру жөніндегі қызметінің жалпы атауы ретінде қолданылады.

Жоғарыда айтылғандардың барлығы әдебиетте қадағалаудың табиғаты және оның бақылаумен байланысы туралы мәселе бойынша консенсус, сондай-ақ осы ұғымдардың мазмұнын толық көрсететін анықтамалар жоқ деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді. Осыған байланысты заңнамада «экологиялық бақылау» терминімен қатар «экологиялық қадағалау» терминін қолдану ерте сияқты.

Әдебиеттер тізімі

1. Дубовик О.Л. Экологическое право: реальность и попытки ревизионизма // Труды института государства и права российской академии наук, 2010, №2, С. 7-37.
2. Бринчук М.М. Экологическое право: Право окружающей среды. М.: Наука, 2002, 284 с.
3. Кичигин Н.В. Совершенствование экологического контроля // Экологическое право. 2007. № 3. С. 23.
4. Семьянова А.Ю. Экологическое право. Курс лекций. Москва: Юстицинформ, 2005, 272 с.
5. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005, 1150с.
6. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право. Второе издание, переработанное. М.: Юристъ, 2005, 703 с.
7. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е издание, пересмотренное и дополненное. М.: Норма, 2008, 816 с.

Аннотация

Исследуются нормативный и научный подходы к пониманию экологического контроля (мониторинга). Особое внимание уделено вопросу о соотношении категорий «экологический контроль» и «экологический надзор». В законодательстве делается вывод о необходимости их разграничения.

При этом не допускается вмешательство в деятельность должностного лица, осуществляющего государственный экологический контроль. Лица, препятствующие осуществлению государственного экологического контроля, угрожающие применением силы или применением силы в отношении должностных лиц, осуществляющих государственный экологический контроль, несут ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан. Решения, принимаемые государственными экологическими инспекторами в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами и могут быть обжалованы должностному лицу вышестоящего государственного органа, осуществляющего государственный экологический контроль, и в суд.

Abstract

Normative and scientific approaches to understanding environmental control (monitoring) are explored. Particular attention is paid to the issue of interrelation between the categories "ecological

control" and "ecological supervision". The legislation draws a conclusion about the need to differentiate them.

At the same time, it is not allowed to interfere with the activities of an official who carries out state environmental control. Persons who interfere with the implementation of state environmental control, threaten to use force or use force against officials carrying out state environmental control shall be held liable in accordance with the laws of the Republic of Kazakhstan. Decisions made by state environmental inspectors within their authority are binding for all individuals and legal entities and can be appealed to an official of a higher state body that carries out state environmental control and to a court.