

АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АМИРОВ СЕРИК БЕКТАСОВИЧ

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ЧАСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОДЕКСА
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

Диссертация

на соискание степени магистра национальной безопасности и
военного дела по образовательной программе
«7М12301– Правоохранительная деятельность»

Научный руководитель:

доцент кафедры

Общеюридических дисциплин

Института послевузовского

образования

Кумарбеккызы Ж.

доктор философии (PhD),

младший советник юстиции

г. Косшы, 2022 г.

ТҮЙІНДЕМЕ

РЕЗЮМЕ

Диссертация посвящена сравнительно недавно созданному институту административного судопроизводства. В работе уделяется внимание процессуальным аспектам реализации административного процесса - основного правового инструмента призванного обеспечить воплощение Концепции «Слышащего государства». В проведенном исследовании административный процесс рассматривается как вновь образованная форма судопроизводства и гарант защиты прав граждан и бизнеса от неправомερных решений органов публичной власти.

SUMMARY

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
I. РОЛЬ И МЕСТО НОВОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА	
1.1. Административное судопроизводство как форма обеспечения функционирования современного государства и реализации его основных функций.....	10
1.2 Административное процессуальное законодательство зарубежных стран. Сравнительно-правовой анализ судебного разбирательства.....	35
II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА. ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУДЕБНОГО НАДЗОРА	
2.1. Состояние правоприменительной практики административного судопроизводства по результатам реализации первого года введения в действие Административного процедурно-процессуального кодекса.....	52
2.2. Актуальные проблемы и пути совершенствования института административного судопроизводства.....	92
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	105
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	111

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Государственные органы, должностные лица, государственные служащие, органы местного самоуправления должны нести в современном правовом государстве ответственность за принимаемые ими решения и осуществляемые действия (*бездействия*), за издание незаконных правовых актов управления, за необоснованное применение к гражданам мер административного принуждения. Главным правовым институтом, защищающим нарушенные органами исполнительной власти права и свободы человека и гражданина, является административное судопроизводство, введенное в действие с 1 июля 2021 года.

Содержание и принципы правового государства неразрывно взаимосвязаны с административным судопроизводством. Система правового государства и ее функционирование обеспечивается должным образом организованной судебной властью с материальными и процессуальными правовыми свойствами.

Наличие специализированного правосудия, посредством которого осуществляется в стране судебная власть, является основным признаком правового государства. В настоящее время таким судом выступает специально созданный административный суд.

Диссертационное исследование посвящено изучению основных принципов современного государства и анализу института административного судопроизводства, в рамках принятия нового Административного процедурно-процессуального кодекса (*далее - АППК*).

В целом АППК призван обеспечить воплощение в жизнь концепции «Слышащего государства». Кодекс подписан Президентом Республики Казахстан в 2020 году, однако, реализация законодательного акта началась только спустя год.

Цели и задачи исследования. Цель диссертационной работы состоит в изучении проблем административного судопроизводства, выработки единой

практики применения осуществления правовой защиты граждан на современном этапе развития нашего государства в рамках нового АПК, в разработке нового подхода к пониманию содержания, принципов, структуры административного судопроизводства.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

- установить значение и место административного судопроизводства в системе правового государства;
- рассмотреть административное судопроизводство как форму обеспечения функционирования правового государства и реализации его функций;
- определить содержание, основные черты и принципы правового государства;
- изучить проблемные вопросы на стадии административного судопроизводства, порядок производства по обжалованию в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан;
- исследовать административное судопроизводство как вид административного процесса;
- разграничить основные направления развития института административного судопроизводства и проблемы правоприменительной практики;
- изучить международный опыт, рассмотреть пределы судебного разбирательства в сравнении с административным процессуальным законодательством зарубежных стран.

Объект исследования составили общественные отношения, возникающие по поводу организации и осуществления судебной власти посредством административного судопроизводства, обеспечивающего реализацию права граждан на судебную защиту от административной необоснованности, незаконных решений, действий (*бездействия*) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных

объединений и их должностных лиц. Объектом исследования являются также нормативные акты и административно-процессуальное законодательство, регулирующие данные отношения.

Предметом исследования являются основные законопроекты, судебная практика, нормативно-правовые акты, в том числе и международные, устанавливающие элементы административной юстиции в Республике Казахстан.

Методологической основой служат сравнительно-правовой, общенаучный, системно-структурный, частнонаучный методы познания.

Научная новизна диссертации состоит в комплексном исследовании нового административного судопроизводства в рамках АППК; в выявлении значения и места административного судопроизводства в структуре судебной власти; в изучении административного судопроизводства как способа обеспечения функционирования правового государства; в уточнении содержания таких понятий, как «административная юстиция», «административный акт», «административная процедура», «административный иск» и т.д.

Административный процедурно-процессуальный кодекс принят в Казахстане впервые. С 1 июля 2021 года применяются новые принципы и понятия, основанные на опыте зарубежных стран, ожидается существенная перестройка работы всего госаппарата и судов, правоприменительная практика органов публичной власти во многом будет зависеть от складывающейся в настоящее время судебной практики.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Республики Казахстан, Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан, Гражданский кодекс Республики Казахстан, Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы, стратегические планы, государственные программы, стратегии, общенациональные и национальные планы и нормативные правовые акты.

Положения, выносимые на защиту:

1. Изложить часть 2 статьи 102 АПК в следующей редакции: «судам в порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений по искам физических и юридических лиц об оспаривании административных актов и действий (бездействия) административных органов и должностных лиц.

Указанное нововведение позволит исключить возможность рассмотрения в административных судах споров, где истцами и ответчиками одновременно выступают государственные органы.

В противоречие с целевым предназначением нового кодекса административные суды стали полем для разбирательств государственных органов между собой, тогда как институт административного судопроизводства создавался для защиты прав и законных интересов граждан и бизнеса.

2. Абзац пятый части 2 статьи 169 АПК: «по истечении сроков на кассационное обжалование, принесения ходатайства решение суда вступает в законную силу, если не были поданы кассационные жалоба, ходатайство» исключить и изложить статью 161 АПК в новой редакции: «решение суда первой инстанции вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, принесение апелляционного ходатайства прокурором, если решение не было обжаловано или прокурором не принесено апелляционное ходатайство».

Предлагаемые поправки предусматривают возможность вступления решения административного суда в законную силу после рассмотрения административного дела в апелляции по аналогии с гражданским процессуальным законодательством.

В случае обжалования административных актов в судебном порядке их действие приостанавливается до разрешения спора по существу.

При этом судебное решение вступает в силу только после проверки его законности в Верховном Суде (*рассмотрение одного дела может занять около*

одного года). Данное обстоятельство может существенно сказаться на эффективности реализации управленческих решений.

3. Предлагается авторское определение терминов административный орган и должностное лицо. Основные понятия, используемые в статье 4 АППК изложить в следующей редакции:

- «административный орган – государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии с *нормативными правовыми актами* Республики Казахстан наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (*бездействия*)»;

- «должностное лицо – лицо, которое в соответствии с *нормативными правовыми актами* Республики Казахстан наделено полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (*бездействия*)».

Исходя из буквального смысла понятийного аппарата, предметом оспаривания в суде, могут быть только административные акты и действия административных органов, должностных лиц, вытекающие из законов.

При разработке законодательного акта не учитывалось, что принятие решений, затрагивающих права и интересы участников может быть регламентировано на уровне подзаконных актов, принимаемых на основе и для реализации законов.

4. Главу 19 ГПК дополнить статьей 250 «Обжалование действий (*бездействия*) судебного исполнителя» и исключить из АППК нормы, допускающие рассмотрение споров с участием судебных исполнителей.

Полагаем, что нецелесообразно загружать административные суды рассмотрением таких дел. Административное судопроизводство внедрялось с целью проверки законности решений в сфере государственного управления.

По аналогии с производством об оспаривании действий нотариусов (*наравне с судебными исполнителями обладающих статусом лиц, занимающихся частной практикой*) вернуть данную категорию дел в юрисдикцию гражданских судов.

Теоретической базой исследования являются научные труды отечественных и зарубежных исследователей.

Эмпирическая база исследования. В состав эмпирической базы входят справки, информации, сведения, обобщения, статистические данные, материалы заседаний Верховного Суда, Генеральной прокуратуры, Министерства юстиции, Академии правоохранительных органов, Комитета по правовой статистике и специальным учетам, а также территориальных прокуратур.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что основные результаты исследования будут применяться в правоохранительной деятельности органов судебной власти и прокуратуры, будет внесен вклад в совершенствование административного судопроизводства и предложения по совершенствованию АПК и сопутствующих к нему нормативных правовых актов, в дальнейшем подготовка методических рекомендации для прокуроров.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и практические выводы диссертации нашли отражение в опубликованных научных статьях, докладывались на научных конференциях.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения и списка источников.

ГЛАВА I. РОЛЬ И МЕСТО НОВОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА.

1.1. Административное судопроизводство как форма обеспечения функционирования современного государства и реализации его основных функций.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 по 2020 годы, Первый Президент Республики – Елбасы Н.А. Назарбаев отметил «необходимость развития административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса».

В контексте развития административно-процессуального права поставлен вопрос о внедрении административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (*организацией*). [1]

Административная юстиция предусматривает обособление, а также легитимацию порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

В послании Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания» (*далее - Послание*) Президент страны поставил задачу – воплотить в жизнь концепцию «Слышащего государства», которое оперативно и эффективно реагирует на все конструктивные запросы граждан.

Президент акцентировал внимание на том, что только путем постоянного диалога власти и общества можно построить гармоничное государство, встроенное в контекст современной геополитики. [2]

Развитие системы государственного управления неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на

создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. То есть обеспечение эффективного функционирования государственного аппарата на всех уровнях власти. Административное право в сфере государственного управления должно быть направлено на: обеспечение рационального и четкого распределения компетенции между государственными органами; предотвращение в условиях рыночной экономики избыточного государственного регулирования, в том числе контрольно-надзорных функций; регламентацию условий и порядка реализации государственных функций органами исполнительной ветви власти; обеспечение и организацию взаимодействия органов государственного управления с гражданами и организациями.[1]

В рамках реализации программных документов Главы государства Министерством юстиции и Верховным Судом Республики Казахстан разработан Административный процедурно-процессуальный кодекс.

Содержание АППК включает в себя два основных раздела: административная процедура и административное судопроизводство.

Одной из задач при разработке кодекса являлось определение предмета его регулирования. АППК направлен на регулирование публично-правовых отношений, возникающих между административным органом и лицом, в отношении которого реализуются установленные законом публичные функции.

Первый вариант проекта Административного процессуального кодекса в 2009 году был направлен Правительством в Мажилис Парламента, однако в 2010 году отозван с рассмотрения. Указанный проект Кодекса регламентировал два производства: по рассмотрению публично-правовых споров, которое регулируется главой 27 Гражданского процессуального кодекса и по рассмотрению дел об административных правонарушениях, которое регулируется действующим Кодексом об административных

правонарушениях. Получается, были объединены правила административного судопроизводства и деликтная процедура с их различными задачами и принципами.

Принятие АППК в Казахстане направлено на повышение эффективности государственного управления и степени доверия населения к государственным органам. Целью введения АППК является закрепление набор гарантий, который позволит гражданам активнее принимать участие в процессе принятия управленческих решений, установить эффективные механизмы защиты прав граждан при рассмотрении споров с органами власти в вышестоящем органе и суде.

Работа посвящена административному судопроизводству и административным процедурам и является актуальной в связи с принятием 29 июня 2020 г. нового АППК [3], введение в действие которого с 1 июля 2021 года.

В связи с принятием АППК утратили силу нормативно-правовые акты, регламентирующие административные процедуры Закон РК «Об административных процедурах» от 27 ноября 2020 года [4], порядок рассмотрения обращений граждан Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 года. [5]

В Казахстане развитие законодательства по вопросам административно-правовых форм связано с принятием в 1998 году Закона РК «О нормативных правовых актах», утратившего силу 6 апреля 2016 года в связи с принятием Закона РК «О правовых актах», а также с принятием 27 ноября 2000 года Закона РК «Об административных процедурах», регламентирующий принятие правовых актов индивидуального применения (*административных актов*).

Закон РК «Об административных процедурах» направлен на установление административных процедур, способствующих совершенствованию организации управленческой деятельности, обеспечение бесперебойного функционирования государственных органов, оперативное

принятие управленческих решений, соблюдение прав и свобод граждан, защите государственных интересов, недопущение использования государственными служащими должностных полномочий во внеслужебных целях. [4]

Система административного судопроизводства на территории Республики Казахстан определяется конституционными законами Республики Казахстан, основанными на Конституции Республики Казахстан и общепризнанных принципах и нормах международного права. [6]

В административном судопроизводстве также могут применяться положения Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан.

Международные договорные и иные обязательства Республики Казахстан, а также нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан являются составной частью административного и административно-процессуального права.

Хотелось бы отметить, что в Казахстане получило развитие сфера государственных услуг в связи с оказанием их государством, в связи с чем 15 апреля 2013 года принят Закон РК «О государственных услугах», в последующем принято значительное количество регламентов и стандартов оказания различных государственных услуг. [7]

АППК состоит из 29 глав и 175 статей.

Согласно статье 1 АППК «регулирует отношения, связанные с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядок административного судопроизводства. Участниками регулируемых АППК отношений являются государственные органы, административные органы, должностные лица, а также физические и юридические лица». [3]

Статья 4 АППК включает в себя понятийный аппарат, где даются новые понятия, такие как административное действие (*бездействие*), административный акт [3], обременяющий административный акт[3],

административное усмотрение, административный орган, административный иск (*иск*), административное дело, благоприятный административный акт.

Задачами административных процедур, регламентированных в АППК, являются: «полная реализация публичных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц; достижение баланса частных и общественных интересов в публично-правовых отношениях; обеспечение эффективного и прозрачного государственного управления, в том числе посредством участия лиц в принятии управленческих решений; укрепление законности в публично-правовой сфере. Задачей административного судопроизводства является справедливое, беспристрастное и своевременное разрешение административных дел с целью эффективной защиты» [3] и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях. [3]

Основой проведения административных процедур и административного судопроизводства являются такие принципы как принцип законности, принцип справедливости, защита прав, свобод и законных интересов, соразмерность, пределы осуществления административного усмотрения, принцип приоритета прав, охрана права на доверие, запрет злоупотребления формальными требованиями, презумпция достоверности, активная роль суда, разумный срок административного судопроизводства, обязательность судебных актов.

Принцип законности. Административный орган, должностное лицо осуществляют административные процедуры в пределах своей компетенции и в соответствии с Конституцией Республики Казахстан [3] иными нормативно-правовыми актами Республики Казахстан. Суд при рассмотрении и разрешении административных дел обязан точно соблюдать требования Конституции Республики Казахстан, конституционных законов, других нормативных правовых актов, подлежащих применению международных договоров Республики Казахстан. Суды не вправе

применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией Республики Казахстан права и свободы человека и гражданина. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по административному делу и обратиться в Конституционный Совет Республики Казахстан с представлением о признании этого акта неконституционным. По получению судом решения Конституционного Совета производство по делу возобновляется. Решения судов, уполномоченных рассматривать административные дела, основанные на законе или ином нормативном правовом акте, признанном неконституционным, исполнению не подлежат. В случае отсутствия норм права, регулирующих спорное правоотношение, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения, а при отсутствии таких норм разрешает спор исходя из общих начал и смысла законодательства Республики Казахстан. Если законом или соглашением сторон спора предусматривается разрешение соответствующих вопросов судом, суд обязан разрешать эти вопросы исходя из критериев справедливости и разумности. [3]

Право на обращение в суд за защитой. Любое лицо вправе в порядке, установленном Законом, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Государственные органы в пределах своей компетенции, физические и юридические лица в порядке, вправе обратиться в суд с иском о защите о нарушенных или оспариваемых законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц. Прокурор вправе обратиться в суд с иском в целях осуществления возложенных на него обязанностей. Если законом установлен досудебный порядок урегулирование спора, то судебное оспаривание возможно лишь после соблюдение этого порядка. Иностранцы лица, лица без гражданства и иностранные юридические лица пользуются в Республике Казахстан

таким же правом на судебную защиту, как и физические и юридические лица Республики Казахстан, а также выполняют процессуальные обязанности наравне с гражданами Республики Казахстан, за исключением случаев, предусмотренных законом. Законодательством могут быть установлены ограничения в отношении иностранных лиц тех государств, в судах которых допускаются ограничения процессуальных прав граждан Республики Казахстан. Никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом. Принуждение к отказу от права на обращение в суд является незаконным и влечет ответственность, предусмотренную законодательством. Отказ от права на обращение в суд является недействительным.

Активная роль суда. «Административное судопроизводство осуществляется на основе активной роли суда. Суд, осуществляя руководство судебным процессом, не ограничивается объяснениями, заявлениями, ходатайствами участников административного процесса, представленными сторонами доводами и доказательствами, на основании материалов, имеющих в административном деле [3], исследует все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора».

Соблюдение разумного срока. Судебное разбирательство в судах первой инстанции, апелляции и кассации осуществляется в разумный срок. При определении разумного срока учитываются такие обстоятельства, как правовая и фактическая сложность административного дела, поведение участников административного процесса, выражающееся в степени использования процессуальных прав и выполнения процессуальных обязанностей, процессуальная достаточность и эффективность действий суда, осуществляемые в целях оперативного рассмотрения административного дела [3].

Независимость судей. Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции Республики Казахстан и закону. Судьи

рассматривают и разрешают административные дела в условиях, исключая любое постороннее воздействие на них. Какое-либо вмешательство в деятельность судей по отправлению правосудия запрещается и влечет установленную законом ответственность. По конкретным делам судьи не подотчетны. Гарантии независимости судей установлены Конституцией Республики Казахстан и законом.

Равенство всех перед законом и судом. Правосудие по административным делам осуществляется на началах равенства всех перед законом и судом. В ходе административного судопроизводства никому из:

- физических лиц не может быть отдано предпочтение, никто из них не может подвергаться дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам;

- органов, юридических лиц не может быть отдано предпочтение и ни одно из них не может подвергаться дискриминации по мотивам места их нахождения, организационно-правовой формы, подчиненности, формы собственности и других обстоятельств. [3]

Гласность судебного разбирательства. Разбирательство административных дел во всех судебных инстанциях происходит открыто. Судебные акты объявляются публично. В закрытом судебном заседании в соответствии с законом осуществляются рассмотрение и разрешение административных дел, включая оглашение решения, содержащих сведения, являющиеся государственными секретами или иной охраняемой законом тайной. Личная переписка и иные личные сообщения могут быть оглашены в открытом судебном заседании только с согласия лиц, между которыми происходила эта переписка и которых касаются эти личные сообщения. В случае отсутствия такого согласия переписка и сообщения оглашаются и исследуются в закрытом судебном заседании. Указанные правила применяются и при исследовании аудио-, видеозаписей,

материалов фото- и киносъемки и других материалов на электронных, цифровых и иных материальных носителях, содержащих сведения личного характера. В зал судебного заседания не допускаются лица моложе шестнадцати лет, если они не являются участниками административного процесса или свидетелями. Участники административного процесса и другие лица, в том числе представители средств массовой информации, присутствующие в открытом судебном заседании, имеют право делать заметки по ходу судебного заседания, фиксировать его с помощью средств аудиозаписи и цифровых носителей с занимаемых ими в зале мест. Кино- и фотосъемка, видеозапись, прямая радио- и телетрансляция, видеотрансляция в информационно-коммуникационной сети Интернет допускаются в зале судебного разбирательства с разрешения суда и с учетом мнения участников административного процесса. Об этом указывается в определении суда, которое заносится в протокол судебного заседания. Эти действия не должны мешать нормальному ходу судебного заседания и могут быть ограничены судом во времени. Вступившие в законную силу судебные акты публикуются на интернет-ресурсе суда и могут публично обсуждаться с учетом ограничений, установленных частью второй настоящей статьи и иными законами. Информация об обращениях, поступивших в суд по находящимся в производстве суда административным делам, подлежит преданию гласности и доведению до сведения участников процесса путем размещения данной информации на официальном интернет-ресурсе суда, с учетом ограничений, установленных частью второй настоящей статьи и иными законами. [3]

Обязательность судебных актов. Суд первой инстанции принимает судебные акты по административным делам в форме решений и определений.

Суды апелляционной, кассационной инстанций принимают судебные акты в форме постановлений и определений. Вступившие в законную силу судебные акты, а также распоряжения, требования, поручения, вызовы,

запросы и другие обращения судов и судей при отправлении правосудия обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц, должностных лиц, физических лиц и подлежат исполнению на всей территории Республики Казахстан.

Судебные акты, основанные на законе или ином нормативном правовом акте, который признан Конституционным Советом Республики Казахстан неконституционным, исполнению не подлежат. Неисполнение судебных актов, а равно требований суда влекут применение мер процессуального принуждения. Обязательность судебного акта не лишает заинтересованных лиц, не участвовавших в административном процессе, возможности обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов. Судебные акты направляются судом участникам административного процесса в течение трех рабочих дней со дня окончательного изготовления. [3]

Свобода обжалования судебных актов. Судебные акты могут быть обжалованы в порядке, установленном законом, участниками административного процесса, а также лицами, в отношении прав и обязанностей которых судом вынесены судебные акты.

Принцип соразмерности. Меры, ограничивающие права, свободы и законные интересы участников административной процедуры должны быть соразмерными, то есть являться пригодными, необходимыми и пропорциональными. «Мера считается пригодной, если она направлена на достижение цели, установленной Конституцией Республики Казахстан и законами. Мера считается необходимой, если она в наименьшей степени ограничивает права и свободы участников административной процедуры. Мера считается пропорциональной, если общественное благо, полученное в результате ограничений прав и свобод участников административной процедуры, считается большим, чем вред, причиненный этими ограничениями» [3].

В правоприменительной практике очень часто наблюдаются случаи несоблюдения принципа соразмерности.

Так, физическое лицо приобретающее на аукционе, организованном судебным исполнителем имущество должника, после заключения договора купли-продажи выясняет, что на имуществе кроме арестов судебных исполнителей зарегистрированы налоговые обременения, которые препятствуют регистрации права собственности на имя покупателя.

Указанное обстоятельство вынуждает покупателей обращаться с исками в суд о снятии этих обременений. Но прежде чем подать в суд покупатели просят налоговые органы самостоятельно отменить (*снять*) обременения, на которые даются ответы отказного характера.

Очевидно, что иск обоснован и здесь отсутствует предмет спора. При наличии факта реализации имущества в рамках исполнительного производства, налоговый орган не сможет в дальнейшем произвести процедуру продажи имущества по налоговому законодательству для целей которой налагалось обременение.

Поэтому при рассмотрении заявлений добросовестных покупателей следует принимать решения через призму принципа соразмерности, поскольку в таких случаях налоговое обременение будет считаться не соответствующим критериям пригодности, необходимости и пропорциональности.

Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями. «Административному органу, должностному лицу запрещается возлагать на участников административной процедуры обязанности или отказывать в реализации им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, в том числе внутриорганизационных, которые не предусмотрены законодательством Республики Казахстан» [3].

Административный орган, должностное лицо при осуществлении административного усмотрения [3] должны придерживаться единообразной практики.

Отклонение от единообразной практики возможно только в том случае, если ее соблюдение может привести к нарушению прав, свобод и законных интересов участников административной процедуры, и в дальнейшем административный орган, должностное лицо намерены придерживаться вновь сформированной практики [3].

Принцип достоверности. «При осуществлении административной процедуры предоставленные участниками административной процедуры материалы, объекты, документы и сведения (*далее – документы и иные сведения*) считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят иное [3].

Порядок осуществления административного усмотрения. Административный орган, должностное лицо обязаны осуществлять административное усмотрение в пределах, установленных законами Республики Казахстан [3].

Язык осуществления административных процедур и административного судопроизводства. Административные процедуры и административное судопроизводство [3] осуществляются на казахском языке, наравне с казахским языком официально употребляется русский язык, а в установленных законом случаях и другие языки.

В случае подачи обращения на иностранном языке, обязательно приложить его перевод на государственный или русский язык.

Если же поданное обращение на иностранном языке будет являться основанием для возбуждения административной процедуры, то ее срок начнется с момента предоставления должностному лицу либо административному органу перевода на государственный или русский язык.

Только судом утверждается язык административного судопроизводства.

Стороны административного процесса и другие лица, участники административного дела, не владеющим или недостаточно владеющим языком, на котором ведется производство по административному делу,

разъясняется и обеспечивается право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, подавать жалобы, оспаривать судебные акты, знакомиться с материалами административного дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют; бесплатно пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном настоящим Кодексом.

В административном судопроизводстве лицам, не владеющим языком судопроизводства, судом бесплатно обеспечивается перевод необходимых им в силу закона материалов административного дела.

Участникам административного процесса и иным лицам, участвующим в административном деле, судом бесплатно обеспечивается перевод на язык судопроизводства той части судебного разбирательства, которая происходит на другом языке.

Суд вручают участникам административного процесса и иным лицам, участвующим в административном деле, документы, которые в соответствии с АПК должны быть им вручены, на языке административного судопроизводства. При этом для лиц, не владеющих языком административного судопроизводства, прилагается заверенная копия документа, изложенная на выбранном этими лицами языке.

По АПК внутренняя административная процедура государственных органов является единоличная распорядительная деятельность должностного лица или деятельность коллегиального государственного органа, связанная с вопросами организации государственного органа, внутреннего порядка рассмотрения, прохождения служебных документов и внутреннего контроля за их исполнением, процедура, регламентирующая информационный обмен между государственными органами, их структурными и территориальными подразделениями и должностными лицами, а также осуществление передачи государственных функций в конкурентную [3].

В АПК можно выделить внутренние административные процедуры, осуществляемые в нормативно-установленных рамках, а также юрисдикционную деятельность в рассмотрении административного дела с вынесением административного акта, которую разграничивает в зависимости от категории рассматриваемого дела на формальную (*рассмотрения обращений, жалоб, проверка с вынесением административного акта и т.п.*) и неформальную (*упрощенную форму*), которая состоит из рассмотрения предложений, сообщений, запросов и откликов.

Согласно ранее действующего Закона РК «Об административных процедурах» под административными процедурами понимаются: порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление, в том числе в электронной форме; процедура организации работы государственного аппарата; процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан; основные начала процедур принятия решений в области экономики. [4]

Внутренние административные процедуры государственных органов осуществляются в условиях: подчинения нижестоящих государственных органов и должностных лиц вышестоящим; четкого разграничения компетенции и согласованного функционирования всех государственных органов и должностных лиц государства.

АПК предусмотрено, что «одна из сторон административной процедуры имеет право разрешить вести административное дело другому лицу, уведомив устно должностное лицо либо административный орган. Тогда в таком виде должностное лицо либо административный орган официально оформляют в письменном виде данное представление, которое подписывается стороной представления.

Срок административной процедуры по обращению составляет 15 рабочих дней со дня поступления обращения, этот срок может быть

продлен мотивированным решением руководителя или заместителем административного органа в разумный срок, но не более чем до 2 месяцев с извещением участника административной процедуры в течение 3 рабочих дней. Принятый административный акт вступает в силу с момента принятия, если в нем не указан более поздний срок и подлежит исполнению в течение 5 рабочих дней, если иное не установлено законами РК или административным актом. [3]

Сторона административной процедуры имеет право на обжалование административного акта, административного действия либо бездействия, которое не связано с принятием административного акта, в досудебном порядке данная жалоба будет рассматриваться вышестоящим административным органом либо должностным лицом [3], однако сама подача жалобы будет производиться через административный орган либо должностного лица, чей административный акт, административное действие либо бездействие обжалуется.

Эта жалоба подлежит направлению не позднее 3 рабочих дней со дня ее поступления. При этом ее могут не направить в вышестоящий орган если в течение 3 рабочих дней они самостоятельно примут благоприятный административный акт, который удовлетворяет требования заявителя. При отсутствии вышестоящего органа, должностного лица административный акт, административное действие [3] либо бездействие может быть обжаловано в суд, об этом извещается участник административной процедуры при принятии решения по административному делу [3].

В качестве уважительных причин пропуска этого срока для его восстановления признаются болезнь, обстоятельства непреодолимой силы и иные причины, лишаящие лицо возможности подать жалобу.

Статья 93 АППК предусматривает к жалобе требования по ее оформлению. Поданная жалоба будет рассматриваться должностным лицом единолично, в других же случаях по закону Республики Казахстан будет рассматриваться коллегиально, если принято решение административного

органа. В соответствии с Законом РК «О прокуратуре» органы прокуратуры принимают и рассматривают данные жалобы. [8]

В случае если же административный акт рассмотрен и вынесен за пределами территории Республики Казахстан, то подлежит рассмотрению в городе Нур-Султан, в случае вынесения в электронной форме, необходимо рассмотреть по месту жительства либо нахождения истца. [3]

АППК допускает примирение сторон при наличии у ответчика административного усмотрения. При этом суд не утверждает их, если его условия противоречат закону или нарушают права, свободы и законные интересы других лиц.

Под административным усмотрением понимается право правильного выбора для принятия законного решения (*позитивного или негативного административного акта*).

Например, по результатам рассмотрения прошения заявителя о выделении земельного участка акимат вправе предоставить ему землю или отказать в предоставлении. При этом самое решение должно быть обоснованным и мотивированным.

АППК предусматривает применение мер процессуального принуждения в виде: замечания; удаления из зала судебного заседания; денежного взыскания. [3] При этом «денежное взыскание налагается на физическое, должностное лицо, юридическое лицо либо его представителя в размере от 10 до 100 месячных расчетных показателей. О наложении денежного взыскания суд выносит определение, копия которого вручается лицу, на которое налагается денежное взыскание» [3].

Денежное взыскание налагается на лицо: злоупотребляющее процессуальными правами или не выполняющее процессуальных обязанностей, в том числе в случаях представления доказательств, исполнения поручений с нарушением установленного судом срока без уважительных причин, если это привело к затягиванию рассмотрения

административного дела, за каждое действие (*бездействие*) в размере 10 месячных расчетных показателей.

Истец обязан участвовать в собирании доказательств с учетом своих возможностей и вне зависимости от поданного вида иска истец обязан доказать время, когда ему стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов, а также размер понесенных убытков. [3]

В административном суде административное дело возбуждается на основании иска. Исками, подаваемыми в суд, являются:

1) об оспаривании; 2) о принуждении; 3) о совершении действия; 4) о признании.

Требование о признании обременяющего административного акта, не имеющего больше юридической силы, незаконным может быть заявлено в течение 3 месяцев со дня, когда лицу стало известно о нарушении данным актом его прав, свобод и законных интересов. Иск на действия (*бездействие*) судебного исполнителя по исполнению исполнительных документов подается в суд в течение 10 рабочих дней со дня совершения действия (отказа в совершении действия) или со дня, когда взыскателю или должнику, не извещенному о времени и месте совершения действия судебным исполнителем, стало о нем известно.

Административные дела об оспаривании решений, заключений, предписаний уполномоченного органа по итогам проверки проведения государственных закупок и действий (*бездействия*) судебного исполнителя рассматриваются и разрешаются в 10 рабочих дней со дня назначения его к разбирательству в судебном заседании.

Когда суд разрешает спор судебным актом, по существу, выносится в виде решения, которое выносится в краткой форме.

В сравнении с Гражданско-процессуальным кодексом Республики Казахстан права истца и ответчика в АППК отделены друг от друга, тогда как ГПК объединяет их в права лиц, участвующих в деле.

Согласно АПК «административное судопроизводство состоит из обязательного прохождения таких основных стадий, как регистрация иска в суде; действия суда по поступившему административному делу и предварительное слушание; судебное разбирательство; вынесение решения суда, его оглашение и разъяснение; исполнение решения суда и судебный контроль». [3]

Ответчиком в административном судопроизводстве выступает административный орган либо должностное лицо, к которым предъявлен иск в суде.

Нововведением в части свидетеля является то, что не подлежат допросу в качестве свидетеля участник национального превентивного механизма – об обстоятельствах, ставших известными ему в связи с осуществлением своей деятельности, за исключением случаев, представляющих угрозу национальной безопасности. Также что если свидетель не явился на заслушивание, он может дать свои показания в письменной форме, но с обязательной фиксацией каждой страницы непосредственно своей подписью. Вся информация поданная свидетелем в письменной форме обязательно должна быть подтверждена подписью должностного лица, принявшим его и регистрацией даты подписания. Согласно АПК переводчиком может быть также лицо, свободно владеющее техникой общения с глухими, немыми, глухонемыми. [3]

АПК предусматривает отдельные производства: по административным делам о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, в республиканском референдуме; по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя. [3]

Решения суда, которые не вступили в законную силу могут быть обжалованы сторонами административного процесса в апелляционном

порядке, если же будет подана апелляционная жалоба в течении 2 месяцев со дня вынесения решения в окончательной форме.

Апелляционное ходатайство прокурора может быть подано в течение 2 месяцев со дня вынесения решения в окончательной форме по административным делам. Частная жалоба, ходатайство прокурора на определение суда первой инстанции подаются в течение 10 рабочих дней со дня изготовления определения в окончательной форме.

Апелляционные жалоба, ходатайство прокурора по административным делам об оспаривании решений, заключений, предписаний уполномоченного органа по итогам проверки проведения государственных закупок и действий (бездействия) судебных исполнителей могут быть поданы в течение 10 рабочих дней со дня вынесения решения. [3]

Апелляционные жалобы участников административного процесса, ходатайство прокурора на судебные акты судов первой инстанции могут быть рассмотрены областными либо приравненными к ним судами. В суде на стадии апелляции административное дело может быть рассмотрено и разрешиться в разумные сроки, но не более трех месяцев со дня, когда оно поступило в суд. В случае же если административное дело особой сложности данный срок может быть продлен мотивированным определением суда на разумный срок, но не более чем на три месяца. Вступление в силу постановления суда апелляционной инстанции наступает по истечении кассационного срока обжалования. Остальные же определения суда апелляционной инстанции, которые не дают возможность дальнейшего движения административного дела, обжалуются в кассационном порядке.

Как было указано выше, АППК предусматривает досудебный порядок обжалования решения или действия. На этой стадии прокуратура отнесена к категории органов, рассматривающих жалобы.

Восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан и юридических лиц - основная задача органов прокуратуры.

При этом сотрудниками прокуратуры рассмотрение жалоб осуществляется в соответствии с Законом РК «О прокуратуре».

Сейчас прокуроры, не подменяя функции иных государственных органов, рассматривают жалобы: «лиц, неспособных самостоятельно себя защитить. Это дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети с ограниченными возможностями, дети, находящиеся в специальных организациях образования; лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными; иные лица, не способные самостоятельно осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов». [8]

Во всех других случаях граждане имеют правовую возможность самостоятельно или через представителей защищать свои законные интересы в вышестоящих уполномоченных органах либо в суде.

Согласно АППК, прокурор вправе обратиться с иском в суд для восстановления нарушенных прав и защиты интересов: лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту; лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан. [8]

Прокурор также может подать иск в случае отклонения органом или должностным лицом протеста на противоречащий закону административный акт или действие.

По мнению Жакиялина А.Ж. в отличие от Гражданского процессуального кодекса, предусматривающего участие прокурора по спорам, затрагивающим интересы государства, АППК их более конкретизировал.

По АППК прокурор участвует и дает заключение по налоговым, таможенным, бюджетным, земельным, экологическим спорам, а также по делам о защите избирательных прав и при обжаловании действий государственного судебного исполнителя (*при взыскании с государства и в пользу государства*).

Также по делам, когда административный акт может ограничить права, свободы и законные интересы лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно себя защитить, или неограниченного круга лиц.

Прокурор вправе приносить апелляционные, кассационные ходатайства на не вступившие в законную силу судебные акты и кассационные протесты, на вступившие в силу решения судов по вышеуказанным категориям дел. Указанные полномочия прокурора полностью соответствуют Конституции и Закону РК «О прокуратуре». [9]

Согласно Рекомендации Комитета министров о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, «действия, обязанности и полномочия прокуроров должны быть в любых случаях в соответствии с законом и иметь четкие определения, дабы избежать какой-либо двусмысленности. Прокуроры должны исполнять/осуществлять свои обязанности в соответствии с принципами законности, объективности, справедливости и беспристрастности». [10]

Однако, по мнению Венецианской комиссии «роль прокурора в соответствии с АППК заключается в основном в защите прав уязвимых лиц, а также при необходимости в предотвращении непоправимых последствий для жизни и здоровья людей и безопасность Казахстана. Это довольно расплывчатое определение роли прокурора, поскольку в АППК не говорится о том, когда именно может возникнуть такая необходимость (*то есть необратимые последствия для жизни, здоровья и безопасности*). Как уже упоминалось, в Рекомендации Комитета министров говорится о необходимости четко определить обязанности и полномочия прокурора. Более того, по-прежнему вызывает сомнения вопрос о том, насколько это подходящая роль для прокурора, и не создает ли это конфликта интересов, как указано в отчете Венецианской комиссии за 2010 год». [10]

Венецианская комиссия заострила свое внимание на участие прокурора за рамками уголовного судопроизводства в Республике Казахстан и в своем

заклучении заявила, что их «полномочия по защите интересов отдельных лиц частично напоминают роль омбудсмена». [11] Кроме того, Венецианская комиссия, несмотря на то, что определение компетенции является независимым правом государства, «роль прокурора должна быть ограничена судебным преследованием за уголовные преступления и общей ролью в защите общественных интересов через систему уголовного правосудия, а для выполнения любых других функций должны быть созданы отдельные, надлежащим образом расположенные и эффективные органы». [12]

Согласно рекомендациям, изложенным в Концепции реализации АППК, разработанная Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с Всемирным банком и международными экспертами после принятия АППК, заявляется о необходимости исключить участие прокурора из состава участников административного судопроизводства, так как его участие не вписывается с принципами судебной защиты исключительно субъективных публичных прав. [13]

В принятом АППК нет понятия административного процесса, так часто встречающегося по тексту.

Административный процесс – основан на законе и в рамках правовых отношений деятельность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также присутствующих в ней органов и лиц, осуществляемая в порядке административно-процессуального права и осуществляемая в рамках реального разрешения дела в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

В структуру административного процесса входят управленческие процессуальные отношения, возникающие между участниками процесса. По другому, это совершаемые в определенной последовательности действия участника административного права, который осуществляет свои функции в сфере управления.

Основные особенности, характерные для административного процесса:

1) процесс, как способ осуществления власти имеет непосредственную связь с государством. Во главе заложена деятельность уполномоченных государственных органов, однако участниками являются и другие стороны;

2) административный процесс является юридическим, где основным назначением является в реализации материальных норм различных отраслей права;

3) процесс разрешает определенные управленческие дела;

4) для достижения результата применяется порядок права и является юридически результативной деятельностью;

5) результат закрепления деятельности как окончательных так и промежуточных в процессуальных документах является обязательной ее фиксацией;

б) процесс необходимо обязательно процессуально регламентировать.

Административный процесс не занимается управленческой деятельностью, несмотря на одинаковую сферу реализации действий субъектов. Так например управленческая деятельность может осуществляться как в правовых, так и в не правовых формах. Административный процесс включает в себя правовое поле, осуществляет юридическую деятельность, влекущих правовые последствия и в соответствии с правовыми нормами.

Общественные отношения относятся к объектам административного процесса, регулируются разнообразными отраслями права, такими как административного, трудового, финансового, гражданского и другими, исключение составляет уголовное, в случае же если они находятся в сфере правоотношений органов государственного управления, то исполнительной власти. Административный процесс включает в себя административные производства и разрешает конкретные дела, вне зависимости от того, к какой отрасли права относятся эти общественные отношения, регулируемые правом.

Если рассмотреть мнения ученых, касательно понятий административного процесса, то интересна позиция Салищевой Н.Г. «Административный процесс по ее мнению, есть форма жизни административной юрисдикции, под административным процессом в юридическом смысле ею понимается «не сама юрисдикционная деятельность а порядок (способы и формы) ее осуществления». [14]

Однако административный процесс не ограничивается сферой административного права и не отождествляется с гражданским или уголовным процессом.

Как писал в своих трудах Лория В.А. «под административным процессом понимается рассмотрение во всех организациях, учреждениях и предприятиях дел, возникающих в сфере государственного управления, а также применения к ним норм материального права и ряда других отраслей». [15]

По мнению нескольких ученых «для административного процесса представляет интерес управленческий процесс, в котором зафиксирована государственная управляющая воля». [16]

Под административным процессом Лунев А.Е. понимал «порядок деятельности всех органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, а также применение норм материального административного права». [17] Данную позицию разделяли Ямпольская Ц.А. и А.П. Коренев.

По мнению Бахраха Д.Н. «особенностью административного процесса является то, что он регулирует не только юрисдикционную деятельность то есть деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер но и деятельность по реализации регулятивных норм деятельность, так сказать положительного характера». [18]

В совокупности нормы, устанавливающие порядок реализации регулятивных материальных норм административного права, составляют институт административно-процедурного процесса.

Сам административно-процедурный процесс может быть определен как деятельность уполномоченных органов государственного управления по реализации регулятивных норм административного права, урегулированная административно-процессуальными нормами.

Если обратить внимание на исследование ученых, таких как Хабриева Т.Я., Тихомирова Ю.А., Ноздрачева А.Ф., Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А., Цирина А.М., Калмыкова А.В., Лукьянова В.Ю., Зырянова С.М., Одинцова А.В., которые разрабатывают концепции развития административного [19] и административно-процессуального законодательства, [20] Сухарева Н.В. и Кузнецова В.И., все они связывают трансформацию административного права и административного законодательства с происходящими изменениями в системе организации и функционирования самого государства, с повышением значимости государственных органов и, следовательно, органов исполнительной власти в жизнедеятельности общества.

Среди важнейших целей концепции развития административного законодательства специалисты называют следующие: кодифицировать нормы административного права (*законодательные акты либо кодексы*); установление статусов субъектов административного права (*компетенция, ответственность, взаимоотношения*); развитие административно-процессуального и процедурного законодательства с целью противодействия бюрократизму; определение роли, значения и развитие содержания технических регламентов, стандартов, нормативов, разрешений, соглашений о государственно-частном партнерстве; устранение противоречий и дублирований в системе административно-правового регулирования, ликвидация пробелов в механизме правовой регламентации. [21]

С теоретической точки зрения, по мнению Старилова Ю.Н., «указанные цели анализируемой концепции развития административного законодательства можно объединить лишь одной - кодификация административного законодательства, т.е. посредством кодификационных мероприятий достигаются, как правило, и остальные цели реформаторских

преобразовании: и уточнение административно-правового статуса участников управленческих отношений и развитие законодательства об административных процедурах, и разработка закона об административных договорах, и устранение противоречий и пробелов в правовом регулировании». [22]

В заключении отметим, принятие АППК предусматривает «активное вовлечение общества в процессы администрации государства не только в качестве субъекта подчинения, но и как обладающего одинаковыми правами партнера, обладающего комплексом инструментов права с целью реализации своих прав и свобод, в том числе процедур принуждения в отношении органов государства». [23]

1.2. Административное процессуальное законодательство зарубежных стран. Сравнительно-правовой анализ судебного разбирательства.

На протяжении многих лет вопрос о внедрении административной юстиции в Республике Казахстан на правительственном уровне обсуждался государственными органами, неправительственными и международными организациями, учеными-правоведами и другими заинтересованными сообществами.

В настоящее время система административной юстиции успешно функционирует в Германии, Франции, Великобритании, России, Кыргызстане, Азербайджане и во многих других странах.

Если рассмотреть исторически, то развитие административной юстиции и ее зачатки зарождения, то ничего общего не имеет с административно-деликтным правом. Как отмечал ученый С. Корф: «Административная юстиция явилась одной из тех гарантий, которые созданы были историей XIX века в обеспечение гражданину его прав и свободы». [24]

В полномочиях административных судов непродолжительное время во Франции, как основательницы административной юстиции, за исключением административных исков, относились проступки физических лиц уголовного и дисциплинарного характера, которые нарушали правила в сфере путей сообщений, таких как железные дороги, морские порты телеграфные линии и т.д.

По мнению С. Корф: «по своему составу они практически не принадлежат к вопросам административной юстиции, здесь составляются полицией факты нарушений »; и рассматривал это как «исторический пережиток тех времен, когда целью существования административной юстиции считалась исключительно защита самостоятельности администрации». [24]

Международный опыт зарубежных стран в табличной форме

№	Страны	Наименование судов	Сроки введения
1.	Германия	Административный суд	Закон «Положение об административных судах» опубликован 29 марта 1991 года
2.	Франция	Административные трибуналы, апелляционные административные суды	Административные суды были учреждены Декретом от 30 сентября 1953 года № 53-934 «О реформе системы административной юстиции» Ордонанс, законодательная часть Кодекса административного правосудия. Принята 4 мая 2000 года. Вступила в силу с 1 января 2001 года.
3.	Австрия	Административный суд	Закон Австрии «Об общих положениях административных

			производств», вступивший в силу с 1 февраля 1991 года.
4.	Польша	Административный суд	Кодекс административного производства от 1960 года, также законы «Об устройстве административных судов» от 25.07.2002 года и «Об административном производстве в административных судах» от 30.08.2002 года.
5.	Швеция	Административные окружные суды	Закон об административном процессе 1986 года. Закон о производстве в административных судах 1971 года.
6.	Литва	Административный суд	Принят 14 января 1999 года. Введен в действие с 1 мая 1999 года. Реформа по судам завершена через 12 лет в 2011 году.
7.	Латвия	Административный суд	Принят 25 октября 2001 года. Вступил в силу 1 февраля 2004 года.
8.	Эстония	Административный суд	Принят 27 января 2011 года. Вступил в силу 1 января 2012 года.
9.	Азербайджан	Административный суд	Утвержден 30 июня 2009 года. Введен в силу с 1 сентября 2010 года.

10.	Узбекистан	Административный суд +дела КоАП	Принят 25 января 2018 года. Введен в действие с 1 апреля 2018 года.
11.	Украина	Административный суд	Принят 6 июля 2005 года. Вступило в силу с 1 сентября 2005 года.
12.	Армения	Административный суд	Принят 28 ноября 2007 года. Вступил в силу с 1 января 2008 года.
13.	Грузия	Специализированные суды общей юрисдикции	Принят 23 июля 1999 года. Введен в действие с 1 января 2000 года.
14.	Молдова	Суд общей юрисдикции	Принят 19 июля 2018 года. Вступил в силу с 1 апреля 2019 года.
15.	Российская Федерация	Суд общей юрисдикции	Принят 8 марта 2015 года. Введен в действие 15 сентября 2015 года.
16.	Кыргызстан	Межрайонные суды	Подписан 25 января 2017 года. Введен в действие с 1 июля 2017 года.

В Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 года (*далее – КАС РФ*) функционал суда, как и возможности судьи позволяют в исключительных случаях выходить за рамки искового заявления. [25]

На основании части 1 статьи 178 КАС РФ, суд может выйти за пределы заявленных требований (*предмета административного искового заявления или приведенных административным истцом оснований и доводов*) в случаях, предусмотренных КАС РФ.

В силу пункта 3 статьи 62 КАС РФ обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов, решений, действий (*бездействия*), соответственно принятых или совершенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностными лицами, государственными или муниципальными служащими, а также по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. [25]

Таким примером служит, установленное пунктом 74 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2015 года № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства», право суда, поскольку суд не связан основаниями и доводами требований об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя, установить обстоятельства, свидетельствующие о необходимости уменьшить размер исполнительского сбора, освободить должника от его взыскания на основании исследованных в судебном заседании доказательств, даже если стороны на данные обстоятельства не ссылались. Помимо этого, ссылаясь на статью 62 КАС РФ в постановлении Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» от 30 июня 2015 № 28, Верховный суд Российской Федерации, разъяснил, что в случае возникновения у суда сомнений в обоснованности доводов заявителя (административного истца) эти

обстоятельства выносятся на обсуждение, даже если заинтересованное лицо (*административный ответчик*) на них не ссылалось. [26]

В Кыргызской Республике 1 июля 2017 года был подписан Административно-процессуальный кодекс, который регулирует вопросы судопроизводства по спорам, вытекающим из публично-правовых отношений. [27]

В порядке административного судопроизводства рассматриваются дела о признании недействительным административного акта или действия административного органа полностью либо в части; об обязанности административного органа не принимать административный акт, обременяющий истца, или не совершать иного действия; об обязанности административного органа принять административный акт или совершить определенные действия; о признании недействительным подзаконного нормативного правового акта административного органа или представительного органа местного самоуправления; о признании незаконным утратившего силу административного акта административного органа.

Не в компетенции порядка административного судопроизводства дела о признании недействительными полностью либо в части постановлений государственных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (*о проступках*); о действиях либо бездействиях правоохранительных органов, происходящих из правоотношений в сфере уголовного процесса; о решениях, действиях либо бездействиях судебных исполнителей при исполнении исполнительных документов. [27]

Как отмечает Акматов А.Д. «традиционно в административном законодательстве Кыргызстана наименее разработанной частью является процессуальная часть. Согласно статьи 82 Конституции Кыргызской Республики административное судопроизводство относится к одной из форм судопроизводства. При этом действующее законодательство Кыргызской

Республики не имеет отдельных нормативно-правовых актов, регулирующих судопроизводство по административным делам в полном объеме как это присутствует в конституционном, уголовном, гражданском процессе». [28]

Необходимо отметить, что с данными проблемами также сталкивается и российская административная практика. По мнению российского ученого О.В. Панковой, «наибольшие сложности которые здесь возникают связаны с реализацией процессуальных положений раздела IV КоАП РФ, в котором явно не хватает судопроизводственных механизмов разрешения административно- деликтных дел, в том числе присущих именно правосудию процессуальных норм, регулирующих такие вопросы, как порядок в судебном заседании, ведение протокола рассмотрения дела соблюдение тайны совещательной комнаты порядок оглашения судебного постановления и т.п.». [29]

В настоящее время для Кыргызской Республики, также как и для Республики Казахстан, одним из важных вопросов административной реформы стоит вопрос введения института административного судопроизводства как составной части административного права «вызывает постоянные споры на практике и двусмысленности в теории». [28]

Унификация законодательства в области административных правоотношений позволяет на определенном этапе прийти к определенному кодифицированному нормативному правовому акту, регулиющему судопроизводство по административным делам.

Отдельно отметим, что Кыргызская Республика является первой центрально азиатской страной, принявшей соответствующий закон, который вступил в силу 1 июля 2017 года, призванный регулировать вопросы судопроизводства по спорам, вытекающим из публично-правовых отношений.

В Киргизии с введением АПК административные дела относятся к отдельному самостоятельному виду судебных дел, где процедура полностью выведена из гражданского процесса. В кодексе в понятийном аппарате

появились такие понятия как «административный иск» вместо «исковое заявление», стороны переименовали в «административный истец» и «административный ответчик». [27]

Изменился и состав субъектов административного процесса. В новом кодексе сторонами административного процесса являются субъект публичной власти, а с другой частное лицо. Такой субъектный состав административного процесса объясняется спецификой рассматриваемых дел.

То есть в порядке административного судопроизводства рассматриваются дела: о признании недействительным административного акта или действия административного органа полностью либо в части; об обязанности административного органа не принимать административный акт, обременяющий истца, или не совершать иного действия; об обязанности административного органа принять административный акт или совершить определенные действия; о признании недействительным подзаконного нормативного правового акта административного органа или представительного органа местного самоуправления; о признании незаконным утратившего силу административного акта административного органа. [27]

Следует отметить, что административные дела является таковыми только в том случае, когда государственный или муниципальный орган выступает в качестве субъекта публичной власти. Исключение составляют, когда государственный или муниципальный орган выступает стороной спора, вытекающего из соглашений о государственных закупках и государственно-частного партнерства. В таких спорах эти органы выступают в качестве субъектов экономических правоотношений, соответственно эти споры рассматриваются в порядке гражданского процесса по экономическим делам на началах принципа равенства и состязательности сторон.

Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (далее – АПК АР) утвержден Законом Азербайджанской Республики от 30 июня 2009 года, введен в действие с 1 сентября 2010 года.

Иски, рассматриваемые в порядке административного судопроизводства в АПК АР: об оспаривании административного акта; о принуждении; об исполнении обязательства; о воздержании от совершения определенных действий; об установлении или признании; о соответствии закону; по имущественным требованиям; против муниципалитетов; по надзору за финансовыми рынками в соответствии с Законом Азербайджанской Республики «О банках». [30]

Следующие принципы АПК Азербайджанской Республики: независимости судей; равенства перед законом и судом; исследования обстоятельств дела, обязанность суда оказывать содействие, обязанность по доказыванию; противоречия и диспозитивности; устности судебного рассмотрения; гласности судебного рассмотрения.

Участниками административного судопроизводства являются физические или юридические лица, государственные органы или муниципалитеты. [30]

Административно-процессуальный закон Латвийской Республики.

Согласно статье 4 закреплены одиннадцать принципов административного процесса, такие как: соблюдения прав лица, принцип равноправия, законности, разумного применения норм права, запрещения произвола, правового доверия, оговорки закона, демократического строя, соразмерности, приоритета закона, процессуальной справедливости. [31]

Сторонами процесса являются лицо, которое подало заявление, организация, в делопроизводстве которого находится административное дело, адресат, третье лицо, субъект права, который имеет право быть защитником прав и правовых интересов лица, заявитель, ответчик и представитель.

Статья 27 гласит, что адресатом является лицо, в отношении которого издан административный акт или осуществлено *(будет осуществлено)* фактическое действие. Данное понятие в казахстанском законодательстве отсутствует. [31]

Суд отказывает в принятии к рассмотрению ходатайства о приостановлении действия административного акта, если ходатайство подано в отношении административного акта, действие которого приостановлено на основании закона с момента подачи заявления в суд. На такое определение можно подать частную жалобу. [31]

Если за ходатайство о приостановлении или восстановлении действия административного акта или фактического действия не уплачена денежная гарантия, а также, если ходатайство не мотивировано, не подписано, к нему не приложены документы, подтверждающие уполномочивание, или оно не отвечает требованиям Закона о государственном языке, суд (*судья*) оставляет ходатайство без движения в соответствии с порядком, установленным для оставления без движения заявления (*статья 192*). Сроки, установленные для суда (*судьи*) в статье 185 Закона для рассмотрения ходатайства, считаются со дня устранения недостатков.

Суд прекращает судопроизводство о приостановлении действия административного акта, если он принял к рассмотрению ходатайство о приостановлении действия соответствующего административного акта и действие этого акта приостановлено на основании закона с момента подачи заявления в суд. На такое определение можно подать частную жалобу.

При подготовке дела к судебному разбирательству судья исполняет следующие процессуальные действия:

- 1) решает вопрос о приглашении в дело третьих лиц или о необходимости обязать третьи лица назначить для представления своих интересов одного общего представителя;
- 2) решает вопрос об обеспечении доказательств;
- 3) решает вопрос о направлении судебных поручений другим судам;
- 4) решает вопрос о привлечении структуры, упомянутой в статье 30 Закона;
- 5) решает вопрос о вызове свидетелей в судебное заседание;
- 6) решает вопрос о назначении экспертизы по делу;

7) истребует письменные и вещественные доказательства в порядке, установленном Законом;

8) решает вопрос о том, не подлежит ли дело рассмотрению в устном процессе;

9) устанавливает ответчика или решает вопрос о его замене, если в заявлении ответчик не указан или указан неправильно;

10) решает вопрос о наложении на ответчика обязанности подать документы и доказательства, приложенные к своим объяснениям, с копиями, соответствующими количеству заявителей и третьих лиц в деле;

11) исполняет другие необходимые процессуальные действия. [31]

В Латвии, после принятия Административно-процессуального закона в 2004 году было большое количество жалоб и исков, но по истечении пяти лет по информации эксперта GIZ - представителя Латвии объем подачи исков в административные суды сократился на 30-40%, так как административные органы обеспечили качественное рассмотрение обращений лиц, тем самым повысив доверие общества к публичной власти. [32]

Административно-процессуальный кодекс Германии (*полное наименование Закон «Положение об административных судах»*) принятый 29 марта 1991 года.

Судами административной подсудности являются: административные суды и один высший административный суд в каждой земле, на уровне федерации — Федеральный административный суд с местонахождением в городе Лейпциг. Общее количество 52 административных судов. [33]

В состав Федерального административного суда входят председатель суда, председательствующие судьи и иные судьи в необходимом количестве в количестве 13 человек. В Федеральном административном суде создаются сенаты. Сенаты Федерального административного суда рассматривают дела в составе пяти судей; при вынесении определения вне устного разбирательства участвуют трое судей. Судьи назначаются пожизненно и не должны быть моложе тридцати пяти лет.

Все публично-правовые споры, не относящиеся к области конституционного права, рассматриваются в судах административной подсудности, за исключением тех случаев, когда в соответствии с федеральным законом рассмотрение споров передано в компетенцию другого суда. Публично-правовые споры, подпадающие под действие законодательства земли, могут быть переданы на рассмотрение другого суда также и в соответствии с законодательством земли.

Федеральный административный суд выносит решения в первой и последней инстанции: по публично-правовым спорам, не относящимся к области конституционного права, между федерацией и землями, а также между различными землями, по искам в отношении вынесенных Министром внутренних дел запретов на объединения и в отношении принятых им распоряжений в соответствии с Законом о регулировании права публичных объединений, по делам касательно распоряжений о высылке в соответствии с Законом о пребывании, трудовой деятельности и интеграции иностранцев на территории Федеративной Республики Германия, по искам, основанным на процессах из сферы деятельности Федеральной службы разведки, по всем делам, касающимся процедур утверждения и разрешения планов для объектов, названных в Общем законе о железных дорогах, Законе о федеральных автомагистралях, Законе о федеральных водных путях, Законе о расширении и модернизации линий электропередачи, Законе о плане для федеральных потребностей или Законе о регулировании планирования строительства дорог на магнитной подвеске. [33]

Рассмотрение споров, которые касаются недвижимого имущества либо относящихся к местному праву или правоотношению, подсудно только тому административному суду, в округе которого находится данное имущество либо данный населенный пункт.

По искам к федерации в областях, входящих в компетенцию дипломатических и консульских иностранных представительств Федеративной Республики Германия за рубежом, компетентным является тот

административный суд, в округе которого находится резиденция Федерального правительства.

Конкретизировал типичные публично-правовые споры в своей научной статье на тему «Административная подсудность в Германии» судья города Берлин Йорк Пуделька. [33]

1. Типичной публично-правовой задачей государства является право налогообложения, т.е. взимание налогов, сборов и пошлин. Только государство, обладая верховной властью, имеет право принудительно собирать налоги.

2. Таким образом, если гражданин получает от администрации города извещение, согласно которому он должен уплатить за ремонт проходящей перед его домом городской улицы свою долю в размере 2 тысяч евро и если он с этим не согласен, то против этого извещения, являющегося административным актом, он может подать иск в административный суд.

3. Типичными публично-правовыми являются и споры в области полицейского права. Здесь государство и гражданин находятся в отношениях субординации, т.е. в отношениях власти и подчинения.

4. Кроме того, типично публично-правовыми являются споры в области права проведения собраний.

5. Значительная часть споров, рассматриваемых административными судами, касается права иностранцев и права предоставления политического убежища.

6. Типичными публично-правовыми спорами являются вопросы в области строительного права.

7. Нормы и правила дорожного движения - еще одна сфера, в которой гражданин вступает с государством в отношения субординации.

8. Право содержания ресторанов и гостиниц

9. Решения экзаменационных комиссий

10. Споры в области чиновничьего права.

11. К компетенции административных судов относятся также те случаи, когда гражданин или объединения хотят воспользоваться публичными заведениями, принадлежащими государству.

12. Предоставление дотаций: решение о дотации определенному лицу является публично-правовым, так как государство выступает как носитель государственной власти. Конкретная процедура (*выплата, условия предоставления ссуды и т.д.*) зависит тогда от оформления правоотношения.

13. Меры противодействия загрязнению окружающей среды в результате деятельности публично-правовых организаций тоже относятся к компетенции административных судов».

Этот список можно продолжать сколько угодно долго. Но наиболее важные группы случаев из практики административных судов названы. [33]

Подготовительные документы и приложения к ним, подлежащие подаче в письменной форме ходатайства и заявления участников судопроизводства, а также подлежащие подаче в письменной форме справки, показания, экспертные заключения, переводы и заявления третьих лиц могут быть поданы в суд как электронный документ в формате пригодном для их обработки судом и скреплен квалифицированной электронной подписью ответственного лица и отправлен по безопасному каналу передачи.

Иск предъявляется в суд в письменной форме. В административный суд он может быть предъявлен также и путем его устного изложения для занесения в протокол секретарем суда.

Участники в течение одного месяца с момента доставки судебного постановления могут: подать апелляцию, если она была допущена; ходатайствовать о допущении апелляции или устного разбирательства; при использовании обоих видов обжалования проводится устное разбирательство; подать ревизионную жалобу, если она была допущена; подать жалобу на отказ в допущении ревизии либо ходатайствовать о проведении устного разбирательства, если ревизионная жалоба не была допущена; при использовании обоих видов обжалования проводится устное

разбирательство; ходатайствовать о проведении устного разбирательства, если отсутствует средство обжалования.

Суд выносит решение по своему свободному убеждению, полученному из окончательного результата судопроизводства. В судебном решении должны быть указаны причины, послужившие основанием для такого судебного убеждения.

Новый АППК РК разработан по модели ФРГ, но не в той чистой форме, которая функционирует непосредственно в Германии, она чуть изменена под наши правовые реалии.

Административно-процессуальный кодекс Грузии введен в действие с 1 января 2000 года. [34] Кодексом определяются процессуальные правила рассмотрения и разрешения административных дел общими судами Грузии.

Предметом административного спора в судах могут являться: соответствие административно-правового акта законодательству Грузии; заключение, исполнение или прекращение административного договора; обязательство административного органа по возмещению вреда, изданию административно-правового акта или осуществлению какого-либо иного действия; признание акта ничтожным, установление наличия и отсутствия права или правоотношения.

Судья на основании ходатайства контролирующего органа принимает решение в течение 72 часов после подачи ходатайства и рассматривает ходатайство контролирующего органа единолично. Судья правомочен рассмотреть ходатайство контролирующего органа без устного слушания, о чем не позднее чем в течение 24 часов после получения ходатайства уведомляет предпринимателя или его представителя, проверки деятельности которого требует контролирующий орган, и направляет ему соответствующие материалы. [34]

Суд правомочен на основании письменного требования сторон рассмотреть и разрешить административное дело в отсутствие сторон.

Кассационная жалоба допускается Верховным Судом Грузии, если дело имеет значение для развития права и формирования единообразной судебной практики; решение апелляционного суда отличается от существовавшей до тех пор практики Верховного Суда Грузии по делам данной категории; дело рассмотрено апелляционным судом со значительными процессуальными нарушениями и существует предположение, что они могли существенно повлиять на результаты рассмотрения дела. [34]

Изучив и рассмотрев законодательство зарубежных стран, заметили интересный факт. Компетенция прокурора закреплена только в АППК Республики Казахстан и в АПК Кыргызской Республики.

Согласно статье 31 АППК РК, Генеральный прокурор осуществляет «Высший надзор за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, по административным делам от имени государства».

Согласно пункту 2 статьи 8 в сочетании с пунктом 3 статьи 31, «прокурор может подавать иски в административные суды для восстановления прав и защиты интересов лиц, которые в силу физических, психических и иных обстоятельств не могут самостоятельно осуществлять их защиту, или отдельных лиц, общества и государства, если это необходимо для предотвращения необратимых последствий для жизни, здоровья людей либо безопасности Республики Казахстан».

В статье 42 АПК КР «прокурор вправе обратиться в суд с административным иском в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц, а также в других случаях, предусмотренных законами. Административный иск в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подан прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд». [27]

Прокурор, обратившийся с административным иском, пользуется всеми процессуальными правами и выполняет все процессуальные обязанности истца, кроме права на заключение мирового соглашения. В случае отказа прокурора поддерживать требование, предъявленное в защиту интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявят об отказе от иска. При отказе истца от иска, заявленного прокурором, за исключением иска, предъявленного в защиту недееспособного гражданина, суд прекращает производство по делу, если это действие не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц. Прокурор вправе вступить в дело на любой стадии административного процесса, если этого требует защита прав и охраняемых законом интересов гражданина или государства, и дает заключение по административному делу. Прокурор не дает заключение по делу, если административное дело возбуждено на основании его административного иска. [27]

В остальных же АПК зарубежных стран прокурор не входит в круг участников административного судопроизводства.

ГЛАВА II. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА. ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУДЕБНОГО НАДЗОРА.

2.1. Состояние правоприменительной практики административного судопроизводства по результатам реализации первого года введения в действие Административного процедурно-процессуального кодекса.

Новый АППК вступил в действие с 1 июля 2021 года. Указом Президента Республики Казахстан от 26 января 2021 года № 500 в столице, областях и городах республиканского значения образованы специализированные межрайонные административные суды. [35]

Главной миссией АППК обозначены защита людей и бизнес от злоупотреблений чиновников и оказание реальной помощи гражданам в правоотношениях с государственными органами.

В связи с принятием АППК созданы 21 административный суд. В областных и приравненных к ним судах, Верховном Суде созданы судебные коллегии по административным делам. (17 коллегий в областных судах, 1 коллегия в ВС). Количество судей 179 единиц. [36]

Ранее в декабре 2020 года на заседании Совета рассматривался вопрос «О даче согласия на образование новых административных судов». В январе 2021 года установлена штатная численность судов путем внесения изменений в штатную численность судов страны. После этого объявлен конкурс на новые судебские должности. [37]

В целях обеспечения качественного отбора по вновь создаваемые суды Советом выработаны предложения по порядку, критериям, механизмам отбора и оценки претендентов. При проведении отбора на должности судей новых административных судов наряду со стандартными показателями (для судей: наличие отмен, изменений, дисциплинарных взысканий и другое; для кандидатов: результаты эссе, кейсов, опыт работы и другое) дополнительно оценивать следующее:

1) знание кандидатами норм АППК (оценивается посредством компьютерного тестирования);

2) умение кандидата в роли активного судьи оказать содействие гражданам, в том числе при сборе дополнительных доказательств и материалов (оценивается посредством кейсовых задач);

3) способность кандидатов к обучению и стремление к самообразованию, так как судьи новых судов будут периодически проходить обучение и тренинги (оценивается посредством интервью по компетенциям).

С внедрением вышеуказанных трех критериев, отбор кандидатов в административные суды выглядят следующим образом:

- Изучение документов участников конкурса на соответствие установленным законодательством требованиям.

- Оценка кандидатов по оцифрованным и дифференцированным критериям.

- Компьютерное тестирование в Центре тестирования при Агентстве РК по делам государственной службы (далее - АДГС) на знание норм АППК. Для этого Советом подготовлены соответствующие тестовые задания. В компьютерном тестировании участвуют как действующие судьи, так и кандидаты. Лица, не сумевшие преодолеть установленные пороги по знанию нового законодательства, не должны допускаться к следующим этапам.

- Решение специальных кейсовых задач. К примеру, согласно кейсовой задачи кандидату необходимо на основе представленных материалов принять решение. При этом, в материалах будут отсутствовать некоторые сведения либо присутствовать формальные ошибки. Кандидату необходимо будет определить недостающие сведения для принятия правильного решения и выявить имеющиеся ошибки.

- Большое количество не выявленных претендентом недостатков будет свидетельствовать о его неготовности к активной роли судьи, который должен для принятия правильного решения, в случае необходимости, требовать дополнительные материалы и сведения. Таким образом, можно на

практике оценить наличие/отсутствие у кандидата навыков активного судьи, а также знание им тонкостей судопроизводства.

- Интервьюирование кандидатов по компетенциям, в том числе по саморазвитию. Данная компетенция уже предусмотрена разработанной Единой рамкой компетенций судей. Таким образом, возможно проводить интервью по 5 компетенциям из 9 (*принятие решений, эффективная коммуникация, системное мышление, саморазвитие, для претендентов на должности председателей дополнительно организация работы подчиненных*).

- Рассмотрение кандидатов Конкурсной комиссией.
- Рассмотрение кандидатов на заседании Совета.

При этом компьютерное тестирование и решение кейсовых задач возможно осуществить в виде дополнительной оценки по аналогии с дополнительной оценкой кандидатов в судьи Верховного Суда. Проведение дополнительной оценки увеличит сроки проведения конкурсов до 10 рабочих дней (*2 недели*). В случае разделения Конкурсной комиссии, проводящей интервью, на 2 группы по 5 человек сроки проведения интервьюирования не изменятся и в среднем будут составлять 10 рабочих дней (*в настоящее время каждого кандидата одновременно слушают и оценивают 10 постоянных членов Совета*).

В четвертом квартале 2021 года Аппаратом ВС было проведено следующее: разработаны вопросы тестирования по АППК; разработаны кейсовые задачи, направленные на умение кандидата выступить в роли активного судьи; для членов Совета организован семинар по проведению интервью по компетенциям.

Кандидаты в новые административные суды должны обладать особым образом мышления. Они должны быть ориентированы на главный принцип административного судопроизводства.

В соответствии с Конституционным законом Председатель Верховного Суда вправе внести на рассмотрение Совета представление о назначении судей во внеконкурсном порядке в связи с реорганизацией судов.

На первом этапе создания новых судов применим этот метод, так как отбор судей будет вестись за счет внутренних штатных единиц.

В этой связи, производится отбор из числа судей первой и апелляционной инстанции, прошедших обучение по рассмотрению публично-правовых споров, а также дел в порядке Главы 29 ГПК (*производство по делам об оспаривании решений и действий органов госвласти, местного самоуправления, общественных должностных лиц и госслужащих*), земельных, налоговых, таможенных, жилищных споров.

Кроме того, Верховный Суд предложил предусмотреть в течение переходного периода внедрения административной юстиции назначение судьи из одного административного суда в другой без конкурса (этот метод ранее применялся при образовании следственных судов).

На оставшиеся судейские должности проведен конкурс, в ходе которого принимается во внимание наличие у претендентов:

- 1) стажа работы в исполнительной власти особенно в структурах разрешительно-уведомительного характера, органах досудебного производства, в административных органах;
- 2) научных публикаций по теме «административная юстиция» за последние 5 лет;
- 3) знание опыта международных стран;
- 4) коммуникативных навыков, умения оказать содействие истцу, высказать предварительное мнение по делу;

Генеральная прокуратура сообщает, что порядок отбора кандидатов на должности судьи и требования, предъявляемые к ним, подробно регламентированы Конституционным законом и едины для всех кандидатов независимо от специализации суда. Согласно пункту 44 Регламента Совета при конкурсном отборе кандидатов на вакантные должности судей может применяться весь спектр HR-технологий и инструментов оценки, применяемых при оценке кандидатов в судьи.

При этом Генеральной прокуратурой предлагалось следующее. [37]

Новые судьи должны обладать глубокими познаниями в конкретных областях государственного управления, деятельности органов исполнительной власти и их взаимодействия с субъектами правоотношений.

Предпочтение должно отдаваться кандидатам, имеющим опыт работы в сфере контроля, надзора за деятельностью государственных органов, в защите прав граждан, предпринимателей, поскольку новая роль судьи в АППК должна дисциплинировать поведение чиновников и создавать благоприятные условия для защиты прав граждан.

Агентство по противодействию коррупции предлагало целесообразным использовать потенциал кадрового резерва, который формируется Советом.

Академия государственного управления при Президенте при отборе предлагало применять интервью по компетенциям, инструменты ассесмент-центра, а для обеспечения прозрачности отбора использовать цифровые платформы. [37]

Безусловно, новый институт административного судопроизводства преумножит уровень защиты прав граждан при разрешении споров с участием органов государственной власти, будет способствовать качественному и справедливому отправлению правосудия, прозрачности и эффективности деятельности публичной власти, а этой в конечном итоге существенно укрепит доверие населения к властным органам.

Теперь перейдем к детальному рассмотрению правоприменительной практики административного судопроизводства по результатам реализации первого года введения в действие Административного процедурно-процессуального кодекса.

Учитывая, что АППК введен в действие с 1 июля 2021 года, отсутствует возможность отражения сведений по поступившим административным делам за первое полугодие 2021 года.

I. Поступление административных исков

За второе полугодие 2021 года в административные суды республики поступило всего 14 469 административных исков, в среднем ежемесячно по

2 400 исков. В сравнении с аналогичным периодом 2020 года (12428) количество исков увеличилось на 2 040 или 14%.

В разрезе регионов данные о поступлении выглядят следующим образом:

Период (2-е полугодие)	Нур-Султан	Алматы	Алмат. обл.	Караганда	Шымкент	ВКО	Туркестан	Костанай	Ақмола	Павлодар	Жамбыл	ЗКО	Атырау	Ақтобе	СКО	Мангистау	Қызылорда	Военный суд	Итого
2020	21 12	24 88	92 8	10 25	42 7	83 0	43 3	57 3	49 3	51 0	37 9	47 1	33 5	36 0	33 0	28 7	26 0	18 7	12 42 8
2021	24 98	23 92	11 48	10 03	91 0	83 8	68 2	68 0	61 8	60 6	554	52 2	42 7	41 3	37 5	35 8	33 9	106	14 46 9

Лидерами по поступлению административных исков во 2-м полугодии 2021 года являлись: город Нур-Султан - 2 498 или 17,2%; город Алматы - 2 392 или 17%; Алматинская область – 1 148 или 7,9%; Карагандинская область – 1 003 или 6,9%. Наименьшее поступление исков наблюдалось в судах Северо-Казахстанской (375), Мангистауской (358), Кызылординской (339) областях, Военном суде (106).

Наибольший показатель отмечался по следующим категориям споров:

- об оспаривании действий (бездействия) судебных исполнителей – 4 923 (характерно для всех регионов, больше – в городах Алматы (1 062), Нур-Султан (1 058).
- земельные споры – 2 087 (больше – в Туркестанской области (289), г. Алматы (249), Алматинской области (245).
- налоговые споры – 1 300 (больше – в городах Алматы (270), Нур-Султан – 227, Карагандинской области – 109).

- в сфере государственных закупок – 1 238 (*больше – в городах Нур-Султан (243), Алматы (129), Шымкент (105)*).

По другим категориям спорам наблюдалось следующее поступление исков: прочие споры – 772; жилищные споры – 742; в сфере государственных услуг – 653; трудовые споры – 528; в правоохранительной сфере – 422; имущественные споры – 416; в сфере здравоохранения – 255; архитектурная и градостроительная деятельность – 202; пенсионные споры – 160 и т.д.

Из общего количества поступивших исков подано в отношении:

1) акимов/аппаратов акимов - 3 024 исков (21%).

Наибольшее количество исков предъявлено в Алматинской области (329), городе Алматы (320), Туркестанской области (319).

Наименьшее – в Мангистауской (62), Кызылординской (86) и Актюбинской (89) областях и в городе Нур-Султан (91).

Большее количество исков предъявлены по таким спорам:

- земельные – 1 720 (57%) - (*Туркестан – 250, Алматинская область – 205, Алматы – 160*).

- жилищные – 426 (14%) - (*Павлодар – 88, Алматы – 36, Акмола – 35, Караганда - 33*).

- госзакупки – 196 (6%) - (*Шымкент – 35, Жамбыл – 23, Алматинская область - 21*).

2) центральных государственных органов (ЦГО) и их территориальных подразделений – 5 118 исков (35%).

Наибольшее количество исков подано к следующим ЦГО и их ведомственным, структурным подразделениям:

- Министерство финансов РК - 2 420 (*Комитет государственных доходов и его тер.подразделения – 1 475; Комитет казначейства и его тер.подразделения – 433; Комитет внутреннего государственного аудита и его тер.подразделения – 425*);

- Министерство внутренних дел – 546;

- Министерство здравоохранения – 312;

- Министерство юстиции – 262;
- Министерство труда и соцзащиты населения – 236;
- Министерство промышленности и инфраструктурного развития – 205;
- Министерство сельского хозяйства – 158;
- Министерство образования и науки – 147 и др.

К центральным государственным органам предъявляются иски следующего характера: налоговые споры – 1 274; госзакупки – 939; трудовые споры – 399; жилищные споры – 248; земельные споры – 163; прочие – 405.

Приведенная статистика показывает, что гражданами производится обжалование действий (бездействий) административных органов различных сфер и отраслей.

II. *Итоги по рассмотрению административных дел*

Всего окончено судами 12 363 дела или 85% из поступивших.

Из них с вынесением решения рассмотрено 4 161 дело или 29%.

Примирение состоялось по 1 414 делам или 10%.

Возвращено исков (*без учета примирения*) - 6 125 или 42%.

Направлено по подсудности – 223 дела.

В производстве судов – 2 115 дел или 15%.

Окончено с вынесением решения

Из общего числа исков, поступивших в производство судов, 29% завершилось вынесением решений – 4 161.

Требования истцов удовлетворены по 1 381 делам, частично – 624, отказано в удовлетворении - 2 156.

Соответственно, процент удовлетворенных требований (*полностью и частично*) в пользу истца составил – 48%.

В пользу административного органа принято 52% решений.

Показатели в разрезе регионов отражены в следующей таблице:

Регион		2-е полугодие 2021 года		
			удов.	отказ
1.	Нур-Султан	603	239	364

2.	Алматы	767	354	413
3.	Алмат.обл.	220	130	90
4.	Караганда	370	162	208
5.	Шымкент	240	114	126
6.	ВКО	225	117	108
7.	Туркестан	117	66	51
8.	Костанай	215	84	131
9.	Акмола	198	80	118
10.	Павлодар	217	125	92
11.	Жамбыл	130	82	48
12.	ЗКО	188	87	101
13.	Атырау	121	76	45
14.	Актобе	128	39	89
15.	СКО	111	80	31
16.	Мангистау	141	62	79
17.	Кызылорда	132	91	41
18.	Военный суд	38	17	21
ВСЕГО		4 161	2 005	2 156

Высокий показатель по вынесенным решениям года отмечается в судах городов Алматы - 767, Нур-Султана – 603 и Карагандинской области – 370.

Наименьшее количество – в Военных судах – 38.

Решения вынесены по следующим категориям споров:

- об оспаривании решений, действий (бездействия) судебных исполнителей – 1 471;
- по земельным спорам – 562;
- по налоговым спорам – 541;
- в сфере гос. закупок – 412);
- по жилищным спорам – 297;
- в сфере государственных услуг – 143;
- по прочим спорам – 124;
- по имущественным спорам – 108;

- по трудовым спорам – 107;
- архитектурная и градостроительная деятельность – 56;
- в сфере здравоохранения – 46;
- в сфере антимонопольного законодательства – 44;
- по таможенным спорам, аудит и финансовый контроль -36;
- в сфере охраны окружающей среды – 27;
- по защите избирательных прав – 18;
- в сфере агропромышленного комплекса и сельского хозяйства, науки и образования – 12;
- по защите прав потребителя – 8;
- в сфере лицензирования – 7 и др.

В отношении местных исполнительных органов вынесено 830 решений, из них требования удовлетворены полностью и частично по 517 делам, отказано в удовлетворении - по 313. Доля удовлетворенных требований истцов (*полностью и частично*) составила 62%.

По искам к ЦГО вынесено 1 569 решений, из них иски удовлетворены полностью и частично по 694 делам или 44%. Отказано в удовлетворении по 875 делам – 56%.

Примирение по административным делам.

В силу статьи 138 АППК суд возвращает иск при мирном урегулировании спора по административным делам.

За 6 месяцев 2021 года в связи с примирением сторон возвращено 1 414 исков или 10% от общего количества поступивших исков.

Из них по административным делам заключены:

- медиативные соглашения – 1 202 или 85%.
- соглашения о примирении – 208 или 15%;
- соглашения в порядке партисипативной процедуры – 4 или 0,2%.

Наибольшее количество примирений состоялось в судах города Нур-Султан – 523 (37%), Алматы – 136 (10%), ВКО – 111 (8%).

В Западно-Казахстанской и Кызылординской областях возвращено с примирением сторон всего 18 и 9 исков соответственно, в Военных судах – примирение достигнуто по 3 делам.

В процентного соотношении количества примирений к поступившим искам высокие показатели отмечаются в судах Северо-Казахстанской области – 23%, города Нур-Султана – 21%.

Альтернативные способы разрешения споров применены по следующим категориям споров:

Регион	Всего	п.1)	п.2)	п.4)	п.5)	п.6)	п.7)	п.8)	п.10)	п.11)	п.12)	п.13)	п.14)	п.15)	п.17)	ч.8 ст. 136
Алматы	1 062	16	11	7	15	450	10	1	9	319	7	3	1	131	53	29
Нур-Султан	975	53	12	11	11	342	1	1	3	285	6	-	-	40	182	28
Алм. обл.	650	48	5	7	4	217	2	1	12	149	7	-	-	18	170	10
Караганда	397	28	1	6	1	179	-	-	2	121	2	1	-	26	29	1
Шымкент	364	14	8	1	2	149	4	-	6	141	4	-	-	21	14	-
Туркестан	360	59	7	12	2	133	1	-	4	89	2	-	-	21	28	1
ВКО	335	28	1	1	2	166	-	-	-	87	6	1	-	14	20	9
Костанай	274	25	3	4	1	87	1	1	1	114	3	1	-	20	10	3
Жамбыл	272	27	1	7	2	134	-	1	2	66	-	1	-	10	17	4
Акмола	267	11	5	3	-	106	1	-	3	76	3	-	-	16	33	10
ЗКО	238	27	3	-	2	87	-	-	4	70	1	-	-	37	7	-
Павлодар	210	24	-	3	-	107	1	-	-	58	3	-	-	5	9	-
Атырау	162	13	-	-	4	80	-	-	1	54	-	-	-	4	6	-
Актобе	161	5	1	1	-	58	-	-	6	67	1	-	-	14	7	1
Кызылорда	142	15	4	4	-	51	-	-	-	53	2	1	-	9	2	1
Мангистау	121	8	-	2	6	51	-	-	1	42	1	-	-	8	2	-
СКО	92	2	-	-	-	24	-	-	-	43	-	-	-	18	-	5
Военный суд	43	1	-	-	1	31	1	-	-	2	3	-	-	-	4	1
ВСЕГО	6 125	404	62	69	53	2 452	22	5	54	1 836	51	8	1	412	593	103

- об оспаривании действий (бездействия) судебных исполнителей – 1 100 (78%); земельные споры – 93 (7%); жилищные споры – 50 (4%); споры в сфере госуслуг – 45 (3%); прочие споры – 25 (2%).

Помимо приведенного перечня примирение также состоялось по трудовым (13), налоговым (12), имущественным (11), в сфере здравоохранения (11), пенсионным (9) спорам.

Статистика показывает, что примирение в большинстве случаев достигается по спорам, связанным с оспариванием действий (бездействия) судебных исполнителей.

При этом, с частными судебными исполнителями примирение достигнуто по 1 072 делам, что составляет 97% от общего количества примирений по данной категории споров.

Наибольшее количество примирений по делам в отношении судебных исполнителей достигнуто с физическими лицами (609).

В других сферах также наблюдается возможность урегулирования спора миром. С МИО примирение достигнуто по 157 административным делам. Примирение с ЦГО и их подразделениями достигнуто по 119 делам.

Возвращение исков.

АПК предусматривает 18 оснований для возврата административных исков. Административное дело в силу статьи 137 АПК принимается к производству предъявлением иска, соответственно, возвращение иска также является результатом рассмотрения дела.

За анализируемый период судами возвращено всего 6 125 административных исков, что составляет 42% от общего количества поступивших. Указанные данные не содержат статистику по применению примирительных процедур, которые также являются основанием для возврата иска.

Сведения по возвращенным искам выглядят следующим образом:

Наибольшее количество исков возвращено в городах Алматы (1062) – 17%, Нур-Султан (975) – 16%, и Карагандинской области (397) – 6% от общего количества возвращенных исков.

Высокий показатель возврата административных исков отмечается по следующим основаниям: отзыв иска – 2 452 или 40%; неподведомственность – 1 836 или 30%; неподсудность – 593 или 10%; в связи с отказом в восстановлении пропущенного срока на предъявление иска – 412 или 7%; несоблюдение досудебного порядка – 404 или 7%;

Отзыв иска (пп.6) п.1 ст. 138 АППК) – 2452.

Преимущественно возвращение иска по данному основанию произведено судами городов Алматы – 450, Нур-Султана – 342, Алматинской области – 217.

Категории споров, по которым истцами отозван иск: об оспаривании действий (*бездействия*) судебных исполнителей – 1019; земельные споры – 403; налоговые споры – 172; жилищные споры – 141; государственные закупки – 134; в сфере государственных услуг – 133.

Основной из причин отзыва иска выступает урегулирование спора во внесудебном порядке, связанное с отменой административного акта либо совершением должностным лицом необходимых действий, то есть между сторонами имеет место фактическое примирение.

Неподведомственность (пп.11) п.1 ст. 138 АППК) – 1 836.

Наибольшее количество возвратов по данному основанию отмечается в судах города Алматы – 319, города Нур-Султан – 285.

Категории споров по данному основанию возвратов: прочие споры – 353; в правоохранительной сфере – 248; трудовые споры – 232; земельные споры – 188; государственные закупки – 155; об оспаривании действия (*бездействия*) судебных исполнителей – 149; имущественные споры – 119; в сфере государственных услуг – 85.

Основными причинами возврата исков по данному основанию являются:

- дезориентированность (по наименованию суда, путают с судом по административным правонарушениям) участников процесса по вопросу подсудности спора при обжаловании действия органа (должностного лица), осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, то есть в порядке главы 44 КоАП [38];

- подача исков, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, в том числе связанных с договорными обязательствами, защитой прав частной собственности, внесением изменений в записи актов гражданского состояния и др.;

- неполное понимание заявителями правовой природы и принципов публично-правовых отношений, задач административного судопроизводства и др.

Неподсудность (пп.17) п.1 ст. 138 АПК) – 593.

Наибольшее количество возвратов по данному основанию отмечается в судах города Нур-Султана (182), Алматинской области (170). В остальных регионах показатель значительно ниже и варьируется от 2 до 53 исков.

Категории споров, по которым иск возвращен в связи с неподсудностью: государственные закупки – 161; об оспаривании действия (бездействия) судебных исполнителей – 143; земельные споры – 69; прочие споры – 33; налоговые споры – 31; трудовые, имущественные споры – 22; в сфере здравоохранения – 20 и др.

Причинами возврата выступают обжалование административного акта в форме электронного документа и предъявление иска не по месту нахождения административного органа, его территориального подразделения, филиала и представительства.

Отказ в восстановлении пропущенного срока (пп.15) п.1 ст. 138 АПК) – 412.

Наибольшее количество возвратов по данному основанию отмечается в судах города Алматы – 131, города Нур-Султан – 40, Западно-Казахстанской области – 37.

По данному основанию возвращение иска произведено по нижеприведенным категориям: об оспаривании действий (бездействия) судебных исполнителей – 181; земельные споры – 79; налоговые споры – 43; в сфере государственных услуг и государственных закупок – 17 и 16 соответственно.

Несоблюдение досудебного порядка (пп.1) п.1 ст. 138 АПК) – 404.

Высокий показатель по возвращению исков по данному основанию отмечается в судах Туркестанской области (59), города Нур-Султана (53) и Алматинской области (48).

Низкий показатель в судах Северо-Казахстанской (2), Актюбинской (5), Мангистауской (8) областей.

Возврат исков производится по спорам в сфере государственных закупок (100), по земельным (70), налоговым (40) спорам, по спорам к судебным исполнителям (35) и др.

Денежное взыскание.

Денежное взыскание является одной из мер процессуального принуждения и регламентируется положениями статьи 127 АПК.

Согласно статистическим данным за 6 месяцев 2021 года судами наложено 298 денежных взысканий.

По регионам сведениям о наложении денежного взыскания выглядят следующим образом:

№	Регион	Всего денежных взысканий		
		Наложено	Сумма наложенного взыскания	Исполнено в сумме (по состоянию на декабрь 2021 года)
1.	Нур-Султан	36	1 821 139	1 516 854
2.	Акмола	34	991 780	962 610

3.	Алматы	33	1 720 150	1 574 300
4.	Туркестан	33	1 093 875	1 050 120
5.	Алмат. обл.	28	816 760	787 590
6.	Мангистау	27	700 080	700 080
7.	Атырау	18	554 230	554 230
8.	Шымкент	14	464 720	464 720
9.	ВКО	13	411 297	323 787
10.	ЗКО	10	350 040	350 040
11.	Караганда	10	452 135	204 190
12.	Костанай	10	352 957	352 957
13.	Актобе	9	218 775	160 435
14.	СКО	9	262 530	262 530
15.	Кызылорда	7	233 360	102 095
16.	Павлодар	5	175 020	116 680
17.	Жамбыл	2	58 340	58 340
ВСЕГО		298	10 677 188	9 541 558

Исходя из приведенных данных, наибольшее количество взысканий наложено судами города Нур-Султана – 36 (12%), Акмолинской – 34 (11%) и Туркестанской – 33 (11%) областей, города Алматы – 33 (11%).

Стороны административного процесса, на которых наложено денежное взыскание: истец – физическое лицо – 3; ответчик – физическое лицо (ЧСИ) – 50; ответчик – должностное лицо административного органа – 122; ответчик – юридическое лицо и представитель – 71; другие участники – 52.

На МИО наложено 114 денежных взысканий, в разрезе регионов данные выглядят следующим образом:

Период (2-е полугодие)	Акмола	Туркестан	Алмат. обл.	Мангистау	Шымкент	СКО	Атырау	Костанай	ЗКО	Павлодар	ВКО	Кызылорда	Алматы	Караганда	Жамбыл	Актобе	Нур-Султан	Итого
---------------------------	--------	-----------	-------------	-----------	---------	-----	--------	----------	-----	----------	-----	-----------	--------	-----------	--------	--------	------------	-------

2021	20	18	18	9	7	7	5	5	5	3	3	3	3	3	2	2	1	114
------	----	----	----	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	-----

Основное количество денежных взысканий наложено по частям 3, 4 статьи 127 АППК по причине несвоевременного представления отзыва или документов (материалов) в суд.

По части 3 указанной статьи наложено – 20 денежных взысканий, по части 4 – 38.

Денежные взыскания наложены на:

1. акимов города – 7 (6 – 10 МРП, 1 – 20 МРП, по ч.4);
2. акимов района – 8 (6 – 10 МРП, ч.4, 2 – 20 МРП, по ч.4);
3. акимов сельского округа - 3 (1 - 10 МРП, ч.3, 1 – 10 МРП, по ч.4);
4. аппараты акимов – 6 (10 МРП, по ч.4);
5. руководителей управлений – 14 (10 МРП, по ч.4);
6. руководителей отдела – 24 (1 – 1 МРП, 22 – 10 МРП, 1 – 20 МРП, по ч.4 - Государственно-правовой работы аппарата акима, земельных отношений, отдела по регистрации земельному кадастру, отдела архитектуры и градостроительства и т.д.);
7. сотрудников - государственных служащих– 8 (1 - 5 МРП, 7 - 10 МРП, по ч.4);
8. представителей ответчиков (ГУ, акима) – 4 (1- 1 МРП, 3- 10 МРП, по ч.4).

Общая сумма наложенных взысканий составляет 3 784 747 тенге, из них минимальный размер – 2 917 тенге, максимальная сумма – 150 153 тенге.

ЦГО и их территориальные подразделения также входят в перечень административных органов, на которых наложено денежное взыскание:

№	Наименование ЦГО	Наложено	Исполнено (данные по состоянию на декабрь 2021 года)
1.	Министерство финансов РК	42	39

2.	Министерство сельского хозяйства РК	5	5
3.	Министерство здравоохранения РК	5	5
4.	Министерство внутренних дел	6	5
5.	Министерство экологии, геологии и природных ресурсов РК	2	2
6.	Агентство РК по делам государственной службы	1	1
7.	Министерство национальной экономики РК	2	2
8.	Министерство образования и науки РК	2	2
9.	Министерство энергетики РК	2	2
10.	Министерство информации и общественного развития РК	1	1
11.	Министерство труда и социальной защиты	1	1
12.	Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан	3	2
	Итого	72	67

Большинство взысканий наложено по частям 3, 4 статьи 127 АПК ввиду несвоевременного представления отзыва или документов (материалов) в суд. Общая сумма наложенных взысканий составляет 2 695 981 тенге, из них минимальная сумма – 29 170 тенге, максимальная - 145 850 тенге.

Установлено, что денежное взыскание судами налагается как на государственные органы в целом, так и на должностные лица органа, в том числе на руководителей, специалистов, представителей, в размере от 10 до 20 МРП.

Денежные взыскания наложены на руководителей следующих органов (разные регионы):

- Департамента государственных доходов - 7 (2 – 15 МРП, 2 – 20 МРП, 2 – 10 МРП, 1 – 10 МРП, по ч.4);
- Управления государственных доходов - 1 (10 МРП, по ч.4);
- Департамента внутреннего государственного аудита - 6 (10 МРП, по ч.3-4, 2 повторных денежных взыскания);
- Департамента полиции - 4 (3 - 20 МРП, 1 – 15 МРП, по ч.4);

- Отдела строительства - 1 (10 МРП, по ч.4);
- Комитета по регулированию естественных монополий – 1 (10 МРП, по ч.4);
- Директора Института судебной экспертизы – 1 (20 МРП, по ч.4).

Размер денежных взысканий, наложенных на представителей или специалистов адморганов, варьируется от 10 до 20 МРП.

Примечание:

Информация по наложению денежного взыскания предоставлена по итогам 2-го полугодия 2021 года с разбивкой на регионы, выше отражены причины наложенного взыскания и их размер.

Не представляется возможным предоставить запрашиваемые сведения с разбивкой на 3 и 4 кварталы 2021 года с указанием номеров административных дел, наименований судов, вынесших решение, о системности нарушений в рамках конкретного государственного органа ввиду отсутствия данных.

Данные об обжаловании судебных актов.

По состоянию на 31 декабря 2021 года в суды апелляционной инстанции поступило 2 348 жалоб на судебные акты местных судов (решения, определения).

Из указанного количества всего отменено – 260 или 11%, изменено – 62 или 3%, оставлено без изменений – 1 543 или 66%.

Сведения по жалобам, поступившим в суды апелляционной инстанции, приведены ниже:

Регион	Всего поступило	Оставлено без изменения	Отменено	Изменено
Нур-Султан	432	308	35	10
Алматы	396	275	37	5
Шымкент	121	79	22	5
Акмола	120	74	22	1

Актобе	74	51	5	4
Алмат.обл.	122	77	15	2
Атырау	55	20	10	2
ВКО	148	99	10	6
ЗКО	100	90	14	3
Жамбыл	33	11	-	2
Караганда	205	116	19	8
Костанай	126	71	31	3
Кызылорда	72	40	11	3
Мангистау	63	53	2	1
Павлодар	100	59	6	4
СКО	92	74	8	-
Туркестан	82	41	12	3
Военный суд	7	5	1	-
Всего	2 348	1 543	260	62

Практика рассмотрения административных дел.

Новое административное судопроизводство призвано обеспечить надлежащую защиту законных прав и интересов граждан и юридических лиц ниже приводятся примеры рассмотрения дел в пользу истцов.

Споры об оспаривании действий (*бездействия*) судебных исполнителей.

Статистика наглядно указала на то, что подавляющее большинство административных дел связано со сферой исполнительного производства.

Зачастую стороны исполнительного производства, а в частности должники злоупотребляют предоставленным правом обжалования действий (*бездействия*) судебных исполнителей, преследуя цели «затянуть» процесс исполнения, тем самым пытаясь избежать ответственности по погашению задолженности.

Как справедливо отметил Министр юстиции Республики Казахстан Мусин К.К. на правительственном часе: «Исполнение судебных актов самым проблемным участком работы. Не снижается количество жалоб на действия судебных приставов, растет и количество нарушений. Это наглядно

продемонстрировало внедрение системы административной юстиции. Половина исковых заявлений — об оспаривании действий судебных исполнителей. В большинстве случаев суды признают их обоснованными».

[39]

Согласно статистическим данным предметом обжалования в административном порядке являются действия (бездействия) судебных исполнителей, связанные с обращением взыскания на имущество, наложением ареста, запретом на выезд, оценкой имущества, взысканием расходов по исполнению, реализацией имущества на торгах, определением размера задолженности и т.д.

Перейдем к примерам из практики.

Так, административный суд в Алматинской области 22 сентября 2021 года рассмотрел дело по иску гражданки Н. об оспаривании действий судебного исполнителя по передаче имущества на торгах и признании незаконным протокола об итогах аукциона.

Из обстоятельств дела и представленных сторонами документов следует, что в рамках возбужденного исполнительного производства 5 февраля 2019 года ЧСИ И. выносится постановление о передаче арестованного имущества должника Н. (*нежилое помещение (баня)*) на реализацию на электронных торгах.

На основании протокола об итогах электронного аукциона от 19 февраля 2019 года имущество реализовано за 31,2 млн тенге покупателю в лице банка, с которым заключен договор купли-продажи имущества от 27 февраля 2019 года.

Истец Н. не согласен с действиями ЧСИ по принудительной реализации арестованного имущества ссылаясь на то, что не был извещен об исполнительных действиях по передаче принадлежащего ему на праве собственности имущества на реализацию на электронных торгах, продажу его на электронном аукционе за сумму ниже чем 50% от цены, указанной в определении суда.

В соответствии со статье 2 Закона «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» задачами исполнительного производства являются обязательное и своевременное принятие мер, направленных на принудительное исполнение исполнительных документов, выдаваемых на основании судебных решений, определений по гражданским и административным делам, предписаний и постановлений по делам об административных правонарушениях, приговоров и постановлений по уголовным делам в части имущественных взысканий, а также постановлений иных органов в соответствии с настоящим Законом.

Согласно пункту 2 статьи 16 Закона стороны исполнительного производства обязаны добросовестно пользоваться всеми предоставленными им правами, а так же выполнять требования данного Закона. [40]

При рассмотрении данного дела в суде установлено, что исполнительные производства по исполнительному документу ЧСИ И. возбуждались дважды - 1 марта 2017 года и 5 марта 2018 года.

При этом, в нарушение требований пункта 1 статьи 37 Закона, в материалах исполнительного производства от 5 марта 2018 года отсутствует заявление от взыскателя на его возбуждение.

Кроме того, судебный исполнитель, осуществляя повторную оценку арестованного имущества, прежде в порядке статьи 68 Закона обязан был вынести постановление о назначении оценщика (*путем: самостоятельного назначения оценщика; назначения оценщика по предложению одной из сторон исполнительного производства; поручения одной из сторон исполнительного производства о проведении оценки имущества должника*) и направить его копию сторонам исполнительного производства не позднее дня, следующего за днем его вынесения.

Однако в представленных на обзрение суда материалах исполнительного производства отсутствует такое постановление ЧСИ.

Извещением от 17 сентября 2018 года ЧСИ указал лишь о направлении сторонам исполнительного производства для ознакомления копии отчета об оценке Имущества, рыночная стоимость которого составила 60 млн тенге.

При этом имеющиеся в исполнительном производстве извещения, которым ЧСИ информировал о совершенных им исполнительных действиях и о мерах принудительного исполнения не содержат достоверных данных об их надлежащем отправлении и доставлении.

Более того, в пункте 12 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан «О применении судами некоторых норм законодательства об исполнительном производстве» разъяснено, что при наличии вступившего в законную силу решения суда об обращении взыскания на заложенное имущество, в котором суд определил его начальную продажную стоимость, проведения повторной оценки в рамках исполнения данного решения суда не требуется. [41]

Тогда как, установлено, что вступившим в законную силу судебным актом (*определение Жетысуского районного суда города Алматы от 13 июня 2017 года*) при разрешении вопроса об изменении способа и порядка исполнения исполнительного документа определена стартовая стоимость имущества в размере 78,5 млн тенге, что исключало необходимость проведения повторного оценивания имущества.

Однако несмотря на вышеуказанное требование, ЧСИ была проведена повторная оценка имущества и 5 февраля 2019 года вынесено незаконное постановление о передачи арестованного имущества на реализацию, которое было продано на электронных торгах за цену 31,2 млн тенге, которая ниже 50% (*пятидесяти процентов*) первоначальной оценки стоимости имущества.

К тому же, в порядке пункта 2 статьи 74 Закона, у должника имелось право на самостоятельную реализацию арестованного имущества по стоимости не ниже оценочной после наложения судебным исполнителем

ареста и проведения оценки имущества и до изъятия или реализации имущества с письменного разрешения судебного исполнителя.

Таким образом, суд пришел к выводу об обоснованности административного иска Н. и удовлетворил его в полном объеме.

Следует отметить, что в данном случае покупателем имущества на торгах являлся взыскатель, то есть сам банк.

Необходимо напомнить, что в сентябре 2021 года имущественный спор между должником с одной стороны и банком-взыскателем и частным судебным исполнителем с другой стороны привел к трагической гибели трех человек. Частный судебный исполнитель и двое полицейских, участвовавших при выселении семьи должника из реализованного на торгах имущества, погибли от рук должника. [42]

После этого события по поручению Главы государства [43] уполномоченными органами инициированы изменения в законодательство об исполнительном производстве.

В декабре 2021 года Главой государства подписан Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исполнительного производства». [44]

Сфера исполнительного производства претерпела следующие изменения:

1. Из срока исполнения исключено время, в течение которого должнику предоставлено право самостоятельной реализации арестованных активов.

2. Прекращение ипотеки в соответствии со статьей 37 Закона Республики Казахстан «Об ипотеке недвижимого имущества» является основанием для прекращения исполнительного производства.

3. Судебный исполнитель одновременно с ознакомлением с отчетом об оценке обязан предоставить должнику по его письменному обращению право самостоятельной реализации арестованного имущества в срок не более 1 месяца по стоимости не ниже 75 % от его оценочной стоимости, указанной в отчете об оценке, с даты составления которого прошло не более 1 года.

4. Срок самостоятельной реализации жилища составляет 3 месяца, в течение которого имущество не может быть выставлено на торги. Право самостоятельной реализации арестованного имущества может быть использовано должником не более 1 раза по одному исполнительному производству.

5. Исключена возможность участия в электронном аукционе в качестве покупателей следующих лиц: залогодержатель и его работник, дочерние организации, а также лица, связанные с ним договором, в соответствии с которым они вправе определять решения, принимаемые юридическим лицом; юридическое лицо, если вторым участником торгов является его работник или его учредитель, участник, а также лица, связанные с юридическим лицом договором, в соответствии с которым оно вправе определять принимаемые им решения; физическое лицо, если вторым участником торгов является его близкий родственник, супруг (*супруга*).

6. Электронный аукцион начинается на повышение стоимости имущества с установленным шагом от оценочной стоимости, указанной в постановлении о передаче имущества должника на реализацию. В случаях если ни один из участников электронного аукциона путем поддержания заранее установленного шага торгов не повысит стоимость имущества, то аукцион признается несостоявшимся.

7. В случае признания аукциона несостоявшимся и отказа взыскателя оставить за собой имущество судебный исполнитель с соблюдением правил, установленных настоящим Законом, по истечении 10-ти рабочих дней со дня проведения первого аукциона назначает повторный аукцион. При этом первоначальная цена реализуемого имущества понижается с установленным шагом до момента, когда один из участников согласится купить имущество по объявленной цене, которая не должна быть ниже пятидесяти процентов, а в отношении недвижимого имущества не ниже 75 % от оценочной стоимости имущества, выставленного на электронный аукцион.

8. Судебный исполнитель объявляет электронный аукцион несостоявшимся, если приняли участие в онлайн-режиме менее 2-х зарегистрированных участников.

9. Судебный исполнитель обязан в случае организации принудительного выселения, сноса обратиться в органы внутренних дел Республики Казахстан о предоставлении информации касательно имеющегося разрешения у должника на приобретение, хранение и ношение гражданского оружия и патронов.

10. Судебный исполнитель вправе вносить в органы внутренних дел Республики Казахстан представление о приостановлении имеющегося разрешения у должника на приобретение, хранение и ношение гражданского оружия и патронов, в случае организации принудительного выселения, сноса.

11. Уполномоченный орган утверждает порядок взаимодействия с уполномоченными органами по исполнению исполнительных документов о выселении (*вселении*), сносе, порядке общения с ребенком и определения места жительства ребенка.

Полагаем, что внесенные поправки в законодательство об исполнительном производстве будут способствовать снижению количества нарушений в этой сфере, усилят защиту прав и интересов заинтересованных лиц на стадии исполнения решения суда, искоренят факты злоупотреблений и необоснованного лишения права на имущество, реализации его по заниженной стоимости и т.д.

Споры в сфере земельных правоотношений.

Вслед за исполнительным производством лидируют дела с участием местных исполнительных органов, реализующих государственную политику в сфере земельных правоотношений. Безусловно, дела данной категории имеют особую значимость, поскольку от их исхода, как правило, зависят судьбы людей, их интересы и материальные блага.

Статистические данные указывают на то, что в основном в административном порядке оспариваются решения акиматов о

предоставлении либо отказе в предоставлении прав на земельный участок, отказе в изменении целевого назначения, решения о принудительном отчуждении земельного участка для государственных нужд, бездействия, выраженные в нерассмотрении заявлений о выдаче земельного участка и т.д.

Так, в Восточно-Казахстанской области административным судом рассмотрено дело о незаконном лишении предпринимателя права собственности на земельный участок.

В судебном заседании установлено, что постановлением акимата города Семей 16 мая 2005 года КХ «И» был предоставлен на праве временного возмездного землепользования участок сроком сельхозназначения.

На основании данного постановления был выдан государственный акт на землю и заключен договор аренды 26 января 2007 года.

Постановлением акимата города Семей от 24 декабря 2014 года были внесены изменения и отменены некоторые правовые акты, в том числе вышеуказанное постановление 16 мая 2005 года.

Также постановлением акимата города Семей от 19 мая 2021 года этот же участок предоставлен во временное землепользование для ведения сельскохозяйственного производства другому КХ «Н» как победителю конкурса.

В силу п.8 нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года №6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства», суды должны иметь в виду, что исполнительный орган может изменить или отменить свое решение о предоставлении права на земельный участок до исполнения указанных в нем требований, например, до получения лицом государственного акта на земельный участок. [45]

С момента получения указанных документов землепользователь наделяется правом на земельный участок в виде частной собственности, постоянного или временного землепользования, поэтому возникший спор о праве может быть разрешен только в судебном порядке.

Между тем суд установил, что имеется определение Семейского городского суда от 23 апреля 2014 года о прекращении производства по заявлению акима города Семей о признании земельного участка КХ «И» бесхозяйным и поступившим в государственную собственность.

Также имеется определение СМЭС ВКО от 18 ноября 2014 года об оставлении без рассмотрения иска акима города Семей к КХ «И» об отмене ранее вынесенного решения от 16 мая 2005 года и расторжении договора аренды от 26 января 2007 года.

В соответствии с пунктом 10 указанного нормативного постановления, основания прекращения права частной собственности на земельный участок или права землепользования предусмотрены статьей 81 Земельного кодекса. Изъятие земельного участка у собственника и права землепользования у землепользователя без их согласия не допускается, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 2 и 3 указанной выше статьи. Принудительное изъятие земельных участков, не используемых по назначению и не освоенного, или используемых с нарушением законодательства Республики Казахстан допускается на основании статей 92, 93 Земельного кодекса и в порядке, установленном статьей 94 указанного нормативного правового акта.

Однако никаких исков об изъятии земельного участка КХ «И» в суд не подавалось, и в судебном порядке данный вопрос не решался, что не отрицается участниками процесса. Таким образом, суд не мог принять во внимание доводы ответчиков и заинтересованного лица о ненадлежащем исполнении КХ «И» своих обязанностей землепользователя, так как отсутствует его согласие на добровольный отказ от своего права, полученного на законных основаниях.

Поэтому местный исполнительный орган, вышел за пределы своей компетенции при отмене ранее вынесенного постановления о предоставлении земельного участка КХ «И» и предоставлении его в дальнейшем КХ «Н».

Более того, договор аренды от 26 января не предусматривал возможности одностороннего расторжения на основании постановления акимата.

Учитывая, что установленный Земельным кодексом порядок изъятия земельных участков соблюден не был, при этом истец не участвовал в административной процедуре, и не был надлежащим образом извещен о принятом постановлении от 24 декабря 2014 года, суд пришел к выводу о грубом нарушении вещных прав КХ «И» со стороны акимата города Семей.

Незаконные постановления акимата, фактически лишившие КХ «И» права собственности на земельный участок, в т.ч. решение о предоставлении земли другому КХ были отменены административным судом. Права и интересы КХ «И» восстановлены в судебном порядке.

Изучение судебных решений показало, что акиматами допускаются одни и те же нарушения, которые можно назвать системными. Встречаются необоснованные отказы в изменении целевого назначения земельных участков, что вынуждает заявителей обращаться в административный суд.

В частности, ТОО «А» принадлежит на праве собственности земельный участок площадью 0,4119 га в городе Алматы с целевым назначением для ведения садоводства.

ТОО «А» обратилось в акимат с заявлением об изменении целевого назначения земельного участка на блокированные жилые дома, в удовлетворении которого отказано со ссылкой на несоответствие проекту детальной планировки.

ТОО «А» оспорило решение акимата в суде.

Судом установлено, что постановлением акима города Алматы от 26 января 2016 года утвержден проект детальной планировки территории города Алматы в районе, где расположен земельный участок.

Согласно проекту детальной планировки и застройки, утвержденному данному постановлению земельный участок находится в зоне Ж-2 – блокированной высокоплотной застройки (2-4 этажа).

Данный земельный участок истца находится в зоне Ж-2, утвержденной постановлением акимата города Алматы от 26 января 2016 года № 1/26.

Следовательно, принятый акиматом проект детальной планировки, при рассмотрении прошения заявителя об изменении целевого назначения, являлся обязательным для акимата г. Алматы как для субъекта земельных правоотношений.

Судом было проведено выездное судебное заседание на земельный участок. При осмотре установлено, что рядом со спорным земельным участком ТОО «А», на соседнем участке ведется индивидуальное жилищное строительство. Данная категория земельного участка указана как земли населенных пунктов.

Суд счел доводы истца о том, что акимат города Алматы, утвердив на территории, где находится земельный участок истца, своим же постановлением проект детальной планировки, в котором предусмотрено размещение блокированных жилых домов, отказывает в удовлетворении заявления по причине несоответствия по проекту детальной планировки незаконными состоятельными и обоснованными.

Таким образом, спорный земельный участок согласно проекту детальной планировки находился в зоне блокированной высокоплотной застройки, где допускалось строительство блокированных жилых домов.

Это означает, что градостроительная документация, на которую опирался акимат, напротив, предусматривала возможность изменения целевого назначения заявителю.

С учетом этих обстоятельств административный иск ТОО «А» 22 сентября 2021 года был удовлетворен судом. Безусловно, судебный акт должен повлиять на дальнейшее принятие акиматом нового решения по вопросу изменения целевого назначения спорного земельного участка.

В другом случае, постановлением акимата города Кокшетау от 17 июля 2017 года на основании протокольного решения земельной комиссии по предоставлению земельных участков от 28 декабря 2016 года, Т. предоставлено право временного возмездного землепользования сроком на 2

года на земельный участок площадью 0,10 га для строительства индивидуального жилого дома, расположенного в городе Кокшетау.

7 августа 2017 года между Т. и государственным учреждением «Отдел земельных отношений города Кокшетау» заключен договор аренды спорного земельного участка.

Вместе с тем 18 июля 2019 года Т. умер. Согласно свидетельству о праве на наследство по закону от 26 октября 2020 года наследником неимущественных прав и обязанностей Т. – права обращения в государственные органы за продлением срока аренды земельного участка является его супруга К.

2 июня 2021 года К. обратилась к акиму города Кокшетау с заявлением о предоставлении земельного участка либо заключении договора аренды на новый срок.

Постановлением акима города Кокшетау от 2 июля 2021 года в предоставлении права временного возмездного землепользования на спорный земельный участок К. было отказано в соответствии со статьей 92 Земельного кодекса Республики Казахстан (истечение срока освоения). [46]

Решение акимата оспорено К. в суде.

Признавая административный иск обоснованным суд, пришел к выводу о том, что своевременному обращению К. в акимат с заявлением о продлении срока аренды препятствовала смерть ее супруга. Кроме того, суд выяснил, что земельный участок освоен, на нем построен жилой дом, в котором проживает истец со своей семьей.

Более того, истец К. просила предоставить либо заключить договор аренды на новый срок на спорный земельный участок непосредственно с нею, тогда как акимат рассмотрел вопрос о предоставлении права временного возмездного землепользования на земельный участок в отношении Т. – наследодателя К.

Анализ судебной практики показывает, что в последнее время наблюдается тенденция увеличения земельных споров, поэтому особое место

и роль отдается административным судам, призванным быть гарантом защиты прав и интересов граждан в публично-правовых отношениях с местными исполнительными органами.

Налоговые споры.

Национальное законодательство гласит, что уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей – конституционная обязанность граждан и бизнеса. Споры в сфере налогообложения, безусловно, отнесены к самым сложным категориям дел.

Статистические данные свидетельствуют о том, что как правило, предметом обжалования являются акты органов государственных доходов: уведомления камерального контроля, уведомления по результатам налоговой проверки, решения об ограничении в распоряжении имуществом, акты налоговых проверок, уведомления в отношении дебиторов налогоплательщика и т.д.

Рассматривая дела данной категории, суды проверяют соответствие закону оспариваемого решения, действия (бездействия) налогового органа.

При этом зачастую суды не соглашаются с правотой органов государственных доходов.

Так, 8 июля 2015 года гражданка Т. приобрела жилой дом с земельным участком, расположенный в городе Алматы, который в последующем в ноябре 2016 года продан ею ТОО «Н».

В связи с реализацией вышеуказанного жилого дома 07 декабря 2017 года Т. оплачен индивидуальный подоходный налог в размере 2,7 млн тенге, а 28 декабря 2017 года ею оплачена пеня по индивидуальному подоходному налогу в сумме 493 тыс тенге.

23 августа 2018 года в связи с неисполнением обязательств покупателем между Т. и ТОО «Н» заключено соглашение о расторжении договора купли-продажи от 04 ноября 2016 года.

Т. неоднократно в 2019 году обращалась в РГУ «Управление государственных доходов по Жетысускому району города Алматы» (далее-

налоговый орган, Управление) по вопросу возврата индивидуального подоходного налога, однако налоговый орган по различным причинам отказывал в его возврате.

30 апреля 2021 года Т. вновь обратилась в налоговый орган по вопросу возврата ИПН и пени, на что Управлением предоставлен отказ со ссылкой на истечение трехлетнего срока исковой давности, установленного пунктом 2 статьи 48 Налогового кодекса Республики Казахстан.

Не согласившись с отказом налогового органа, истец обратился с жалобой в Департамент государственных доходов по городу Алматы, который признал правомерным отказ Управления государственных доходов, в связи с истечением срока исковой давности.

В этой связи Т. обратилась в суд за защитой своих прав.

Вместе с тем суд посчитал, что отказ налогового органа в возврате налога и пени со ссылкой на истечение срока исковой давности являлся незаконным по следующим причинам.

Так, согласно подпункту 3) пункта 1 статьи 48 Кодекса, под исковой давностью по налоговому обязательству и требованию признается период времени, в течение которого налогоплательщик, (налоговый агент) вправе потребовать зачет и (или) возврат налогов и платежей в бюджет, пени. [44]

При этом в пункте 2 статьи 48 Кодекса предусмотрено, что срок исковой давности составляет три года.

Однако данная статья до 1 января 2020 года предусматривала срок исковой давности в пять лет.

То есть срок исковой давности в редакции Кодекса на момент возникновения суммы переплаты, составлял пять лет.

Иными словами, право истца на подачу заявления о возврате излишне уплаченной суммы ИПН возникло в период действия Кодекса, редакция которого позволяло подать названное заявление в течение 5 лет.

Таким образом, изменения в пункт 2 статьи 48 Кодекса, введенные с 1 января 2020 года, ухудшали положение истца, поскольку лишали его права на подачу заявления о возврате излишне уплаченной суммы ИПН.

Тогда как согласно пункта 5 статьи 3 Кодекса, положения законов Республики Казахстан, ухудшающие положение налогоплательщика (*налогового агента*), обратной силы не имеют.

Аналогичная норма содержится и в статье 43 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах». [48]

В этой связи действия органа государственных доходов по отказу в возврате излишне уплаченной истцом суммы ИПН со ссылкой на пропуск срока исковой давности суд счел незаконными.

Решением административного суда города Алматы от 23 сентября 2021 года требования Т. об оспаривании действий налоговиков и обязанности возвратить излишне оплаченную сумму индивидуального подоходного налога пени удовлетворены.

Судебный акт вступил в законную силу.

В другом случае налоговый орган вынес уведомление в адрес физического лица Х. о необходимости погашения налоговой задолженности за размещение наружной (визуальной) рекламы на открытом пространстве за пределами помещений в населенных пунктах в сумме 1 млн тенге.

В дальнейшем налоговым органом издан налоговый приказ о взыскании с Х. вышеуказанной суммы.

Вместе с тем вынося оспариваемые административные акты, налоговый орган не учел, что Х. никогда плательщиком налога за размещение наружной (*визуальной*) рекламы не являлась.

Балансодержателем билборда, размещение рекламы на котором послужило основанием для начисления налога, являлось ТОО «В», с которым Х. состояла в трудовых отношениях.

В этой связи административный суд Акмолинской области 24 сентября 2021 года посчитав, что законных оснований для вынесения уведомления и

приказа у налогового органа не имелось, удовлетворил требование К. об оспаривании административных актов.

Вынесение уведомления о доначислении налогов, вытекающего из уголовного дела, производство по которому не завершено, является преждевременным. К такому выводу пришел административный суд города Нур-Султан, рассматривая административный иск ТОО «А».

Так, налоговым органом в отношении ТОО «А» на основании предписания налоговиков проведена налоговая проверка по вопросу исполнения налогового обязательства по отдельным видам налогов в бюджет за период с 1 января 2015 года по 31 декабря 2018 года.

По итогам проверки составлен акт документальной налоговой проверки и вынесено уведомление о результатах проверки от 15 января 2020 года о начислении суммы КПН в сумме налога 254,6 млн тенге и пени 13,3 млн тенге, итого 268 млн тенге, НДС в сумме налога 157 млн тенге, пени 40 млн тенге, итого 197 млн тенге.

4 июня 2020 года и 8 июня 2020 года ТОО «А» подана жалоба б/н на уведомление о результатах проверки от 15 января 2020 года.

Решением Апелляционной комиссии Министерства финансов Республики Казахстан от 4 февраля 2021 года уведомление о результатах проверки от 15 января 2020 года в части начисления КПН за 2015 год, НДС за 1, 3, 4 кварталы 2015 года и за 2 квартал 2016 года отменено, в остальной части оставлено без изменения.

9 февраля 2021 года налоговым органом вынесено уведомление об итогах рассмотрения жалобы налогоплательщика (*налогового агента*) на уведомление о результатах проверки и (*или*) решение вышестоящего органа государственных доходов, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы на уведомление, согласно которому начислена сумма КПН 203 млн тенге, пеня 10,6 млн тенге, НДС 105,9 млн тенге, пеня 27 млн тенге, общая сумма доначислений составила 347 млн тенге.

Акты налогового органа оспорены ТОО «А» в суде.

Суд установил, что уведомление было вынесено на основании акта налоговой проверки от 15 января 2020 года по постановлению руководителя следственно-оперативной группы старшего следователя службы экономических расследований Б. о назначении налоговой проверки в рамках уголовного дела.

Производство по данному уголовному делу не завершено.

Из материалов уголовного дела усматривалось, что в последующем из него выделено другое уголовное дело в отношении руководства ТОО «А» по части 3 статьи 245 Уголовного кодекса Республики Казахстан [49] и данное уголовное дело находится на стадии расследования и производство по нему не завершено.

Из изложенного следует, что акт налоговой проверки проведен в рамках досудебного расследования и уведомление в отношении налогоплательщика должно быть вынесено, после завершения уголовного дела.

Суд посчитал, что поскольку уголовное дело в отношении руководства ТОО «А» не завершено, то вынесение налоговым органом уведомления о результатах проверки является преждевременным.

Кроме того, судом приняты во внимание доводы ТОО «А» о том, что при проведении проверки налоговый орган ссылался на постановление следователя, тогда как государственный орган обязан был самостоятельно проверить факт наличия либо отсутствия взаиморасчетов с поставщиками истца, чья регистрация признана недействительной.

В соответствии с пунктом 1 статьи 136 АППК иски об оспаривании подаются в суд в месячный срок. [3]

ТОО «А» уведомление получено 16 июня 2021 года, что подтверждается актом приема-передачи от 16 июня 2021 года.

АППК введен в действие 1 июля 2021 года, а уведомление получено 16 июня 2021 года, срок на обжалование уведомления не пропущен.

При изложенных обстоятельствах, суд пришел к выводу о несоответствии выводов налогового органа по вынесению уведомления от 9 февраля 2021 года, действующему налоговому законодательству, в связи с чем, требования ТОО «А» решением от 29 сентября 2021 года были удовлетворены.

Налоговое законодательство представляет собой одну из сложнейших отраслей национального законодательства. Вытекающим из налоговой сферы спорам характерна высокая степень сложности. Для вновь созданных административных судов задача осложнена тем, что налоговым спорам присущ имущественный интерес, потому что с одной стороны затрагиваются интересы государства, а с другой – налогоплательщиков.

В этой связи от правильного и единообразного применения судами налогового законодательства будет зависеть развитие благоприятного инвестиционного климата в стране.

Споры в сфере государственных закупок.

Государственные закупки отнесены к одной из самых динамично развивающихся сфер, но в тоже время подверженных к коррупции. В эту сферу ежегодно вовлекаются тысячи заказчиков и поставщиков. Часто вносимые в законодательство о государственных закупках поправки преследуют цели рационального и эффективного расходования бюджетных средств, развития конкуренции среди поставщиков, обеспечения открытости и создания прозрачности процедур закупок и т.д.

Вытекающие из этой сферы споры, сторонами которых в подавляющем большинстве случаев являются заказчик и поставщик, подведомственны административным судам.

Анализ статистических данных показал, что судами рассматриваются дела, связанные с оспариванием решений уполномоченного органа о включении в реестр недобросовестных поставщиков, заключением и продлением договора о государственных закупках, признанием действительности выполненных работ, обязанием принятия результатов

работ, оспариванием итогов конкурса, обжалованием актов органов государственного аудита и т.д.

При разрешении споров в пользу заявителей судами активно применяются новые принципы административного судопроизводства.

В частности, в июле 2021 года Управлением по государственным закупкам и коммунальной собственностью Ақмолинской области проведен конкурс на участие в государственных закупках работ по реконструкции наружных сетей и сооружений водоснабжения.

Протоколом предварительного допуска на участие в электронном конкурсе от 10 июля 2021 года ТОО «L» было допущено к участию.

По итогам рассмотрения конкурсных заявок, согласно протоколу об итогах от 23 июля 2021 года, по указанному конкурсу ТОО «L» определено победителем государственных закупок.

Не согласившись с итогами конкурса, другие потенциальные поставщики подали жалобу в уполномоченный орган, который направил уведомление об устранении нарушений, в результате которого результаты конкурса были аннулированы.

Во исполнение уведомления уполномоченного органа, организатором конкурса на веб-портале государственных закупок был сформирован новый протокол итогов по указанному конкурсу, и ввиду несоответствия квалификационным требованиям истец не допущен к участию в конкурсе.

В последующем победителем конкурса определен другой участник ТОО «С».

ТОО «L» обратилось в суд с административным иском об оспаривании итогов конкурса.

В судебном заседании установлено, что основанием вынесения уведомления послужило то, что у истца ТОО «L» отсутствует лицензия на изыскательскую деятельность, и конкурсная заявка подлежит отклонению от участия в конкурсе.

При этом согласно размещенной конкурсной документации, необходимой для предоставления потенциальными поставщиками, в конкурсной документации, опубликованной на веб-портале государственных закупок организатором не были установлены требования к потенциальным поставщикам о наличии разрешений на изыскательскую деятельность.

Требования конкурсной документации истцом были соблюдены, им были предоставлены требуемые для участия в конкурсе соответствующие документы, по которым никаких замечаний выявлено не было, в связи с чем истец был допущен к конкурсу.

Следовательно, требовать от истца иных документов, в частности разрешение на изыскательскую деятельность, которое изначально не предусмотрено конкурсной документацией, оснований не имелось.

Более того, как показал, представитель заинтересованного лица (*заказчик*) для производства указанных в рабочем проекте видов работ, исходя из их буквального содержания, соответствующих лицензий не требовалось. Работы, указанные в подвиде к лицензии на изыскательскую деятельность, осуществлены на начальном этапе проектирования, в связи с чем, в конкурсной документации, требования о наличии изыскательской деятельности заказчиком указано не было.

Пунктом 4 приложения 1 Закона Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях» к подвидам работ, относящимся к изыскательской деятельности, определены следующие работы: 1. инженерно-геодезические работы, в том числе: 1) построение и закладка геодезических центров; 2) создание планово-высотных съемочных сетей; 3) топографические работы для проектирования и строительства (съемки в масштабах от 1:10000 до 1:200, а также съемки подземных коммуникаций и сооружений, трассирование и съемка наземных линейных сооружений и их элементов); 4) геодезические работы, связанные с переносом в натуру с привязкой инженерно-геологических выработок, геофизических и других точек изысканий. 2. инженерно-геологические и инженерно-

гидрогеологические работы, в том числе: 1) геофизические исследования, рекогносцировка и съемка; 2) полевые исследования грунтов, гидрогеологические исследования. [50]

Таким образом, суд соглашается с доводами представителя заинтересованного лица (заказчик) о том, что для производства указанных в рабочем проекте видов работ, исходя из их буквального содержания, соответствующих лицензий не требовалось.

В силу положений статьи 6 АПК, административные процедуры осуществляются на основе принципов, нарушение которых влечет незаконность административных актов и действий (бездействия). [3]

Из смысла статьи 13 АПК следует, что охраняется законом доверие участника административной процедуры к деятельности органов публичной власти

Указанный принцип означает, что участник административной процедуры, получив административный акт, имеет полное основание полагать, что этот акт в отношении него вынесен надлежащим образом, он имеет право на нем не просто опереться, а начать исполнять и надеяться, что он не будет изменен.

В рассматриваемом случае, комиссия, изначально допустив истца к участию в конкурсе, не предъявляла дополнительных требований о наличии лицензии, не предусмотренных по конкурсной документации, следовательно, все последующие действия должны соотноситься с изначально принятым решением, а также соответствовать целям предоставленных полномочий, тем самым не нарушая право истца на доверие.

Таким образом, принимая во внимание фактически установленные обстоятельства, а именно отсутствие требований к потенциальным поставщикам о наличии лицензии на изыскательскую деятельность и не отклонение конкурсной комиссией заявки истца, суд пришел к выводу об обоснованности заявленного истцом требования о признании незаконным и отмене протокола итогов конкурса в части отклонения конкурсной заявки.

Решением административного суда Карагандинской области от 21 сентября 2021 года административный иск ТОО «L» удовлетворен.

Сфера государственных закупок связана с огромными ресурсами – бюджетными деньгами, которые выделяются и осваиваются при проведении тендеров. Эффективное и оптимальное расходование бюджетных средств отнесено к одним из основных принципов осуществления государственных закупок. Несомненно, совершенствование системы государственных закупок напрямую зависит от складывающейся судебной практики по данным спорам.

2.2. Актуальные проблемы и пути совершенствования института административного судопроизводства.

Проведенный в рамках диссертационного исследования анализ правоприменительной практики указал на определенные проблемы и несовершенства при реализации АППК.

Первое. Различие между административным актом и административным действием.

Многие заявители не могут определить четкую разницу между административным актом и административным действием, что свидетельствует о недостаточно отчетливой вложенности законодательной мысли в понятийный аппарат. В итоге в административные суды поступают иски с некорректно сформулированными требованиями.

Так, АППК разделяет принимаемые должностными лицами решения на два вида: административный акт и административное действие (*бездействие*).

Из смысла терминов, используемых в АППК, следует, что административный акт обладает признаками публично-правового и индивидуально-правового характера, имеет внешнее, а не внутреннее воздействие, то есть его действие направлено в отношении конкретных лиц.

В отличие от административного акта административное действие характерно внешним регулирующее-властным воздействием или распоряжением. Административное действие преследует цель достижения итогового результата, оно не связано с реализацией прав, наложением обязанностей, установлением обременений или ограничений и т.д.

Это означает, что под совершением действия в АПК понимаются решения, которые не затрагивают права и обязанности конкретных лиц.

Встречаются случаи, когда суды приходят к выводу о том, что отказ местного исполнителя в предоставлении земельного участка является действием, тогда как на самом деле такое решение отнесено к обременяющим административным актам.

Из указанного следует вывод, что патрулирование улиц, формирование и ведений статотчетов, проведение природоохранных мероприятий, строительство дорог, выдача справок, утверждение тарифов и т.д. это все действия, а, например, применение физической силы сотрудником полиции в отношении правонарушителя, защитное предписание, вынесенное семейному дебоширу – это уже административные акты.

Второе. Примирительные процедуры.

Статистические данные свидетельствуют о том, что за 6 месяцев 2021 года в связи с примирением сторон возвращено 1 414 исков или 10% от общего количества поступивших исков.

При поступлении административного иска суды как правило выясняют возможность примирения сторон и только потом приступают к рассмотрению дел. Однако, при совершении этой процедуры зачастую не учитывается, что примирение допускается только при наличии у ответчика административного усмотрения.

Под усмотрением понимается правомочие принимать одно или несколько возможных решений, предусмотренных законодательством, которые принимаются через призму оценки их законности.

К примеру, Законом «О правоохранительной службе» предусмотрено право сотрудников применять: физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы; специальные средства, в том числе наручники, резиновые палки, слезоточивые вещества; светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений, принудительной остановки транспорта; водометы; служебных животных и т.д. [51]

Каждая из этих мер отнесена к административному усмотрению, предполагающему выбор мер воздействия, реагирования, выбор субъекта и т.д. с учетом принципа соразмерности.

Вместе с тем на практике в судах нередко примиряются даже в отсутствие административного усмотрения. Так, в одном из примеров, в суде заключено соглашение о примирении с органом полиции, необоснованно изъявшим и не возвращавшим истцу автотранспортное средство.

Однако в этом случае о наличии административного усмотрения не может идти речь (*возвращать или не возвращать автотранспортное средство*), следовательно, не может быть никакого примирения.

Кроме того, у многих правоприменителей возникает вопрос о правомерности медиации в процедуре досудебного обжалования административных актов либо действий.

Некоторые полагают, что примирение на этой стадии допускается, другие утверждают, что АППК не содержит ограничений в этой части.

Следует подчеркнуть, что институт примирения закреплен в статье 120 АППК, которая в свою очередь состоит в разделе 4, регламентирующем порядок осуществления административного судопроизводства.

В АППК на досудебных стадиях примирительные процедуры не предусмотрены, соответственно, заключить соглашение о примирении либо медиации до обращения в суд невозможно.

Между тем в зарубежных доктринах и трудах иностранных специалистов все чаще встречаются подходы, где допускается возможность примирения в процессе досудебной стадии обжалования.

АПК допускает примирение сторон при наличии у ответчика административного усмотрения. В тоже время суд не утверждает их, если его условия противоречат закону или нарушают права, свободы и законные интересы других лиц.

Третье. Предметом обжалования в суде могут быть только административные акты и действия административных органов и должностных лиц, вытекающие из законов.

АПК определяет, что под административным органом и должностными лицами понимаются лица, чьи полномочия по принятию актов и совершению действий (*бездействия*) основаны на законе.

Из буквального смысла указанных правовых норм усматривается, что если принятие того или иного административного акта либо совершение административного действия предусмотрено законом, то они могут быть предметом судебного обжалования.

К примеру, в силу ст.16 Земельного кодекса к компетенции акиматов областей отнесено вынесение решений о предоставлении прав на земельные участки под заявленные целевые назначения. [46]

Нормы Налогового кодекса наделяют органы государственных доходов правом выносить уведомления по вопросам налогообложения, адресованные налогоплательщикам.

Законодательство о профилактике бытового насилия предусматривает возможность вынесения инспекторами полиции защитных предписаний в отношении правонарушителей.

Соответственно, постановления акиматов, уведомления налоговиков, защитные предписания инспекторов полиции подлежат обжалованию в административном судопроизводстве.

Согласно ст.1 Закона «О правовых актах» под законом понимается нормативный правовой акт, который регулирует важнейшие общественные отношения, устанавливает основополагающие принципы и нормы, предусмотренные Конституцией. [48]

Необходимо отметить, что акты и действия административных органов и должностных лиц могут вытекать не только из законов, но и из других нормативных правовых актов, а в частности, подзаконных, не являющихся законодательными актами.

Многие подзаконные акты, как и законы касаются прав, свобод и обязанностей граждан. Их положения направлены на регулирование общественных отношений, на возникновение, изменение, дополнение или прекращение прав и обязанностей физических и (*или*) юридических лиц.

К подзаконным актам относятся постановления Правительства, Парламента, приказы и другие акты центральных ведомств, нормативные правовые решения маслихатов и т.д.

Например, порядок осуществления государственных закупок регламентировано не только отраслевым законом, но и Правилами, утвержденными приказом Министра финансов от 11 декабря 2015 года № 648. [52]

Правилами предусмотрена возможность внесения поставщиками в электронный депозитарий сведений и документов, подтверждающих опыт работы по строительно-монтажным работам за последние десять лет, в том числе за текущий год, по объектам, финансируемым за счет бюджетных средств.

Заявки потенциальных поставщиков в этой части рассматриваются ведомством уполномоченного органа и его территориальными подразделениями (*Комитет государственного аудита*).

По результатам рассмотрения заявок потенциальных поставщиков о подтверждении достоверности сведений и документов, подтверждающих его опыт работы, вносимых в электронный депозитарий, посредством веб-портала принимается одно из следующих решений в разрезе каждого опыта работы потенциального поставщика:

1) о подтверждении, которое принимается в случаях соответствия сведений и документов требованиям, предусмотренным в пунктах 91-93 данных Правил;

2) об отказе в подтверждении. [52]

Следует отметить, что порядок внесения поставщиками в электронный депозитарий сведений и документов, подтверждающих опыт работы Законом «О государственных закупках» не регламентированы.

Таким образом, принятие административного акта по результатам рассмотрения заявок поставщиков определяется только Правилами.

Необходимо подчеркнуть, что в силу ст.1 Закона «О правовых актах» подзаконные акты издаются во исполнение и на основе законов, а также с целью дальнейшей реализации законодательных и других нормативных правовых актов. [48]

В этой связи будет целесообразно в АППК изложить понятия в следующей редакции: «административный орган и должностное лицо, наделенные в соответствии с нормативными правовыми актами полномочиями по принятию административного акта или совершению административного действия (*бездействия*)».

Четвертое. Споры государственных органов с государственными органами.

В Концепции правовой политики с 2010 до 2020 года верно обозначено, что с помощью административного права реализуются гарантированные государством права граждан и организаций, поскольку обеспечение и защита этих прав является публичным интересом государства.

При этом субъекты административного права (*органы и должностные лица государства, органы местного самоуправления*) являются носителями публичного интереса, задача которых защита и реализация прав и законных интересов граждан и организаций.

Иными словами, защита и реализация прав и законных интересов граждан и организаций, возведенные в ранг публичного интереса, и есть современное содержание правозащитной функции административного права.

Цель введения АПК максимально закрепить набор гарантий, позволяющий гражданам деятельнее принимать непосредственное участие в ходе принятия управленческих решений, внедрить эффективные механизмы защиты прав граждан и предпринимателей при рассмотрении публично-правовых споров с органами государственной власти.

Однако анализ судебных споров показал, что имеет место рассмотрение в административных судах дел, где истцами и ответчиками являются государственные органы.

К примеру, в прошлом году в Павлодарской области административный суд принял в производство иск государственного центра занятости к территориальной ревизионной комиссии об оспаривании предписания.

Обращение государственного органа с административным иском в суд обуславливалась несогласием с результатами проведенного ревизионной комиссии аудита деятельности.

Посчитав доводы административного иска обоснованными, административный суд 13 сентября 2021 года вынес решение о незаконности оспариваемого решения.

Следует подчеркнуть, что публично-правовым отношениям присущи признаки власти и подчинения, следовательно, если государственные органы судятся друг с другом, то не совсем ясно, чей интерес подлежит защите.

При этом необходимо учитывать, что один из государственных органов не обладает по отношению к другому распорядительной функцией, властью. Правовой статус государственных органов основан на принципе равенства.

Справедливость, беспристрастность и своевременность разрешения дел являются задачами нового административного судопроизводства,

которые преследуют своей целью эффективную защиту и восстановление нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях.

Поэтому рассмотрение судами административных споров, где истцами и ответчиками выступают государственные органы будет противоречить цели принятия АПК, очевидно, что такие дела не связаны с реализацией законных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц.

Пятое. Вступление административных актов в законную силу.

В силу статей 96, 104 АПК в случае обжалования действие оспариваемого административного акта приостанавливается. [3] Таким образом, административный акт на период обжалования в судебном порядке считается не вступившим в законную силу.

Приведем пример. Акиматом проведен конкурс о государственных закупках работ по строительству социально-значимого объекта. По итогам победителем признана организация, предложившая с учетом присвоенной условной скидки наименьшую цену. Строительство должно быть завершено в течение полугода с момента заключения договора.

Однако до заключения договора другой участник конкурса оспорил протокола об итогах сперва через уполномоченный орган, а затем в судебном порядке. При этом доводы жалобы и административного иска носили формальный характер, каких-либо убедительных аргументов не содержали.

В итоге судом принято решение об отказе в иске.

На весь период разбирательств действие оспариваемого акта приостановилось, следовательно, не заключался договор о государственных закупках работ.

В результате сроки завершения работ и введения объекта в эксплуатацию существенно сдвинулись, пришлось произвести передвижку финансирования и освоения бюджетных средств, а это в свою очередь

сказалось на ожидаемом социально-экономическом эффекте от реализации проекта.

Если обратиться к ГПК, то решение суда первой инстанции вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, принесение апелляционного ходатайства прокурором, если решение не было обжаловано или прокурором не принесено апелляционное ходатайство.

В случаях подачи апелляционной жалобы, принесения апелляционного ходатайства прокурором решение, если оно не отменено и (*или*) не изменено, вступает в законную силу с момента оглашения постановления судом апелляционной инстанции. [53]

Таким образом, согласно требованиям гражданского процессуального законодательства судебный акт вступает в силу уже после этапа апелляционного обжалования.

В отличие от ГПК в АПК апелляционное постановление вступает в силу не с момента оглашения, а после того как истек срок для его обжалования.

При подаче кассационной жалобы – судебный акт апелляционной инстанции в законную силу не вступает до разрешения спора в кассации. Кассационное ходатайство подается в месячный срок после вручения постановления апелляции.

При таком положении административный акт вступает в силу только после проверки его законности в трех судебных инстанциях включая кассацию.

К примеру, в судебном порядке было обжаловано постановление акимата о предоставлении земельного участка, являющееся основанием для заключения договора купли-продажи.

В административном суде дело может рассматриваться не более трех месяцев, в апелляции предусмотрен такой же срок. Итого рассмотрение дела в двух инстанциях может занять шесть месяцев.

Ходатайство о пересмотре в кассации рассматривается в течение шести месяцев со дня его поступления, а в случае истребования дела – в течение шести месяцев со дня его поступления.

Сложение сроков рассмотрения позволяет сделать вывод о том, что на проверку законности оспариваемого решения в трех судебных инстанциях может уйти около одного года.

Все это время решение акимата не будет приводиться в действие, соответственно, гражданин, которому присужден земельный участок, не сможет на период судебных разбирательств приступить к освоению земельного участка, например, построить жилой дом.

Из указанного следует вывод, что формальное обжалование может повлиять на своевременность вступления законного административного акта, отдельные участники административных процедур, злоупотребляющий правом, могут воспользоваться этим моментом в недобросовестных целях.

Поэтому предлагается по аналогии с гражданским процессуальным законодательством предусмотреть вступление судебного акта после его проверки в апелляции. Полагаю, что необходимости вступления судебных актов в законную силу после кассации не имеется, с учетом того, что рассмотрением административных дел в Верховном Суде занимается специализированная коллегия, насчитывающая на сегодняшний день всего 10 судей.

Шестое. Принципы и их значение в судопроизводстве.

Основой проведения административных процедур и административного судопроизводства являются такие принципы как принцип законности, принцип справедливости, защита прав, свобод и законных интересов, соразмерность, пределы осуществления административного усмотрения, принцип приоритета прав, охрана права на доверие, запрет злоупотребления формальными требованиями, презумпция

достоверности, активная роль суда, разумный срок административного судопроизводства, обязательность судебных актов.

Нарушение принципов с учетом характера и существенности такого нарушения влечет незаконность решений, действий (бездействия) органов публичной власти.

В силу ч.1 ст. 84 АПК если нарушение повлияло на правильность административного акта, то такое нарушение будет являться основанием для признания решения незаконным. [3]

Правильный по существу административный акт по одним лишь формальным основаниям не может признаваться незаконным.

Таким образом, для того, чтобы административный акт либо действие (*бездействие*) было признано незаконным необходимо, чтобы нарушение являлось существенным и влияющим на принятие неправильного решения.

Понятие «существенное нарушение» отнесено к оценочному критерию, что свидетельствует о смещении толкования данной категории в сферу правоприменения, то есть определение значимости нарушения отнесено к исключительной компетенции судов.

Однако на сегодняшний день какие-либо разъяснения относительно критериев существенности нарушения уполномоченными органами не давались, а это в свою очередь может привести к отсутствию единообразного подхода при применении принципов АПК в административном судопроизводстве.

На наш взгляд к существенным нарушениям можно отнести лишение возможности участников административной процедуры на ведение дел через своего представителя. Здесь будет нарушаться право на квалифицированную юридическую помощь, которую могут оказать заявителю юристы, обладающими практическим опытом и знаниями законодательства.

Полагаю, что право быть заслушанным также может повлиять на законность административного акта, так как не исключено, что при

доведении своих аргументов и позиции до административного органа (*как правило, принимающего решение на основании письменных доказательств*), последним будет принято положительно решение, удовлетворяющее интересы заявителя.

Не ознакомление с материалами дела и несоблюдение процедуры доведения административного акта до сведения участника можно отнести к существенным нарушениям, ведь в этом случае заявитель будет лишен возможности отстаивать свою позицию и представить в обоснование доказательства.

Существенными нарушениями можно также посчитать несоблюдение требования к законности и обоснованности административного акта, то есть отсутствие юридического (*ссылки на нормы права*) и фактического обоснования (*без описания всех обстоятельств*) в его содержании.

Встречаются случаи, когда административные органы принимают заведомо неисполнимые административные акты (например, получить разрешение на строительство после возведения стройки, тогда как такой документ должен получаться до начала строительства) или возлагают на заявителя обязанность совершить противоправное действие.

В этой связи предлагается конкретизировать понятие существенности путем его разъяснения критериев, при которых нарушение будет считаться влияющим на правильность и законность решения административного органа или должностного лица.

Седьмое. Исключение споров с частными судебными исполнителями из подсудности административных судов.

Изучение статистических данных наглядно указало на то, что каждое третье дело, рассмотренное административным судом, приходится на обжалование действий (*бездействия*) частных судебных исполнителей.

Однако следует отметить, что цель введения АППК - закрепить набор гарантий, позволяющих гражданам и бизнесу действеннее принимать непосредственное участие в процессе принятия решений, установить

эффективные механизмы реальной защиты прав граждан в спорах с органами публичной власти.

Вместе с тем споры с участием частных судебных исполнителей трудно назвать делами, вытекающими из публично-правовых отношений, поскольку очевидно, что в задачи административной юстиции не входило осуществление контроля за законностью решений принимаемых в сфере исполнительного производства.

Поэтому видится целесообразным передача рассмотрения данной категории дел из административных судов в ведение судов общей юрисдикции как прежде.

В качестве аналогии можно привести пример с производством об оспаривании действий нотариусов, которому посвящена целая глава в гражданском процессуальном законодательстве.

Оспаривание действий нотариусов, несмотря на то, что их деятельности также как и деятельности частных судебных исполнителей присущ публично-правовой характер, подсудно судам общей юрисдикции.

В заключение следует подчеркнуть, что принятие АППК в Казахстане направлено на повышение эффективности государственного управления и степени доверия населения к государственным органам. Новое административное судопроизводство медленными, но верными шагами позволит достичь этой цели. [54]

Вместе с тем административным судам впереди еще предстоит проделать огромную работу по перестройке на новый формат. В этой связи в целях обеспечения принципа единообразного применения права видится целесообразным необходимость разъяснения отдельных положений АППК уполномоченными органами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование позволило сформулировать ряд выводов и рекомендаций, отраженных в соответствующих главах диссертации.

Относительно недавнее принятие АППК способствовало существенной перестройке формата работы всей государственной службы, продолжающейся по сегодняшний день. Следует отметить, что внедрение административной юстиции обсуждалось в Казахстане на протяжении десяти лет. Безусловно, публично-правовая сфера является одной из самых чувствительных и болезненных, где преобладает число нарушений законности.

Как говорил Глава государства в послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания»: «Ключевым фактором усиления защиты прав граждан и их безопасности являются глубокие реформы судебной и правоохранительной систем». Президент страны подчеркивал необходимость внедрения адмюстиции как особого механизма по разрешению публичных споров, где все противоречия и неясности будут толковаться в пользу граждан.

Всем известно, что ранее в спорах с госорганами граждане находились в заведомо проигрышном положении, их усилия оказывались несоизмеримыми с ресурсами государственных органов. Поэтому требовалось кардинально решить проблему неравенства.

Наконец, после долгих лет обсуждения благодаря совместной работе Министерства юстиции и Верховного Суда был разработан законопроект, подписанный в дальнейшем Главой государства.

Общество, граждане и бизнес-сообщество возлагают серьезные надежды на новый законодательный акт, полагая, что с его принятием укрепится законность в публично-правовой сфере. АППК принимался с

целью обеспечения эффективного управления и содействия соблюдению прав человека в отношениях с государством.

Анализ правовых норм АППК показал, что его положения соответствуют основным международным стандартам верховенства права.

В АППК заложены принципиально новые принципы, способствующие полной реализации законных прав и интересов участников административной процедуры, новый кодекс предусмотрел гарантии, позволяющие гражданам принимать участие в процессе принятия управленческих решений органами государственной власти.

Статистические данные наглядно свидетельствуют о положительных сдвигах. После введения АППК в действие новые административные суды стали рассматривать дела через призму виновности государственного органа.

Примерно 48% судебных решений состоялось в пользу заявителей, это означает, что почти по каждому второму делу правда на стороне заявителя. Прежде такого не наблюдалось.

Лидерами по количеству допущенных нарушений законности оказались акиматы и подведомственные структурные подразделения, налоговые органы и частные судебные исполнители.

Эффективно работает институт денежного взыскания. Только за второе полугодие 2021 года судами вынесено почти 300 судебных актов о привлечении сторон к материальной ответственности. Бюджет пополнен на 10,6 млн тенге.

Не вызывает сомнения, что эта мера воздействия серьезно изменила отношение государственных органов и должностных лиц к новым административным судам, укрепив тем самым дисциплину в судопроизводстве и искоренив волокиту.

Несмотря на положительные моменты, проведенный в рамках диссертационного исследования анализ показал на имеющиеся проблемы при практической реализации АППК. Приведу некоторые из них:

Первое. Участники административной процедуры не видят четкого различия между административным актом и административным действием, что свидетельствует о недостаточно отчетливой вложенности законодательной мысли в понятийный аппарат.

Административный акт обладает признаками публично-правового и индивидуально-правового характера, имеет внешнее, а не внутреннее воздействие, то есть его действие направлено в отношении конкретных лиц.

В отличие от административного акта административное действие характерно внешним регулирующее-властным воздействием или распоряжением. Административное действие преследует цель достижения итогового результата, оно не связано с реализацией прав, наложением обязанностей, установлением обременений или ограничений и т.д.

Второе. Примирительные процедуры. Суды могут утвердить соглашение о примирении только в случае наличия у ответчика административного усмотрения. Это прямо прописано в АПК и Законе «О медиации». Однако, данное условие не учитывается. Примирение допускается там, где есть усмотрение и где оно не предусмотрено.

Вероятная причина, государственными органами и судами не до конца усвоена суть административного усмотрения, что свидетельствует о слабой работе по разъяснению положений АПК.

Третье. Предметом обжалования в суде могут быть только административные акты и действия административных органов и должностных лиц, вытекающие из законов.

Необходимо отметить, что акты и действия административных органов и должностных лиц могут вытекать не только из законов, но и из других нормативных правовых актов, а в частности, подзаконных, не являющихся законодательными актами.

Многие подзаконные акты, как и законы касаются прав, свобод и обязанностей граждан. Их положения направлены на регулирование

общественных отношений, на возникновение, изменение, дополнение или прекращение прав и обязанностей физических и (или) юридических лиц.

Подзаконные акты издаются во исполнение и на основе законов, а также с целью дальнейшей реализации законодательных и других вышестоящих нормативных правовых актов.

В этой связи будет целесообразно в АПК изложить понятийный аппарат в следующей редакции: *«Административный орган и должностное лицо, наделенные в соответствии с нормативными правовыми актами полномочиями по принятию административного акта и совершению административного действия».*

Четвертое. Споры государственных органов с государственными органами. Из статистических данных усматривается, что такие дела рассматриваются судами. Встречаются случаи, когда суды выносят решения в пользу истцов – государственных органов.

Следует подчеркнуть, что публично-правовым отношениям присущи признаки власти и подчинения, следовательно, если государственные органы судятся друг с другом, то не совсем ясно, чей интерес подлежит защите.

При этом необходимо учитывать, что один из государственных органов не обладает по отношению к другому распорядительной функцией, властью. Правовой статус государственных органов основан на принципе равенства.

Поэтому предлагается исключить возможность рассмотрения судами административных споров, где истцами и ответчиками выступают государственные органы, поскольку это противоречит цели принятия АПК, очевидно, что такие дела не связаны с реализацией прав, свобод и интересов граждан и бизнеса.

Пятое. Вступление административных актов в законную силу. По новому АПК административный акт приостанавливает действие в случае его обжалования. Его действие возобновляется только после вступления решения в законную силу. Вместе с тем, в административном судопроизводстве решение вступает в силу только после проверки в

кассации. Это существенно сказывается на эффективности реализации административного акта.

Имеют место случаи, когда отдельные лица пользуясь этим моментом, формально подают иски об оспаривании, пытаясь «оттянуть» последствия введения административного акта в действие, а это является ярким свидетельством злоупотребления правом. Предлагается *по аналогии с ГПК предусмотреть возможность вступления судебного акта в законную силу после этапа апелляции.*

Шестое. Принципы административных процедур и их значение в административном судопроизводстве. Безусловно, новые принципы АПК оказывают содействие реальной реализации прав и законных интересов граждан. Нарушение этих принципов является основанием для отмены административного акта. При этом, нарушение должно быть существенным.

Однако АПК не раскрывает критерии существенности, отодвигая вопросы толкования в сферу правоприменения. Следовательно здесь могут возникнуть проблемы, связанные с субъективной оценкой.

В диссертационном исследовании приводятся предложения и примеры, когда нарушения будут считаться существенными. Установление определённых критериев обеспечит единообразный подход к вопросам применения принципов АПК.

Седьмое. Предлагается исключить споры с участием частных судебных исполнителей из подсудности административных судов. В последнее время количество таких споров увеличилось.

Полагаем, что нецелесообразно загружать административные суды рассмотрением этих дел. По аналогии с производством об оспаривании действий нотариусов вернуть данную категорию дел в юрисдикцию гражданских судов.

Резюмируя изложенное следует отметить, что впереди предстоит большая работа по укреплению законности в публично-правовой сфере. Сейчас нарабатывается судебная практика, единообразие которой будет

предрешать вопросы принятия управленческих решений. Государственные органы и должностные лица будут осуществлять административную процедуру с «оглядкой» на мнение административных судов. Полагаем, что ранее допускавшиеся факты злоупотребления правом и формализм в работе органов государственной власти будут искоренены и во многом этому поспособствует новое административное судопроизводство.

Изучение нормативного правового акта и судебной практики показало, что имеются определенные недостатки в практической реализации АПК, однако, ни один новый законодательный акт не обходится без них. В целом, АПК вселил надежду и стал гарантом защиты прав и законных интересов граждан. Правозащитный потенциал новых административных судов набирает обороты, повышая тем самым доверие общества публичным органам.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Указ Президента РК от 24 августа 2009 г. №858. «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года». - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_.
2. Послание Президента Касым-Жомарт Токаева народу Казахстана 01.09.2020г. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/addresses>.
3. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. №850-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс». - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>
4. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 г. №107 «Об административных процедурах». - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000107_
5. Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 г. №221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц». - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221_
6. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_
7. Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 г. №88-V «О государственных услугах». - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088>
8. Закон Республики Казахстан от 30 июня 2017 г. №81-VI «О прокуратуре»
9. Жакиялин А.Ж. научная статья на тему «Административная юстиция на страже прав граждан и бизнеса»

10. Рекомендация №Rec(2012) 11 Комитета министров государствам-членам Совета Европы о надлежащем управлении и пояснительный меморандум о роли прокуроров вне системы уголовного правосудия, принятая 20 июня 2007 года

11. Мнение об Административном процедурно-процессуальном кодексе Республики Казахстан (CDL-AD (2018)020), принятое на 116-ом пленарном заседании (Венеция, 19 -20 октября 2018 г.), п.п.26, 27, 28.

12. Отчет о европейских стандартах независимости судебной системы: Часть II - Прокуратура, CDL-AD (2010) 040, принятый Венецианской комиссией на 85-м пленарном заседании (Венеция, 17-18 декабря 2010 г.), п. 82.

13. Заключение по Концепции реализации АППК Казахстана, Варшава 16 марта 2021 года.

14. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. Москва 1970 год страница 16.20.

15. Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права.

16. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации.

17. Советское государство и право. №1.с.131

18. Бахарах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь. С.276

19. Концепция развития административного законодательства //под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; А.Ф. Ноздрачев, Л.К.Терещенко , Н.А. Игнатюк А.М.Цирин А.В.Калмыкова, В.Ю. Лукьянова, С.М. Зырянов, А.В.Одинцова М. 2010.

20. Сухарева Н.В. Кузнецов В.И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой , Ю.А. Тихомирова, М., 2010

21. Концепция развития российского законодательства. С. 165.
22. Старилов Ю.Н. «Модернизация российского государства и улучшение качества административно-правового регулирования в области защиты прав и свобод человека и гражданина» Право и государство, №2 (59) 2013
23. Амиров С.Б. «Жаңа әкімшілік сот ісін жүргізу Қазақстанда-азаматтардың құқықтарын қорғау кепілі» Международный научный журнал «Академик» Караганда, 16.06.2021г.
24. Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга вторая. Книга третья. - С.-Петербург, 1910. - С. 394-395.
25. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 N 21-ФЗ. С. 62.
26. Постановление Пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» от 30.06.2015 № 28. П. 19. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document /cons_doc_LAW_181899/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181899/). (Дата обращения: 16.04.2019).
27. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111520>
28. Акматов А.Д. Перспективы развития институтов административной ответственности и административного судопроизводства в Кыргызской Республике (соотношение с правоприменительным опытом Республики Казахстан) Фемида №7 (235) стр.18-25 июль 2015
29. Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: науч.-практ. Пособие, под ред. Н.Г.Салищевой .-М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008г.
30. Административно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики http://continent-online.com/Document/?doc_id=30573000

31. Административно-процессуальный закон Латвийской Республики <https://lawyer-khroulev.com/statji-zakoni-kodeksi-latvii-i-germanii/>
32. <http://www.online.zakon.kz>
33. Йорг Пуделька. Сборник законодательных актов по административному судопроизводству. 3-е издание, Москва Инфотропик Медиа 2017г.
34. Административно-процессуальный кодекс Грузии <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16492?publication=83>
35. Указ Президента Республики Казахстан от 26 января 2021 года № 500 О специализированных административных судах - ИПС "Әділет" (zan.kz)
36. Верховный Суд Республики Казахстан (sud.gov.kz)
37. Справка к заседанию Экспертно-консультативной комиссии при Высшем Судебном Совете по вопросу «О порядке и механизмах отбора кандидатов на судейские должности новых административных судов, с учетом введения в действие Административного процедурно-процессуального кодекса в 2021 году»
38. Об административных правонарушениях Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК - ИПС "Әділет" (zan.kz)
39. Выступление Министра юстиции Мусина К.К. на правительственном часе. <https://365info.kz/2022/03/sudebnyh-ispolnitelej-budut-lishat-litsenzii-za-nedoimku-alimentov-obzor-kazsmi>
40. Закон РК «об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей» Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей - ИПС "Әділет" (zan.kz)
41. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 31 марта 2017 года №1 «О применении судами некоторых норм законодательства об исполнительном производстве» - ИПС "Әділет" (zan.kz)

42. Новости Республиканской палаты частных судебных исполнителей (zhso.kz)

43. Токаев о трагедии в Алматы: Вершить самосуд никому не позволено (zakon.kz)

44. Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного управления, совершенствования залоговой политики банков второго уровня, регулирования оценочной деятельности и исполнительного производства» - ИПС "Әділет" (zan.kz)

45. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года №6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства» - ИПС "Әділет" (zan.kz)

46. Земельный кодекс Республики Казахстан - ИПС "Әділет" (zan.kz)

47. Кодекс «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» - ИПС "Әділет" (zan.kz)

48. О правовых актах - ИПС "Әділет" (zan.kz)

49. Уголовный кодекс Республики Казахстан - ИПС "Әділет" (zan.kz)

50. Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года №202-V ЗРК «О разрешениях и уведомлениях» - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000202>

51. Закон «О правоохранительной службе» - ИПС "Әділет" (zan.kz).

52. Об утверждении Правил осуществления государственных закупок - ИПС "Әділет" (zan.kz)

53. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан - ИПС "Әділет" (zan.kz)

54. Амиров С.Б. «Features of the implementation of the administrative procedural and process-related code. Problems of law enforcement practice» Международный научный журнал «Академик» №2 (153), Караганда, 26.03.2022г.