

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аблаева Эльвира Бекболатовна

Кандидат юридических наук, ассоциированный профессор (доцент)

Высшей школы права «Әділет» Каспийского университета, г. Алматы,

Республика Казахстан, e-mail: ablaeva_1981@mail.ru

Аннотация. В работе изложен исторический путь формирования и становления административных судов Республики Казахстан в качестве специализированных. Намечены направления развития специализированных административных судов, повышения качества рассмотрения ими административных дел, а также совершенствования административного судопроизводства. Даны объяснения терминам административная юстиция, административное судопроизводство, административный процесс и мн. др.

Актуальность темы связана с концептуальными направлениями развития судостроительства, совершенствования судопроизводства и повышения судейского профессионализма в соответствии с принципом специализации судов и судей.

Анализу и оценке подвергнуты организационное и функциональное состояние специализированных административных судов Казахстана. Изучение данных вопросов показало, что они образованы по типу межрайонных судов в городах республиканского и областного значения, составляют низшее звено судов общей юрисдикции, рассматривают административные дела, вытекающие из публичных правоотношений, по правилам суда I инстанции.

Специализированные административные суды представляют собой аналог судов административной юстиции, действующие в ряде зарубежных стран, созданные по образцу англосаксонской, французской или немецкой моделям.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что в ней проведен анализ организационных и процессуальных основ деятельности специализированных административных судов в контексте принципа специализации судов и судей, составляющего основу строения и функционирования единой судебной системы во главе Верховного Суда Республики Казахстан.

Практическая значимость работы состоит в сформулированных автором выводах, которые могут быть использованы для научных разработок.

Методологические основы исследования свидетельствуют о строгом соблюдении Республикой Казахстан преемственности в праве и государстве.

Эмпирическая основа работы представлена данными о деятельности специализированных административных судов по рассмотренным ими административным делам за период первых полугодий 2021-2023 годов.

Ключевые слова: специализация судов; специализация судей; судебная специализация; специализированные суды; административные суды; административное судопроизводство; административная юстиция; административные дела; публичные споры.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ МАМАНДАНДЫРЫЛҒАН ӘКІМШІЛІК СОТТАРЫ

Эльвира Бекболатқызы Аблаева

Заң ғылымдарының кандидаты, Каспий университетінің «Әділет» Жоғары заң

мектебінің қауымдастырылған профессоры, Алматы қ., Қазақстан Республикасы,

e-mail: ablaeva_1981@mail.ru

Аннотация. Жұмыста Қазақстан Республикасының әкімшілік соттарының пайда болуының объективті шарттары зерделенді, олардың мамандандырылған соттар ретінде

қалыптасуы мен дамуының тарихи жолы баяндалды. Мамандандырылған әкімшілік соттарды дамыту, олардың әкімшілік істерді қарау сапасын арттыру, сондай-ақ әкімшілік сот ісін жүргізуді жетілдіру бағыттары белгіленген. Әкімшілік юстиция, әкімшілік сот ісін жүргізу, әкімшілік процесс және басқа да көптеген терминдерге түсініктемелер берілген.

Тақырыптың өзектілігі соттар мен судьяларды мамандандыру қағидатына сәйкес сот құрылысын дамытудың, сот ісін жүргізуді жетілдірудің және судьялардың кәсібилігін арттырудың тұжырымдамалық бағыттарымен байланысты.

Қазақстан Республикасының мамандандырылған әкімшілік соттарының ұйымдастырушылық және функционалдық жай-күйі талдауға және бағалауға ұшырады. Аталған мәселелерді зерделеу олардың республикалық және облыстық маңызы бар қалаларда ауданаралық соттардың үлгісі ретінде құрылғанын, жалпы юрисдикция соттарының төменгі буынын құрайтынын, жария-құқықтық қатынастардан туындайтын әкімшілік істерді І сатыдағы соттың ережелері бойынша қарайтынын көрсетті.

Сондай-ақ, қазақстандық мамандандырылған әкімшілік соттар англо-саксон, француз немесе неміс үлгілері бойынша құрылған бірқатар шет елдерде жұмыс істейтін әкімшілік юстиция соттарының аналогы болып табылады.

Жұмыстың теориялық маңыздылығы оның ҚР Жоғарғы Сотының басындағы бірыңғай сот жүйесінің құрылымы мен жұмыс істеуінің негізін құрайтын соттар мен судьяларды мамандандыру қағидаты контекстінде мамандандырылған әкімшілік соттар қызметінің ұйымдастырушылық және процессуалдық негіздеріне талдау жүргізілуінен тұрады.

Жұмыстың тәжірибелік маңыздылығы ғылыми әзірлемелер үшін пайдаланылуы мүмкін автор тұжырымдаған қорытындылардан тұрады.

Зерттеудің әдіснамалық негіздері Қазақстан Республикасының құқық пен мемлекеттегі сабақтастықты қатаң сақтауын айғақтайды.

Жұмыстың эмпирикалық негізін 2021-2023 жылдардың бірінші жарты жылдығы кезеңінде өздері қараған әкімшілік істер бойынша қазақстандық мамандандырылған әкімшілік соттардың қызметі туралы деректер құрады.

Түйінді сөздер: соттардың мамандануы; судьялардың мамандануы; сот мамандануы; мамандандырылған соттар; әкімшілік соттар; әкімшілік сот ісін жүргізу; әкімшілік юстиция; әкімшілік істер; жария-құқықтық даулар.

SPECIALIZED ADMINISTRATIVE COURTS REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Ablaeva Elvira Bekbolatovna

Candidates' degree in jurisprudence, associate Professor of the Higher School of Law "Adilet" of the Caspian University, Almaty, Republic of Kazakhstan,
e-mail: ablaeva_1981@mail.ru

Abstract. The paper describes the historical path of formation and formation of the administrative courts of the Republic of Kazakhstan as specialized. The directions of development of specialized administrative courts, improvement of the quality of their consideration of administrative cases, as well as improvement of administrative proceedings are outlined. Explanations of the term's administrative justice, administrative proceedings, administrative process and many others are given.

The relevance of the topic is related to the conceptual directions of the development of the judicial system, the improvement of judicial proceedings and the improvement of judicial professionalism in accordance with the principle of specialization of courts and judges.

The organizational and functional state of specialized administrative courts of Kazakhstan has been analyzed and evaluated. The study of these issues showed that they are formed according to the type of inter-district courts in cities of republican and regional significance, constitute the lowest level of courts of general jurisdiction, consider administrative cases arising from public legal relations, according to the rules of the court of first instance.

Specialized administrative courts are analogous to administrative justice courts operating in

a number of foreign countries, modeled after the Anglo-Saxon, French or German models.

The theoretical significance of the work is that it analyzes the organizational and procedural foundations of the activities of specialized administrative courts in the context of the principle of specialization of courts and judges, which forms the basis of the structure and functioning of the unified judicial system headed by the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan.

The practical significance of the work is the conclusions formulated by the author, which can be used for scientific research.

The methodological foundations of the study testify to the strict observance by the Republic of Kazakhstan of continuity in law and the state.

The empirical basis of the work was data on the activities of specialized administrative courts on administrative cases considered by them for the period of the first six months of 2021-2023.

Keywords: *specialization of courts; specialization of judges; judicial specialization; specialized courts; judicial system; administrative courts; administrative proceedings; administrative justice; administrative cases; public disputes.*

DOI: 10.52026/27885291_2024_76_1_58

Введение

По состоянию на июнь 2023 года во всех 20 административно-территориальных единицах РК, в том числе 3 городах республиканского значения и 17 областных регионах, с 01 июля 2021 года действует в количестве 21 специализированный административный суд (САС), специализирующийся на рассмотрении и разрешении административных дел по существу.

САС, как характерно всем иным специализированным судам, также имеют свои условия возникновения, свой исторический путь формирования и практический опыт становления.

Двухлетняя судебная практика САС РК за период первых полугодий 2021-2023 годов показала их востребованность и состоятельность.

Реформирование системы судостроительства, порядка судопроизводства и отбора судей РК обусловлено усиленным вниманием казахстанского государства к обеспечению верховенства закона в сфере государственного управления и местного самоуправления, повышению уровня доверия населения к судебной власти, улучшению управленческой деятельности административных органов и должностных лиц, соблюдению принципа взаимной ответственности государства перед личностью и личности перед ним.

Названные обстоятельства, непременно, вызывают необходимость исследования новых судов административной юстиции.

Материалы и методы

Методологическую основу исследования составляют обще-логический, теоретический, исторический, сравнительный, эмпири-

ческий, специальный юридический методы познания объективной действительности.

В процессе исследования использовались научные, статистические, аналитические и иные материалы по организации устройства и функционированию САС.

Результаты

По сей день, ученые продолжают распознавать сущность и заниматься поиском более точных определений юридических категорий, как: административная юстиция, административный процесс, административное судопроизводство, административная процессуальная форма. Обсуждение спорных вопросов привело к тому, что в научной среде состоялись достаточно аргументированные и порой безосновательно противоречивые мнения, но четкое понимание этих терминов не устоялось. Дискуссии обострились с принятием единого Административного процедурно-процессуального кодекса РК, формированием комплексного административного процедурно-процессуального права, образованием специализированной системы административных судов, признанием самостоятельной процессуальной формы административного судопроизводства, обособлением административных дел, различением административного иска. Автор, не вступая в полемику спора, избегая излишних разъяснений, считает нужным лишь поделиться своими научными результатами, которые были получены им по итогам исследований нескольких лет.

Итак, САС РК один из важных составляющих элементов института административной юстиции. Обращение к ним с административными исками об оспаривании,

о принуждении, совершении действия, признании представляют собой административно-процессуальную форму защиты граждан и организаций от незаконных актов и решений, а также неправомерных действий либо бездействий административных органов и должностных лиц. Форма обращения в САС – административный иск. В свою очередь, административная юстиция – институт, составляющий механизм защиты прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов юридических лиц, сформировавшийся в той или иной культуре как квазисудебное или судебное образование в зависимости от принадлежности государственной власти, ее распределения, характера отношений власти и народа. Такого же мнения придерживается Р.К. Сарпеков, рассматривая административную юстицию как особый механизм разрешения спора между субъектами публичных правоотношений, а административный суд – субъекта административного судопроизводства [1, с.17-18].

Административное судопроизводство – это установленный законодателем процессуальный порядок рассмотрения и разрешения САС административных дел. К достаточно определенным суждениям автора относительно того, какое содержание казахстанский законодатель вкладывает в само понятие «административное судопроизводство», позволяет прийти анализ некоторых норм законодательства РК. Так, ч. 2 ст. 75 Конституции РК гласит: «Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства»¹. Комментируя схожую норму, содержащуюся в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, Н.М. Чепурнова верно подметила, что в ней закреплены разные формы судопроизводства на осуществление судебной власти, но не правосудия [2, с.225]. Поэтому вряд ли можно согласиться с позицией А.А. Амангельды, которая смешивает форму административного судопроизводства с функцией правосудия по административным делам. «Понятие административного судопроизводства, - по ее мнению, - представляет собой деятельность суда по отправлению правосудия по категориям дел, определенным в АППК РК» [3, с.29]. К тому же, в АППК

РК отсутствует сам термин «правосудие по административным делам». Схожее мнение у А.О. Панковой: «... термин административное правосудие является достаточно условным, поскольку в действующем российском законодательстве он не употребляется» [4, с.135]. Данный термин встречается только в Гражданском процессуальном и Уголовно-процессуальном кодексах РК. Например, в статьях 7 и 13 ГПК РК говорится о правосудии по гражданским делам, соответственно в статьях 11 и 51 УПК РК о правосудии по уголовным делам. В соответствии с ч. 3 ст. 1 АППК РК, «порядок административного судопроизводства на территории РК определяется конституционными законами РК, настоящим Кодексом, основанными на Конституции РК и общепризнанных принципах, и нормах международного права»². В соответствии с ч. 3 ст. 1 ГПК РК, «законодательство РК о гражданском судопроизводстве устанавливает порядок рассмотрения дел по спорам, возникающим из гражданских, семейных, ... и других правоотношений, ...»³. Изложенные нормы подтверждают, что судопроизводство есть не более, чем процессуальный порядок рассмотрения и разрешения судами тех или иных дел, возникающих в различных сферах правоотношений, в том числе в сфере государственного и местного самоуправления. Административное, гражданское, уголовное судопроизводство – это те процессуальные формы, в которых реализуется судебная власть,

а правосудие есть самостоятельная функция, осуществляемая судебной властью.

Между тем, правосудие далеко не единственная функция судебной власти, наряду с ним есть функция судебного контроля. Соответственно рассмотрение и разрешение судами заявлений, жалоб, исков на административные акты, нормативные правовые акты, процессуальные решения, неправомерные действия либо бездействия административных органов, должностных лиц, судебных исполнителей, нотариусов, в том числе органов уголовного преследования, относится к функциям судебного контроля по обеспечению верховенства правового закона и основных прав в сфере государственного и местного самоуправления.

Административный процесс более емкое

¹ Конституция РК от 30 августа 1995 года // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

² Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 года № 350-VI // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

³ Гражданский процессуальный кодекс РК от 31 октября 2015 года № 377-V ЗПК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377>

и широкое понятие, нежели отдельно взятые административное судопроизводство или административные процедуры, составляющие его содержание. Административный процесс является одним из разновидностей юридического процесса, представляет собой порядок урегулирования административных дел, возникающих из различных публично-правовых отношений, а вместе с тем, форму осуществления управленческой деятельности. Г.Ж. Сулейменова, рассматривая соотношение между этими двумя понятиями, верно исходит из того, что понятие административного судопроизводства является составной частью административного процесса – самостоятельной отрасли юридической науки и судостроительного права. При этом, автор ставит знак равенства между административным судопроизводством и административной юстицией [5]. Соотношение административного процесса или судопроизводства с административным правом в том, что первое, как отмечено в литературе, является внешним отражением, формой реализации и защиты второго [6, с.209]. Однако, круг общественных отношений, подпадающих в сферу влияния административного права, намного шире, чем мы себе представляем. Об этом свидетельствует анализ норм Концепции правовой политики РК от 2009 г., из которых вытекает, что предмет правового регулирования административного права охватывает общественные отношения в сфере осуществления административных процедур, оказания населению госуслуг, деятельности госслужбы, контроля и надзора госорганов, законодательства об административных правонарушениях. Концепция предвидела, что возникают совершенно новые институты, отрасли, смешанные отношения, обусловленные усложнением общественной жизни, которые диктуют необходимость разработки соответствующей для них правовой базы и порядка регламентации⁴.

Как представляется автору настоящего исследования, такое понимание рассмотренных юридических категорий более соответствует положениям АППК РК, содержащего в себе нормы законодательства РК об административных процедурах и об административном судопроизводстве. Тем самым, законодатель поставил окончательную точку

в данном вопросе. Следовательно, какие-либо споры относительно данного вопроса бессмысленны. Более того, следует упомянуть о том, что до принятия АППК РК в действующей редакции, проект кодекса прошел длительное и широкое обсуждение общественностью, претерпел значительные изменения и дополнения, в его разработке принимали участие известные казахстанские ученые и даже привлекались зарубежные эксперты.

Обсуждение

САС вовсе не являются чуждыми и принципиально новыми для казахстанской судебной системы, поскольку в досоветский период при власти Временного Правительства функционировала трехзвенная система административных судов, в чьей подсудности находились административные дела, вытекающие из публично-правовых отношений. Подтверждением тому является п. 1 «Положения о судах по административным делам», утвержденный постановлением Временного Правительства от 30 мая 1917 г.: «Власть судебная по делам административным принадлежит административным судьям, окружным судам и Правительствующему Сенату» [7, с.527].

Обращу внимание на последний п. 92 Положения, который в том или ином варианте содержится в АППК РК: «Случаи, в которых Административный Суд встретит затруднения в порядке судопроизводства, разрешаются ими по соображениям настоящего Положения с правилами Устава Гражданского Судопроизводства». В свою очередь, п. 3 ст. 1 АППК РК гласит: «В административном судопроизводстве применяются положения ГПК РК, если иной порядок не предусмотрен настоящим Кодексом»⁵. Другое не менее важное сходство между ними, которое как вытекает из самого названия Положения 1917 г., состоит в том, что современным казахстанским и старым дореволюционным административным судам подсудны «административные дела».

На верный взгляд С.М. Рустамовой, указанное Положение от 1917 г. «сделало чрезвычайно радикальный шаг на пути окончательного отделения административно-судебных функций от функций "активного управления" и создания в России системы подлинных органов администра-

⁴ Указ Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858>

⁵ Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 года № 350-VI // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

тивной юстиции – административных судов» [8, с.61-62].

В юридической печати также встречаются труды ученых, например, А.Ф. Воронова, который признает «Положение о судах по административным делам» первым Кодексом административного судопроизводства России [9, с.152-165].

На следующем советском периоде при районных городских судах Казахской Советской Социалистической республики, являющейся исторической предшественницей Республики Казахстан, состояли судьи по административным делам и исполнительному производству. Эти судьи действовали в постсоветский и переходный для современного Казахстана периоды на протяжении 10 лет с 1990 г. по 2000 г. Так, в соответствии со ст. 5 Закона КазССР от 23 ноября 1990 г. «О судостроительстве Казахской ССР» дела об административных правонарушениях рассматривались районными (городскими) народными судами (народными судьями), судьями по административному и исполнительному производству, состоящих при этих судах, а также Ленинским горсудом (членами суда). К их компетенции ст. 33 названного закона отнесла: производство по делам об административных правонарушениях; контроль за работой судебных исполнителей; вопросы, связанные с исполнением в порядке гражданского судопроизводства решений судов и других органов⁶.

Таким образом, судьи по административному и исполнительному производству КазССР осуществляли судопроизводство по делам об административных правонарушениях и по делам о публично-правовых спорах. Судебный контроль, осуществляемый за работой судебных исполнителей, по сути, есть контрольная функция государства, которой наделены судьи КазССР по обеспечению верховенства закона в сфере государственного и местного самоуправления. Как видим, в этом наблюдается характерная для современной РК соблюдение преемственности в праве и поэтапного развития государства, так как районные суды с 01 июля 1999 г. в порядке гражданского судопроизводства рассматривали жалобы на действия

либо бездействия судебного исполнителя при исполнении решения⁷, а с 01 июля 2021 г. САС стали в порядке административного судопроизводства рассматривать иски на действия либо бездействия судебного исполнителя по исполнению исполнительных документов⁸.

В постсоветский и переходный период до вступления в силу первого ГПК РК от 1999 г. казахстанские суды в порядке, установленном ст. 228 ГПК Казахской ССР от 1963 г., осуществляли производство по следующим 5 категориям дел, вытекающим из административно-правовых отношений:

- 1) по жалобам на неправильности в списках избирателей;
- 2) по жалобам на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий;
- 3) по жалобам на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющие права граждан;
- 4) по заявлениям о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию;
- 5) по заявлениям прокурора о признании правового акта незаконным⁹.

Указанные категории дел рассматривались судами по общим правилам гражданского судопроизводства с некоторыми изъятиями, установленными законодательством Союза ССР и Глав 23-25 ГПК КазССР. Стоит взглянуть на порядок, установленный ст. 237 ГПК КазССР от 1963 г. В соответствии с ним, с заявлениями о взыскании с граждан недоимки по налогам, самообложению сельского населения и государственному обязательному страхованию, в советские суды обращались финотделы, исполкомы, органы госстраха, то есть административные органы или должностные лица, что исключено при ныне действующем порядке, установленного АППК РК от 2021 г.

На следующем этапе развития права и государства РК все вышеперечисленные дела считались гражданскими делами, рассматриваемые в порядке особого искового производства, с применением к ним некоторых исключений и отдельных добавлений.

⁶ Закон Казахской ССР от 23 ноября 1990 года «О судостроительстве Казахской ССР» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z900001400>

⁷ См.: статью 240-5 Гражданского процессуального кодекса РК // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000411_#z911

⁸ См.: часть 4 статьи 136 Административного процедурно-процессуального кодекса РК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350#z1167>

⁹ Гражданский процессуальный кодекс Казахской ССР от 28 декабря 1963 года // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K630002000_

По правилам подсудности эти дела рассматривались и разрешались всеми судами в качестве судов I инстанции, в том числе ВС РК, городскими и областными судами, а также в зависимости от предмета спора и спорящих сторон специализированными военными, экономическими, финансовыми и административными судами ныне переименованных в специализированные суды по административным правонарушениям. С вступлением в силу 01 января 2015 г. нового Кодекса РК об административных правонарушениях, САС стали рассматривать жалобы на действия, бездействия и решения органа или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, в порядке Главы 44 КоАП РК¹⁰.

Прежнее законодательство о гражданском судопроизводстве РК от 1999 г., в отличие от ранее действовавшего советского законодательства о гражданском судопроизводстве КазССР от 1963 г., не использовало термин «дела, возникающие из административно-правовых отношений». Вместо него в ч. 3 ст. 2 ГПК РК 1999 г. использовался термин «дела в сфере государственного и местного самоуправления», к которым относились публичные споры, рассматриваемые судами в порядке особого искового производства. Ныне действующее с 01 июля 2021 г. законодательство РК об административных процедурах и административном судопроизводстве названные категории дел теперь именует «административными делами».

Административная юстиция того или иного периода времени, непременно связана с курсом правовой политики государства. Впервые о создании административных судов в Казахстане заговорили в начале 2000 гг. Так, четвертая приоритетная задача по повышению эффективности судебной системы, поставленная Н.А. Назарбаевым на III съезде судей РК, состояла в поэтапном создании специализированных экономических и административных судов. Казахстан не стал медлить с решением этих вопросов [10]. Указом Президента РК от 09 февраля 2002 г. № 803 в качестве эксперимента в городах – Астаны и Алматы были образованы первые специализированные межрайонные

административные суды¹¹. Поначалу эти суды осуществляли производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РК от 2001 г., а также производство по делам об оспаривании постановлений административных органов и должностных лиц в соответствии с Главой 26 ГПК РК от 1999 г. В том же 2002 г. принята первая Концепция правовой политики РК. В ней определено, что совершенствование судебной системы РК на том этапе предполагает развитие специализированных экономических и административных судов, а на следующем – ювенальных и др.¹² Соответственно работа по созданию в РК САС продолжилась. Указом Президента РК от 09 сентября 2004 г. № 1437 на всей территории РК созданы в количестве 29 САС¹³. Однако эти суды, действовавшие до 01 июля 2021 г., не имели ничего общего с настоящими судами административной юстиции, за исключением дел об обжаловании действий (бездействия) и решений органа (должностного лица), осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, рассматриваемых ими в порядке Главы 44 КоАП РК.

О создании в РК настоящих судов административной юстиции впервые сказано в Концепции правовой политики РК от 2009 г. В ней поставлен вопрос о развитии отрасли административно-процессуального права. Решение его виделось в принятии первого Административного процессуального кодекса РК. Наряду с ним стоял вопрос о создании института административной юстиции, разрешающей споры о праве между государством и гражданином, возникающих из публичных правоотношений. Не остался без внимания вопрос об обособлении дел публично-правового характера в отдельную категорию с установлением процессуального порядка их рассмотрения. Полагаем, речь шла о формировании новой самостоятельной формы административного судопроизводства. Вместе с тем, Концепция правовой политики РК от 2009 г. указала, что основным вектором развития судебной системы РК является специализация судов и судей, который на том этапе подразумевал разви-

¹⁰ См.: Главу 44 Кодекса РК от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК «Об административных правонарушениях» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235#z2891>

¹¹ Указ Президента РК от 09 февраля 2002 года N 803 «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000803_

¹² Указ Президента РК от 20 сентября 2002 года № 949 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U020000949_

¹³ Указ Президента РК от 09 сентября 2004 года N 1437 «Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001437_

тие ювенальных судов, создание уголовных судов, а в перспективе налоговых и других специализированных судов, в том числе на базе действовавших тогда административных судов – судов административной юстиции, рассматривающих публично-правовые споры, с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции¹⁴.

К сожалению, решение перечисленных вопросов затянулось на 12 лет. Вопрос о создании судов административной юстиции стал актуализироваться в условиях II институциональной реформы по обеспечению верховенства закона в сфере госуправления и местного самоуправления, объявленной в 2015 г. первым Президентом РК, а ныне построения во главе действующего Президента РК – Нового Справедливого Казахстана, слышащего и видящего, стоящего на защите прав, свобод, интересов граждан.

Несомненно, САС РК призваны обеспечивать верховенство закона и верховенства прав человека в сфере госуправления и местного самоуправления, что подтверждается Анализом их деятельности за 2021-2022 г. Так, наибольшее количество исков поступают в суды по земельным, жилищным, налоговым спорам, а также в сфере госзакупок и об оспаривании действий или бездействий судебных исполнителей. Со временем наблюдается рост исков и по другим категориям споров, что говорит об активном использовании гражданами и организациями административно-процессуальной формы защиты прав. Удивляет, что имеется увеличение в судах дел по таким категориям споров, где стороны представлены только в лице госорганов. Это означает, что САС РК рассматривают споры о компетенции или целесообразности принятия акта. Процент удовлетворенных в полном и частичном объеме требований истца составил – 52%, то есть в пользу административного органа или должностного лица процент вынесенных решений составил 48%. В сравнении со II полугодием 2021–2022 гг., показатель удовлетворения требований истцов в 2022 г. увеличился на 8%. Впечатляет, что несмотря на наличие административного усмотрения заметно увеличение дел возвращенных или оконченных в связи с примирением

сторон от 11% во II полугодии 2021 г. до 16% во II полугодии 2022 г. И, последнее, самое интересное, что в сравнении со II полугодием 2021–2022 гг., количество исков поступивших в суды в 2022 г. уменьшилось на 9%. Следовательно, улучшаются показатели деятельности административных органов и должностных лиц в соблюдении ими прав граждан и организаций¹⁵.

Тем не менее, недоумение вызывает то обстоятельство, что споры между госорганами рассматривают САС. Еще 5 лет назад в своем выступлении на конференции, прошедшей 11 октября 2018 г., экс-председатель ВС РК заявил о том, что в 70% дел, поступающих в суды, нет споров. Как следствие увеличивается судебная нагрузка и судьи отвлекаются от вопросов правосудия. Так снижается качество рассмотрения судами дел и уровень доверия населения к ним. Судебная власть еще вовлечена в разрешение споров между госорганами. Поэтому Ж.К. Асанов предложил сосредоточить судей на делах, где есть споры, не вовлекать их в разрешение споров между госорганами, которые должны разрешаться внутри системы органов госуправления и местного самоуправления. «Суды не должны разрешать вопросы целесообразности» [11], – верно подметил в своей речи Ж.К. Асанов.

Споры между госорганами озадачило и Главу государства. Год назад поручено разобраться с этим. «Если два министерства по-разному понимают закон, то точку в этом вопросе должно ставить Правительство» [12], – сказал Президент РК. В своем обращении К.К. Токаев еще поднял вопрос о расширении сферы административной юстиции путем передачи в АППК РК широкого круга административных проступков и гражданско-правовых споров с госорганами.

Судя по всему, некоторые категории дел, находящиеся в подсудности специализированных экономических судов и судов по административным правонарушениям, будут переданы в подсудность САС.

Смущение вызывает еще то обстоятельство, что по состоянию на июнь месяц 2023 г. заявления об оспаривании законности подзаконного нормативного правового акта рассматриваются и разрешаются судами общей юрисдикции в порядке особого ис-

¹⁴ Указ Президента РК от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858>

¹⁵ Анализ отправления правосудия судами республики по административным делам за 12 месяцев 2022 г. // URL: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.sud.gov.kz%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpagefiles%2Fappk_itogi_goda_sudov.doc&wdOrigin=BROWSELINK

кового производства, установленном Главой 30 ГПК РК, а жалобы на нотариальные действия или на отказ в их совершении в порядке особого производства, установленного Главой 45 ГПК РК. Полагаю, что эти категории дел подведомственны САС РК, должны рассматриваться ими в порядке административного судопроизводства. К такому выводу автор пришел по итогам изучения правовой природы дел, относящихся к категории особого искового производства, отличий и сходства данного порядка от иных видов производств.

Итак, особое исковое производство – это двустороннее спорное исковое производство, в порядке которого по правилам искового производства с применением к ним некоторых исключений или отдельных добавлений рассматриваются дела, вытекающие из публичных правоотношений, в данном случае – об оспаривании законности нормативных правовых актов. Особое производство – это есть одностороннее бесспорное неисковое производство, в порядке которого по правилам искового производства с применением к ним особенностей рассматриваются дела, связанные с установлением юридически значимых событий, удостоверением фактов, признанием права или определенного состояния, в данном случае – об обжаловании неправомерности совершенного нотариального действия или отказ в их совершении. Но некоторые исключения или отдельные добавления, применимые к делам особого искового производства, а также особенности, применимые к делам особого производства, не оговариваются законодателем в точном описании и полном содержании.

В этом плане, показательны мнения судей, рассматривающих в своей практике дела особого производства. Так, раскрывая особенности рассмотрения дел в порядке особого производства, Ж.М. Дуйсенова определяет его видом гражданского судопроизводства, отличающегося от искового производства тем, что в нем отсутствует спор о праве. Соответственно, где нет спора, там нет спорящих сторон с противоположными интересами. Поэтому она характеризует особое производство как неисковое, одностороннее производство [13].

В российской юридической печати опубликованы труды казахстанских авторов, которые особое исковое производство, признаваемое разновидностью искового производства и известное только постсоветскому Казахстану, изучают как разновидность публичного производства [14, с.204].

Существуют несколько критериев разграничения дел или отнесения их определенной категории. В делах особого искового производства наличествуют стороны в лице административного органа, должностного лица, граждан и юридических лиц, публично-правовой спор и связанное с ним спорное административное правоотношение, а в делах особого производства отсутствуют стороны, спор о праве и спорное правоотношение. Само понятие «особое исковое производство» является собирательным, обобщающее элементы дел искового и неискового производства. Несмотря на это, дела особого искового производства имеют отличия от дел особого производства. Так, если взглянуть на субъектов процессуальных правоотношений, то увидим, что в делах особого искового производства истцами являются только граждане, юридические лица, прокурор. Ответчиками являются орган или должностное лицо. Стороны находятся в вертикальных формах отношений, а не горизонтальных. Соответственно между ними не частноправовой спор, а публично-правовой спор. Характер отношения сторон и характер спора – это те главные критерии отнесения дел к той или иной категории. Неслучайно, в теории гражданского процесса дела, рассматриваемые в порядке особого искового производства, принято называть публично-правовыми, а в действующем законодательстве – административными делами.

Напротив, в делах особого производства на стороне заявителей выступают различные категории субъектов: гражданин, члены его семьи или близкие родственники; прокурор; общественные объединения; орган опеки и попечительства или внутренних дел; психиатрическое лечебное или противотуберкулезное учреждение; организация, оказывающая медпомощь в области психического или психоневрологического здоровья; администрация исправительного учреждения и т. п. Однако в делах особого производства отсутствует сам спор и вторая сторона ответчик. Собственно, поэтому в теории гражданского процесса особое производство принято именовать односторонним бесспорным неисковым производством.

Во исполнение поручений Президента РК от 01 сентября 2022 г., разработан и вынесен на публичное обсуждение проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам совершенствования и расширения сферы административной юсти-

ции», который предусматривает исключение Глав 30 и 44 из ГПК РК, с дополнением АППК РК соответствующими Главами¹⁶. Не исключено, что в скором времени дела об оспаривании законности подзаконного нормативного правового акта, рассматриваемые в особом исковом производстве, а также об установлении неправильностей записей актов гражданского состояния, рассматриваемые в особом производстве, будут подсудны САС.

Нельзя не упомянуть о ст. 9 Гражданского кодекса РК, в которой предусмотрен способ защиты гражданских прав, осуществляемый в суде путем: «признания недействительным или не подлежащим применению не соответствующего законодательству РК акта органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа»¹⁷. Этот частноправовой способ защиты в ч. 1 ст. 267 ГК РК подразумевает защиту права собственника путем признания недействительности несоответствующего законодательству нормативного или индивидуального акта госоргана или должностного лица. В соответствии с ч. 6 ст. 3 ГК РК «такие акты являются недействительными с момента их принятия и не должны применяться». Особых отличий между этими и теми категориями дел нет, кроме как самого предмета оспаривания: «признания незаконным в порядке ст. 228 ГПК РК» или «недействительным в порядке ч. 1 ст. 267 ГК РК». Кроме того, у них одинаковые юридические последствия, влекущие за собой аннулирование и ничтожность актов, то есть судебную нуллификацию: «признаются "недействительными" или "недействующими" с момента принятия». Думаю, они должны рассматриваться в порядке, установленном АППК РК, по основаниям оспаривания законности подзаконного нормативного правового акта или административного акта.

Нельзя обойти молчанием и то обстоятельство, что законодатель при изложении норм АППК РК использовал бланкетный и отсылочный способы формирования норм, не способствующих выделению административного судопроизводства в качестве самостоятельной процессуальной формы.

Заключение

Исследование показало, что в РК институт

административной юстиции по характеру, форме и структуре формируется совершенно по-иному, приобретая новые элементы, вырабатывая собственную модель, несколько отличную от существующих западных моделей. Казахский институт административной юстиции в своем формировании и становлении прошел длительный, сложный, запутанный путь до образования на всей территории РК настоящих судов административной юстиции – специализированных административных судов; принятия первого в РК единого кодекса – Административного процедурно-процессуального; формирования новой отрасли публичного права – административного процедурно-процессуального; обособления публично-правовых споров в отдельную категорию дел – административные дела; выделения самостоятельной процессуальной формы реализации судебной власти – административного судопроизводства; различения административно-процессуальной формы защиты прав – административного иска. Какую в итоге модель административной юстиции Казахстан выберет в качестве оптимальной для её национальной правовой системы, а какую отвергнет, посчитав не совместимой с идеей разделения власти и верховенства закона, покажет будущее.

В процессе исследования выявлено, что усиливается роль САС РК, как в разрешении споров между гражданами и госорганами, так и между самими госорганами, расширяется их подсудность, функция осуществления судебного контроля в сфере государственного и самоуправления смешивается с функцией осуществления правосудия по административным делам. Однако, нельзя сказать, что, рассматривая административные иски, САС осуществляют правосудие по административным делам. При этом, на текущий момент судебный контроль за действиями, бездействиями, решениями, актами должностных лиц и органов, осуществляющих производство по делу об уголовном или административном правонарушении, находится в полномочиях специализированных следственных судов (судей) и судов по административным правонарушениям, в порядке ст. 109 УПК РК и Главы 44 КоАП РК.

¹⁶ Проект Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования и расширения сферы административной юстиции» // URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=14422226&ysclid=liqdgvcigv137702626>

¹⁷ Гражданский кодекс РК от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_

ЛИТЕРАТУРА

1. Сарпеков Р.К. Сравнительно-правовой анализ правового статуса суда в административном судопроизводстве некоторых европейских стран // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, 2019. - № 4 (58). - С. 15-25.
2. Чепурнова Н.М. Конституционные основы судебной власти / В кн. Конституционные основы, формы и методы государственного управления: науч. изд. / под общ. ред. Н.М. Чепурновой. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - С. 7-306.
3. Амангельды А.А. Правовой анализ применения некоторых аспектов административного процедурно-процессуального кодекса в Республике Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, 2022. - № 3 (70). - С. 27-38.
4. Панкова О.В. Административное правосудие и административная юстиция в контексте соотношения с правосудием по делам об административных правонарушениях и административной юрисдикцией // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право, 2019. - № 1. - С. 135-139.
5. Сулейменова Г.Ж. Административные суды в судебной системе Республики Казахстан: проблемы организации и правового регулирования // Информационная система «Юрист». - URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33842955 (дата обращения: 05.05.2023)
6. Аблаева Э.Б. Формирование системы административной юстиции в Республике Казахстан: проблемы и перспективы // Проблемы экономики и юридической практики. - М.: Изд-во «ЮрВак». - 2017. - № 5. - С. 208-215.
7. Сборник указов и постановлений Временного правительства: Вып. 1 - 2. - Пг., 1917 - 1918. - 2 т. Вып. 2: 5 мая - 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I-VIII / Сост. Упр-нием Кодификационной частью. - 1918. - VII, 799 с.
8. Рустамова С.М. Институт административной юстиции в законодательстве Временного правительства // Вестник Дагестанского государственного университета. 2011. Вып. 2. - С. 57-62.
9. Воронов А.Ф. Постановление от 30 мая 1917 года «Положение о судах по административным делам» (или первый Кодекс административного судопроизводства России) // Вестник гражданского процесса, 2022. - № 6. - С. 152-165.
10. Правосудие – это справедливость [Электронный ресурс]: Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на III съезде судей Республики Казахстан от 06 июня 2001 г. Доступ предоставлен Информационной системой «Юрист». Режим доступа: ограниченный. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013364&pos=38;-55#pos=38;-55 (дата обращения: 16.03.2023).
11. Выступление Асанова Ж.К. на международной конференции «Механизмы разрешения инвестиционных и коммерческих споров в Казахстане и ОЭСР», 11 октября 2018 г. // Видеохостинг YouTube. - URL: <https://www.youtube.com/watch?v=UBX9AGccgpw> (дата обращения: 11.06.2023).
12. Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество [Электронный ресурс]: Послание Главы государства К.К. Токаева от 01 сентября 2022 года народу Казахстана. Доступ предоставлен интернет-ресурсом Akorda.kz. Режим доступа: свободный. URL: <http://president.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (дата обращения: 30.05.2023).
13. Дуйсенова Ж.М. Особенности рассмотрения дел в порядке особого производства // Информационная система «Юрист». - URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32987058 (дата обращения: 30.05.2023).
14. Аблаева Э.Б., Енсебаева А.Р., Утанов М.А. Особое исковое производство как разновидность публичного производства // Проблемы экономики и юридической практики. - М.: Изд-во «ЮрВак». - 2020. Т. 13. - № 1. - С. 204-210.

REFERENCES

1. Sarpekov R.K. Sravnitel'no-pravovoj analiz pravovogo statusa suda v administrativnom sudoproizvodstve nekotoryh evropejskih stran // *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki Kazahstan*, 2019. - № 4 (58). – S. 15-25.
2. Chepurnova N.M. Konstitucionnye osnovy sudebnoj vlasti / V kn. *Konstitucionnye osnovy, formy i metody gosudarstvennogo upravlenija: nauch. izd. / pod obshh. red. N.M. Chepurnovoj.* – M.: JuNITI-DANA, 2012. – S. 7-306.
3. Amangel'dy A.A. Pravovoj analiz primeneniya nekotoryh aspektov administrativnogo procedurno-processual'nogo kodeksa v Respublike Kazahstan // *Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki Kazahstan*, 2022. - № 3 (70). – S. 27-38.
4. Pankova O.V. Administrativnoe pravosudie i administrativnaja justicija v kontekste sootnosheniya s pravosudiem po delam ob administrativnyh pravonarushenijah i administrativnoj jurisdikciej // *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Pravo*, 2019. – № 1. – S. 135-139.
5. Sulejmenova G.Zh. Administrativnye sudy v sudebnoj sisteme Respubliki Kazahstan: problemy organizacii i pravovogo regulirovaniya // *Informacionnaja sistema «Jurist»*. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33842955 (data obrashhenija: 05.05.2023)
6. Ablaeva Je.B. Formirovanie sistemy administrativnoj justicii v Respublike Kazahstan: problemy i perspektivy // *Problemy jekonomiki i juridicheskoy praktiki.* – M.: Izd-vo «JurVAK». - 2017. - № 5. – S. 208-215.
7. Sbornik ukazov i postanovlenij Vremennogo pravitel'stva: Vyp. 1 - 2. - Pg., 1917 - 1918. - 2 t. Vyp. 2: 5 maja - 24 ijulja 1917 g. Ch. 1. Otd. I-VIII / Sost. Upr-niem Kodifikacionnoj chast'ju. - 1918. - VII, 799 s.
8. Rustamova S.M. Institut administrativnoj justicii v zakonodatel'stve Vremennogo pravitel'stva // *Vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2011. Vyp. 2. – S. 57-62.
9. Voronov A.F. Postanovlenie ot 30 maja 1917 goda «Polozhenie o sudah po administrativnym delam» (ili pervyj Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossii) // *Vestnik grazhdanskogo processa*, 2022. - № 6. – S. 152-165.
10. Pravosudie – jeto spravedlivost' [Elektronnyj resurs]: Vystuplenie Prezidenta Respubliki Kazahstan N.A. Nazarbaeva na III s#ezde sudej Respubliki Kazahstan ot 06 ijunya 2001 g. Dostup predostavljen Informacionnoj sistemoj «Jurist». Rezhim dostupa: ogranichenyj. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013364&pos=38;-55#pos=38;-55 (data obrashhenija: 16.03.2023)
11. Vystuplenie Asanova Zh.K. na mezhdunarodnoj konferencii «Mehanizmy razresheniya investicionnyh i kommercheskih sporov v Kazahstane i OJeSR», 11 oktjabrja 2018 g. // Videohosting YouTube. - URL: <https://www.youtube.com/watch?v=UBX9AGccgpw> (data obrashhenija: 11.06.2023).
12. Spravedlivoje gosudarstvo. Edinaja nacija. Blagopoluchnoe obshhestvo [Elektronnyj resurs]: Poslanie Glavy gosudarstva K.K. Tokaeva ot 01 sentjabrja 2022 goda narodu Kazahstana. Dostup predostavljen internet-resursom Akorda.kz. Rezhim dostupa: svobodnyj. URL: <http://president.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (data obrashhenija: 30.05.2023)
13. Dujsenova Zh.M. Osobennosti rassmotrenija del v porjadke osobogo proizvodstva // *Informacionnaja sistema «Jurist»*. – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32987058 (data obrashhenija: 30.05.2023)
14. Ablaeva Je.B., Ensebaeva A.R., Utanov M.A. Osoboe iskovoe proizvodstvo kak raznovidnost' publicnogo proizvodstva // *Problemy jekonomiki i juridicheskoy praktiki.* – M.: Izd-vo «JurVAK». - 2020. T. 13. - № 1. – S. 204-210.