

ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН
НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ
ISSN 2788-5283
eISSN 2788-5291
ТОМ 81, НОМЕР 1(2026), 61-73

УДК 342.9
ГРНТИ 10.17.31
DOI 10.52026/2788-5291_2026_81_1_61
Научная статья

© А.С. Тукиев¹, К.К. Сабиров^{2*}, 2026

¹Верховный Суд Республики Казахстан, Астана, Казахстан

²Судебная администрация Республики Казахстан, Астана, Казахстан
(e-mail: ¹707-0734@sud.kz; ²707-0392@sud.kz)

ИНСТИТУТ ПРАВА НА ИСК В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: ТЕОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация. Статья посвящена критическому анализу института права на иск в административном судопроизводстве Республики Казахстан. В работе изучаются как предпосылки развития данного механизма в германском праве, так и вопросы его применения в рамках административного судопроизводства Республики Казахстан.

В статье исследуется немецкая концепция Klagebefugnis и ее аналоги в других системах права. Речь идет о механизме субъективного публичного права на предъявление иска, его функции как фильтра доступа к суду и роль в разграничении субъективных публичных прав.

В представленной работе предпринята попытка рассмотрения института права на иск в административном процессе Республики Казахстан с учетом зарубежного опыта и сравнительно-правового анализа общепринятой доктрины административной юстиции.

Используя сравнительно-правовой метод, авторы приходят к выводу, что АППК Республики Казахстан уже содержит нормативную конструкцию, функционально воспроизводящую общеустановленную субъектно-ориентированную позицию административной юстиции. Проблема состоит не в пробелах законодательства, а в доктринальном восприятии этих норм через логику гражданского судопроизводства. Преодоление существующего консерватизма и выработка самостоятельного административно-процессуального подхода определяются как ключевые задачи казахстанской правовой науки и судебной практики.

Позиция авторов исходит из того, что казахстанское административное судопроизводство уже содержит нормативную основу, указывающую на требования о наличии условия нарушения или угрозы нарушения прав, свобод и законных интересов истца.

Научная новизна работы заключается в комплексном рассмотрении института права на иск в административном процессе Республики Казахстан с учетом зарубежного опыта и сравнительно-правового анализа доктрины административной юстиции. Статья ориентирована на судей, практикующих юристов и ученых-юристов изучающих данную тематику.

Ключевые слова: административное судопроизводство; институт права на иск; субъективное публичное право; АППК; административная юстиция; сравнительное административное право.

Введение

Принятие Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – АППК) ознаменовало переход к самостоятельной модели разрешения публично-правовых споров, ориентированной на защиту прав и законных интересов граждан и бизнеса во взаимоотношениях с государством. При этом важным условием как функционирования, так и дальнейшего развития административной юстиции является формирование последовательной и внутренне согласованной

доктринальной базы. Из-за того, что административное судопроизводство является относительно новым для нашей страны институтом, на практике может происходить путаница, выражающаяся в формальном переносе некоторых категорий и подходов гражданского процесса в сферу публичных споров. Между тем административные правоотношения являются публично-правовыми и обладают иной природой, обусловленной наличием властных полномочий у одной из сторон (административного органа).

* автор для корреспонденции. E-mail: 707-0392@sud.kz.

Согласно части 3 статьи 1 АППК в административном судопроизводстве применяются положения Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, если иной порядок не предусмотрен АППК. Между тем, применение порядка, предусмотренного для гражданского процесса в рамках административного судопроизводства, должно учитывать принципы АППК.

В настоящее время данный вопрос представляет особую актуальность. Так, в 29 ноября 2024 было принято нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О судебном решении по административным делам». На момент подготовки настоящей статьи на принятии находится нормативное постановление об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам. С учетом изложенного необходимо четкое разграничение подходов к институту права на иск в гражданском и административном судопроизводствах.

Следует отметить, что в первоначальной версии проекта нормативного постановления об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам излагался традиционный для доктрины административного права подход к институту права на иск. Однако в ходе общественного обсуждения данные положения были исключены и в настоящее время в проекте отсутствуют. Это также указывает на актуальность данной проблематики.

Одним из ключевых вопросов в этой связи является понимание права на иск. В науке гражданского процессуального права понятие права на судебную защиту остается предметом многочисленных исследований и доктринальных споров. Хотя доминирующей является концепция, которая традиционно рассматривает право на иск как совокупность процессуального и материального правомочий (право на удовлетворение иска и право на предъявление иска), что отражает частноправовую природу спора. Однако в фокусе настоящей статьи находится не анализ цивилистических подходов к конструкции права на иск, а различие института в административном и гражданском судопроизводствах.

В АППК право на иск исторически

связано с категорией субъективного публичного права. Наиболее разработанную форму данная концепция получила в немецком праве, где существует институт *Klagebefugnis* о допустимости административного иска.

Анализу указанного вопроса (института права на иск) и посвящена настоящая статья, в которой изучаются как предпосылки развития данного механизма в германском праве, так вопросы его применения в рамках административного судопроизводства Республики Казахстан. В силу характера самой административной юстиции в ней превалирует подход о том, что судебная защита должна быть эффективной и доступной, однако не может являться универсальным механизмом абстрактного контроля законности.

Научная новизна работы заключается в комплексном рассмотрении института права на иск в административном процессе Республики Казахстан с учетом зарубежного опыта и сравнительно-правового анализа доктрины административной юстиции. Практическая значимость исследования определяется целями формирования единообразной судебной практики.

Методы исследования

Методологическую основу исследования составили формально-юридический и сравнительно-правовой методы научного познания, позволившие выявить доктринальные предпосылки института права на иск в административном судопроизводстве. Сопоставление казахстанской и германской моделей административной юстиции позволило выявить концептуальные различия в понимании субъективного публичного права и процессуальных предпосылок допустимости иска.

Формально-юридический метод применялся для анализа нормативных положений АППК, а также для выявления юридической основы института права на иск в административном судопроизводстве Республики Казахстан. Сравнительно-правовой метод использовался для сопоставления казахстанской модели административного судопроизводства с германской доктриной. Это касается прежде всего института *Klagebefugnis* в немецком

административном праве.

Эмпирическую основу исследования составил анализ судебной практики административных и гражданских судов Республики Казахстан. А теоретическую основу составили труды казахстанских и иностранных ученых-юристов, посвященные анализу доктрины административного права, а также соотношения гражданского и административного судопроизводства в вопросах изучения института права на иск.

В рамках исследования были изучены в первую очередь постановления судебных коллегий Верховного Суда Республики Казахстан, как основы для формирования судебной практики. Основным критерием отбора судебной практики по делам АППК являлось наличие в судебном акте правовой оценки вопроса права на предъявление административного иска.

Таким образом, совокупность примененных методов обеспечила комплексное исследование рассматриваемого института, позволив не только выявить его теоретические основания, но и оценить применение института права на иск в административном судопроизводстве в правовой системе Республики Казахстан.

Результаты и обсуждение

В гражданском судопроизводстве право на иск еще со времен советской доктрины гражданского процессуального права состоит из двух структурных элементов: права на предъявление иска (процессуальный аспект) и права на удовлетворение иска (материально-правовой аспект). Именно такой подход установлен в практике гражданского судопроизводства Республики Казахстан (например, дело №3г-9143-16 от 19 сентября 2016 года). При этом другая, меньшая часть процессуалистов под правом на иск понимает только право на предъявление иска, но эта точка зрения не является доминирующей в доктрине гражданского процессуального права [1, с.8].

В целом сложности с доктринальными подходами в понимании права на иск связаны еще и с тем, что само понятие иска является одним из

самых спорных в науке гражданского процессуального права. Одна группа ученых-юристов считает, что существуют два самостоятельных понятия иска (в материальном и процессуальном смыслах), другая рассматривает иск как единое понятие, сочетающее две стороны, наконец, третья группа считает иск процессуальным институтом, представляющим собой требование к суду о защите нарушенного или оспоренного права или охраняемого интереса [2, с.162-163].

Однако эту парадигму нельзя перекладывать на административное судопроизводство в силу существующих особенностей. Так, в административном судопроизводстве состав сторон строго регламентирован, истцом является физическое или юридическое лицо, чьи права нарушены, ответчиком - административный орган. Согласно подпункту 9) части первой статьи 4 АППК под административным иском понимается требование, поданное в суд с целью защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов, вытекающих из публично-правовых отношений.

Согласно части первой статьи 8 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее - ГПК) каждый вправе в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов. Таким образом, предметом иска в ГПК выступает конкретное требование, направленное на защиту субъективного гражданского права или интереса, основанного на нормах материального права. Как отмечалось в деле №3г-4487(2)-16 от 19 сентября 2016 года: «... каждый предъявленный в суд иск должен иметь предмет, основание и цену. Цена иска является обязательной составной частью»¹.

В то же время исходя из подпункта 9) части первой статьи 4 АППК обязательным условием предъявления административного иска в суд является нарушение или действительная угроза нарушения субъективных публичных прав, свобод и законных интересов непосредственного самого истца.

¹ Постановление судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда №3г-4487(2)-16 от 19 сентября 2016 года. URL: <https://office.sud.kz>.

Также следует понимать, что административные акты согласно АППК считаются законными и обоснованными (часть первая статьи 79 АППК), иное должно быть установлено судом. Это связано с тем, что правовая природа административного акта носит регуляторный характер, что является следствием реализации государственных функций. Поэтому право на иск в административном судопроизводстве возникает лишь там, где имеется нарушение или действительная угроза нарушения субъективных публичных прав, свобод и законных интересов истца.

Так как предметом выступает конкретный административный акт или административное действие (в публично-правовой плоскости), они могут быть оспорены только в случае, если административный акт нарушает или создает угрозу нарушения прав истца.

В этой связи в иске должна быть указана обоснованная позиция истца о нарушении либо о наличии действительной угрозы нарушения ответчиком его прав, свобод и законных интересов, об установлении ограничений к их реализации либо о незаконном возложении на него какой-либо обязанности.

В классической немецкой теории административного судопроизводства производство в административном суде может быть начато только путем подачи иска (или подачи ходатайства, например, в производстве о принятии обеспечительных мер). В частности, невозможно возбудить административное судопроизводство без воли или против воли истца [3, с.19]. При этом обязательным условием является наличие публично-правового спора, который не должен носить конституционно-правового характера.

Также самым распространенным иском на практике является иск об оспаривании, основным условием для подачи которого является наличие административного акта, обременяющего истца [3, с.28].

Насколько такой подход является фундаментальным и насколько он применим для Республики Казахстан? Для понимания этого вопроса необходимо обратиться к основам института административной юстиции и выйти

за пределы традиционной цивилистической парадигмы. Гражданское и административное право в корне различаются как по методологической конструкции, так и по исторически сложившимся этапам своего формирования. Эти вопросы невозможно игнорировать, так как указанное неизбежно приведет к механическому переносу частноправовых категорий в сферу публичных отношений, что противоречит основам права.

В фундаменте гражданского права лежит конструкция, направленная на обеспечение свободы экономического оборота и автономии его участников. Основным началом в нем выступают принципы равенства сторон и презумпция диспозитивности. В споре двух равноправных участников гражданского оборота судье отводится роль арбитра, учитывающего аргументы и доказательства обеих сторон. В такой конструкции логичным является и то, что право на обращение в суд не может быть значительно ограничено, так как сама природа частноправового спора предполагает равную возможность его участников на судебную защиту.

В то же время административное судопроизводство построено на других началах, а его предметом являются отношения, возникающие в сфере государственного управления, организации и деятельности власти. Участниками административных отношений выступают государственные органы, с одной стороны, и граждане и организации, с другой. В таких условиях судопроизводство приобретает особую природу, оно не просто разрешает спор, но и осуществляет контроль над публичной властью.

В комментариях к немецкому закону об административном судопроизводстве (Korpp/Schenke) прямо указывается, что право на иск, признанное в гражданском процессуальном праве в отношении активной процессуальной дееспособности, не подходит для разрешения споров, связанных с публичными интересами, поэтому следует ссылаться на п.2 ст.42 Закона об административном судопроизводстве (VwGO) как на выражение индивидуальной функции правовой защиты административно-процессуального права [4, с.290].

Суть рассматриваемых правоотношений в АПК и ГПК различается, так как в гражданском судопроизводстве судья исходит из материалов, представленных сторонами, а предметами рассмотрения являются требования сторон. На это направлены и принципы гражданского процессуального права, например, принцип состязательности сторон.

В административном судопроизводстве судья должен исходить из того, что оспариваемый административный акт является решением, принимаемым административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, как следствие необходимо наличие фактов нарушения (или угрозы нарушения) прав, свобод или законных интересов, вытекающих из публично-правовых отношений.

Административный акт является основной внешней формой управленческой деятельности административных органов и должностных лиц [5]. Именно поэтому административные акты изначально считаются законными и обоснованными, пока судом не установлено иное. А у административного органа не может быть иного интереса, кроме интереса, который для него установлен в соответствии с законами Республики Казахстан и ограничен его полномочиями.

Классическое административное право исходит из того, что в основе поданного иска должен находиться факт нарушения прав истца или угрозы такого нарушения. В каждом отдельном случае необходимо взвесить, влияет ли мера на отдельное лицо индивидуально и квалифицирующим образом, помимо общих обременений, которые затрагивают общество в целом (так называемый «порог существенности»).

Немецкие юристы различают правовую природу права на иск в гражданском и административном судопроизводствах. Так, Д. Олейник указывает, что в Германии предпосылками удовлетворения иска в судах общей административной юрисдикции являются допустимость иска, т.е. наличие всех необходимых для принятия решения судом по существу предпосылок в момент последнего устного заседания или в момент принятия решения судом. Кроме того, отсутствие обстоятельств, препятствующих ведению судопроизводства, а также обос-

нованность иска, т.е. соответствие установленных судом фактических обстоятельств условиям, с наличием которых действующее законодательство связывает признание заявленного требования, а именно удовлетворение требования по существу [6, с.209].

Одной из необходимых предпосылок допустимости иска является наличие (субъективного публичного) права на предъявление иска, так называемая концепция *Klagebefugnis*.

Основа данного института классического административного права исходит из того, что истец вправе обратиться в административный суд лишь при наличии возможности нарушения принадлежащего ему субъективного публичного права. Тем самым выражается суть немецкой административной юстиции, в которой суд защищает конкретное индивидуальное право, а не формальное соблюдение правил.

Как отмечает Д. Олейник, цитируя комментарии Kopp/Schenke, недостаточным для истца является лишь простое утверждение о том, что его права затронуты; тем не менее к заявлениям о нарушении не следует выдвигать чрезмерных требований. Вопрос о том, имеется ли на самом деле нарушение прав, о котором заявляет истец, является предметом рассмотрения обоснования иска [6, с.210].

Подобный подход сформировался в немецком административном праве в ходе длительного развития публично-правовой доктрины, в которой была проведена четкая граница между объективным правопорядком и субъективными публичными правами.

Как отмечают немецкие юристы, институт субъективного публичного права на предъявление иска (*Klagebefugnis*) – это «самостоятельный правовой институт административного процесса, который только функционально, но фактически не сопоставим с гражданско-процессуальной властью; оба института находятся на разных уровнях» [7, с.295].

Как отмечает М.Граф, указанный институт *Klagebefugnis* (пункт 2 статьи 42 Закона об административном судопроизводстве Германии (*VwGO*)) «конкретизирует конституционное право и действует как фильтр доступа к судам, который, следовательно, весьма ограни-

чен». Он призван исключить «народные иски» (*quivis ex populo*), которые подаются истцами в интересах «широкой общест-венности» или заинтересованной стороны, имеющей материальный, текущий или будущий интерес в отмене административного акта. То есть это фильтр доступа, основанный на субъективных правах, для предотвращения несоответствий в оценке прав [8, с.11].

Впрочем, нивелирование всего данного института исключительно к «народным искам» это существенное его преуменьшение. Например, Д. Лоренц предостерегает от упрощения данной модели. В своей основе административный судебный процесс служит обеспечению соблюдения субъективных прав, отсутствие которых может сделать судебный процесс необоснованным [7, с.296].

Однако как узнать, наделяет ли норма индивида субъективным публичным правом?

Базовый набор субъективных публичных прав (включающий, как минимум, классические свободы) индивида обеспечивается в первую очередь с помощью основных прав. В остальном законодатель обладает свободой создавать новые субъективные публичные права путем принятия законов. Создал ли он такое право, должно устанавливаться с помощью толкования [9, с.134].

Как правило в административном судопроизводстве Германии у истца есть право на предъявление иска, *«если нарушение его прав оспариваемым административным актом, отказом в издании акта или бездействием в любом случае не представляется со всех мыслимых точек зрения очевидно и явно невозможным, т.е. если ни с какой возможной точки зрения не представляется, что заявленные истцом права очевидно и явно не существуют или не могут принадлежать истцу»* [10, с.73].

Следующий логичный вопрос, который возникает из вышеуказанного, как разграничить норму наделяющую лицо субъективным публичным правом, от нормы которая лишь косвенно затрагивает его, не порождая при этом правомочий? В немецкой теории для

определения таких норм ввели термин «рикошетных прав» или «правового рефлекса» (*reflexrechte*) [11, с.72]. Суть заключается в том, что субъективные права возникают лишь тогда, когда норма очевидно преследует цель защиты индивидуальных интересов. Это имеет место, если норма прямо направлена на защиту конкретных лиц или групп лиц от прямых посягательств. В противном случае последствия для третьих лиц являются лишь «правовым рефлексом»².

Аналогичная ситуация и в административном судопроизводстве Республики Казахстан. Так, согласно подпункту 33) статьи 4 АППК истцом является *«лицо, которое обратилось в суд в защиту своих нарушенных или оспариваемых прав, свобод, законных интересов, либо лицо, в интересах которого подан иск прокурором, иным лицом, наделенным законами Республики Казахстан таким полномочием»*. То есть третье лицо, не наделенное законами такими полномочиями, не может подать иск за истца. Предъявление таким лицом иска является основанием вынесения судом определения о возвращении иска (пп.4) ч. вторая ст.138 АППК). Это еще раз подтверждает факт необходимости установления конкретных условий посягательств на права конкретного лица.

Само по себе право на иск в АППК является процессуальным инструментом и требует наличия оснований и условий, этот подход отличается от ГПК, где право на иск является основой. Иное влекло бы абсурдные ситуации, когда истец мог бы подать иск о защите своих прав от посягательств в отношении всех правовых актов руководителя государственного органа, и административному суду пришлось бы давать правовую оценку каждому подписанному правовому акту.

Или гражданин мог бы оспорить все нормативные правовые акты Республики Казахстан и суду пришлось бы давать им оценку. Это нелепая ситуация повлекла бы коллапс всей системы государственного управления, поэтому в основу административной юстиции положены специальные механизмы, ограничивающие подобное.

Таким образом, немецкий институт *Klagebefugnis* выполняет три ключевые

² Was ist ein Rechtsreflex? URL:<https://www.mtrlegal.com/wiki/rechtsreflex>.

функции: предотвращает простые «народные иски» (т.е. ограничительная), разграничивает допустимость и обоснованность (разграничительная), закрепляет субъектно-ориентированную модель административной юстиции (концептуальная).

Теперь о том, насколько это применимо в рамках административного судопроизводства Республики Казахстан.

В АППК закреплено, что лицо вправе обратиться в административный орган, к должностному лицу или в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов (часть первая статья 9 АППК РК). Формально данная конструкция близка к немецкой. Однако в казахстанской практике отсутствует четкая доктринальная разработка понятия «субъективного публичного права».

Не секрет также и то, что в практике казахстанских судов сохраняется цивилистическая логика восприятия права на иск как универсальной процессуальной возможности. Это приводит к тому, что административный суд рассматривается как орган общего контроля законности действий государственных органов, а не как специализированный механизм защиты субъективных публичных прав, что в корне противоречит первоначальному предназначению административной юстиции.

Процесс принятия АППК сопровождался трансформацией традиционных подходов к восприятию судебной практики. Не все административные органы смогли перестроить свой подход к административным процедурам. Только системная работа судей, в том числе по повышению среди истцов и ответчиков понимания основ АППК, смогла частично изменить ситуацию. Однако «на местах» до сих пор сохраняется путаница и ошибочное восприятие административных судов.

К аналогичному ошибочному подходу можно отнести и попытку переложения концепций и идей гражданского судопроизводства на административный процесс, с его особыми принципами и участниками. Административный суд не должен становиться органом абстрактного контроля нормативности, для этого существуют иные механизмы и государственные институты. Судебная

защита в рамках АППК концентрируется на восстановлении нарушенных прав истца. Вот почему фундаментальным является сам факт наличия нарушенных прав.

Различие основ гражданского и административного права влечет иной подход к институту права на иск в публичных спорах. Административная юстиция обладает своей теоретической конструкцией, учитывающей вертикальную природу публичных отношений и специфику судебного контроля над властью.

Согласно подпункту 4) части второй ст.131 АППК в иске должно быть указано содержание исковых требований (предмет иска) и изложение обстоятельств, которыми истец обосновывает свои требования (основания иска), суть нарушения или угрозы нарушения прав, свобод и законных интересов истца. В случае подачи иска к нескольким ответчикам – содержание исковых требований в отношении каждого из ответчиков. Иными словами, основанием подачи искового заявления является наличие нарушения или угрозы нарушения прав. При этом угроза нарушения подразумевает, что нарушение не произошло, но имеются конкретные фактические обстоятельства, указывающие, что такое нарушение вероятно или создан риск такого нарушения.

Более того, согласно части первой статьи 129 и статье 131 АППК истец в соответствии со своими возможностями обязан участвовать в собирании доказательств. 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.

Как отмечает Й.Пуделька «в каждом отдельном случае необходимо взвесить, влияет ли мера на отдельное лицо индивидуально и квалифицирующим образом, помимо общих обременений, которые затрагивают общество в целом (так называемый «порог существенности»). Например, судебная практика подтвердила право на подачу иска у истца, проживающего рядом с атомной электростанцией, но отвергло такое право в споре против установки

антенны для сотовой связи» [3, с.58].

Например, в деле №6001-24-00-6ап/2864 от 31 января 2025 года судьями было указано, что «*общие утверждения истца о том, что безответственным преступным действием прокурор подвергает опасности здоровье и жизнь сотни жителей села... не могут свидетельствовать о нарушении или угрозы нарушения прав, свобод и законных интересов истца*»³.

Как было указано в постановлении СКАД ВС, судебному контролю подлежат такие действия административных органов, которые реализуют права и обязанности участника административной процедуры и направлены на определенный правовой результат. Исходя из смысла и содержания заявленного истцом требования, оно не может рассматриваться по правилам АППК, так как не приведет к определенному правовому результату в виде административного акта.

Относительно часто на практике иски могут подаваться истцом, не имеющим права на его предъявление. В подобных случаях суды возвращают иск на основании подпункта 4) части второй статьи 138 АППК.

Всего с момента начала работы административных судов (июнь 2021 года) по данным информационного сервиса «Цифровая аналитика по административным делам» на основании подпункта 4) части второй статьи 138 АППК было возвращено 1808 исков. Однако данное основание включает в себя не только предъявление иска лицом, не имеющим на это полномочий, но и подписание иска таким лицом. Отдельный учет по предъявлению административного иска не ведется. В ходе проведения исследования была выборочно изучена практика Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан. В частности, было изучено более 30 постановлений возврата иска на основании его предъявления лицом, не имеющим на это полномочий. Ниже представлены выборочные кейсы.

Например, в деле №6001-23-

00-6ап/1356 от 05 октября 2023 года суды установили, что истец не представил достоверных доказательств, свидетельствующих о нарушении либо ущемлении своих законных прав и интересов ответчиком. Суд возвратил иск, так как достоверно установлено, что истец не является стороной исполнительного производства, а является лишь участником ТОО должника. При этом право на обжалование действий (бездействия) судебного исполнителя принадлежит только участникам исполнительного производства, коим истец не является⁴.

Другой пример, по делу №6001-22-00-6ап/2119 от 13 апреля 2023 года судами было установлено, что обжалуемый административный акт – предписание Счетного комитета не затрагивает интересы истца и не препятствует исполнению условий договоров ГЧП. При таких обстоятельствах дела суды возвратили иск, сделав ссылку на нормы подпункта 4) части второй статьи 138 АППК⁵.

Таким образом, требование о наличии условия нарушения или угрозы нарушения прав, свобод и законных интересов истца в АППК является конструкцией, функционально воспроизводящей логику немецкого Klagebefugnis. Это и есть «фильтр», который законодатель заложил в АППК исходя из доктрины административной юстиции.

Все вышеизложенное позволяет сделать однозначный вывод о том, что административная юстиция в Республике Казахстан выступает не просто механизмом проверки законности актов власти, а институциональным инструментом баланса между государственными органами, с одной стороны, и гражданами, с другой [12]. Именно поэтому вопрос о праве на иск в административном процессе имеет принципиальное значение.

Заключение

В административном судопроизводстве право на иск не сводится к универсальной возможности оспаривать любые действия публичной

³ Постановление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан №6001-24-00-6ап/2864 от 31 января 2025 года. URL: <https://office.sud.kz>.

⁴ Постановление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан №6001-23-00-6ап/1356 от 05 октября 2023 года. URL: <https://office.sud.kz>.

⁵ Постановление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан №6001-22-00-6ап/2119 от 13 апреля 2023 года. URL: <https://office.sud.kz>.

власти. Оно должно быть связано с защитой конкретного субъективного публичного права лица. Именно такой подход обеспечивает баланс между доступностью правосудия и процессуальной дисциплиной. Это традиционный подход к пониманию концепции права на иск в административном судопроизводстве, классический, например, для немецкого опыта.

Это связано в первую очередь с тем, что право на иск не является самодостаточным правовым механизмом (в отличие от права на иск в ГПК), а лишь процессуальным инструментом, обусловленным спецификой АПК.

В правовой системе Республики Казахстан закреплена конструкция, близкая к немецкой модели, однако сохраняющееся цивилистическое влияние восприятия права на иск порождает риск искажения институционального предназначения административного суда. Как итог, механическое переложение цивилистической конструкции права на иск в АПК является методологически неверным.

Модель права на иск, сформировавшаяся в рамках гражданского процессуального права, отражает специфику частноправового спора, однако АПК распространяется на правоотношения в сфере публичной власти, где спор изначально возникает не между равными субъектами, а между носителем властных полномочий, с одной стороны, и гражданином или представителем бизнеса, с другой, права которого нарушены.

Административная юстиция по своей природе ориентирована на восстановление нарушенных прав конкретного лица, поэтому необходимым условием является наличие факта нарушения субъективного публичного права истца. Опыт немецкого административного права и института *Klagebefugnis* демонстрирует, что допуск к судебной защите в публичных спорах является структурным элементом административной юстиции.

Аналогичное справедливо и для административной юстиции в Республике Казахстан. Казахское административное судопроизводство уже содержит нормативную основу, указы-

вающую на требования о наличии условия нарушения или угрозы нарушения прав, свобод и законных интересов истца. При этом факт наличия условия нарушения или угрозы нарушения прав должен быть объективно понятен для любого разумного интерпретатора. Отсутствие таких условий, а также несоблюдение формы и содержания административного иска (статья 131 АПК) являются основаниями для возвращения иска до проведения предварительного слушания.

Поэтому вопрос сохраняющейся путаницы связан не с пробелами законодательства, а с гражданско-процессуальной призмой восприятия, которая не применима к правоотношениям в рамках административной юстиции.

В целях совершенствования судебной практики и развития доктрины административного судопроизводства представляется целесообразным:

1. Обращаясь к перспективе развития института права на иск в рамках АПК, приоритетным видится дальнейшее уточнение его надлежащего применения на уровне нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан.

- Учитывая, что соответствующие нормы были исключены из проекта нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам, необходимо закрепить особенности данного института в последующих нормативных постановлениях;

2. Также необходимо укрепление правовой доктрины и повышение общего понимания особенностей административного судопроизводства среди практикующих юристов;

3. Со стороны законодательных органов важно развивать доктринальное понимание категории субъективного публичного права, что позволит в дальнейшем укрепить единообразие судебной практики.

Практическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные выводы могут быть использованы при подготовке нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан, а также обобщений судебной практики.

Список литературы:

1. Осокина Г.Л. Проблемы иска и права на иск / под ред. А.С. Грицанова. Томск: Изд-во Томского университета, 1989. 196 с.
2. Скобелев В. П. К вопросу о сущности иска в гражданском процессе // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики: сб. науч. тр. / редкол.: С. А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. Минск, 2005. С. 162–173.
3. Пуделька И. Административное право Германии. Том 2: Административно-процессуальное право. М.: Инфотропик Медиа, 2023. 352 с.
4. Kopp F. O., Schenke W.-R. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): Kommentar. München: C.H. Beck. Vorb. § 40, Rn. 17.
5. Тукиев А. С., Сабиров К. К. Особенности правового регулирования административного акта в Республике Казахстан: взгляд со стороны судебной практики // Право и государство. 2025. № 4 (109). С. 43–55.
6. Олейник Д. Субъективное публичное право как предпосылка судебной защиты в административном судопроизводстве ФРГ // Ежегодник публичного права 2023. Допустимость и обоснованность административных исков. Берлин: Инфотропик Медиа, 2023. 388 с. С. 208–218.
7. Lorenz D. Die Klagebefugnis // Verwaltungsprozeßrecht. Berlin; Heidelberg: Springer, 2000. S. 295–329.
8. Gräf M. Subjektive öffentliche Verfahrensrechte unter dem Einfluss des Unionsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2020. 14 Bd.
9. Фосскуле А., Кайзер А.-Б. Субъективное публичное право // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5 (120). С. 132–138.
10. Олейник Д. Субъективное публичное право как конституционно-обусловленная предпосылка судебной защиты прав граждан в административном судопроизводстве ФРГ // Социально-политические науки. 2022. № 3. С. 69–74.
11. Maunz T. Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts // Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics). 1936. H. 1. S. 71–111.
12. Егезанова Д. Р., Сактаганова И. С. Публично-правовой спор как феномен административного судопроизводства Республики Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2025. № 4 (80). С. 71–84.

© А.С.Тукиев¹, К.Қ. Сабиров², 2026

¹Қазақстан Республикасының Жоғарғы Соты, Астана, Қазақстан

²Қазақстан Республикасының Сот әкімшілігі, Астана, Қазақстан
(e-mail: ¹707-0734@sud.kz; ²707-0392@sud.kz)

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ӘКІМШІЛІК СОТ ІСІН ЖҮРГІЗУДЕ ТАЛАП ҚОЮ ҚҰҚЫҒЫ ИНСТИТУТЫ: ТЕОРИЯСЫ ЖӘНЕ ДАМУ ПЕРСПЕКТИВАЛАРЫ

Аңдатпа. Мақала Қазақстан Республикасындағы әкімшілік сот ісін жүргізуде талап қою құқығы институтын сыни тұрғыдан талдауға арналған. Зерттеуде бұл тетіктің герман құқығындағы қалыптасу алғышарттары, сондай-ақ оның Қазақстан Республикасының әкімшілік сот ісін жүргізу жүйесінде қолданылу мәселелері қарастырылады.

Мақалада неміс құқығындағы Klagebefugnis тұжырымдамасы және оның басқа құқық жүйелеріндегі ұқсас институттары зерттеледі. Мұнда талап қоюға субъективтік жария құқықтың тетігі, оның сотқа қол жеткізуді сүзгіден өткізетін құрал ретіндегі қызметі және субъективтік жария құқықтарды айқындаудағы рөлі талданады.

Ұсынылып отырған жұмыста әкімшілік әділеттің жалпы қабылданған доктринасын салыстырмалы-құқықтық талдау және шетелдік тәжірибені ескере отырып, Қазақстан Республикасының әкімшілік процесіндегі талап қою құқығы институтын қарастыруға талпыныс жасалған.

Салыстырмалы-құқықтық әдісті қолдана отырып, авторлар Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі (ӘРПК) әкімшілік әділеттің жалпы қабылданған субъектілік бағдарланған ұстанымын функционалдық тұрғыдан қайта өндіретін нормативтік құрылымды қамтитыны жөнінде қорытындыға келеді. Мәселе заңнамадағы олқылықтарда емес, осы нормаларды азаматтық сот ісін жүргізу логикасы арқылы доктриналық тұрғыдан қабылдауда жатыр. Қалыптасқан консерватизмді еңсеру және әкімшілік-процестік дербес тәсілді қалыптастыру қазақстандық құқық ғылымы мен сот практикасының негізгі міндеттері ретінде айқындалады.

Авторлардың ұстанымы Қазақстанның әкімшілік сот ісін жүргізуінде талап қоюшының құқықтарының, бостандықтарының және заңды мүдделерінің бұзылуы немесе бұзылу қаупі болуы шартын көздейтін талаптардың бар екендігін көрсететін нормативтік негіздің қазірдің өзінде қалыптасқандығына негізделеді.

Жұмыстың ғылыми жаңалығы Қазақстан Республикасының әкімшілік процесінде талап қою құқығы институтын шетелдік тәжірибені және әкімшілік әділет доктринасына салыстырмалы-құқықтық талдау жасауды ескере отырып, кешенді түрде қарастыруында жатыр. Мақала осы тақырыпты зерттейтін судьяларға, тәжірибелік заңгерлерге және заңгер-ғалымдарға арналған.

Түйінді сөздер. әкімшілік сот ісін жүргізу; талап қою құқығы институты; субъективтік жария құқық; ӘРПК; әкімшілік әділет; салыстырмалы әкімшілік құқық.

© **A.S. Tukiyev¹, K.K. Sabirov², 2026**

¹The Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan
²Judicial Administration of the Republic of Kazakhstan, Astana, Kazakhstan
 (e-mail: ¹707-0734@sud.kz; ²707-0392@sud.kz)

THE INSTITUTION OF THE RIGHT OF ACTION IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: THEORY AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Abstract. The article provides a critical analysis of the institution of the right of action in administrative proceedings in the Republic of Kazakhstan. It examines both the prerequisites for the development of this mechanism in German law and issues related to its application within the framework of administrative proceedings in Kazakhstan.

The article analyzes the German concept of Klagebefugnis and its counterparts in other legal systems. Particular attention is paid to the mechanism of the subjective public right to bring a claim, its function as a filter for access to the courts, and its role in delineating subjective public rights.

This paper examines the institution of the right to bring a claim in administrative proceedings in the Republic of Kazakhstan, taking into account foreign experience and a comparative legal analysis of the generally accepted doctrine of administrative justice.

Using a comparative legal approach, the authors conclude that the Code of Administrative Procedure of the Republic of Kazakhstan already contains a normative framework that functionally reproduces the generally established subject-centered model of administrative justice. The problem lies not in legislative gaps but in the doctrinal interpretation of these provisions through the logic of civil procedure. Overcoming this existing conservatism and developing an independent administrative-procedural approach are identified as key tasks for Kazakhstani legal scholarship and judicial practice.

The authors' position is based on the premise that Kazakhstan's administrative judicial proceedings already contain a normative foundation indicating the requirement of the existence of a violation or a threat of violation of the plaintiff's rights, freedoms, and legitimate interests.

The scientific novelty of the work lies in the comprehensive examination of the institution of the right to bring a claim in the administrative process of the Republic of Kazakhstan, taking into account foreign experience and a comparative legal analysis of the doctrine of administrative justice. The article is intended for judges, practicing lawyers, and legal scholars studying this subject.

Keywords: administrative proceedings; right of action; subjective public law; Administrative Procedure Code; administrative justice; comparative administrative law.

References:

1. Osokina G. L. Problemy iska i prava na isk / pod red. A. S. Gricanova. Tomsk: Izd-vo Tomskogo universiteta, 1989. 196 s.
2. Skobelev V. P. K voprosu o sushhnosti iska v grazhdanskom processe // Problemy razvitiya juridicheskoy nauki i sovershenstvovaniya pravoprimenitel'noy praktiki: sb. nauch. tr. / redkol.: S. A. Balashenko (gl. red.) [i dr.]. Minsk, 2005. S. 162–173
3. Pudel'ka J. Administrativnoe pravo Germanii. Tom 2: Administrativno-processual'noe pravo. M.: Infotropik Media, 2023. 352 s.
4. Kopp F. O., Schenke W.-R. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO): Kommentar. München: C.H. Beck. Vorb. § 40, Rn. 17.
5. Tukiev A. S., Sabirov K. K. Osobennosti pravovogo regulirovaniya administrativnogo akta v Respublike Kazahstan: vzgljad so storony sudebnoj praktiki // Pravo i gosudarstvo. 2025. № 4 (109). S.43–55.
6. Olejnik D. Sub'ektivnoe publichnoe pravo kak predposylka sudebnoj zashhity v administrativnom sudoproizvodstve FRG // Ezhegodnik publichnogo prava 2023. Dopustimost' i obosnovannost' administrativnyh iskov. Berlin: Infotropik Media, 2023. 388 s. S. 208–218.
7. Lorenz D. Die Klagebefugnis // Verwaltungsprozeßrecht. Berlin; Heidelberg: Springer, 2000. S. 295–329.
8. Gräf M. Subjektive öffentliche Verfahrensrechte unter dem Einfluss des Unionsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck, 2020. 14 Bd.
9. Fosskule A., Kajzer A.-B. Sub'ektivnoe publichnoe pravo // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2017. № 5 (120). S. 132–138.
10. Olejnik D. Sub'ektivnoe publichnoe pravo kak konstitucionno-obuslovlennaja predposylka sudebnoj zashhity prav grazhdan v administrativnom sudoproizvodstve FRG // Social'no-politicheskie nauki. 2022. № 3. S. 69–74.
11. Maunz T. Das Ende des subjektiven öffentlichen Rechts // Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics). — 1936. H. 1. S. 71–111.
12. Egezhanova D.R., Saktaganova I.S. Publichno-pravovoj spor kak fenomen administrativnogo sudoproizvodstva Respubliki Kazahstan // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki

Kazakhstan. 2025. № 4 (80). S. 71-84.

Авторлар туралы мәліметтер:

Тукиев Аслан Сұлтанұлы – заң ғылымдарының кандидаты, доцент, Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының әкімшілік істер жөніндегі сот алқасының төрағасы, Д. Қонаев көшесі, 39, 010000, Астана, Қазақстан.

ORCID: 0009-0002-6370-4972;

E-mail: 707-0734@sud.kz.

Сабиров Камал Қанатқалиұлы – хат-хабарларға арналған автор, PhD, Қазақстан Республикасы Сот әкімшілігі секторының меңгерушісі, Д.Қонаев көшесі, 39, 010000, Астана, Қазақстан.

ORCID: 0009-0004-1573-5672;

Scopus Author ID: 57205323259;

E-mail: 707-0392@sud.kz.

Алғыс. Авторлар рецензенттерге сараптамалық пікірлері мен конструктивті тәсілдері үшін алғыс білдіреді.

Дәйексөз келтіру үшін. Тукиев А.С., Сабиров Қ.Қ. Қазақстан Республикасындағы әкімшілік сот ісін жүргізуде талап қою құқығы институты: теориясы және даму перспективалары // Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институтының Жаршысы. Ғылыми-құқықтық журнал. 2026;81(1): 61-73. DOI – [https:// doi.org/10.52026/2788-5291_2026_81_1_61](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2026_81_1_61).

Авторлардың қосқан үлесі: Барлық авторлар мақаланы дайындау және жазуға тең дәрежеде үлес қосты.

Мүдделер қақтығысы туралы ақпарат. Авторлар мүдделер қақтығысының жоқтығын туралы мәлімдейді.

Қаржыландыру көзі. Авторлар зерттеу жүргізу кезінде қаржыландырудың жоқтығын туралы мәлімдейді.

Мақала редакцияға келіп түсті: 20.02.2026; рецензиялаудан кейін келіп түсті: 20.03.2026; басып шығаруға қабылданды: 31.03.2026.

Авторлар қолжазбаның соңғы нұсқасын оқып, мақұлдады.

Сведения об авторах:

Тукиев Аслан Султанович – кандидат юридических наук, доцент, председатель Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан, улица Д. Кунаева, 39, 010000, Астана, Казахстан.

ORCID: 0009-0002-6370-4972;

E-mail: 707-0734@sud.kz.

Сабиров Камал Канатқалиевич – автор для корреспонденции, PhD, заведующий сектором Судебной администрации Республики Казахстан, улица Д. Кунаева, 39, 010000, Астана, Казахстан.

ORCID: 0009-0004-1573-5672;

Scopus Author ID: 57205323259;

E-mail: 707-0392@sud.kz.

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензентам за экспертное мнение и конструктивный подход.

Для цитирования. Тукиев А.С., Сабиров К.К. Институт права на иск в административном судопроизводстве Республики Казахстан: теория и перспективы развития // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. Научно-правовой журнал. 2026;81(1): 61-73. DOI – [https:// doi.org/10.52026/2788-5291_2026_81_1_61](https://doi.org/10.52026/2788-5291_2026_81_1_61).

Вклад авторов: Все авторы внесли равнозначный вклад в подготовку и написание статьи.

Информация о конфликте интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Источник финансирования. Авторы заявляют об отсутствии источника финансирования.

Статья поступила в редакцию: 20.02.2026; поступила после рецензирования: 20.03.2026; принята в печать: 31.03.2026.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Information about authors:

Tukiyev Aslan Sultanovich – Ph.D., Associate Professor, Chairman of the Judicial Board for Administrative Cases of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, 39, D.Kunaev Street, 010000, Astana, Kazakhstan.

ORCID: 0009-0002-6370-4972;
E-mail: 707-0734@sud.kz.

Sabirov Kamal Kanatkalievich – corresponding author, Ph.D., Head of the Sector of the Judicial Administration of the Republic of Kazakhstan, 39, D. Kunaev Street, 010000, Astana, Kazakhstan.

ORCID: 0009-0004-1573-5672;
Scopus Author ID: 57205323259;
E-mail: 707-0392@sud.kz.

Acknowledgements. The authors would like to express their gratitude to the reviewers for their expert opinions and constructive feedback.

For citation: Tukiyev A.S., Sabirov K.K. The institution of the right of action in administrative proceedings of the Republic of Kazakhstan: theory and development prospects // Bulletin of Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan. Scientific and legal journal. 2026;81(1): 61-73. DOI https://doi.org/10.52026/27885291_2026_81_1_61.

Contribution of the authors: All authors contributed equally to the preparation and writing of the article.

Conflict of interest statement. The authors declares that there is no conflict of interest.

Funding. The authors received no specific funding for this work.

Received: 20.02.2026; revised: 20.03.2026; accepted for publication: 31.03.2026.

The authors has read and approved the final manuscript.