

В.Ж. ШӘЙКЕНОВ, А.Т. ИДАЯТОВА Қазақстандық заңнама тұрғысынан төрелік талқылауға және төрелік келісімге қолданылатын құқықты таңдау проблемасы.....	120
Қылмыстық құқық және қылмыстық процесс	
Р.Т. НҰРТАЕВ Қылмыстық құқық қағидаттарын сақтаудың өзекті проблемалары (Нағашыбай Аманғалиұлы Шәйкеновтің мерейтойына орай).....	128
А.Қ. ҚАНАТОВ, Ж.Ғ. ҚАЛИШЕВА, Ж.Қ. ҚОЖАНТАЕВА Криминология ғылымындағы белгілі ғалым (Заң ғылымдарының докторы, профессор Ұзыке Сикынбайұлы Жекебаевтың 90 жылдығына орай).....	136
А.К. ҚҰРМАНОВА, Қ.И. ИСМАҒҰЛОВ Features of Institute of reconciliation in civil and criminal proceedings (Азаматтық және қылмыстық сот ісін жүргізуде татуласу институтының ерекшеліктері).....	142
Мемлекеттік тілдегі заң шығармашылығы практикасынан	
А.А. МЕДИНАЕВА Ғылыми лингвистикалық сараптама: салыстырмалы талдау.....	149
Ғ.А. ИЛЬЯСОВА Заңнамалық актілердің мәтінін мемлекеттік тілге аударуға байланысты өзекті мәселелер.....	155
Н.Н. ИСАҚ Заң шығару сапасы мәселесіне.....	164
Жас ғалым мінбері	
Ф.Р. АХМЕДЖАНОВ, Д.М. БІРЖАНОВА On the issue of extension of jurisdiction of the court with the participation of jurors (Алкабилердің қатысуымен өтетін соттың соттылығын кеңейту мәселесіне қатысты).....	170
В.О. ИЛЬИНА Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу: уақыт талаптары.....	176
Ақпараттық хабарламалар	
2017 ж. 6-17 ақпандағы Астана қ. өткізілген Жас ғалымдардың мемлекеттік биліктің тармақтары арасында өкілеттіктерді қайта бөлу мәселесі жөніндегі үздік шығармаларының байқауы туралы ақпараттық хабарлама.....	178
2017 ж. 24 ақпандағы Астана қ. «Халықаралық терроризм туралы жан-жақты конвенцияның жобасын әзірлеудің теориялық-практикалық аспектілері: проблемалар және перспективалар» атты дөңгелек үстел туралы ақпараттық хабарлама.....	181
2017 ж. 2 наурыздағы Астана қ. өткізілген «Құқық шығармашылықта болжау және нормативтік құқықтық актілерді қабылдаудың құқықтық салдарын айқындау өлшемшарттары туралы» атты дөңгелек үстел туралы ақпараттық хабарлама.....	183
Мерейтой	
Заң ғылымдарының докторы, профессор Ұзыке Сикынбайұлы Жекебаев - 90 жаста.....	185
Даналық ойлар	186



Собственник и издатель:

ГУ «Институт законодательства
Республики Казахстан»

Издается с 2006 года

Все материалы журнала размещаются
на сайте www.iz.adilet.gov.kz
Включен в перечень изданий
для публикации основных научных
результатов диссертаций
по юридическим наукам
(Приказ ККСОН МОН РК №894
от 30.05.2013 г.)

Состав Редакционного совета

Тукиев А.С. – к.ю.н. (Астана, Казах-
стан) – (председатель)

Абайдельдинов Е.М. – д.ю.н. (Астана,
Казахстан)

Абызов Р.М. – д.ю.н. (Москва, Россия)

Белых В.С. – д.ю.н. (Екатеринбург,
Россия)

Губин Е.П. – д.ю.н. (Москва, Россия)

Борчаев И.Ш. – д.ю.н. (Астана,
Казахстан)

Мельник Р.С. – д.ю.н. (Киев, Украина)

Моисеев А.А. – д.ю.н. (Москва, Россия)

Муромцев Г.И. – д.ю.н. (Москва,
Россия)

Рахметов С.М. – д.ю.н. (Астана, Ка-
захстан)

Малиновский В.А. – д.ю.н. (Астана,
Казахстан)

Шерубай Кұрманбайұлы – д.ф.н.
(Астана, Казахстан)

Состав Редакционной коллегии

Кулжабаева Ж.О. – к.ю.н. (Астана,
Казахстан) – (председатель)

Абылайұлы А. – PhD (Астана, Казах-
стан)

Азер Алнев – PhD (Киль, Германия)

Айымбетов М.А. – заслуженный дея-
тель культуры РК (Астана, Казахстан)

Байниязова З.С. – к.ю.н. (Саратов,
Россия)

Досмырза Д.Д. – к.ю.н. (Астана, Ка-
захстан)

Дюсенов Е.А. – к.ю.н. (Астана, Казах-
стан)

Казнев З.Г. – к.ю.н. (Астана, Казах-
стан)

Конусова В.Т. – к.ю.н. (Астана, Казах-
стан)

Маммадов У.Ю. – к.ю.н. (Казань,
Россия)

Мушанов Т.Е. (Астана, Казахстан)

Рахимбердин К.Х. – д.ю.н. (Усть-
Каменогорск, Казахстан)

Свободный Ф.К. – к.пс.н. (Барнаул,
Россия)

Тегизбекова Ж.Ч. – к.ю.н. (Бишкек,
Кыргызстан)

Тлембаева Ж.У. – к.ю.н. (Астана,
Казахстан)

Редакция журнала

Колтубаева Г.Б.

Ермек А.Б.

Жумагелдина Б.Ж.

Байленова А.К.

Джамбуришин К.А.

Свидетельство о постановке
на учет СМИ № 11219-Ж
от 15.11.2010 г. Комитета информации
и архивов Министерства культуры
и информации Республики Казахстан
(№ и дата первичной постановки на учет
№6592-Ж. 07.09.2005 г.)

Адрес:

Республика Казахстан,
010000, г. Астана, пр. Мәңгілік ел, д. 8
тел.: 8(7172)74-02-06;
факс: 8(7172)74-14-43

E-mail: instzak-kz@mail.ru,
institutzakonodatelstva@gmail.com

www.iz.adilet.gov.kz

Колонка редакции.....9

Статья Министра юстиции Республики Казахстан М.Б. Бекетаева «О перераспределении полномочий Президента страны, закрепленных на уровне закона».....13

Вспоминая Н.А. Шайкенова

М.Б. БЕКЕТАЕВ Светлая память профессору Н.А. Шайкенову!.....15

З.Х. БАЙМОЛДИНА Памяти выдающейся личности, ученого-юриста, реформатора правовой системы Казахстана, доктора юридических наук, профессора Нагашбая Амангалеевича Шайкенова.....18

Б.С. КУНШАЕВ «Тек құқық қана қақтығысты сұхбатқа айналдыруға қабілетті» («Только право способно конфликт превратить в диалог») Интервью с судьей райсуда №2 Медеуского района г. Алматы Б.С. Куншаевым.....20

С.Б. ИДРИСОВА Памяти Нагашбая Амангалеевича Шайкенова.....24

Д.Б. МАУЛЕНОВ Н.А. Шайкенов и судебная реформа.....25

Г. ТАКИШЕВА, Д. ДАУЫЛБАЕВ Учитель по призванию.....27

Архивные страницы

Г. САПАРГАЛИЕВ Модернизация Конституции Республики Казахстан.....30

А.А. КАРАЕВ Возвращаясь к научной публикации академика Г.С. Сапаргалиева «Модернизация Конституции Республики Казахстан» (Сборник матер. круг.стола 1 ноября 2007 г. - С. 7-23).....40

Теория государства и права

К.С. БИРЖАНОВА Н.А. Шайкенов в истории государственности Казахстана.....45

В.Д. ИПАТОВ (г. Минск) Приоритетные направления совершенствования нормотворческой деятельности в контексте обеспечения эффективной правовой политики в Республике Беларусь.....50

В.Т. КОНУСОВА, К.К. САБИРОВ, А.К. ЛЯМБЕКОВА Особенности «пакетного» рассмотрения и принятия законов и иных нормативных правовых актов в Республике Казахстан.....56

Конституционное и административное право

Е.М. АБАЙДЕЛЬДИНОВ Конституционная реформа и вопросы совершенствования парламентского мониторинга в Республике Казахстан.....63

Й. ПУДЕЛЬКА, Й. ДЕППЕ (г. Берлин, Германия) Общее административное право в Центральной Азии в процессе развития.....68

Гражданское и гражданско-процессуальное право

М.К. СУЛЕЙМЕНОВ Гражданское право и обеспечение прав личности в современных условиях.....80

В.Т. КОНУСОВА К вопросу о повышении качества оказания нотариальных услуг.....94

И.К. ЕЛЕУСИЗОВА, Д.М. ТҮРЛЫБЕК Правовая охрана топологии интегральной микросхемы как объекта интеллектуальной собственности.....104

Е.В. ГОРЯЧЕВА Договор комиссии в гражданском законодательстве Республики Казахстан.....113

В.Ж. ШАЙКЕНОВ, А.Т. ИДАЯТОВА Проблема выбора применимого к арбитражному разбирательству и арбитражному соглашению права с точки зрения казахстанского законодательства.....120

Уголовное право и уголовный процесс

Р.Т. НУРТАЕВ Актуальные проблемы соблюдения принципов уголовного права (к юбилею Нагашбая Амангалеевича Шайкенова).....128

А.К. КАНАТОВ, Ж.Г. КАЛИШЕВА, Ж.К. КОЖАНТАЕВА Крупный учёный в науке криминологии (К 90-летию доктора юридических наук, профессора Узыке Сикунбаевича Джекебаева).....	136
А.К. КУРМАНОВА, К.И. ИСМАГУЛОВ Features of Institute of reconciliation in civil and criminal proceedings (Особенности института примирения в гражданском и уголовном судопроизводстве).....	142
Из практики законоотворчества на государственном языке	
А.А. МЕДИНАЕВА Научная лингвистическая экспертиза: сравнительный анализ.....	149
Г.А. ИЛЪЯСОВА Актуальные проблемы, связанные с переводом текста законодательных актов на государственный язык.....	155
Н.Н. ИСАК К вопросу качества законоотворчества.....	164
Трибуна молодого ученого	
Ф.Р. АХМЕДЖАНОВ, Д.М. БИРЖАНОВА On the issue of extension of jurisdiction of the court with the participation of jurors (К вопросу о расширении подсудности суда с участием присяжных заседателей).....	170
В.О. ИЛБИНА Внесение изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан: вызовы времени.....	176
Информационные сообщения	
Информационное сообщение о конкурсе лучших сочинений молодых ученых по вопросу перераспределения полномочий между ветвями государственной власти, г. Астана, 6-17 февраля 2017 г.....	178
Информационное сообщение о круглом столе «Теоретико-практические аспекты разработки проекта Всеобъемлющей Конвенции о международном терроризме: проблемы и перспективы», г.Астана, 24 февраля 2017 г.....	181
Информационное сообщение о круглом столе «О прогнозировании в правотворчестве и критериях определения правовых последствий принятия нормативных правовых актов», г. Астана, 2 марта 2017 г.....	183
Юбилей	
Доктору юридических наук, профессору Узыке Сикунбаевичу Джекебаеву – 90 лет.....	185
Мудрые мысли	186



Owner and publisher:
SI «Legislation Institute
of the Republic of Kazakhstan»

Published since 2006

All journal materials are placed
on the website

www.iz.adilet.gov.kz

Included in the list of publications of basic
scientific results of dissertations on legal
sciences (Order CCES MES RK №894
from 05.30.2013)

Editorial Council members

Tukiyev A.S. – c.j.s. (Astana, Kazakhstan)
– (Chairman)

Abaydeldinov E.M. – d.j.s. (Astana,
Kazakhstan)

Abyzov R.M. – d.j.s. (Moscow, Russian)

Belih V.S. – d.j.s. (Ekaterinburg, Russian)

Gubin E.P. – d.j.s. (Moscow, Russian)

Borchashvili I.Sh. – d.j.s. (Astana, Ka-
zakhstan)

Melnik R.S. – d.j.s. (Kiev, Ukraine)

Moiseev A.A. – d.j.s. (Moscow, Russian)

Muromtsev G.I. – d.j.s. (Moscow, Russian)

Rahmetov S.M. – d.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)

Malinovskiy V.A. – d.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)

Sherubai Kurmanbaiuly – d.ph.s.
(Astana, Kazakhstan)

Editorial Board members

Kulzhabayeva Zh.O. – c.j.s. (Astana,
Kazakhstan) – (Chairman)

Abylaiuly A. – PhD (Astana, Kazakhstan)

Azer Aliyev – PhD (Kiel, Germany)

Aiyembetov M.A. – Honored Worker of
Culture of Kazakhstan, (Astana, Kazakh-
stan)

Bainiyazova Z.S. – c.j.s. (Saratov, Rus-
sian)

Dosmyrza D.D. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)

Dyusenov E.A. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)

Kazyev Z.G. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)

Konusova V.T. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
stan)

Mammadov U.Y. – c.j.s. (Kazan', Rus-
sian)

Mushanov T.E. (Astana, Kazakhstan)

Rakhimberdin K.H. – d.j.s. (Ust-Kame-
nogorsk, Kazakhstan)

Svobodniy F.K. – c.ps.s. (Barnaul, Rus-
sian)

Tegizbekova Zh.Ch. – c.j.s. (Bishkek,
Kyrgyzstan)

Tlembaeva Zh.U. – c.j.s. (Astana, Ka-
zakhstan)

The editorial staff

Koltubayeva G.B.

Yermek A.B.

Zhumageldina B.Zh.

Bailenova A.K.

Dzhamburshin K.A.

*The certificate of registration of mass media
№11219-G from 15.11.2010 from
the Committee of Information and Archives
of the Ministry of Culture and Information
of the Republic of Kazakhstan
(Number and date of primary registration
№6592-Zh.07.09.2005.)*

Address:

The Republic of Kazakhstan,
010000, Astana, Mangilik el pr., 8
tel.: 8 (7172) 74-02-06
fax: 8 (7172) 74-14-43
e-mail: instzak-kz@mail.ru,
institutzakonodatelstva@gmail.com
www.iz.adilet.gov.kz

CONTENT

Editorial.....10

*An article of M.B. Beketayev, the Minister of Justice of the Republic
of Kazakhstan "On the redistribution of the President's powers".....11*

Memories of N.A. Shaikenov

M.B. BEKETAYEV Cherished memory of the Professor
N.A. Shaikenov!.....15

Z.H. BAYMOLDINA In memory of an outstanding personality,
a legal scientist, reformer of the legal system of Kazakhstan, Doctor of
Law, Professor Nagashbay Amangaleevich Shaykenov.....16

B.S. KUNSHAYEV «Only the law is able to turn the conflict
into a dialogue.» Interview with the №2 district court judge of Medeu
district of Almaty by B.S. Kunshayev.....20

S.B. IDRISOVA In memory of Nagashbay Amangalievich
Shaikenov.....24

D.B. MAULENOV N.A. Shaikenov and judicial reform.....25

G. TAKYSHEVA, D. DAULBAYEV Teacher by vocation.....27

Archive page

G. SAPARGALIYEV Modernization of the Constitution of the
Republic of Kazakhstan.....30

A.A. KARAYEV Revert to scientific publication of academician
G.S. Sapargaliyev "Modernization of the Constitution of the Republic
of Kazakhstan" (Collection of round table materials November 1, 2007
- pp 7-23).....40

Theory of State and Law

K.S. BIRZHANOVA N.A. Shaikenov in the history of Kazakhstan
statehood.....45

V.D. IPATOV (Minsk, Belarus) The priority ways of improvement
of the rule-making activity in the context of providing effective legal
policy in the Republic of Belarus.....50

V.T. KONUSOVA, K.K. SABIROV, A.K. LYAMBEKOVA
Some features of the «package» principle of consideration and
adoption of laws and other legal acts of the Republic of Kazakhstan.....56

Constitutional and administrative law

E.M. ABAYDELINOV Constitutional reform and issues
of improvement of parliamentary monitoring in the Republic of
Kazakhstan.....63

J. PUDELKA, J. DEPPE (Berlin, Germany) General
administrative law in Central Asia in the development process.....68

Civil and Civil Procedural Law

M.K. SULEYMENOV Civil law and protection of individual
rights in modern conditions.....80

V.T. KONUSOVA On the issue concerning improvement of the
quality of notary services.....94

I.K. ELEUSSIZOVA, D.M. TURLYBEK Legal protection of integrated circuit topology as an object of intellectual property.....	104
E.V. GORYACHEVA Commission contract in civil legislation of the Republic of Kazakhstan.....	113
V. ZH. SHAIKENOV, A.T. IDAYATOVA The problem of choosing applicable law to arbitration and the arbitration agreement in the context of the Kazakhstan legislation.....	120
Criminal law and criminal procedure	
R. NURTAYEV Current problems of compliance with the principles of criminal law (The article on the anniversary of Nagashybay Amangaleevich Shaikenov).....	128
A.K. KANATOV, ZH.G. KALISHEVA, ZH.K. KOZHANTAYEVA A leading scholar of criminology (For the 90th anniversary of Uzyke S. Dzhekibaev, Doctor of Law, Professor).....	136
A.K. KURMANOVA, K.I. ISMAGULOV Features of institution of conciliation in civil and criminal proceedings.....	142
Lawmaking practice in the official language	
A.A. MEDINAYEVA The scientific linguistic expertise: comparative analysis.....	149
G.A. ILYASOVA Current problems related to the translation of texts of acts to the state language.....	155
N.N. ISAK The issue of lawmaking quality.....	164
Young scholar tribune	
F.R. AKHMEDZHANOV, D.M. BIRZHANOVA On the issue of extension of jurisdiction of the court with the participation of jurors.....	170
V.O. ILINA The amendment of Constitution of the Republic of Kazakhstan: contemporary challenges.....	176
Information letters	
Information note about the competition for the best essay of young scientists on the redistribution of powers among the branches of government, Astana, 6-17 February 2017.....	179
Information note about the round table on “Theoretical and practical aspects of development of draft of the comprehensive convention on international terrorism: problems and prospects”, Astana, 24 February 2017.....	181
Information note about the round table on «Forecasting in law-making and the criteria for determining the legal consequences of the adoption of regulatory legal acts», Astana, March 2, 2017.....	183
Anniversaries	
90 years to the Doctor of Law, Professor Uzyke S. Dzhekebayev.....	185
Wise thoughts	186



рой дан выше. На сегодня нам не известен ни один случай практического применения депутатами этой статьи.

Основной целью и заключительной частью проведения мониторинга, как мы отмечали, должна быть деятельность по совершенствованию законодательства - официальное внесение депутатами проекта нового закона либо законопроекта об изменениях и дополнениях в Мажилис Парламента.

7. Помимо предложенного нами выше дополнения в Закон Республики Казахстан «О правовых актах», вероятно, в целях законодательного закрепления и обеспечения успешного проведения мониторинга в соответствии со ст. 13 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте

Республики Казахстан и статусе его депутатов», было бы правильным принять соответствующее специальное постановление Парламента РК о проведении мониторинга законодательства. Кроме этого, необходимо внести соответствующие изменения в Регламенты Палат и Парламента, использовать имеющееся право Парламента и его Палат принимать обращения (например, к Премьер-министру о содействии в проведении мониторинга). Далее, после подведения результатов мониторинга, не только инициировать внесение соответствующих изменений и дополнений в законодательство, но и при необходимости принимать обращения, заявления, иные акты, не носящие законодательного характера.

Литература

1. Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти // http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-vlasti. – 25 января 2017 г.

References

1. Obrashhenie Prezidenta Respubliki Kazahstan po voprosam pereraspredeleniya polnomochij mezhdu vetvjami vlasti // http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-po-voprosam-pereraspredeleniya-polnomochii-mezhdu-vetvyami-vlasti. – 25 janvarja 2017 g.

УДК 342

GENERAL ADMINISTRATIVE LAW IN CENTRAL ASIA IN THE DEVELOPMENT PROCESS

Jörg Pudelka

Head of the GIZ Office in Kazakhstan, the administrative court judge in Berlin;
e-mail: jorg.pudelka@giz.de

Jens Deppe

Head of the GIZ Office in Georgia; e-mail: jens.deppe@giz.de

Keywords: administrative law in Central Asia; Law on administrative procedures; administrative act; administrative justice.

Abstract. This article is informative and analytical. The authors considered stages of development of general administrative law in Central Asia. The article will be divided into several parts, each of which will review issues of legislation on administrative procedures in the countries of Central Asia.

In this part of the article presents a comparative legal analysis of administrative legislation in Central Asian countries, in particular, administrative procedures and administrative and judicial legislation. There is different classification of the Central Asian countries, depending on the conformity of legislation and law enforcement with the principles of «good governance». The article also presents statistical data on the judicial review of public law disputes.

The authors put forward the thesis about the dependence of stable changes in administrative law not only from the formal steps of reform (new laws, new institutions), but also on the genuine changes, innovations, fundamental reforms and changes in awareness of professional law enforcers and society. At the same time legal awareness of citizens appears to be as important as the training

and further training of officials, lawyers and judges. There is the principle: «There is no plaintiff without defendant» both in public law and in private.

The second part of this article will examine first results of administrative justice reform in the countries of Central Asia, as well as a critical inventory of ongoing reforms and future reforms in the field of administrative law. The authors provide an overview of trends in the development of the law on administrative procedures and administrative procedural law in certain countries of Central Asia.

ОРТАЛЫҚ АЗИЯДАҒЫ ДАМУ ПРОЦЕСІНДЕГІ ЖАЛПЫ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҚ

Йорг Пуделька

Қазақстандағы GIZ өкілдігінің басшысы,
Берлин қаласының әкімшілік сотының судьясы; e-mail: jorg.pudelka@giz.de

Йенс Дeppe

Грузиядағы GIZ өкілдігінің басшысы; e-mail: jens.deppe@giz.de

Түйін сөздер: Орталық Азиядағы әкімшілік құқығы; әкімшілік рәсімдер туралы заң; әкімшілік акт; әкімшілік әділет.

Аннотация. Осы мақала ақпараттық-талдау сипатында әзәрленген. Авторлар мақалада Орталық Азияда жалпы әкімшілік құқығының даму сатыларын қарастырған. Бұл мақала бірнеше бөлімге бөлінеді, әрбір бөлім Орталық Азия елдеріндегі әкімшілік рәсімдер туралы заңнаманың дамуының өзекті мәселелерін қарастыратын болады.

Мақаланың осы бөлімінде Орталық Азия елдеріндегі әкімшілік заңнамаға, атап айтқанда, әкімшілік рәсімдер туралы заңнамаға және әкімшілік-сот заңнамаға салыстырмалы-құқықтық талдау жүзеге асырылды. Орталық Азия елдері заңнамасының және құқық қолдану практикасының «тиісті мемлекеттік басқару» қағидатына сәйкес болуына қарай жіктелуінің түрлі өлшемшарттары айқындалған. Сондай-ақ, мақалада соттардың жариялы-құқықтық дауларды қарауы туралы статистикалық деректер көрсетілген.

Авторлар әкімшілік құқықтың тұрақты өзгерістерінің формальды реформалық қадамдармен (жаңа заңдар, жаңа институттар) ғана емес, сол сияқты шынайы өзгерістермен, инновациялармен, негіз қалаушы реформалармен және кәсіби құқық қорданушылар, сол сияқты халық санасының өзгеруімен байланыста болатыны туралы тезис ұсынады. Бұл ретте, шенеуніктерді, заңгерлер мен судьяларды оқыту және олардың біліктілігін арттыру қаншалықты маңызды болса, азаматтардың құқықтық санасы соншалықты маңызды болатыны атап өтілді. Жария құқықта да, сол сияқты жеке құқықта да: «Талап қоюшы жоқ жерде, жауапкер жоқ» деген қағидат бар.

Мақаланың келесі бөлімінде Орталық Азия елдеріндегі әкімшілік әділет реформаларының алғашқы қорытындылары, сонымен бірге әкімшілік құқық саласындағы қазіргі кезде жүргізілетін және болашақта жоспарланатын реформалардың құқықтық талдауы қарастырылады. Авторлар Орталық Азия елдеріндегі әкімшілік рәсімдер құқығын және әкімшілік іс-жүргізу құқығын дамытудың бералыстарына шолу жасаған.

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ

Йорг Пуделька

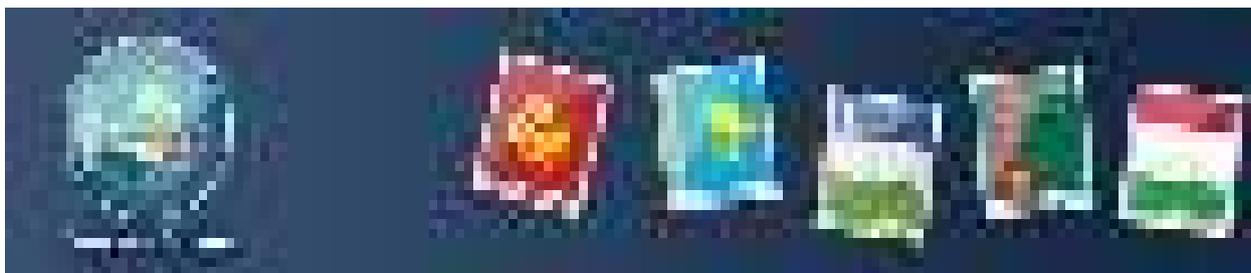
Руководитель представительства GIZ в Казахстане,
судья административного суда г. Берлин; e-mail: jorg.pudelka@giz.de

Йенс Дeppe

Руководитель представительства GIZ в Грузии; e-mail: jens.deppe@giz.de

Ключевые слова: административное право Центральной Азии; закон об административных процедурах; административный акт; административная юстиция.

Аннотация. Данная статья носит информационно-аналитический характер. Авторы в статье попытались рассмотреть этапы развития общего административного права в Центральной Азии. Статья будет разделена на несколько частей, каждая из которой



Zentralasien haben lediglich die Kirgisische Republik, Tadschikistan und Kasachstan neue Verwaltungsverfahrensgesetze eingeführt. Das Verwaltungsverfahrensgesetz Kasachstans aus dem Jahr 2000 blieb dabei so nichtssagend, dass es nicht auffällt, ob es angewendet wird oder nicht. Das tadschikische und kirgisische Verwaltungsverfahrensgesetz sind hingegen so revolutionär, dass ihre Anwendung noch nicht sicher ist bzw. fortgesetzter Anstrengung bedarf.

Die Implementierungsdefizite sind nicht nur mit knappen staatlichen Ressourcen zu erklären. Ein Blick auf die Rechts- und Verwaltungswissenschaft in Zentralasien offenbart ein gewisses Widerstreben, sich mit neuen Ansätzen überhaupt zu befassen (siehe hierzu unter Teil IV 1). Selbst in Russland steht die Einführung eines neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes auch heute noch aus⁴. Die Gründe hierfür sind vielfältig, aber vielleicht liegen sie auch in der Sache: Verwaltungsverfahrensgesetze geben rechtsstaatliche Regeln für die Beziehung des Bürgers zum Staat und des Staates zum Bürger, die gerichtlich überprüft werden können. Die regelmäßige und effektive gerichtliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit setzt der Exekutive Grenzen. Diese ist aber in Zentralasien bisher daran gewöhnt, nicht von anderen kontrolliert zu werden, insbesondere nicht von klagenden Bürgern und urteilenden Gerichten.

Sicher ist einerseits der Wille der Transformationsstaaten unübersehbar, das sowjetische Erbe über Bord zu werfen. Viele Gesetze des öffentlichen Rechts sind inzwischen modernisiert worden oder befinden sich in gesetzgeberischer Bearbeitung und Diskussion. Aber andererseits sind die Schwierigkeiten unverkennbar, rechtsstaatliche und demokratische Grundsätze anzunehmen und zu implementieren. Der Widerspruch zwischen offizieller Rhetorik und der Realität erschwert die Etablierung rechtsstaatlicher Grundsätze. Das Fundament der traditionellen Rechtsordnung erscheint vielen als Faktum, das jeden Gedanken an eine liberale

Weiterentwicklung im Keim erstickt. Aufgrund der bisherigen Reformen könnte man sogar den Eindruck bekommen, dass in erster Linie politisch neutrale Reformgesetze eine gewisse Aussicht auf Erfolg haben. Neue, allgemeine Verwaltungsgesetze mit Informations- und Begründungspflichten für die Behörden und mit Wirkung zugunsten individueller Rechtspositionen der Bürger sind dagegen nicht so einfach zu vereinbaren und zu realisieren.

Daher lässt sich für das Verwaltungsrecht die Frage stellen: Wie ist die bis heute andauernde Schwäche substantieller Reformen in Zentralasien zu erklären? Welche Hindernisse sind hierfür bis heute, mehr als fünfundzwanzig Jahre nach dem Ende des sowjetischen Sozialismus, verantwortlich? Zur Beantwortung dieser Fragen hat man versucht, das fortwirkende Erbe der sozialistischen Rechtsordnung zu charakterisieren und die einfachen von den schwierigen (oder „komplexen“) Reformschritten zu unterscheiden. Ein Aufsatz befasst sich zum Beispiel mit den zentralasiatischen Abweichungen von rechtsstaatlichen Grundsätzen [1]. Er stellt die folgenden Fragen: Was ist eine einfache Abweichung von Recht und Gesetz? Was ist eine schwierige (bzw. komplexe) Abweichung? Der zitierte Aufsatz vertritt die These, dass die komplexen Abweichungen auf das Erbe der Sowjetunion zurückzuführen sind, oder jedenfalls am besten durch die frühere sowjetische Ordnung erklärt werden können. Anhand der rechtlichen Entwicklung der letzten fünfundzwanzig Jahre ist es aber inzwischen auch legitim zu fragen, ob die fortbestehenden Abweichungen bereits der Ausdruck eines neuen Gesellschaftssystems sind, das sich inzwischen mehr oder weniger fest etabliert hat⁵. Die folgende Tabelle unterscheidet (im Anschluss an den genannten Aufsatz) anhand von drei Kriterien einfache von komplexen Abweichungen. Die Beispiele wurden hier nicht nur aus dem Bereich des Verwaltungsrechts gewählt, stehen aber mit diesem im Zusammenhang:

⁴ Der betreffende Gesetzentwurf N 64090-3 wurde 2001 in die Staatsduma eingebracht und 2009 endgültig abgelehnt, vgl. <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=PRJ;n=29125>. Auch ein Gesetzentwurf über die Verwaltungsgerichtsbarkeit blieb für über zehn Jahre folgenlos, obgleich Art. 118 der Verfassung der RF sogar die Verwaltungsgerichtsbarkeit nennt. Erst 2015 ist ein entsprechendes Verwaltungsprozessgesetz verabschiedet worden.

⁵ Siehe zu dieser Frage auch: Kathleen Collins, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Kapitel 1, Cambridge 2006.

Die aufgeführten Beispiele verdeutlichen, dass es für nachhaltige Veränderungen im Verwaltungsrecht nicht allein auf formale Reformschritte ankommt (neue Gesetze, neue Institutionen), sondern auf echte Veränderungen, Innovationen, substantielle Reformen und einen Bewusstseinswandel unter den professionellen Rechtsanwendern wie auch bei der Bevölkerung. Das Rechtsbewusstsein der Bürger erscheint hierbei ebenso wichtig wie die Ausbildung und Qualifizierung von Beamten, Juristen und Richtern. Im öffentlichen Recht

gilt ebenso wie im Privatrecht: Wo kein Kläger, da kein Beklagter. Vom reformierten Recht muss auch bei den Behörden und vor Gericht aktiv Gebrauch gemacht werden können, damit es sich realisiert. Der Zugang zum Recht ist nicht immer eröffnet, die Geltendmachung von Rechten hängt von rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten ab. Im Anschluss an die Tabelle bringt das folgende Schaubild das geringe Gewicht formaler Reformschritte im Vergleich zu substantiellen Reformen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit zum Ausdruck:

Schaubild 1: Die rechtsstaatliche Reformschaukel



b) Zur aktuellen Situation der zentralasiatischen Staaten im Hinblick auf Entwicklung, Rechtsstaat und Verwaltung

Einkurzer Überblick über die internationalen Einschätzungen zentralasiatischer Staaten zeigt, dass weitergehender Reformbedarf nicht von der Hand zu weisen ist. Anhand der Entwicklungsdaten schneiden Kasachstan und Turkmenistan im Ländervergleich am

besten ab. Kasachstan steht wirtschaftlich besser da, während die Kirgisische Republik – trotz des politischen Wechselspiels – im Hinblick auf Rechtsstaat und Demokratie positiver eingeschätzt wird. Auffällig ist, dass Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in politischer Hinsicht gleichermaßen negativ eingeschätzt werden:

Auch hinsichtlich der rechtlichen Entwicklung gehören Kasachstan und die Kirgisische Republik zu den aktiveren Reformstaaten. Diese zwei zentralasiatischen Staaten verzeichnen auch die größeren Fortschritte beim Aufbau einer leistungsfähigeren Verwaltung und einer professionelleren Gerichtsbarkeit. In Turkmenistan und Usbekistan sind rechtsstaatliche Reformen hingegen nicht nur bei der Implementierung des Rechts, sondern schon bei der Gesetzgebung weniger weit vorangekommen (vgl. unten 3. b).

Eine eigene fachliche Gerichtsbarkeit hat lediglich Kasachstan etabliert. Hier sind in erster Instanz Fachgerichte eingerichtet worden, die sich allerdings bisher lediglich mit den Ordnungswidrigkeiten beschäftigen; in höherer Instanz gibt es hierfür auch spezialisierte Richter. Auch der Verfassungsrat Kasachstans ist vergleichsweise aktiv, während die Verfassungsgerichte Usbekistans und Tadschikistans ein Schattendasein führen. In Turkmenistan gibt es hingegen kein

Verfassungsgericht. Die Kirgisische Republik hat ihr Verfassungsgericht seit einiger Zeit wieder abgeschafft, zugunsten einer Verfassungskontrolle des Obersten Gerichts.

In den ärmeren zentralasiatischen Staaten, insbes. in Tadschikistan und der Kirgisischen Republik, aber auch in den ländlichen Gegenden von Usbekistan, fehlen der Verwaltung die personellen und finanziellen Ressourcen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Abgesehen hiervon gibt es aber eine Reihe von rechtsstaatlichen Defiziten, die für die ganze Region genannt werden. Beispiele hierfür werden in den einzelnen Länderberichten der zitierten internationalen Organisationen noch genauer ausgeführt. Vor allem ist die Gewaltenteilung nur schwach ausgeprägt. Die Exekutiven haben eine unangefochtene Vorrangstellung inne, die auch die verfassungsrechtliche Unabhängigkeit der Gerichte schmälert. Mit Ausnahme der Kirgisischen Republik werden die Wahlen mehrheitlich nicht als frei und fair beschrieben. In der Mehrheit der zentralasiatischen Staaten

befinden sich die Massenmedien unter z. T. strenger staatlicher Kontrolle. Zugleich macht die Ahndung von Amtsmissbrauch (Korruption, Nepotismus, Begünstigung, Unterschlagung) im Unterschied zu anderen eurasischen Staaten kaum Fortschritte, trotz einiger Initiativen, die in den letzten Jahren gestartet wurden⁶. Auch die internationalen Bewertungen zu Freiheits- und Bürgerrechten sind vergleichsweise niedrig (vgl. hierzu die Länderberichte von amnesty international⁷ und Human Rights Watch⁸). Gesetze gegen Extremismus und Terror haben die Bürgerrechte seit 2005 wieder stärker eingeschränkt. Weniger als 10% der zivilgesellschaftlichen Organisationen Kasachstans engagieren sich zugunsten von Freiheits- und Bürgerrechten oder dem Minderheitenschutz. In Tadschikistan sind es weniger als 5%. Die neue Regierung der Kirgisischen Republik ermunterte ihre Bürger zwar zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, aber die staatliche Unterstützung blieb allenfalls sporadisch (vgl. Länderberichte BTI 2016).

Die dargestellten politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse spiegeln sich auch in der Praxis des Verwaltungsrechts wider: Es gibt noch vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen (siehe unter Teil IV 2). Vor Gericht behauptet sich der Staat in der Regel gegenüber seinen Bürgern (Ausnahme: Kirgisische Republik). Beschwerde- und Klagerechte erscheinen weder ausreichend ausdifferenziert noch allgemein bekannt. Sie helfen in entscheidenden Situationen, vor allem bei der Untätigkeit von Beamten, oft nicht weiter. Der Rechtsschutz gegen die Entziehung des Eigentums oder die Entschädigung der Bürger bei staatlichen Eingriffen oder rechtswidrigem Handeln von Beamten scheidet oft schon im Ansatz. Rechtsrat und rechtlicher Beistand vor Gericht ist für die Mehrheit der Bevölkerung unerschwinglich. Rechtshilfe vor Gericht wird in zivil- und verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten in aller Regel nicht gewährt. Der Zugang zum Recht und die rechtliche Information und Aufklärung der Bevölkerung erscheinen in tatsächlicher Hinsicht nicht sichergestellt.

c) Allgemeine Verwaltungsgesetze in Zentralasien

Im allgemeinen Verwaltungsrecht gibt es drei grundlegende Gesetze, die für das ganze Verwaltungsrecht mit seinen besonderen Materien (Polizei- und Ordnungsrecht, kommunales Recht, Baurecht, Sozialrecht, Recht des öffentlichen Dienstes / Beamtenrecht

usw.) von zentraler Bedeutung sind bzw. den Anspruch erheben, allgemeine Geltung zu besitzen:

(1) das Gesetz über das
Verwaltungsverfahren,

(2) der Kodex über administrative
Rechtsverletzungen,

(3) das Prozessgesetz zum gerichtlichen
Verfahren in öffentlich-rechtlichen
Streitigkeiten.

Diese Gesetze sind zum Teil aufeinander bezogen, zum Teil aber auch nicht: Das erste schafft zugunsten des Bürgers die Grundlagen für gesetzmäßiges Verwaltungshandeln. Das zweite setzt die Geltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften gegenüber dem Bürger unter Androhung von Sanktionen durch. Das dritte bietet dem Bürger wiederum Rechtsschutz vor Gericht, falls seine Beschwerde bei der Behörde erfolglos bleibt (oder von Anfang an aussichtslos erscheint). Das Verwaltungsverfahren und der sich möglicherweise hieran anschließende gerichtliche Prozess stehen im engen Zusammenhang. Allerdings ist auch der gerichtliche Schutz gegen Verfügungen des Ordnungsrechts von größerer Bedeutung. Die folgende Tabelle verdeutlicht die Aufgaben und Funktionen der drei genannten Gesetze. Das Schaubild 1 illustriert hieran anschließend das Ungleichgewicht zwischen der Anwendung des Ordnungsrechts zugunsten der Exekutive und dem individuellen Rechtsschutz für den Bürger.

Schaubild 2: Verwaltungsrecht als Recht des Staates oder als Recht des Bürgers ?

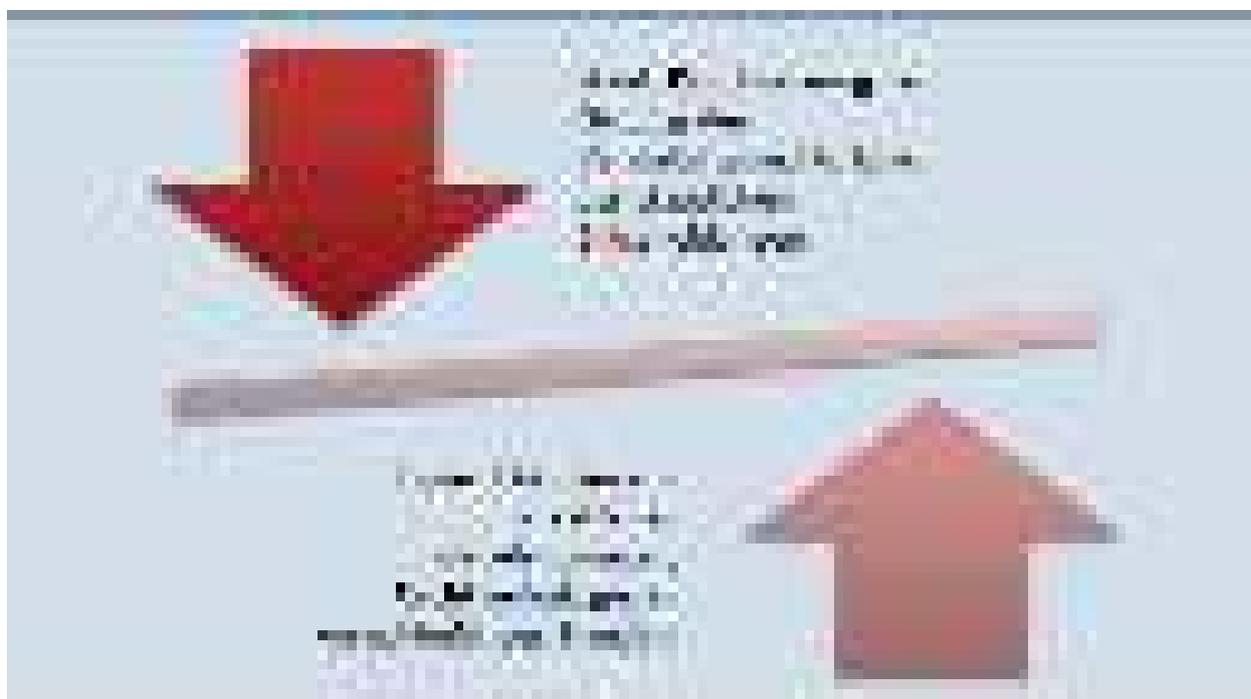
Erläuterung des Schaubilds: In zentralasiatischen Verwaltungsrecht ist das Recht der Ordnungswidrigkeiten zur Durchsetzung von Vorschriften gegenüber dem Bürger stärker entwickelt als das Recht des Verwaltungsverfahrens, das dem Bürger Beteiligungs- und Informationsrechte gewährt, und insbesondere als der gerichtliche Rechtsschutz gegenüber dem Staat und seinen Organen vor Gericht. Das spiegelt die Ungleichheit von Staat und Bürger vor Gericht wieder.

Ausschlaggebend ist jedoch nicht allein die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen. Auch die Qualität der Rechtsaufsicht durch die übergeordneten Behörden, die rechtliche Information und Aufklärung der Bürger, die Presseberichterstattung, die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit und das Selbstverständnis der Exekutive spielen eine wichtige Rolle. Hier bestehen in den Staaten Zentralasiens

⁶ Siehe OECD: *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia - Progress and Challenges*, 2013-2015.

⁷ Vgl. *Amnesty International Annual Report 2015/16*.

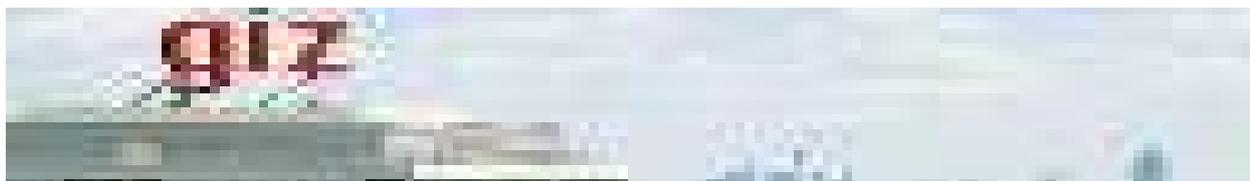
⁸ Siehe hierzu z. B. *Central Asia: Five Years of EU Engagement - Impact on Rights Hampered by Lack of Clear Expectations, Policy Consequences*, at: <http://www.hrw.org/news/2012/06/20/central-asia-five-years-eu-engagement>



wie dargestellt Defizite, die sich als mehr oder weniger große Hindernisse für den Zugang zum Recht erweisen.

Trotz der teilweisen Einführung neuer allgemeiner Verwaltungsgesetze ist die gesetzgeberische Entwicklung in allen fünf zentralasiatischen Staaten noch nicht

abgeschlossen (siehe Teil II, III). Diese Aussage trifft vor allem auf das Verwaltungsverfahren und die Ausgestaltung der Regeln für den gerichtlichen Prozess in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zu. Hier liegen die größten Reformerfahrungen, denn sie sind mit der Einführung und Implementierung eines substantiell neuen Verwaltungsrechts



verbunden, das erstens Rechtspositionen der Bürger begründet, zweitens Aufklärungs-, Begründungs- und Schutzpflichten des Staates zugunsten der Bürger anerkennt und drittens dem individuellen Rechtsschutz der Bürger mehr Bedeutung beimisst.

Die großen Kodizes des Ordnungsrechts sind demgegenüber zwar mehrfach Gegenstand von Gesetzesänderungen gewesen, ohne dass dieses jedoch größere Auswirkungen auf die Verbesserung des Rechtsschutzes oder der Rechtslage der Bürger gehabt hätte. Die Reformdiskussionen und Änderungen im Recht der Ordnungswidrigkeiten betrafen z. B. die Frage der Flexibilisierung der Sanktionen (z. B. mehr Verwarnungen) oder die Einbeziehung von juristischen Personen, zum großen Teil aber auch die überfällige Bereinigung von vollkommen überholten Tatbeständen und die schrittweise Erhöhung der Bußgelder im Interesse der Wirksamkeit des Ordnungsrechts.

Während die kirgisische Republik (2004) und Tadschikistan (2007) bereits ein allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz eingeführt haben, das im Falle Tadschikistans sogar ein Kapitel über den gerichtlichen Prozess mit neuen Klagearten enthält, befindet sich Kasachstan noch im Prozess der Ausarbeitung neuer Gesetzgebung (vgl. unten Teil II). Usbekistan hat die betreffenden Gesetzentwürfe nach ihrer Ausarbeitung 2008/2009 wieder verworfen, so dass hier die Rechtslage derjenigen in Turkmenistan gleicht: Es existieren lediglich die aus Zeiten der Sowjetunion stammenden, mehrfach geänderten Kodizes des Ordnungsrechts sowie die allgemeinen Zivilprozessgesetze, die Sonderregelungen zum Klageverfahren in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten enthalten.

Es ist inzwischen offensichtlich geworden, dass diese Sonderregelungen in ihrer Kürze und Unbestimmtheit nicht mehr den modernen Anforderungen an die Behandlung öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten vor Gericht genügen. Die Regeln zu Prozessgrundsätzen und Prozessbeteiligten, zur Klagebefugnis und zu den verschiedenen Klagearten, aber auch die Vorschriften über die Entscheidungsbefugnisse des Gerichts entstammen dem Zivilprozess sowjetischer Prägung. Sie tragen den Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Streitigkeiten nur unzureichend Rechnung und setzen die Prozessmaximen nicht mit klaren Bestimmungen über die Rechte

und Pflichte der Parteien des Prozesses um. Für die verschiedenen Situationen (Anfechtungsklage, Verpflichtungsklage, Untätigkeitsklage, Schadenersatzklage usw.) fehlen die entsprechenden Vorschriften, die es ermöglichen, zielgerichtet präzise Klageanträge zu stellen.

Zusätzlich gibt es in den zentralasiatischen Staaten die Gesetze über Eingaben, Anträge und Beschwerden der Bürger bei staatlichen Organen. Sie sind auf das entsprechende Gesetz der Russischen Föderation aus dem Jahr 1997 zurückzuführen. Dieses stellte zwar damals trotz seines weitgehend deklaratorischen Charakters und der Ähnlichkeit mit dem traditionellen (sowjetischen) Petitionsrecht eine gewisse Neuerung dar. Es ist aber heutzutage wegen seiner vielen Unbestimmtheiten und der offenen Fragen in Bezug auf weitergehenden Rechtsschutz überholt. Es ist daher zu empfehlen, es mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz in Übereinstimmung zu bringen.

Das folgende Schaubild sieht die zentralen Verwaltungsgesetze unter dem Aspekt des Rechtsschutzes. Es verdeutlicht, dass die aufgeführten allgemeinen Verwaltungsgesetze sowie auch die gesetzliche Ausgestaltung der besonderen Verwaltungsverfahren maßgeblichen Einfluss auf den individuellen Rechtsschutz des Bürgers im Bereich des Verwaltungsrechts haben. Der Rechtsschutz des Bürgers ist wiederum nach den verschiedenen Stadien zu unterscheiden, in denen die Bürger ihre Rechte verfolgen und geltend machen:

- Rechtsberatung, Rechtshilfe
- Vorgerichtliches

Widerspruchsverfahren: Antrag auf Erlass oder Anfechtung eines VA

- Gerichtlicher Prozess: Verpflichtungsklage, Anfechtungsklage, Schadenersatzklage usw.

- Rechtsbehelfe gegen die Vollstreckung von VA (vorgerichtlich und gerichtlich)

- Verfassungsbeschwerde
- Die relevanten Fragen zum Rechtsschutz sind:

- Wie weit reicht der Rechtsschutz? Führt er zu konkreten Urteilsprüchen?

- Wie viel kostet er? Wer kann sich den Rechtsschutz leisten?

- Ist der Rechtsschutz einheitlich, oder bestehen viele besondere Verfahren?

- Bei vielen Verwaltungsverfahren: Werden die Mindeststandards des Verwaltungsverfahrensgesetzes eingehalten?



Сchaubild 3: Die Bedeutung der allgemeinen Verwaltungsgesetze für den Rechtsschutz

d) Exemplarische Untersuchung des kirgisischen und tadschikischen Verwaltungsverfahrensgesetzes

Die folgende Tabelle bietet eine kurze Zusammenfassung der in den neuen Verwaltungsverfahrensgesetzen der Kirgisischen Republik und Tadschikistan enthaltenen Regelungen, die für die Beteiligung des Bürgers am

Verwaltungsverfahren und den individuellen Rechtsschutz von zentraler Bedeutung sind. Der Vergleich zeigt, dass beide Gesetze in wichtigen Punkten übereinstimmen. Das tadschikische Gesetz beinhaltet darüber hinaus auch ein kurzes Kapitel zum gerichtlichen Verfahren. Beide Gesetze lassen sich auf Vorbilder aus West- und Osteuropa zurückführen:

	Кыргызская Республика	Таджикистан
Область применения закона	Закон применяется к административным органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также к должностным лицам, выполняющим административные функции.	Закон применяется к административным органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также к должностным лицам, выполняющим административные функции.
Цели и задачи закона	Цели и задачи закона: обеспечить доступность административных процедур, повысить эффективность государственного управления, защитить права и законные интересы граждан.	Цели и задачи закона: обеспечить доступность административных процедур, повысить эффективность государственного управления, защитить права и законные интересы граждан.
Основные принципы	Основные принципы: законность, открытость, доступность, эффективность, защита прав и законных интересов граждан.	Основные принципы: законность, открытость, доступность, эффективность, защита прав и законных интересов граждан.
Процедуры и сроки	Процедуры и сроки: установлены сроки для принятия административных решений, порядок подачи жалоб и обжалования.	Процедуры и сроки: установлены сроки для принятия административных решений, порядок подачи жалоб и обжалования.
Ответственность должностных лиц	Установлена ответственность должностных лиц за нарушение сроков и процедур.	Установлена ответственность должностных лиц за нарушение сроков и процедур.

№	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
1	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
2	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
3	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
4	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
5	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
6	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
7	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
8	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
9	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
10	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
11	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
12	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
13	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
14	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
15	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
16	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
17	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
18	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
19	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
20	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
21	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
22	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
23	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
24	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
25	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
26	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
27	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
28	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
29	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы
30	Қазақстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Таджиқстан Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы	Киргизия Республикасының Заңдар Собраниясының қабылдаған заңдарының атауы

Aus der vergleichenden Tabelle ergibt sich, dass beide Verwaltungsverfahrensgesetze im Unterschied zum Gesetz Kasachstans aus dem Jahr 2000⁹ viele rechtsstaatliche Neuerungen enthalten, die bei entsprechender Beachtung und Anwendung ein faires und rechtsstaatliches Verfahren ermöglichen. Es gibt aber auch Regelungen, die sich sehr zum Vorteil der Verwaltung gebrauchen lassen:

Während beim vereinfachten Verfahren von Tadschikistan nicht ganz klar ist, ob das Recht auf Gehör bei belastenden Verwaltungsakten tatsächlich gegeben ist, sichert das kirgisische Gesetz dem Bürger einen bestimmenden Einfluss auf den Gang des Verfahrens und schreibt zumindest für belastende Verwaltungsakte eine klare aufschiebende Wirkung vor. Die betreffenden Regelungen des tadschikischen Gesetzes ermöglichen in vielen Fällen die Versagung der aufschiebenden Wirkung bzw. räumen der Behörde aufgrund ihrer Unbestimmtheit ein fast grenzenloses Ermessen

ein. Zudem ermöglicht das tadschikische Gesetz der Verwaltung, die Klage nicht anzunehmen, wenn nach ihrer Ansicht bereits über die Angelegenheit entschieden wurde. Andererseits enthält das tadschikische Gesetz im Unterschied zum kirgisischen genauere Regeln zum Bestandsschutz des Verwaltungsaktes und gewährt bei der Rücknahme des Verwaltungsaktes Vertrauensschutz.

Beide Gesetze scheinen in der täglichen Praxis der Verwaltungsbehörden vorerst längere Zeit nicht oder kaum angewendet worden zu sein. Zu diesem Ergebnis ist jedenfalls für die Kirgisische Republik bereits im Jahr 2008 die Untersuchung einer Arbeitsgruppe gekommen, die sich aus Vertretern staatlicher Einrichtungen zusammensetzte und eine Vielzahl von Behörden befragte¹⁰. Nicht eine von 22 befragten Behörden oder Ministerien hatte das neue Gesetz überhaupt auch nur aufgeführt als normative Grundlage der täglichen Arbeit. Als Gründe für die Nichtanwendung sind

⁹ Siehe zum kasachstanischen Gesetz die Reformvorschläge von E. V. Porochov, *Verwaltungsverfahren*, Almaty 2011 (Административные процедуры), unter: <http://www.zakon.kz/214693-administrativnye-procedury-e.v.porochov.html>. Er spricht für die Übernahme rechtsstaatlicher Grundsätze zur Vermeidung staatlicher Willkür und für die grundlegende Regelung des Verwaltungsaktes.

¹⁰ Zum Nachweis siehe Turar Bekbolotov: „Anwendungsprobleme des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren“ (Проблемные вопросы исполнения и применения закона КР «Об административных процедурах», law firm „Partner“) sowie den Zeitungsartikel „Nicht gelernte Lektionen der staatlichen Verwaltung und der Antikorruption“ in „Offenes Kirgistan“ vom 29.08.2012.

nachträglich genannt worden:

(1) Das Gesetz war unter den meisten Beamten tatsächlich nicht bekannt.

(2) Weder die Ausbildung noch die Fortbildung der Beamten hat sie auf die Anwendung des Gesetzes vorbereitet.

(3) Die weiteren Verwaltungsgesetze, die mit dem neuen Verwaltungsverfahrensgesetz im Zusammenhang stehen, enthalten keine Verweisungen auf dieses, so dass sie isoliert angewendet werden. Insbesondere gibt es keine Verweisungen auf das Widerspruchsverfahren, das durch das neue Verwaltungsverfahrensgesetz eröffnet wird.

(4) Auch die Bürger und Antragsteller waren über das neue Verwaltungsverfahrensgesetz nicht informiert. Sie wurden außerdem häufig nicht über Zeit und Ort des Verwaltungsverfahrens informiert, wenn sie einen Antrag gestellt hatten.

(5) Fünftens ist behauptet worden, dass die Bestimmungen des kirgisischen Verwaltungsverfahrensgesetzes seinen

Anwendungsbereich zu sehr eingrenzen (vgl. Art. 2), so dass es auf viele Sachverhalte des öffentlichen Rechts von vornherein nicht anwendbar erscheint.

Der Kritik ist hinzuzufügen, dass der Begriff des Verwaltungsakts in vieler Hinsicht noch unklar geblieben ist. Hierin liegt nicht nur eine Aufgabe des Gesetzgebers, sondern auch der verwaltungsrechtlichen Dogmatik.⁷ Die gegenwärtigen Prozessgesetze knüpfen daher kaum an die Figur des Verwaltungsaktes an, obgleich er in den meisten Fällen der Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens ist. Für das tadschikische Verwaltungsverfahrensgesetz liegt noch keine entsprechende Untersuchung vor; es gibt jedoch zahlreiche Hinweise auf eine ähnliche Situation wie in der Kirgisischen Republik, d. h. insbesondere darauf, dass auch dieses Gesetz bisher keine nennenswerte Wirkung entfaltet hat.

Fazit: Nicht allein in der gesetzlichen Regelung, sondern vor allem in ihrer Umsetzung liegen die Schwierigkeiten.

Der nächste Teil des Beitrages erscheint in der nächsten Ausgabe der Zeitschrift

References

1. Ezhegodnik publicnogo prava 2014: Administrativnoe pravo: sravnitelno-pravovye podhody. – Moskva: Infotropik Media, 2014. – 480 s.
2. Ezhegodnik publicnogo prava 2015: Administrativnyi process. – Moskva: Infotropik Media, 2015. – 464 s.
3. Ezhegodnik publicnogo prava 2016: Administrativnyi akt. – Moskva: Infotropik Media, 2015. – 572 s.

Литература

1. Ежегодник публичного права 2014: Административное право: сравнительно-правовые подходы. – Москва: Инфотропик Медиа, 2014. – 480 с.;
2. Ежегодник публичного права 2015: Административный процесс. – Москва: Инфотропик Медиа, 2015. – 464 с.
3. Ежегодник публичного права 2016: Административный акт. – Москва: Инфотропик Медиа, 2015. – 572 с.

