

Меншік иесі және баспагер:«Қазақстан Республикасының
Заңнама институты» ММ**2006 жылдан бастап шығады**

Журналдың материалдары

www.iz.adilet.gov.kz

сайтында орналастырылған

Заң ғылымдары бойынша
диссертациялардың негізгі ғылыми
нәтижелерін жариялауға арналған
басылымдар тізіліміне енгізілген
(ҚР БҒМ БҒСБК 30.05.2013 ж.
№894 бұйрығы)**Редакциялық кеңес құрамы****Тукиев А.С.** – з.ғ.к. (Астана,

Қазақстан) – (төраға)

Абайділдинов Е.М. – з.ғ.д. (Астана,

Қазақстан)

Абызов Р.М. – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)**Белых В.С.** – з.ғ.д. (Екатеринбург,

Ресей)

Губин Е.П. – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)**Борчашвили И.Ш.** – з.ғ.д. (Астана,

Қазақстан)

Мельник Р.С. – з.ғ.д. (Киев, Украина)**Моисеев А.А.** – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)**Муромцев Г.И.** – з.ғ.д. (Мәскеу, Ресей)**Рахметов С.М.** – з.ғ.д. (Астана,

Қазақстан)

Малиновский В.А. – з.ғ.д. (Астана,

Қазақстан)

Шерубай Құрманбайұлы – ф.ғ.д.

(Астана, Қазақстан)

Редакциялық алқа құрамы**Құлжабаева Ж.О.** – з.ғ.к. (Астана,

Қазақстан) – (төраға)

Абылайұлы А. – PhD (Астана,

Қазақстан)

Азер Алиев – PhD (Киль, Германия)**Айымбетов М.А.** – ҚР еңбек сіңірген

мәдениет қайраткері (Астана,

Қазақстан)

Байниязова З.С. – з.ғ.к. (Саратов,

Ресей)

Досмырза Д.Д. – з.ғ.к. (Астана,

Қазақстан)

Елеусізова И.Қ. – з.ғ.к. (Астана,

Қазақстан)

Қазиев З.Ғ. – з.ғ.к. (Астана, Қазақстан)**Қоныс В.Т.** – з.ғ.к. (Астана,

Қазақстан)

Маммадов У.Ю. – з.ғ.к. (Қазан, Ресей)**Мұшанов Т.Е.** (Астана, Қазақстан)**Рахымбердин К.Х.** – з.ғ.д. (Өскемен,

Қазақстан)

Свободный Ф.К. – з.ғ.к. (Барнаул,

Ресей)

Тегізбекова Ж.Ч. – з.ғ.к. (Бішкек,

Қызығызстан)

Тілембаева Ж.О. – з.ғ.к. (Астана,

Қазақстан)

Журнал редакциясы**Колтубаева Г.Б.****Ермек А.Б.****Жұмагелдина Б.Ж.****Байленова А.Қ.****Джамбуршин К.А.**

Қазақстан Республикасы Мәдениет

және ақпарат министрлігі Ақпарат

және мұрағат комитетінің

БАҚ есепке қою туралы куәлігі

№ 11219-Ж 15.11.2010 ж.

(Алғашқы есепке қою кезіндегі нөмірі

мен мерзімі №6592-Ж. 07.09.2005 ж.)

Мекен-жайы:

Қазақстан Республикасы,

010000, Астана қ., Мәңгілік ел даңғ.,

8 үй

тел.: 8(7172)74-02-06;

факс: 8(7172)74-14-43

www.iz.adilet.gov.kz

E-mail: instzak-kz@mail.ru,

institutzakonodatelstva@gmail.com

МАЗМҰНЫ**Редакция бағанасы** 8*Қазақстан Республикасы Әділет министрі М.Б. Бекетаевтың
2017 жылғы 29-30 тамызда Астана қаласында өткен Қазақстан
Республикасының Конституциясы күніне арналған «Конститу-
ция және қоғам мен мемлекеттің жаңғыруы» атты халықаралық
ғылыми-практикалық конференциядағы алғы сөзі* 13**«Жаршынын» мұрағат беттері****Ғ.С. САПАРҒАЛИЕВ** Мемлекеттік-құқықтық саладағы
прокуратураның рөлі туралы құқықтық саясат тұжырымдамасы
(ҚР ЗИ Жаршысы, №4(16)-2009, 5-10 б.) 14**Б.Қ. НҮРҒАЗИНОВ** Академик Ғ. Сапарғалиевтің
мемлекеттік-құқықтық саладағы прокуратураның рөлі туралы
ғылыми жарияланымына қайта оралғанда 21**Мемлекет және құқық теориясы****А.С. ТУКИЕВ, К.К. АХМЕТОВ** Қазақстандағы Құқықтық
сауаттандырудың жаңа тұжырымдамасы 24**Р.К. ДЖИЕМБАЕВ, О.А. ЛАДЫГИНА** Қазақстан Республи-
касы ПМ ведомстволық ЖОО-нда білім алушылардың құқықтық
санасын қалыптастырудың проблемалары туралы 31**Конституциялық және әкімшілік құқық****Й. ПУДЕЛЬКА, Й. ДЕПШЕ** (Берлин қ., Германия) Орталық
Азиядағы жалпы әкімшілік құқық даму процесінде 39**С.Н. ИСАЕВА** Балалар құқықтары жөніндегі уәкіл институ-
ты: проблемалар және даму перспективасы 50**Азаматтық және азаматтық іс жүргізу құқығы****Е.А. ДҮЙСЕНОВ, А.Қ. ЛЯМБЕКОВА** Жаңартылатын
энергия көздерін пайдаланудағы нормативтік реттеуді жетілдіру
мәселелері 57**Қылмыстық құқық және қылмыстық процесс****А.Н. АХПАНОВ, З.Ғ. ҚАЗИЕВ** Қазақстандық қылмыстық
процесте «қисынды мерзім» ұғымын пайдаланудың кейбір негізгі
аспектілері туралы 65**Н.К. ИМАНҒАЛИЕВ** Бөтеннің мүлкін ұрлағаны үшін
жауапкершілік туралы қылмыстық-құқықтық нормаларды
жетілдіру туралы 73**Б.Қ. НҮРҒАЗИНОВ** Қазақстан Республикасының әкімшілік
заңнамасына медициналық қателік ұғымын енгізу туралы ұсыныс 80**К.И. ИСМАҒҰЛОВ, А.А. МҰҚАНБЕТҚАЛИЕВ** Қазақстан
Республикасының терроризмге қарсы іс-қимыл туралы заңнамасын
жетілдірудің кейбір проблемалары 89**Халықаралық құқық және салыстырмалы
құқықтану****А.С. ИРЖАНОВ** Халықаралық терроризм туралы жан-жақты
қамтитын конвенцияның жобасын әзірлеудің кейбір мәселелері ту-
ралы 96**М.Ж. КУЛИКПАЕВА** Цифрлық технологияларды дамыту
тұрғысында жеке өмірге құқығын қамтамасыз етудің халықаралық-
құқықтық негіздері 101**Құқықтық мониторинг****Е.З. БЕКБАЕВ** Татарстан Республикасы мен Башқұртстан
Республикасында заңдарды мониторингілеудің шетелдік
тәжірибесі туралы 109**Ш.Ж. ТАУКЕБАЕВА** Бұқаралық ақпарат құралдарын
құқықтық реттеудің кейбір мәселелері («Бұқаралық ақпарат
құралдары туралы» ҚР Заңына талдамалық анықтама материалда-
ры бойынша) 117**А.Қ. ҚАНАТОВ, Е.К. АХМЕТОВ** Құқық қорғау қызметінің
проблемалық аспектілері (заңнама мониторингі) 123

А.К. АҚАЙ Қазақстан Республикасында сотталғандықты өтеудің кейбір мәселелері..... 131

Мемлекеттік тілдегі заң шығармашылығы практикасынан

Е. САФУАНИ Заңнама техникасы мен тілінің кейбір мәселелері..... 138

А.К. МАХАМБЕТОВА Агенттік келісім мәселелерін құқықтық реттеу..... 142

Жас ғалым мінбері

Ф.Р. АХМЕДЖАНОВ Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде жазалауды реттеу бөлігіндегі кейбір проблемалар туралы..... 151

Е.В. ЕСПЕРГЕНОВА Қазақстан Республикасы ҚК 318-бабында көзделген қылмыстық-құқықтық норманы жетілдіру проблемалары..... 158

Р.К. ҚАНАТОВ Фьючерстік шарт ұғымы мен сипаттамалық ерекшеліктері («Туынды құралдар нарығындағы фьючерстік шарттың проблемалары мен перспективалары» атты іргелі және ғылыми қолданбалы зерттеудің талдамалық есебінің материалдары бойынша)..... 165

Д.Б. АБДИЛЬДИНА Сайлау жүйелері және әйелдердің сайланбалы органдардағы өкілділігі..... 171

А. АРЫСТАН Титулдық сақтандыру адал ниетті сатып алушылардың мүддесін қорғау ретінде..... 176

Ғылыми өмір хроникасы

2017 жылғы 8-9 маусымда Екатеринбург қ. өткен Қазақстан Республикасы Заңнама институтының Еуропа-Азия құқықтық конгресіне қатысуы туралы ақпараттық хабарлама..... 185

2017 жылғы 22 маусымда Астана қ. өткен Мемлекеттік тілдегі заң жобалары мен халықаралық шарт жобаларының сапасы және ғылыми лингвистикалық сараптама мәселелері бойынша практикалық семинар туралы ақпараттық хабарлама..... 188

2017 жылғы 29 маусымда Астана қ. қоғамдық, ғылыми ұйымдар, жоғарғы оқу орындар өкілдерінің, ғалым-заңгерлердің және практиктердің қатысуымен өткізілген семинар-кеңес туралы ақпараттық хабарлама..... 190

2017 жылғы 17-29 шілдеде Германияда өткен Неміс кәсіпкерлік құқығының сегізінші жазғы мектебі туралы ақпараттық хабарлама..... 193

2017 жылғы 4-15 қыркүйекте Италиядағы Турин қ. өткен жергілікті көрсетілетін қызметтерді реттеу бойынша ХХ Турин Халықаралық жазғы мектебі туралы ақпараттық хабарлама..... 195

2017 жылғы 12-14 қыркүйекте Катманду қ. (Непал) өткен Қазақстан Республикасы Заңнама институтының Азияның Заң ақпараттық қоғамдастығының халықаралық конференциясына қатысуы туралы ақпараттық хабарлама..... 197

Библиография

И.М. Умарахуновтың «Международная договорно-правовая практика Республики Узбекистан: вопросы теории и практики» тақырыбындағы монографиясына рецензия, 2017ж..... 200

«Государство. Право. Общество в условиях глобализирующегося мира» тақырыбындағы монографияға рецензия, 2017ж..... 202

Даналық ойлар..... 204



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)
Мурчаев 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 Күрманбайұлы – д.ф.н.
(Астана, Казахстан)

Состав Редакционной коллегии

Кулжабаева Ж.О. – к.ю.н. (Астана,
Казахстан) – (председатель)
Абылайұлы А. – PhD (Астана, Казах-
стан)
Азер Алиев – 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)
Елеусизова И.К. – к.ю.н. (Астана,
Казахстан)
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.п.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.
Джамбуршин 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
www.iz.adilet.gov.kz
E-mail: instzak-kz@mail.ru,
institutzakonodatelstva@gmail.com

Колонка редакции 9

*Приветственное слово Министра юстиции Республики Казах-
стан Бекетаева М.Б. на международной научно-практической кон-
ференции «Конституция и модернизация общества и государства»,
посвященной Дню Конституции Республики Казахстан, г. Астана,
29-30 августа 2017 г.* 13

Архивные страницы «Вестника»

Г.С. САПАРГАЛИЕВ Концепция правовой политики о роли
прокуратуры в государственно-правовой сфере (Вестник ИЗ РК,
№4(16)-2009 г. стр. 5-10) 14

Б.К. НУРГАЗИНОВ Возвращаясь к научной публикации акаде-
мика Г. Сапаргалиева о роли прокуратуры в государственно-правовой
сфере 21

Теория государства и права

А.С.ТУКИЕВ, К.К. АХМЕТОВ Новая Концепция правового
просвещения в Казахстане 24

Р.К. ДЖИЕМБАЕВ, О.А. ЛАДЫГИНА О проблемах форми-
рования правосознания обучающихся ведомственных вузов МВД
Республики Казахстан 31

Конституционное и административное право

Й. ПУДЕЛЬКА, Й. ДЕППЕ (г. Берлин, Германия) Общее адми-
нистративное право в Центральной Азии в процессе развития 39

С.Н. ИСАЕВА Институт уполномоченного по правам ребенка:
проблемы и перспективы развития 50

Гражданское и гражданско-процессуальное право

Е.А. ДЮСЕНОВ, А.К. ЛЯМБЕКОВА Вопросы совершен-
ствования нормативного регулирования использования возобнов-
ляемых источников энергии 57

Уголовное право и уголовный процесс

А.Н. АХПАНОВ, З.Г. КАЗИЕВ О некоторых ключевых
аспектах использования понятия «разумный срок» в казахстанском
уголовном процессе 65

Н.К. ИМАНГАЛИЕВ О совершенствовании уголовно-право-
вых норм об ответственности за кражу чужого имущества 73

Б.К. НУРГАЗИНОВ Предложение о введении понятия меди-
цинской ошибки в административное законодательство Републи-
ки Казахстан 80

К.И. ИСМАГУЛОВ, А.А. МУКАНБЕТКАЛИЕВ Некото-
рые проблемы совершенствования законодательства Республики
Казахстан о противодействии терроризму 89

Международное право и сравнительное правоведение

А.С. ИРЖАНОВ О некоторых вопросах разработки проекта
Всеобъемлющей Конвенции о международном терроризме 96

М.Ж. КУЛИКПАЕВА Международно-правовые основы обе-
спечения права на частную жизнь в контексте развития цифровых
технологий 101

Правовой мониторинг

Е.З. БЕКБАЕВ О зарубежном опыте мониторинга законов
в Республике Татарстан и Республике Башкортостан 109

Ш.Ж. ТАУКИБАЕВА Некоторые вопросы правового регули-
рования средств массовой информации (по материалам аналити-
ческой справки на Закон РК «О средствах массовой информации» 117

А.К. КАНАТОВ, Е.К. АХМЕТОВ Проблемные аспекты пра-
воохранительной службы (мониторинг законодательства) 123

А.К. АКАЙ Некоторые вопросы погашения судимости в Республике Казахстан.....	131
Из практики законодательства на государственном языке	
Е. САФУАНИ Некоторые вопросы техники и языка законодательства.....	138
А.К. МАХАМБЕТОВА Правовое регулирование вопросов агентского соглашения.....	142
Трибуна молодого ученого	
Ф.Ф. АХМЕДЖАНОВ О некоторых проблемах Уголовного кодекса Республики Казахстан в части регулирования наказания.....	151
Е.В. ЕСПЕРГЕНОВА Проблемы совершенствования уголовно-правовой нормы, предусмотренной ст. 318 УК РК.....	158
Р.К. КАНАТОВ Понятие и характерные особенности фьючерсного договора (по материалам Аналитического отчета фундаментального и научно-прикладного исследования «Проблемы и перспективы фьючерсного договора на рынке производных инструментов»).....	165
Д.Б. АБДИЛЬДИНА Избирательные системы и представленность женщин в выборных органах.....	171
А. АРЫСТАН Титульное страхование как гарантия защиты интересов добросовестного приобретателя.....	176
Хроника научной жизни	
Информационное сообщение об участии Института законодательства Республики Казахстан в Европейско-Азиатском правовом конгрессе, 8-9 июня 2017 года, г. Екатеринбург.....	186
Информационное сообщение о практическом семинаре по вопросам качества законопроектов и проектов международных договоров на государственном языке и научной лингвистической экспертизы, Астана, 22 июня 2017 г.....	188
Информационное сообщение о семинаре-совещании с участием представителей общественных, научных организаций, вузов, ученых-юристов и практиков, 29 июня 2017 года, г. Астана.....	190
Информационное сообщение о восьмой Летней школе немецкого предпринимательского права, Германия, 17-29 июля 2017 г.....	194
Информационное сообщение о XX Туринской Международной летней школе по регулированию местных услуг, г. Турин, Италия, 4-15 сентября 2017 г.....	196
Информационное сообщение об участии Института законодательства Республики Казахстан в международной конференции Юридического информационного сообщества Азии, 12-14 сентября 2017 года в г. Катманду (Непал).....	197
Библиография	
Рецензия на монографию И.М. Умарахунова «Международная договорно-правовая практика Республики Узбекистан: вопросы теории и практики», 2017г.....	200
Рецензия на монографию «Государство. Право. Общество в условиях глобализирующегося мира», 2017г.....	202
Мудрые мысли	204



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

Tukiyeu 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)
Malinovski 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)
Eleussizova I.K. – c.j.s. (Astana, Kazakh-
 stan)
Kazyiev 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.p.s. (Barnaul, Rus-
 sian)
Tegizbekova Zh.Ch. – c.j.s. (Bishkek,
 Kyrgyzstan)
Tlembaeyva 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
www.iz.adilet.gov.kz
 e-mail: instzak-kz@mail.ru,
 institutzakonodatelstva@gmail.com

CONTENT

Editorial 11

*Address of the Minister of Justice Beketayev M.B. at the
 international scientific and practical conference «The Constitution and
 Modernization of Society and the State», dedicated to the Constitution
 Day of the Republic of Kazakhstan, Astana, August 29-30, 2017.* 13

Archive «Bulletin» pages

G.S. SAPARGALIEV The concept of legal policy on the role
 of the prosecutor's office in the state and legal sphere (Bulletin FM RK,
 No. 4 (16) -2009, p. 5-10) 14

B.K. NURGAZINOV Returning to Academician G. Sapargaliyev's
 scientific publication on the role of the Prosecutor's Office in the state
 and legal sphere 21

Theory of State and Law

A.S. TUKIEV, K.K. AKHMETOV The new concept of public
 legal education in Kazakhstan 24

R.K. DZHIEMBAEV, O.A. LADYGINA On the problems
 of formation of the legal awareness of the students of higher educational
 institutions of the Ministry of Internal Affairs of the Republic
 of Kazakhstan 31

Constitutional and Administrative Law

J. PUDELKA, J. DEPPE (Berlin, Germany) General
 administrative law in Central Asia in the development process 39

S.N. ISSAYEVA The institute of the children's rights
 commissioner: problems and development prospects 50

Civil and Civil Procedural Law

Y.A. DYUSSENOV, A.K. LYAMBEKOVA Issues of improving
 regulation of the use of renewable energy sources 57

Criminal law and Criminal procedure

A.N. AKHPANOV, Z.G. KAZIEV About some key aspects
 of the use of concept «reasonable term» in Kazakhstani criminal
 procedure 65

N.K. IMANGALIEV On the issue developing criminal norms
 on the liability for theft of property 73

B.K. NURGAZINOV Proposal for the introduction of the concept
 of the medical error in the administrative legislation of the Republic
 of Kazakhstan 80

K.E. ISMAGULOV, A.A. MUKANBETKALIYEV Some
 problems of improvement of countering terrorism legislation
 of the Republic of Kazakhstan 89

International and Comparative law

A.S. IRZHANOV About some issues of the drafting
 of the Comprehensive Convention on International Terrorism 96

M.Zh. KULIKPAYEVA International legal basics of providing
 of the right to privacy in the context of the development of digital
 technologies 101

Legal monitoring

E.Z. BEKBAYEV About foreign experience of monitoring
 of laws in the Republic of Tatarstan and the Republic of Bashkortostan 109

Sh.Zh. TAUKIBAEVA Some problems of legal regulation of mass
 media (Based on the analytical reference to the Law of the Republic
 of Kazakhstan «On Mass Media») 117

A.K. KANATOV, E.K. AKHMETOV Problematic aspects of law enforcement service (monitoring of legislation).....	123
A.K. AKAY Some problems of cancellation of a criminal record in the Republic of Kazakhstan.....	131
 Lawmaking practice in the official language	
Y. SAFUANI On some issues of legislative technique and language.....	138
A.K. MAKHAMBETOVA Legal regulation of an agency agreement.....	142
 Young scholar tribune	
F.R. AKHMEJANOV On some problems of punishment regulation of the Criminal code of the Republic of Kazakhstan.....	151
Y.V. YESPERGENOVA Problems of improving the criminal law provision in Art. 318 of the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan.....	158
R.K. KANATOV Concept and character features of the futures contract (Based on the Analytical Report of the Fundamental and Applied Research «Problems and Prospects of the Futures Contract in the Derivatives Market»).....	165
D.B. ABDILDINA Electoral systems and representativeness of women in elected bodies.....	171
A. ARYSTAN Title insurance as the assurance of good faith purchaser interests protection.....	176
 The Chronicle of Scientific Life	
Information note on the participation of the Legislation Institute of the Republic of Kazakhstan in the Euro-Asian Legal Congress, Ekaterinburg, June 8-9, 2017.....	187
Information note on the practical seminar on the quality of draft laws and treaties in the state language and scientific linguistic expertise, Astana, June 22, 2017.....	189
Information note on the seminar with participation of representatives of public, scientific organizations, universities, legal scientists and practitioners, Astana, June 29, 2017.....	192
Information note on the eighth Summer School of German business law, July 17 and 29, 2017.....	194
Information note on the XXth Turin International Summer School on the regulation of Local Public Services, Turin, Italy, September 4-15, 2017.....	196
Information note on the participation of the Legislation Institute of the Republic of Kazakhstan in the international conference of the Legal Information Network of Asia, Kathmandu (Nepal), September 12-14, 2017.....	199
 Bibliography	
Review of a monograph of I.M. Umarakhunova «International legal and treaties practice of the Republic of Uzbekistan: theory and practice», 2017.....	200
Review of a monograph «State. Law. Society in a Globalizing World», 2017.....	202
 Wise thoughts	204



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 the concluding part of the article as the certain aspects the current situation of legal literature in the field of administrative law and review of the principle of examination of facts by the court, and conclusion of an amicable settlement are considered. The analysis of the impact of administrative law reform on the various types of ratings Human Development Index (United Nations Development Programme), the index of democracy (The Economist), the Bertelsmann Transformation Index (BTI), the Corruption Perceptions Index (CPI), the World Bank index (World Bank, International Finance Corporation) are suggested.

The authors tried to convey to the legislator the positive experience of some Central Asian countries in the application of the principle of investigating the circumstances of the court and the conclusion of a settlement agreement in court. This will reduce the burden on the courts, so on the basis of a settlement agreement the executive document may be issued. In addition, the article provides links to sources that detail the issue of the process of preparing the European Code of Administrative Procedures. This bill, in turn, provides for the principles of the rule of law and general administrative rules in the same content as the rules in most national European laws on administrative procedures.

The authors developed a set of recommendations for administrative law reform in Central Asia based on the summarized analysis of the legal framework and law enforcement practice in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Uzbekistan and Tajikistan.

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 является информационно-аналитического характера. Авторы в статье попытались рассмотреть этапы развития общего административного права в Центральной Азии. Статья будет разделена на несколько частей, каждая из которой будет рассматривать отдельные вопросы развития законодательства об административных процедурах в странах Центральной Азии.

В заключительной части статьи в качестве отдельных аспектов рассмотрено состояние дел с юридической литературой в области административного права и обзор принципа исследования обстоятельств дела судом и заключения мирового соглашения. Также предложены результаты анализа влияния реформ административного законодательства на различного рода рейтинги: индекс гуманитарного развития (United Nations Development Programme), индекс демократии (The Economist), индекс трансформации Бертельсмана

(Bertelsmann transformation index), индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index), индекс Всемирного банка (World Bank, International Finance Corporation).

Авторы попытались донести до законодателя положительный опыт некоторых стран Центральной Азии в части применения принципа исследования обстоятельств судом и заключения в суде мирового соглашения. Это позволит уменьшить нагрузку на суды, и на основании мирового соглашения может быть выдан исполнительный документ. Кроме того, в статье приводятся ссылки на источники, в которых подробно рассматривается вопрос о процессе подготовки Европейского кодекса административных процедур. Данный законопроект, в свою очередь, предусматривает принципы верховенства права и общие административные правила в таком же содержании, что и правила в большинстве национальных европейских законов об административных процедурах.

Исходя из обобщенного анализа нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в Казахстане, Кыргызстане, Туркменистане, Узбекистане и Таджикистане, авторами выработаны ряд рекомендаций для реформ административного права в странах Центральной Азии.

ОРТАЛЫҚ АЗИЯДАҒЫ ЖАЛПЫ ӘКІМШІЛІК ҚҰҚЫҚ ДАМУ ПРОЦЕСІНДЕ

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 қорытынды бөлімінде жекелеген аспектілер ретінде әкімшілік құқық саласындағы заң әдебиетінің жағдайы және соттың іс бойынша мән-жайларды зерттеуі мен бітімгершілік келісімді жасасу қағидаттарына шолу жасалды. Сонымен қатар әкімшілік заңнама реформаларының түрлі рейтингтерге гуманитарлық даму индексі (United Nations Development Programme), демократия индексі (The Economist), Бертельсман трансформациялау индексі (Bertelsmann transformation index), сыбайлас жемқорлықты түсіну индексі (Corruption Perceptions Index), Дүниежүзілік банк индексі (World Bank, International Finance Corporation) ықпал етуіне талдау қорытындылары ұсынылды.

Сотпен зерттеу қағидасын қолданудың мән-жайлары және сотта бейбітшілік келісiмiн құру шеңберiнде Орталық Азияның кейбiр елдерiндегi тиiмдi тәжiрибесiн авторлар заңшығарушыларға жеткiзудi талпынған. Бұл соттарға деген жүктеменi азайтуды және бейбiтшiлiк келiсiмi негiзiнде орындалғаны туралы құжат берудi қамтамасыз етедi. Бұдан басқа, мақалада әкiмшiлiк рәсiмдер туралы Еуропалық кодексiн әзiрлеу процесi туралы сұрақтарды толық қарастыратын қайнар көздерiне сiлтемелер көрсетiлген. Осы заң жобасы бiрқатар әкiмшiлiк рәсiмдер туралы ұлттық еуропалық заңдардағы ережелер құрамындағы жалпы әкiмшiлiк ережелердi және құқық үстемдiгi қағидасын қарастырады.

Қазақстанның, Қырғызстанның, Түрiкменстанның, Өзбекстан мен Тәжiкстанның нормативтiк-құқықтық базасы мен құқық қолдану практикасына жасалған жалпыланған талдау негiзiнде авторлар Орталық Азия елдерiнiң әкiмшiлiк құқығын реформалау үшiн бiрқатар ұсынымдарды пысықтады.

ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT IN ZENTRALASIEN IN DER ENTWICKLUNG

Fortsetzung, Der erste Teil des Beitrages finden Sie in der letzten Ausgabe der Zeitschrift

Teil IV. Einzelne Aspekte

1. Rechtswissenschaftliche Literatur

Die Rückmeldungen auf eine kleine Umfrage über die rechtswissenschaftliche Literatur in den zentralasiatischen Staaten (September 2016) offenbaren einen Mangel an Lehrbüchern, die sich mit dem neueren Verwaltungsrecht auseinandersetzen. Das allgemeine Verwaltungsrecht, aufgeteilt nach Verwaltungsverfahren und (gerichtlichem) Prozessrecht, sowie das besondere Verwaltungsrecht sind weder mit Monographien, noch mit Lehrbüchern, Fallsammlungen oder Gesetzeskommentaren ausreichend in den Gerichts- und Universitätsbibliotheken der zentralasiatischen Staaten vertreten. Auch Kasachstan verfügt nicht über eine ausreichende eigene nationale Literatur im Verwaltungsrecht. Außerdem gibt es kaum Fallsammlungen – ein Mangel, der die Qualität der juristischen Ausbildung nachteilig beeinflusst.

Soweit sie überhaupt erhältlich sind, enthalten Kommentierungen von Gesetzen noch relativ wenige Rechtsprechungszitate, so dass ihre Brauchbarkeit für den Rechtspraktiker begrenzt ist. Aber auch als Interpretationshilfe für Studenten eignen sich Gesetzeskommentare nicht unbedingt, weil die Autoren noch zu selten über die wörtliche Auslegung hinausgehen. Diesen Mangel kompensieren zum Teil die höchsten Gerichte mit amtlichen Erläuterungen über das Verständnis und die Anwendung von Normen, insbesondere prozessualen. Diese fußen aber nicht selten auf überblicksartigen Auswertungen der Gerichtspraxis im Allgemeinen, mit denen sich die Analyseabteilungen oder Arbeitsgruppen Oberster Richter beschäftigen, weniger auf der genauen Verarbeitung von Normauslegungen in individuellen Gerichtsentscheidungen.

Zur Menge, Zugänglichkeit und Verbreitung neuerer rechtsvergleichender Dissertationen im Bereich des Verwaltungsrechts kann hier wegen der verschiedensten Erscheinungsorte keine Aussage getroffen werden. Es ist davon auszugehen, dass im Ausland zumindest in kleinerem Ausmaß eine Art Parallelliteratur über einzelne Rechtsgebiete des Verwaltungsrechts im Entstehen begriffen ist, hauptsächlich aus Sicht der im Ausland studierenden Studenten und Doktoranten verfasst. Der Schwerpunkt solcher Darstellungen liegt überwiegend auf dem ausländischen Recht und auf neuen nationalen Gesetzentwürfen. Dabei wird nicht immer auf Tatsachen wie rechtliche Praxis und Verwaltungsinstitutionen der zentralasiatischen Staaten eingegangen.

Am meisten ist das **Recht der Ordnungswidrigkeiten** in Buchform erhältlich, weil es traditionell bisher zum Kern des Verwaltungsrechts gezählt hat.

Reformiertes allgemeines oder besonderes Verwaltungsrecht hat es dagegen schwerer, in den Bibliotheksbestand der Universitäten vorzudringen. Lehrbücher werden einer ausführlichen Prüfung unterzogen, bevor sie als offizielle Ausbildungsliteratur anerkannt werden – ein Umstand, der den Mangel an Rechtsliteratur manchmal noch verschärft.

Eine wichtige Quelle für Innovationen im Verwaltungsrecht stellen die **Sammelbände** mit Konferenz- und Seminarmaterialien dar, die oft als gemeinsame Produktion nationaler Einrichtungen mit internationalen Organisationen herausgegeben werden. Sie enthalten auch Stellungnahmen internationaler Juristen und Rechtsvergleiche. Zudem sind sie weitgehend unzensuriert in dem Sinne, dass die Reden, Aufsätze und Berichte als Beiträge zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung gewöhnlich keiner weiteren Überarbeitung unterzogen wurden, sondern meistens wie vorgetragen abgedruckt wurden.

Urteilsveröffentlichungen beschränken sich oft auf wenige ausgewählte höchstrichterliche Entscheidungen. Eine umfangreichere Veröffentlichung von Entscheidungen im Verwaltungsrecht findet lediglich in Kasachstan und – in geringerem Umfang – auch in der Kirgisischen Republik statt.

Nicht nur der spärliche Umfang an Rechtsliteratur, auch der **Zugang zu Büchern** erscheint teilweise problematisch. Aus **Tadschikistan** wird berichtet, dass die Autoren bisher gezwungen waren, ihre verwaltungsrechtlichen Werke auf eigene Kosten drucken und verteilen zu lassen. So gibt es ca. vier bis fünf Lehrbücher des Verwaltungsrechts. In den Jahren 2013 und 2014 erschienen drei Bücher zum Verwaltungsrecht in kleinerer Auflage (500 Exemplare). Sie wurden hauptsächlich von den Studenten aufgekauft. Die Bibliotheken erwerben nicht genügend Exemplare. Das Fach Verwaltungsrecht nennt sich «Administratives Recht und Prozess» und ist unterteilt in den Allgemeinen Teil, den Besonderen Teil und den (gerichtlichen) Prozess. Zum Verwaltungsverfahren der Behörden gibt es noch kein entsprechendes Lehrbuch.

Ähnlich sieht es in der **Kirgisischen Republik** aus: Seit der Unabhängigkeit sind zwei Lehrbücher zum Verwaltungsrecht erschienen, in den Jahren 2008 und 2016. Beide sind unter der Redaktion von N. T. Sheripov herausgegeben worden. Das erste Lehrbuch wurde noch im alten Stil verfasst, mit Schwerpunkten auf dem staatlichen Verwaltungssystem mit seinen Strukturen und Hierarchien, dem Staatsdienst und dem Recht der Ordnungswidrigkeiten. Ein Kapitel ist dem gerichtlichen Verwaltungsprozess

gewidmet. Das Verwaltungsverfahren wird nicht behandelt. Die Neuauflage im Jahr 2016 ließ vieles unverändert. Im neuen Kapitel über das Verwaltungsverfahren werden lediglich die Normen des neuen Gesetzes «Über die Grundlagen der Verwaltungstätigkeit und Verwaltungsverfahren» wiedergegeben. Beide Lehrbücher werden hauptsächlich von den Studenten der nationalen staatlichen Universität gelesen, weil der Herausgeber den Lehrstuhl leitet. Welche Lehrbücher die Studenten der anderen Universitäten lesen, konnte in der Kürze der Zeit nicht ermittelt werden. Auch die folgenden Angaben aus den anderen zentralasiatischen Staaten beruhen auf einer Schnellumfrage, es ist also nicht ausgeschlossen, dass wir einige Werke übersehen haben.

In **Turkmenistan** wird das Verwaltungsrecht bisher ausschließlich nach dem auf Turkmenisch erschienenen Lehrbuch «Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil» von 2012 unterrichtet.¹ Die Ausgabe umfasst folgende Fragen:

- Staatsverwaltung: Begriff und Grundsätze;
- Verwaltungsrecht: Gegenstand und System;
- Verwaltungsrechtliche Normen;
- Verwaltungsrechtliche Verhältnisse;
- Staatsverwaltungsorgane;
- Staatsdienst (Staatsangestellte);
- Formen und Methoden der Staatsverwaltung;
- Verwaltungsakt;
- Vertrauens- und Zwangsmaßnahmen in der Staatsverwaltung;
- Ordnungswidrigkeiten;
- Verwaltungsprozess;
- Verwaltungsverfahren;
- Einhaltung der Kontrolle und Ordnung in der Staatsverwaltung.

In **Usbekistan** gibt es in der Hauptsache zwei Lehrbücher zum Allgemeinen Teil (Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M., 2012) sowie zum besonderen Teil (Khvan L.B., 2010). – Ein genauerer Blick auf die **rechtswissenschaftliche Literatur** zum usbekischen Verwaltungsrecht einschließlich des Beamtenrechts zeigt, dass in den Jahren 2000 bis 2014 insgesamt 16 Werke «von rechtswissenschaftlichem Interesse» in russischer oder englischer Sprache erschienen sind. Hierunter befinden sich Monografien, Aufsatzsammlungen, Lehrbücher und praktische Studienbücher. Von diesen sind nach Aussage unseres Berichterstatters lediglich fünf in den Bibliothekskatalogen weiterer Staaten aus dem Bereich der GUS verzeichnet. Zugleich gibt es nur zwei Dissertationen aus dem Bereich des Verwaltungsrechts, die in

russischer Sprache erschienen sind: «Staats- und Verwaltungssystem der BRD» (D. Ch. Kamalova, 2001), sowie «Organisatorische und rechtliche Probleme der Vervollkommnung des staatlichen Verwaltungssystems der Republik Usbekistan» (I.A. Khamedov, 2004). Unserem Berichterstatter ging es bei seiner Bestandsaufnahme der russischen oder englischsprachigen Werke darum, den Beitrag Usbekistans zur rechtswissenschaftlichen Entwicklung in der GUS aufzuzeigen. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die russische Sprache für Publikationen in Usbekistan häufig gegenüber dem Usbekischen noch bevorzugt wird. Die sechzehn in Usbekistan erschienenen Werke sollen an dieser Stelle thematisch bezeichnet werden:

- 1) Einführung von e-Governance und Verwaltungsreform (2005)
- 2) Die Herrschaft des Rechts in den öffentlich-rechtlichen Rechtsbeziehungen, Konferenzmaterialien (2005)
- 3) Verwaltungsreform in Usbekistan: Erfahrung und Probleme rechtlicher Regulierung, Symposium-Materialien (2008)
- 4) Verwaltungsrechtsreform in Usbekistan, Erfahrungen und Probleme aus rechtlicher Sicht, Seminar-Materialien (2008)
- 5) Besonderer Teil des Verwaltungsrechts, Lehrbuch (2010)
- 6) Aktuelle Fragen für eine effektivere Verwaltungsgerichtsbarkeit, Monitoring von Rechtsprechung (2010)
- 7) Verwaltungsjustiz: zur Ausarbeitung einer wissenschaftlichen Konzeption in der Republik Usbekistan, Materialien einer intern. Konferenz (2011)
- 8) Aktuelle Fragen der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zum Kodex über Ordnungswidrigkeiten, Teil 1 und 2 (2012)
- 9) Allgemeiner Teil des Verwaltungsrechts der Republik Usbekistan, Lehrbuch (2012)
- 10) Staatsverwaltung im Bereich der außenwirtschaftlichen Beziehungen (2012)
- 11) Erlaubnisverfahren für Unternehmer (2013)
- 12) Sammelband Verwaltungsgesetzgebung (2013)
- 13) Sammelband Verwaltungsgesetzgebung, 2. Ausgabe (2013)
- 14) Staatsdienst (2014)
- 15) Handbuch zum Erlaubnisverfahren für Unternehmer (2014)
- 16) Formulare im Verwaltungsprozess (2014).

Als weiteres, interessantes Werk ist das 2015 in Usbekistan erschienene praktische Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung zu

¹ Die Autoren sind Myratgeldi Tyllayev, Ilmyrat Bekiyev, Aydogdy Charyyev, Bayramgul Orazdurdyeva, Sayat Tangrygulyyeva.

erwähnen (UNDP).

Selbst **Kasachstan** hat keine besonders umfangreichere nationale Literatur im Verwaltungsrecht zu bieten. Hier gibt es nach unserer Erkenntnis sechs verschiedene Lehrbücher. Nur eines davon ist nach dem Jahr 2000 verfasst worden:

- 1) Tataryan V. G., Verwaltungsrecht der Republik Kasachstan, Karaganda 1994;
- 2) Verwaltungsrecht. Allgemeiner Teil, Redaktion A. A. Taranov, Almaty 1997;
- 3) Verwaltungsrecht. Besonderer Teil, Redaktion A. A. Taranov, Almaty 1998;
- 4) Ibragimov C. J., Verwaltungsrecht, Studienbuch (Allgemeiner Teil), Almaty 2000;
- 5) Taranov A. A., Verwaltungsrecht, Akademischer Kurs, Almaty 2000;
- 6) Verwaltungsrecht, Redaktion R. A. Podoprigora, Studienkurs, Almaty 2010.

Die Verwendung der kasachstanischen Literatur von 1994 – 2000 erscheint problematisch, weil viele Gesetzesänderungen nicht verarbeitet wurden, und weil teilweise noch der alte Ansatz des Rechts der Ordnungswidrigkeiten im Vordergrund steht.

Erwähnenswert ist, dass sich die zentralasiatischen Juristen nicht nur der nationalen Literatur bedienen, sondern wegen des sprachlichen Zugangs häufig auch die russische Literatur lesen. Allerdings können weder Gesetzgebung noch Literatur des Öffentlichen Rechts Russlands als progressive Vorbilder für ein modernes Verwaltungsrecht dienen. Daher greifen Verwaltungsjuristen auch auf die Literatur aus anderen Rechtssystemen zurück, insbesondere auf das europäische Verwaltungsrecht. Impulsgeber für Reformschritte der zentralasiatischen Staaten im

Verwaltungsrecht waren in den letzten zehn Jahren vor allem Vorhaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, vor allem diejenigen, die von USAID und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gefördert wurden.

2. Gerichtsstatistik in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten

Gerichtsstatistiken, die genauer nach zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Klagen unterscheiden und Angaben über den Anteil erfolgreicher Anträge im

Verwaltungsrecht enthielten, waren aus Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan aus verschiedenen Gründen nicht zu erhalten. Öffentliche Zahlen gibt es jedenfalls nicht.

a) Gerichtsstatistik aus der Kirgisischen Republik²

Die folgende, öffentliche Aufstellung aus der Kirgisischen Republik gibt einen ersten Einblick in die Gerichtsstatistik in verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten, ohne besondere Fallkategorien. Bei einem Blick auf die Tabelle fallen sogleich auf:

- die **hohe Zahl an erfolgreichen verwaltungsrechtlichen Klagen erster Instanz**. Im Durchschnitt (2009-2015) sind es 76 % aller Klagen, die zu Urteilen führten (d. h. rund drei Viertel derjenigen Klageverfahren, die nicht wegen Nichterfüllung der Voraussetzungen der Annahme der Klage scheiterten oder sich sonst erledigten),

- die **hohe Rechtsmittelquote**, im Mittel (2009-2014) sind es 83% oder rund vier Fünftel aller Urteile erster Instanz, die eine Instanz weitergingen. Über die Hälfte hiervon erreichten sodann auch noch die dritte Instanz.

- Drittens ist der Fallrückstau gut sichtbar, der sich in den letzten Jahren aufgebaut hat. Er ist durch das Ausscheiden aus dem Amt und die Neueinstellung vieler Richter bedingt – ein umfangreicher Reformprozess, der im Jahr 2010 seinen Anfang genommen hat und der immer noch nicht abgeschlossen ist. Auch in der ersten Hälfte 2016 gab es noch viele vakante Richterstellen. Von diesem Fallrückstau sind allgemein alle Rechtsgebiete gleichermaßen betroffen, nicht allein das Verwaltungsrecht.

Verwaltungssachen	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Klageeingänge 1. Instanz	3300	3600	4322	4577	5073	5942	5858
Erlidigte Klagen 1. Instanz	3233	3527	2632	2629	2838	3880	3417
Urteile 1. Instanz	1459	1194	1495	1506	1544	2086	1591
Erfolgreiche Klagen 1. Instanz	1012 (70%)	871 (73%)	1139 (76%)	1247 (82%)	1224 (79%)	1581 (76%)	1238 (78%)
Abgelehnte Klageanträge 1. Instanz	949	1354	1384	1464	1496	1944	1973
Eingestellte (nicht weiter betrachtete) Klagen 1. Instanz	653	701	837	782	927	1386	1423
Endgültig eingestellte Klagen 1. Instanz	112	210	300	341	367	408	403
Klagen gegen Ordnungswidrigkeiten	76	76	534	457	340	483	459
Berufung und Kassation (2. Instanz)	1000 (68%)	1125 (94%)	1338 (89%)	1394 (92%)	1093 (71%)	1803 (86%)	1897 (?)
Aufsichtsverfahren (3. Instanz)	618	614	677	776	643	940	893

² Quelle: <http://jogorku.sot.kg>.

Stellungnahme zur kirgisischen Tabelle:

Für die Prozessstatistik eines Kalenderjahres sind immer mehrere **Faktoren** verantwortlich, so z. B. die Zahl der Klageeingänge, die Art und Weise der Geschäftsverteilung und die Gerichtsorganisation, personelle und finanzielle Ressourcen des Gerichts, Prozessverhalten der Parteien, Rolle der Rechtsanwälte als Prozessvertreter, sowie auch externe Einflüsse wie plötzlich in einem Rechtsgebiet bzw. in einer sozialen Situation verstärkt auftretende Streitigkeiten. Daher ist es schwierig genauer einzuschätzen, wie die Zahlen der oben gezeigten Gerichtsstatistik zustande kommen. Für eine verlässliche Interpretation wären detaillierte Untersuchungen erforderlich. Andererseits lädt ein über längere Zeitraum zu beobachtender, eindeutiger Trend dazu ein, Rückschlüsse zu ziehen.

Zum Beispiel könnte die deutlich sichtbare **Zunahme der Klagezahlen** im Verwaltungsrecht darauf hinweisen, dass die Bedeutung des Rechtsschutzes zunimmt. Die kirgisischen Richter haben in Interviews (Januar 2016) die Ansicht ausgedrückt, dass die steigenden Klagezahlen das Vertrauen der Bevölkerung in die Gerichtsbarkeit belegen [1]. Auch das ist eine mögliche Deutung. Sie lässt sich jedoch aufgrund der nach wie vor relativ schwachen Umfragewerte zum Vertrauen der Bevölkerung in die kirgisischen Gerichte nicht belegen. Zunehmende Klagezahlen können auch ein Ausdruck des gewachsenen Rechtsbewusstseins in der Bevölkerung sein; oder auch die Tatsache, dass in bestimmten Fallkategorien des öffentlichen Rechts mehr Streitigkeiten vor Gericht entstanden sind.

Die **hohe Rechtsmittelquote** ist für die postsowjetischen Rechtssysteme im Bereich der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) eher typisch. Sie ist übrigens nicht auf das Verwaltungsrecht beschränkt. Das Prozessieren ist vergleichsweise preisgünstig, und es gibt kaum Zugangsbeschränkungen für die Berufung und die Kassation.

Interessant für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten ist die **hohe Erfolgsquote** an den kirgisischen Gerichten (drei Viertel der angenommenen Klagen). Relativ hohe Erfolgsquoten bei verwaltungsrechtlichen Klagen von Bürgern gegen Entscheidungen oder Unterlassungen von Verwaltungsbehörden in erster Instanz werden allerdings auch aus anderen Ländern berichtet. So z. B. aus **Georgien** (2015: 48%;

2012: 45,5 %)³ oder aus der **Ukraine** (2012-2015: zwischen 69 und 74 %)⁴. In **Kasachstan** waren 2015 genau 37 % der (angenommenen) Klagen gegen staatliche Verwaltungsorgane (im besonderen Klageverfahren) erfolgreich, und 63 % blieben erfolglos (2014: 41% / 59%). Vgl. unten d) Tabelle aus Kasachstan.

Im Vergleich hierzu sind z. B. die Bürger der **Bundesrepublik Deutschland** in höchstens einem Fünftel aller gerichtlichen Prozesse in erster Instanz erfolgreich (aus der kleineren Menge der Verfahren, die mit einer gerichtlichen Entscheidung des Rechtsstreits enden). In zweiter und dritter Instanz obsiegen die Bürger nur in ungefähr 15 % der Fälle (Stand 2014).⁵ Hinzu kommt, dass in weniger als einem Drittel der Verfahren überhaupt streitige Entscheidungen gefällt werden. Dabei beträgt die Vergleichsquote an deutschen Verwaltungsgerichten ca. 5-6 %.

Aus den hohen Erfolgsquoten in der Kirgisischen Republik können mindestens zwei **Schlussfolgerungen** gezogen werden: Erstens sind die kirgisischen Verwaltungsbehörden in ihrer Verwaltungspraxis noch nicht so sicher geworden wie z. B. die deutschen Verwaltungsbehörden. Das heißt, sie sind angreifbarer in ihren Verwaltungsentscheidungen. Zweitens scheuen sich die kirgisischen Verwaltungsrichter offenbar nicht davor, auch gegen den Staat zu entscheiden. Insgesamt gesehen ist dieses ein ermutigender Befund.

Weiterhin sollte aber im Einzelnen genauer untersucht werden, aus welchen Gründen die Verwaltungsbehörden so oft vor Gericht verlieren. Werden die Entscheidungen etwa häufig schon wegen Verfahrensfehlern aufgehoben? oder stützen sie sich in vielen Fällen nicht auf eine genügende Ermächtigungsgrundlage in Form eines Gesetzes? oder sind die Bürger stets so hervorragend durch Rechtsanwälte vertreten, dass die Verwaltungsbehörden öfter den Kürzeren ziehen? Die Beantwortung dieser Fragen mag an dieser Stelle dahinstehen. Die hohe Erfolgsquote ist möglicherweise ein Hinweis auf das vergleichsweise frühe Entwicklungsstadium des Verwaltungsverfahrens in der Kirgisischen Republik. Eine einheitliche Verwaltungspraxis beginnt sich erst allmählich herauszubilden.

Unbeantwortet bleibt mit dieser tabellarischen Aufstellung die Frage, wie viele erfolgreiche verwaltungsrechtliche Klagen erster Instanz letztendlich **in zweiter und dritter Instanz** bestätigt werden.

³ <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/2015-year-administr.pdf> und <http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/administraciulieng2012.pdf>

⁴ <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/>

⁵ https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/GerichtePersonal/Verwaltungsgerichte2100240147004.pdf?__blob=publicationFile

Auch die **Vergleichsquote** in der Kirgisischen Republik bleibt unklar – geht sie im Verwaltungsrecht gegen Null? Vergleich und einvernehmliche Streitbeilegung vor und außerhalb des Gerichts werden in Zentralasien bisher fast ausschließlich in privatrechtlichen Streitigkeiten praktiziert, insbesondere in Kasachstan und in der Kirgisischen Republik. In Kasachstan gilt seit 2011 ein **Mediationsgesetz** (Gesetz vom 28.01.2011, № 401-IV 3PK). Kasachstan macht seitdem positive Erfahrungen mit der Mediation im Zivil- und Wirtschaftsrecht.⁶ Die kirgisische Republik bereitet eine neue Zivilprozessordnung vor. Der kirgisische Gesetzgeber nennt das Einigungs- oder Vergleichsverfahren in diesem Entwurf «Mediation» und sieht die Abgabe der Sache an einen gerichtsexternen Mediator vor (vgl. Entwurf der kirgisischen Zivilprozessordnung Art. 2 Punkte 8 – 10, Art. 153 Punkt 13, Art. 174 Punkt 2, Art. 216 Punkt 8).

Aufgrund der tendenziell geringen Bereitschaft von Vertretern der Verwaltungsbehörden, über den Streitgegenstand zu disponieren, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass die Vergleichsquote anders als im Privatrecht im Verwaltungsrecht allgemein sehr niedrig sein dürfte. Einen deutlichen Hinweis auf die Ablehnung einvernehmlicher Streitbeilegung im Bereich des Verwaltungsrechts enthält das Mediationsgesetz Kasachstans. Es begrenzt den Anwendungsbereich auf das Zivil-, Arbeits- und Familienrecht sowie Strafverfahren in kleineren Fällen. Selbst für diese Bereiche erklärt das Gesetz die Mediation für unanwendbar, falls eine der Parteien ein Staatsorgan sein sollte (Art. 1 Punkt 3 des Gesetzes).

Für den neuen **Entwurf der kirgisischen Verwaltungsprozessordnung** ist die Aufnahme von Bestimmungen über die Mediation zwar diskutiert, aber letztendlich abgelehnt worden. Ein Argument hierfür war, dass es entsprechende Vorschriften bereits im Entwurf der kirgisischen Zivilprozessordnung gebe. Notfalls könne man von ihnen auch im Verwaltungsprozess Gebrauch machen.

b) Gerichtsstatistik aus Kasachstan⁷

Der Blick auf die folgende Tabelle offenbart ein «normales» oder «gewöhnlicheres» Bild von den verwaltungsrechtlichen Klagen im Vergleich mit der Kirgisischen Republik. In Kasachstan waren im Jahr 2015 genau 37% der verwaltungsrechtlichen Klagen erfolgreich, im Jahr 2014 sogar 41%. Andererseits fragt sich angesichts der geringen Zahl der verwaltungsgerichtlichen Klagen im Vergleich zu den zivilrechtlichen (2,7%), ob dieses Bild schon repräsentativ ist, oder ob es sich zukünftig noch stärker wandeln wird.

Die Gesamttabelle der Verfahren, die durch den Zivilprozesskodex geregelt werden, wird hier in den folgenden zwei Tabellen nur im Auszug wiedergegeben, um die Verfahren mit Bezug zum Öffentlichen Recht abzubilden. Der Anteil der erfolgreichen Klagen wird aus der Zahl der insgesamt durch gerichtliches Urteil entschiedenen Verfahren berechnet, nicht aus der Zahl der insgesamt eingegangenen Klagen. Etwas weniger als zwei Drittel der eröffneten Verfahren (62%) wird durch eine gerichtliche Entscheidung beendet, und nur knapp die Hälfte der eingegangenen Klageanträge. Die Klagen gegen die zentralen Steuerbehörden (ca. 30%) sind weniger erfolgreich als die Klagen gegen lokale Verwaltungsbehörden (ca. 40%).

Besondere Verfahrensarten gemäß Zivilprozesskodex (öffentlich-rechtliche Streitigkeiten)						
2015 1. Instanz	eingegangene Anträge	eröffnete Verfahren	durch gerichtliche Entscheidung beendet	der Klage wurde stattgegeben	die Klage wurde abgelehnt	VU ergangen gegen Beklagte
Zivilrechtliche Entscheidungen	460131	425120	352905 (100%)	293839 (83%)	31459 (9%)	27446 (8%)
Klagen gegen Entscheidungen staatlicher Organe (insgesamt)	14866	10773	6644 (100%)	2470 (37%)	4168 (63%)	8
	2014: 16785	2014: 11241	2014: 6801	2014: 2795 (41%)	2014: 4061 (59%)	2014: 10
Klagen gegen Gerichtsvollzieher	5254	3703	2186	715 (33%)	1469	3

⁶ Vgl. zur Situation in der Kirgisischen Republik und in Kasachstan: <http://www.mediationkg.com/index.php/omediatsii/stati.html> sowie <http://zangerlf.com/ru/publications/158>.

⁷ Komitee für Rechtsstatistik und spezielle Berichte der Generalstaatsanwaltschaft der Republik Kasachstan, <http://service.pravstat.kz/portal/page/portal/POPPageGroup/Services/Pravstat>. Die betreffende Tabelle wurde uns durch das Oberste Gericht Kasachstans zur Verfügung gestellt.

Klagen gegen Steuerorgane: Jur. Personen	1328	1136	692	200 (29%)	492	0
Klagen gegen Steuerorgane: Individuelle Unternehmer	182	157	113	43 (38%)	70	0
Klagen gegen Steuerorgane: Natürliche Personen	191	145	95	29 (30%)	67	0
Klagen gegen Zollorgane	121	107	75	22	53	0
Klagen gegen lokale Verwaltungsorgane	1224	977	703	288 (41%)	412	3
Klagen gegen Normativakte	43	29	15	11	10	0

Allgemeines Verfahren nach dem Zivilprozesskodex Kasachstans						
2015 1. Instanz	eingegangene Anträge	eröffnete Verfahren	durch gerichtliche Entscheidung beendet	der Klage wurde stattgegeben	die Klage wurde abgelehnt	VU ergangen gegen Beklagte
Konfiskation von Grundstücken für staatliche Zwecke	1283	1141	848	782	22	44
Schadensersatzklagen gegen Ermittlungsorgane	85	64	48	40	8	0
Rechtswidrige staatliche Beschaffung: Ergebnis unwirksam	361	329	228	67	159	1
Rechtswidrige staatliche Beschaffung: unlauterer Teilnehmer	29947	28751	28721	19465	6599	2601
Umweltschutzklagen	569	536	382	356	19	7
Steuersachen: Zahlungsklagen gegen natürliche Personen	6741	6509	5616	4942	403	271
Steuersachen: Zahlungsklagen gegen jur. Personen	30	21	8	5	3	0
Steuersachen: Klagen natürlicher Personen gegen die Steuerorgane	23	13	7	4	3	0
Zollsachen	62	41	32	23	5	4

Stellungnahme zur Tabelle aus Kasachstan:

Die gesamte Tabelle Kasachstans mit den erstinstanzlichen Verfahren nach Zivilprozessrecht geht über diese beiden Tabellenauszüge hinaus. Sie enthält alle Daten.

Sie zeigt, dass im Jahr 2015 genau 441.602 Verfahren im allgemeinen zivilrechtlichen Klageverfahren stattgefunden haben («insgesamt erledigte Fälle» ohne die schnellen «Befehlsverfahren»). Zugleich haben nur 11.819 verwaltungsrechtliche Verfahren im besonderen

Klageverfahren stattgefunden, also weniger als drei Prozent (2,7%). In der **Übersicht** zu 2015 sieht es wie folgt aus:

680.778 Verfahren insgesamt nach der ZPO, davon:

441.602 zivilrechtliche Verfahren zwischen streitenden Parteien,

186.530 Befehlsverfahren,

40.826 Verfahren über den zivilrechtlichen Status (unter anderem Adoption, Geschäftsunfähigkeit, unbewegliches kommunales Eigentum und herrenloses bewegliches Eigentum, Einweisungen in die Psychiatrie, aber auch Insolvenz.) In Deutschland finden diese Verfahren hauptsächlich im Rahmen der freiwilligen Gerichtsbarkeit statt, die ein unstreitiges Verfahren regelt.

11.819 verwaltungsrechtliche Verfahren einschließlich der Klagen gegen Gerichtsvollzieher und wahlrechtlicher Klagen.

Außerdem sind auch die **Zahlen von Prozessvergleichen** eingetragen:

Zivilrecht:

Verträge: 134.988 streitige Entscheidungen / 4039 Vergleiche (ca. 3%)

Schadensersatzklagen: 4522 streitige Entscheidungen / 587 Vergleiche

Andere Verfahren: 30.209 streitige Entscheidungen / 1362 Vergleiche

Insgesamt 352.905 streitige Entscheidungen / 9898 Vergleiche (ca. 2,8%)

Verwaltungsrecht:

Insgesamt 7114 streitige Entscheidungen / 29 Vergleiche (ca. 0,4%, ohne Gerichtsvollziehersachen 0,3%)

Fazit: Es gibt in **Kasachstan** vergleichsweise wenige verwaltungsrechtliche Klagen. Etwa ein Drittel ist erfolgreich. Es gibt so gut wie keine einvernehmliche Streitbeilegung durch Vergleich in diesen Verfahren.

In Deutschland werden dagegen viel mehr verwaltungsrechtliche Streitigkeiten durch einen Vergleich beendet. Die Praxis des Vergleichs an Verwaltungsgerichten beweist, dass er sowohl bei den Parteien als auch bei den Richtern beliebt ist. Im Jahr 2014 standen 21.086 gerichtlichen Urteilen nach streitiger Verhandlung (ohne Asylsachen) genau 5.543 Prozessvergleiche gegenüber.⁸ Das ist ungefähr ein Verhältnis von 1:4.

Trotz der Besonderheiten des gerichtlichen Verfahrens in Verwaltungssachen (Untersuchungsgrundsatz, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung usw.) wird der Vergleich in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen akzeptiert.⁹ Der Untersuchungsgrundsatz

führt zwar zu einer Stärkung der prozessrechtlichen Stellung des Bürgers vor dem Verwaltungsgericht. Er führt jedoch nicht dazu, dass den Parteien nach Prozessbeginn die Disposition über den Rechtsstreit entzogen würde. Es gilt weiter der Verfügungsgrundsatz. Klagerücknahme, Anerkenntnis der Klage, einvernehmliche Erledigungserklärung, ein bei Gericht protokollierter Vergleich und selbst das Ruhen des Verfahrens zwecks Aufnahme außergerichtlicher Verhandlungen über eine mögliche Einigung zwischen den Parteien sind möglich. Als Regel lässt sich festhalten, dass die Verfügungsbefugnis grundsätzlich zu bejahen ist, soweit dem Vergleich nicht Rechte Dritter, zwingende gesetzliche Regelungen oder allgemeine Grundsätze des öffentlichen Rechts entgegenstehen.¹⁰

c) Untersuchungsgrundsatz und gerichtlicher Vergleich (Ausblick)

Dementsprechend sehen die neuen Entwürfe der Kirgisischen Republik und Kasachstans zum verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausdrücklich vor, dass die Parteien in öffentlich-rechtlichen Rechtsstreitigkeiten einen Vergleich vor Gericht abschließen können (vgl. Art. 41 des kirgisischen Entwurfs, Art. 142 – 146 des Entwurfs von Kasachstan). Der neue Zivilprozesskodex Turkmenistans enthält zum gerichtlichen Vergleich Vorschriften, die mangels gegenteiliger Bestimmungen grundsätzlich auch für verwaltungsrechtliche Streitigkeiten gelten (Art. 14, 121, 199).

Es ist daher anzunehmen, dass die Parteien in diesen Ländern zukünftig auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren häufiger einen Vergleich vor Gericht schließen werden. Die Vorteile liegen auf der Hand: Die Gerichte werden entlastet, und für den richterlich bestätigten Vergleich kann ein Vollstreckungstitel ausgestellt werden. Die fortschreitende Einführung der Mediation im Zivilprozess wird vermutlich auch den gerichtlichen Vergleich begünstigen. Es bleibt zu hoffen, dass dieses auch im Verwaltungsprozess bald der Fall sein wird. Bisher stehen dem Vergleich vor allem zwei Umstände entgegen. Aufgrund des traditionellen, sowjetisch geprägten Prozessrechts stand der Rechtsstreit häufig nicht wirklich zur Disposition der Parteien. Der Auftrag an den Richter lautete, festzustellen, wer eine Norm verletzt hat und folglich im Rechtsstreit unterliegt. Hierfür hatte der Richter grundsätzlich die Wahrheit zu ermitteln. Untermauert wurde diese Ansicht durch die häufige Beteiligung von

⁸ Statistisches Bundesamt: *Rechtspflege / Verwaltungsgerichte 2014 (Fachserie 10, Reihe 2.4)*, S.17. Neben den verwaltungsgerichtlichen Urteilen gab es außerdem auch 58.367 verwaltungsgerichtliche Beschlüsse.

⁹ Vgl. §§ 54, 56, 58 VwVfG BRD sowie auch, zur Nichtigkeit, §§ 44 und 59 VwVfG.

¹⁰ Vgl. Kopp/Schenke, *am angegebenen Ort*, Rz. 12 zu § 106 VwGO.

Staatsanwälten im Zivilprozess. Die Einführung der Dispositions- und Verhandlungsmaximen in privatrechtlichen Rechtsstreitigkeiten änderte diesen Prozessauftrag. Die Parteien können nun unterliegen, wenn sie nicht die erforderlichen Tatsachen und Beweismittel für ihre Klagebehauptung vorbringen. Der Richter ist nicht mehr dafür verantwortlich, dass in jedem Fall diejenige Partei unterliegt, die – wirklich oder vermeintlich – eine Norm verletzt hat.

Zugleich wirkt aber ein zweiter Umstand dem häufigeren Gebrauch des Vergleichs als Instrument der Streitschlichtung entgegen. Die Richter sehen sich in Zentralasien schnell dem Vorwurf der Befangenheit ausgesetzt, wenn sie mit den Parteien zum Zweck der Anbahnung eines Vergleichs die Sach- und Rechtslage erörtern. Anders als im deutschen Zivilprozess ist es nicht ohne weiteres möglich, dass der Richter oder die Richterin Einzelheiten über seine/ihre Einschätzung der Sachlage und der Beweislage während des Prozesses preisgibt. Die Parteien sind es gewohnt, daraufhin sogleich die Unparteilichkeit des Richters oder der Richterin anzuzweifeln. Die Richter werden hierfür manchmal sogar disziplinarisch gemäßregelt.¹¹ Die Verhandlungskultur vor Gericht sollte sich also wandeln und dem Gespräch über den Sachverhalt und seine rechtliche Beurteilung weiteren Raum geben.

Gerade die Verwaltungsrichter werden im Rahmen des geltenden Untersuchungsgrundsatzes zu erläutern haben, weshalb sie im Gange der gerichtlichen Ermittlung dem Vortrag der einen oder anderen Partei nicht folgen können und daher z. B. weitere Aufklärung verlangen, oder weshalb sie einen bestimmten Beweis antrag ablehnen. Die aktive Rolle des Richters bei der Prozessleitung kompensiert außerdem die Ungleichheit der Parteien im verwaltungsgerichtlichen Prozess. Es ist in der Regel nicht als Befangenheitsgrund anzuerkennen, wenn eine Richterin gegenüber einer Partei Zweifel an der Beweisbarkeit einer Tatsachenbehauptung äußert, oder wenn sie kritisiert, der angebotene Beweis reiche voraussichtlich nicht aus, um eine behauptete Tatsache zu belegen. Insbesondere kann die Richterin auch in der Gerichtsverhandlung ihre grundsätzliche Ansicht über die Anwendung und Auslegung streitentscheidender gesetzlicher Vorschriften erläutern.

Die Perspektive einer wachsenden Vergleichspraxis vor den Verwaltungsgerichten hängt somit auch davon ab, wie die zentralasiatischen Juristen die Vorschriften

zum Untersuchungsgrundsatz auslegen werden (vgl. Art. 12 des Gesetzentwurfs der Kirgisischen Republik, Art. 9 des Gesetzentwurfs Kasachstans, Art. 15 und 275 des Zivilprozesskodex Turkmenistans). Eine enge Auslegung zum Nachteil des Dialogs vor Gericht wäre der einvernehmlichen Streitbeilegung nicht förderlich. Auch eine Anwendung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zum Nachteil der Verhandlungsbereitschaft der Prozessvertreter der Verwaltungsbehörden wäre kontraproduktiv (vgl. Art. 142.2 und 145.4 des Entwurfs Kasachstans). Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit sollte nicht formal gesehen werden, sondern inhaltlich. Zur gerichtlichen Ablehnung eines Vergleichs ist in jedem Fall zu prüfen, ob die Verwaltungsbehörde gegen Normen, gegen das öffentliche Interesse oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung handeln würde, wenn sie sich mit einem privaten Bürger einigen würde. In vielen Fällen steht dem Interesse einer einvernehmlichen Streitbeilegung nichts entgegen – im Gegenteil, es kann durchaus im öffentlichen Interesse sein, sich zu einigen.

Ganz abgesehen von diesem Aspekt zeigen die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen für die eigenständige Regelung des gerichtlichen Verwaltungsprozesses in der Kirgisischen Republik und in Kasachstan (sowie dahingehende Reformüberlegungen in den anderen zentralasiatischen Staaten) eine zunehmende Bereitschaft zur Spezialisierung der Gerichte im Verwaltungsrecht. Durch die Herauslösung der prozessualen Vorschriften aus dem Zivilprozesskodex und die Begründung einer eigenen, zusammenhängenden Prozessordnung für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten wird die Grundlage für weitergehende positive Entwicklungen geschaffen:

- eine saubere Trennung von privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten;
- eine bessere Anwendung der Prozessgrundsätze, insbesondere des Untersuchungsgrundsatzes im Verwaltungsprozess und des Verhandlungs- und Beibringungsgrundsatzes im Zivilprozess;
- eine weitergehende Spezialisierung von Rechtsanwälten und Richtern im Verwaltungsrecht;
- ein Ausbau des Rechtsschutzes durch passende Klageformen und besondere Klagevoraussetzungen;
- eine direkte Anwendung von

¹¹ Siehe z. B. die Entlassung einer kirgisischen Verfassungsrichterin wegen des Vorwurfs, sich öffentlich über eine Rechtsfrage geäußert zu haben: Klara Sooronkulova, im Internet zu diesem Fall aus dem Jahr 2015: http://www.koom.kg/view_material.php?id=3054, sowie <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2044>; <https://iwpr.net/global-voices/kyrgyzstan-judges-dismissal-looks-government>.

verfassungsrechtlichen Grundsätzen im Verwaltungsrecht, insbesondere die uneingeschränkte Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sowie auch eine stärkere Beachtung der Grundrechte im Verwaltungsprozess.

Teil V. Empfehlungen für Policy-Maker in den zentralasiatischen Ländern

1) Propagieren der Ideen zur Reform von Verwaltungsverfahren und gerichtlichem Prozess im Sinne der dargestellten Konzeption (zugleich Fortsetzung der langjährigen Lobbyarbeit);

2) Hinwirken auf Gründung von nationalen Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Gesetzesentwürfen und zum regionalen Rechtsvergleich;

3) Berücksichtigen internationaler Erfahrung (Praxis und Gesetzgebung) sowie Diskussion der Modellvorschriften;

4) Einrichten einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit oder von spezialisierten Spruchkörpern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die die Streitigkeiten aufgrund einer eigenen Prozessordnung regeln;

4a) Schaffung von Pilotgerichten;

5) Grundsätzlich sollte das (vorgerichtliche) Widerspruchsverfahren obligatorisch sein;

6) Modernisierung des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaft durch internationalen Vergleich;

7) Integration moderner Ansätze des Verwaltungsrechts in Aus- und Fortbildung von Juristen;

8) Implementierung von Reformgesetzen, z.B. des Verwaltungsverfahrensgesetzes Kirgisiens (Fortbildungsmaßnahmen, Zusammenarbeit mit Pilotbehörden, Public Awareness Raising);

8a) Stärkung des individuellen Rechtsschutzes, einschließlich der Rechtshilfe und der Verbesserung des Zugangs zu Recht;

9) Verbesserung der Rahmenbedingungen (z.B. Veröffentlichung der Leitentscheidungen von Verwaltungsbehörden und Gerichten, Anpassung der Gehälter der Beamten und Richter, regelmäßige Fortbildungen des gesamten Justizpersonals, Stärkung des Verwaltungsrechts in der Ausbildung, Stärkung von Antikorruptionsmaßnahmen – insbes. Prävention, Stärkung der Bürgerbeteiligung im Verwaltungsrecht);

10) Staatliches und zivilgesellschaftliches Monitoring der Umsetzung der Reformen, ggf. auch Monitoring von Gerichtsprozessen und Urteilsanalyse;

Anmerkung: Auf der Ebene der Europäischen Union sind die Arbeiten an einem Entwurf für das europäische Verwaltungsverfahrensgesetz noch nicht abgeschlossen:

Der **europäische Kodex für gutes Verwaltungshandeln**, der bereits im Jahr 2001 vom Europäischen Parlament verabschiedet wurde, übernimmt die Grundsätze des europäischen Verwaltungsrechts, die durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geprägt worden sind, sowie Regelungen aus nationalen Verwaltungsgesetzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Er enthält insbesondere die wichtigsten Grundsätze, nach denen der Ombudsmann offiziell gute oder schlechte Verwaltungspraxis der europäischen Verwaltungsbehörden beurteilt. Der Kodex führt zudem die Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus¹².

Darüber hinaus ist auch ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz in Vorbereitung.¹³ Die für das geplante Gesetz vorgesehenen rechtsstaatlichen Grundsätze und allgemeinen Verwaltungsregeln haben weitgehend den gleichen Inhalt wie die Regeln der meisten nationalen europäischen Verwaltungsverfahrensgesetze¹⁴.

¹² *The European Ombudsman: The European Code of Good Administrative Behaviour* (2005), http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf

¹³ *Working group on European Administrative Law – Working Paper* (2011): http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw/_juri_wdadministrativelaw_en.pdf. Siehe auch: *Study «The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies»* (2015): [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU\(2016\)536487_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU(2016)536487_EN.pdf)

¹⁴ *European Parliament, DRAFT REPORT with recommendations to the Commission on a Law of Administrative, Procedure of the European Union (2012/2024(INI)) / Committee on Legal Affairs, Rapporteur: Luigi Berlinguer; Mercedes Fuertes: The importance of keeping it simple: Reflections on a Law on administrative procedure for EU institutions:* <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studies/download.html?languageDocument=EN&file=59971>;

Jaques Ziller: Alternatives in Drafting an EU Administrative Procedure Law: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studies/download.html?languageDocument=EN&file=59979>;

Anne Meuwese, Ymre Schuurmans, Wim Voermans: Towards a European Administrative Procedure Act, review of european administrative law; vol. 2, nr. 2, 3-35, 2009: [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14697/REALaw.Towards EuropeanAPA.pdf?sequence=2](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14697/REALaw.Towards%20EuropeanAPA.pdf?sequence=2).

Pieter van der Ploeg: A general regulation of administrative procedure for the European Union? December 17, 2014: <https://acelg.blogactiv.eu/2014/12/17/a-general-regulation-of-administrative-procedure-for-the-european-union/>

REFERENCES

1. *Ezhegodnik publichnogo prava 2014: Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podhody.* – Moskva: Infotropik Media, 2014. – 480 s.;
2. *Ezhegodnik publichnogo prava 2015: Administrativnyi process.* – Moskva: Infotropik Media, 2015. – 464 s.;
3. *Ezhegodnik publichnogo 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.

УДК 347.637

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Исаева Светлана Нурхановна

Доцент кафедры общеправовых дисциплин Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, к.ю.н., старший советник юстиции; Астана, Республика Казахстан; e-mail: s.isaeva8@mail.ru

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека; Уполномоченный по правам ребенка; детский Омбудсмен; права ребенка; зарубежный опыт деятельности Омбудсмента; прокуратура.

Аннотация. Рассматривая опыт развития института Уполномоченного по правам человека, в научной литературе отмечается, что сегодня он становится эффективным инструментом правового государства. Особую группу в правозащитной деятельности Омбудсменов составляют дети, как самая уязвимая категория населения. Международная практика показывает, что во многих зарубежных странах для защиты прав и законных интересов детей самостоятельным институтом представлен институт детского Омбудсмента. Отмечается, что законодательное введение института омбудсмента во многих зарубежных странах явилось важным шагом в развитии демократических процессов направленных на дальнейшее укрепление статуса ребенка, гарантий реализации прав и свобод детей, основных составляющих правового государства. В статье исследуются особенности формирования института омбудсмента в зарубежных странах. Автор на практических примерах доказывает, что на сегодняшний день в нашей стране имеются факты нарушения прав детей. На основе зарубежного опыта автором предлагается усовершенствовать конституционно-правовой механизм обеспечения деятельности института Уполномоченного по правам ребенка.

Исследование основано на монографической и периодической научной литературе. Основные методы, использованные при написании статьи, сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой. Проведен анализ организационно-правового статуса Омбудсмента. Автором исходя из обобщенного анализа компетенции и особенности уполномоченного по правам ребенка зарубежных стран предлагается выделить казахстанского детского Омбудсмента в самостоятельный институт и на примерах обосновывается целесообразность изменения статуса Уполномоченного по правам ребенка в Казахстане.