

А.И. Карипова^{1*}, С.Б. Серикбекова², А.Т. Толеубеков³

¹Университет «Туран–Астана», Астана, Казахстан;

²Западно-Казахстанский инновационно-технологический университет, Уральск, Казахстан;

³Карагандинский университет имени академика Е.А. Букетова, Караганда, Казахстан
(E-mail: karipova-82@mail.ru, serikbekova.s@mail.ru, yan_826@mail.ru)

Отдельные особенности осуществления административных процедур и административного судопроизводства по Административному процедурно-процессуальному кодексу Республики Казахстан

В статье рассмотрены отдельные особенности административных процедур и административного судопроизводства при применении норм Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года за №350–VI–ЗРК (далее — АППК), введенного в действие с 01 июля 2021 года. Цель статьи — изучение особенностей административных процедур, административного судопроизводства и примирительных процедур при разрешении публично-правовых споров в рамках АППК, а также анализ отдельных проблемных вопросов его применения. При исследовании использованы общенаучные, частнонаучные юридические методы познания. Авторами рассмотрены отличительные принципы осуществления административных процедур и процессуальные особенности административного судопроизводства. С введением в действие норм АППК упорядочен порядок проведения государственными органами как внутренних, так и внешних административных процедур, а также обособлено административное судопроизводство для разрешения публично-правовых споров с участием административного (государственного) органа либо его должностного лица. В статье затронуты проблемы пассивного, на начальном этапе, применения примирительных процедур при разрешении судами публично-правовых споров. На примере существующей практики предъявления государственными контролирующими органами исков в суд об использовании запретительно-ограничительных мер предложено передать рассмотрение такой категории дел из ГПК РК в АППК, поскольку это вытекает из публично-правовых отношений. Также имеет место неравное положение сторон публично-правового спора по срокам апелляционного и кассационного обжалования судебных актов по спорам публично-правового характера по АППК и ГПК Республики Казахстан. Вместе с тем, по мнению авторов, введение института административных судов для рассмотрения административных дел и публично-правовых споров должно стать эффективным и действенным средством обеспечения защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Ключевые слова: публично-правовые отношения, административный (государственный) орган, административная юстиция, административная процедура, административный акт, административное судопроизводство, публично-правовой спор, административное усмотрение, суд, примирительная процедура.

Введение

Как известно, вопросы принятия Административного процедурно-процессуального кодекса (АППК) и введения в Республике Казахстан института административной юстиции были отмечены во многих программных правовых документах, во исполнении которых в течение десяти лет была проводилась работа по разработке АППК РК.

В пункте 2.2. Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года за №858, было указано, что «развитие системы государственного управления в Казахстане неразрывно связано с правовым обеспечением административной реформы, направленной на создание эффективного и компактного государственного аппарата, внедрение новых управленческих технологий, совершенствование административных процедур. В контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией) [1].

* Автор корреспонденции. E-mail: karipova-82@mail.ru

О необходимости реформирования законодательства об административных процедурах также было обозначено в Отраслевой программе по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 марта 2011 года № 308 (*в настоящее время утратило силу*) [2].

В Послании Президента народу Казахстана «Казахстанский путь–2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» от 17 января 2014 года первым Президентом Казахстана Н. Назарбаевым была отмечена необходимость обновления инструментов взаимодействия государства с неправительственным сектором и бизнесом, совершенствования судебной системы [3].

В Послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» от 02 сентября 2019 года Глава государства К.-Ж.К. Токаев выразил озабоченность, что «в публично-правовых спорах при обжаловании решений и действий органов власти граждане зачастую находятся в неравных условиях. Их возможности несоизмеримы с ресурсами госаппарата. Поэтому необходимо внедрение административной юстиции, как особого механизма разрешения споров, нивелирующего эту разницу» [4].

Таким образом, основными задачами и целями принятия Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан явились необходимость систематизации административных процедур, упорядочение административного процесса в деятельности государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора, совершенствование контрольной и регуляторной функции государства, оптимизация и трансформация судебной системы, улучшение эффективности взаимодействия между участниками публично-правовых отношений, упрощение порядка разрешения публично-правовых споров.

Разрешение споров публично-правового характера выделено отдельным предметом регулирования административного процессуального законодательства, отличным и обособленным от порядка разрешения гражданско-правовых и экономических споров.

Принятие Административного процедурно-процессуального кодекса направлено на обеспечение гарантии равного положения сторон в публично-правовых отношениях и связанных с ними спорах, установление ясного и четкого порядка осуществления административных процедур и издания административных актов, а также требований к участникам административного процесса.

В свою очередь, особая роль отведена административному суду, как органу административной юстиции, призванному разрешать возникшие публично-правовые споры между участниками административного процесса, путем осуществления установленного в АППК порядка административного судопроизводства.

Следует признать, что введение АППК является важным этапом развития административного процессуального права в стране и должно положительно отразиться на развитии таких важных учебных юридических дисциплин в учебных заведениях, как «Административное право» и «Административное процессуальное право».

Статья посвящена научно-теоретическому исследованию и возникающих на практике проблемных вопросов применения норм АППК.

Целью научной статьи является рассмотрение особенностей административных процедур и административного судопроизводства в рамках введенного в прошлом году Административного процедурно-процессуального кодекса, анализ отдельных проблемных вопросов осуществления примирительных процедур в рамках административного судопроизводства по АППК, процедуры обжалования судебных актов, внесены предложения по теме исследования.

Методы и материалы

В статье использованы нормативные акты Республики Казахстан и зарубежных стран, научные работы и источники различных авторов по административному процессуальному праву и административной юстиции, об особенностях разрешения публично-правовых споров, статейные материалы и публикации и др. Проблемные вопросы основаны на результатах изучения особенностей административных процедур и административного судопроизводства, судебной практики по разрешению публично-правовых споров.

Методологическую основу настоящего исследования составили общенаучные и специальные юридические методы системного и функционального познания, применены формально-логический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы исследования.

Кроме того, применен сравнительно-правовой анализ административного законодательства ряда европейских стран (Германия, Латвии и другие) в целях определения схожих признаков и административного процедурно-процессуальных особенностей, учета международно-правовой практики при принятии АППК.

Проведены также исследование и анализ норм АППК и ГПК РК при определении проблемных вопросов, затронутых в настоящей статье.

Обсуждение

Надо полагать, длительный период разработки АППК основан также на изучении существующей практики применения института административной юстиции во многих зарубежных государствах.

Как известно, Административная юстиция, являясь обособленной формой судопроизводства, с давних времен успешно функционирует в таких развитых странах Европейского союза как Германии, Австрии, Бельгии, Франции, Финляндии, Швеции и других, что может свидетельствовать об её эффективном применении.

Наибольшее развитие институт административной юстиции получил в Германии.

Согласно абзацу (1) § 40 Административно-процессуального кодекса Германии (Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)), в Германии все публично-правовые споры, которые не относятся к области конституционного права, рассматриваются в судах административной юрисдикции, если федеральным законом разрешение этих споров не отнесено к компетенции иного суда [5].

В соответствии со статьей 95 Основного закона — Конституции Германии от 23 мая 1949 года (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland am 23. Mai 1949), Высшим, верховным административным судом Германии является Федеральный административный суд (Bundesverwaltungsgericht) [6]. Административные суды федеральных земель (Oberverwaltungsgerichte) рассматривают публично-правовые споры на соответствующих территориях.

Французская модель административной юстиции, признанная родоначальником административно-судебного контроля за органами публичной власти, представляет собой многоступенчатую структуру, состоящую из административных судов и квазисудебных органов (административных апелляционных трибуналов). Аналогичные институты имеют Бельгия, Нидерланды и Греция.

На постсоветском пространстве институт административной юстиции нашел применение в прибалтийских государствах. Так, в Латвии учреждены специализированные административные суды, которые, согласно ст. 7 Закона Республики Латвия от 15 декабря 1992 года «О судебной системе» (Latvijas Republikas Likums «Par tiesu varu», Rīgā 1992. gada 15. Decembrī), путём рассмотрения административных дел призваны обеспечить контроль за деятельностью исполнительной власти, соблюдением законности, правомерности и обоснованности конкретных публично-правовых отношений (административных актов или действий учреждения) [7].

Приведем некоторые параллели в административном законодательстве. Так же, как и в административном законодательстве европейских государств, введенный в Казахстане АППК предусматривает обязательное соблюдение досудебного порядка урегулирования публично-правовых споров, путем рассмотрения жалоб на административные акты и действия государственных органов вышестоящими органами и должностными лицами.

Согласно пп. 8) п. 1 ст. 4 АППК, административная процедура — это деятельность административного органа, должностного лица по рассмотрению административного дела, принятию и исполнению по нему решения, совершаемая на основании обращения или по собственной инициативе [8].

Административный акт должен соответствовать не только формальным признакам, но и полно раскрывать правовые и фактические основания принятия соответствующего решения, сроки и порядок обжалования, иметь приложение и другие вспомогательные документы (ст. 80 АППК РК) [8].

Административные акты разделены на два вида: благоприятный (положительный) и обременяющий (негативный).

Следует отметить, что в административном законодательстве Германии также различают два вида административных актов: благоприятные и обременительные административные акты (Begünstigende und belastende Verwaltungsakte). Обременительный административный акт, как отмечено Р. Шмидт, ограничивает свободу и права субъекта посредством наложения запретов, приказов, отмены привилегий [9].

Одними из отличительных особенностей АППК, заслуживающего отдельного внимания, является то, что в его нормах, помимо общих конституционных и судебных принципов, предусмотрены новые специальные принципы, такие как:

- принцип соразмерности;
- принцип соблюдения пределов осуществления административного усмотрения;
- принцип приоритета прав;
- принцип охраны права на доверие;
- принцип запрета на злоупотребление формальными требованиями;
- презумпция достоверности;
- принцип активной роли суда.

Так, при осуществлении административного усмотрения административный орган, должностное лицо обязаны обеспечить справедливый баланс интересов участника административной процедуры и общества, а административный акт, административное действие (бездействие) должны быть соразмерными, то есть являться пригодными, необходимыми и пропорциональными (ст. 10 АППК РК) [8].

По законодательству Германии, административное действие также должно отвечать принципу законности и целесообразности (*Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns*). Административные действия должны быть не только законными, но и правильными и рациональными [10].

Нарушение любого из перечисленных выше принципов, в зависимости от их характера и ответственности, влечет признание административного действия (бездействия), административного решения и акта незаконным, а также основанием для отмены судебных актов (ст. 6 АППК РК) [8].

Как видно, введенный в Казахстане АППК схож и разработан по модели административного законодательства Германии. Отличием же является то, что административные суды Германии образуют самостоятельную судебную ветвь власти.

Одним из положительных аспектов введения АППК является перспектива широкого применения примирительных процедур при разрешении публично-правовых споров (конфликтов) с участием государственных органов.

Неопределенность и отсутствие возможности мирного урегулирования споров (конфликтов) между сторонами публично-правового спора, до принятия АППК, являлось проблемным вопросом в правоприменительной практике.

Ранее, согласно ч. 3 ст. 174 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее — ГПК РК), в редакции до внесения изменений Законом РК от 10.06.2020 года, ходатайство об урегулировании спора с применением примирительных процедур могло быть заявлено по любому делу искового производства, кроме дел, вытекающих из публично-правовых отношений, если иное не предусмотрено ГПК или законом, то есть урегулирование публично-правового спора примирением сторон не допускалось [11].

Такое ограничение было связано несколько из-за публично-правового характера спора, сколько из-за состава его участников, а именно — участия государства. Примирительная процедура была невозможна по любым спорам (административным, гражданским, трудовым и др.).

Вместе с тем во многих зарубежных странах около трети всех споров, независимо от состава его участников, разрешаются с применением альтернативных процедур, в том числе примирением.

Введенный в Казахстане АППК прямо предусматривает применение примирительных процедур по административным делам, вытекающим из публично-правовых отношений, с участием государственного органа либо должностного лица.

Согласно ст. 120 АППК РК, стороны на основании взаимных уступок могут полностью или частично окончить административное дело путем заключения соглашения о примирении, медиации или об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры на всех стадиях (этапах) административного процесса до удаления суда для вынесения решения [8].

Между тем примирение сторон допускается при наличии у государственного органа и/или должностного лица административного усмотрения (положение, когда государственный орган или должностное лицо наделено правом выбора по своему усмотрению, с учетом полномочий и соблюдения прав участников административной процедуры, принять законное решение).

Сначала введения в действие АППК в различных регионах Казахстана отмечалась неодинаковая тенденция применения примирительных процедур специализированными административными судами при осуществлении административного судопроизводства.

Как отмечено судьей Специализированного межрайонного административного суда ВКО Л. Карипбаевой, «проводится огромная работа в развитии института примирения. Так, за 4 месяца 2021 года 76 административных дел было окончено в результате проведения примирительных процедур. Всего за это время было заключено с государственными органами 16 примирений. Радует, что государственные органы идут на заключение соглашений о примирении»[12].

Сторонами примирительной процедуры выступили акимы административно-территориальных единиц, государственные учреждения, органы государственного контроля и надзора.

Вместе с тем судья Специализированного межрайонного административного суда города Алматы У. Кажыкен отмечает, что «за 4 месяца работы СМАС г. Алматы, из поступивших в производство суда 659 исков об обжаловании действий (бездействий) госорганов, возвращено в связи с возможностью завершения миром — 10, в ходе судебного разбирательства утверждено 5 медиативных соглашений. Из этого следует вывод о том, что государственные органы недостаточно используют возможности, предусмотренные новым законом» [13].

Конечно, что приведенная судьей статистика применения примирительных процедур для такого мегаполиса, как Алматы, учитывая непродолжительное время, еще не характеризующий показатель, но может свидетельствовать как о недостаточном доверии у сторон публично-правовых споров, так и слабой праворазъяснительной работе.

Какие же факторы препятствуют активному использованию государственными органами примирительной процедуры?

Можно обозначить несколько из них:

1) многие государственные органы и должностные лица исходят из позиции о том, что обжалуемые действия и акты являются законными, вынесены в рамках полномочий и функции, в связи с чем, не считают обязанными доказывать их правомерность;

2) достаточно слабая правовая культура, связанная с незнанием (порой не желанием) возможности разрешения публично-правового спора примирительной процедурой;

3) недостаточная правовая информированность в основах и принципах медиации;

4) руководители государственных органов и должностные лица все ещё испытывают страх применения примирительной процедуры в публично-правовых спорах под угрозой выявления, в последующем, признаков коррупционного проявления со стороны надзорных либо вышестоящих органов;

5) в связи с необходимостью соблюдения внутренних, ведомственных положений, приказов, регламентов, инструкции требуется предварительное согласование применения примирительной процедуры с вышестоящим органом либо должностным лицом;

6) в связи с недостаточной практикой сохраняется определенное недоверие примирительной процедуре как со стороны государственных органов, так и со стороны их оппонентов;

7) наличие функции административного усмотрения только у ограниченного круга государственных органов и должностных лиц;

8) зачастую представители административного органа не наделены правом самостоятельного принятия решений, а также испытывают определенные затруднения при донесении до руководителей возможности разрешения спора мирным путём. В некоторой степени это связано с необходимостью соблюдения внутренних положений и регламентов, согласования позиции с вышестоящим органом и должностным лицом.

Между тем удобство примирительной процедуры для сторон административного дела очевидно, возможность прийти к компромиссному и взаимовыгодному для сторон способу разрешения спорного вопроса сократило бы временные и психологические затраты.

Надо признать, что, несмотря на наличие вышеуказанных причин, институт применения примирительных процедур при разрешении публично-правовых споров имеет перспективы.

Для повышения доверия к примирительным процедурам требуется проведение комплексной разъяснительной работы со стороны судов, профессиональных медиаторов, с участием государственных органов. Необходимо принятие производных нормативных правовых актов и ведомственных актов, направленных на совершенствование и уточнение действующего законодательства в целях предоставления органам государственной власти четких и определенных возможностей применения примирительных процедур при разрешении публично-правовых споров.

Постоянная пропаганда и разъяснение норм АППК посредством проведения круглых столов, семинаров, с участием СМИ, возможностей социальных сетей, публикации статей также улучшит этот показатель.

Как отмечено З.Х. Баймолдиной, предусмотренные в АППК «законодательные новеллы направлены на наиболее полную реализацию конституционного права на судебную защиту. Новая форма судопроизводства будет способствовать справедливому разрешению споров в условиях неравенства сторон в публично-правовых отношениях. Административное судопроизводство необходимо рассматривать и как действенный инструмент повышения профессионализма и правовой культуры госслужащих и других лиц административных органов» [14].

По истечении определенного времени примирительные процедуры между государственными органами и гражданами, юридическими лицами, если не станет обыденным на практике, то, как минимум, будет одним из доступных способов разрешения публично-правового спора.

Не останавливаясь на положительных аспектах АППК, рассмотрим иные проблемные вопросы применения его норм.

Как уже отмечалось, одной из целей введения института административной юстиции являлось выделение, точнее обособление, из действующего гражданского процессуального законодательства процесса разрешения публично-правовых споров между сторонами, участниками которых являются физические и/или юридические лица, с одной стороны, государственные органы и их должностные лица — с другой.

Согласно ст. 3 АППК, Кодекс регулирует порядок административного судопроизводства. Участниками регулируемых АППК отношений являются государственные органы, административные органы, должностные лица, а также физические и юридические лица [8].

Задачей административного судопроизводства является справедливое, беспристрастное и своевременное разрешение административных дел с целью эффективной защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях.

До введения в действие АППК гражданские дела по заявлениям, поданным в порядке особого искового производства (гл. 27–29 подразд. 3) ГПК РК, вытекающие из публичных правоотношений, рассматривались в порядке особого искового производства, несмотря на их публично-правовой характер [11].

Именно поэтому введение административного судопроизводства преследовала цель исключения рассмотрения и разрешения дел (споров) о публичных правах в порядке гражданского судопроизводства.

Однако, несмотря на то, что введением АППК были исключены главы 27–29 подраздела 3 ГПК РК, в настоящее время, по нашему мнению, имеет место следующая коллизия права.

Так, если дела по административным искам физических и юридических лиц об оспаривании административных актов и действий государственных контролирующих органов и их должностных лиц, в том числе связанные с применением запретительно-ограничительных мер, рассматривают специализированные районные и приравненные к ним административные суды в соответствии с установленным АППК РК порядком, то иски государственных контролирующих органов и уполномоченных должностных лиц к физическим и юридическим лицам о применении этих запретительно-ограничительных мер продолжают рассматривать специализированные межрайонные экономические суды, в порядке гражданского процессуального судопроизводства в соответствии с нормами ГПК РК.

К примеру, согласно официального портала Верховного Суда РК «Судебный кабинет», следует, что гражданские дела по искам территориальных органов Комитета промышленной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям РК к предприятиям о запрещении ведения работ, приостановлении эксплуатации объектов и оборудования рассматривают специализированные межрайонные экономические суды, а административные дела по административным искам предприятий о признании незаконным и отмене административных актов (предписаний, актов о запрещении и приостановлении) территориальных органов Комитета промышленной безопасности Министерства по чрезвычайным ситуациям РК рассматривают специализированные районные и приравненные к ним административные суды, в порядке административного судопроизводства по нормам АППК РК.

Таким образом, несмотря на то, что в обоих случаях сторонами спора выступают государственный контролирующий орган и юридическое лицо, предметом спора является соблюдение законодательства о промышленной безопасности, применение каких-либо запретительно-ограничительных мер на основании административных актов (Акт о запрещении, предписание и др.) либо оспаривание их законности, то есть имеет место вопрос публично-правового характера, рассмотрение дел по искам государственного органа к физическим и юридическим лицам оставлены за специализированными

ми межрайонными экономическими судами, а не административными судами, что не согласуется с принципом введения административной юстиции.

Все публично-правовые споры, вытекающие из публичных правоотношений, с участием государственных, административных органов, должностных лиц, а также физических и юридических лиц, должны рассматриваться в административных судах, то есть гарантии судебной защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц во взаимоотношениях с государственными органами должно обеспечиваться одним судом.

Полагаю, что положения АППК РК должны быть изменены и дополнены соответствующими разделами, регулирующими порядок предъявления и рассмотрения исков государственных контролирующих органов по вопросам применения тех или иных запретительно-ограничительных мер.

Аналогично вопросы приостановления/лишения разрешительных документов, выдаваемых уполномоченными государственными органами и организациями, должен осуществляться не в рамках Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП), а в порядке административной процедуры, предусмотренной АППК.

Отмечая предусмотренное в АППК усовершенствование процедуры досудебного административного обжалования и усиления дисциплины, уровня ответственности должностных лиц государственных органов при обеспечении этого порядка, следует отметить следующий проблемный вопрос.

Как мы знаем, одной из форм правовой защиты физических и юридических лиц в отношениях с государственными органами является возможность обжалования принятых административных актов и действий в досудебном административном порядке.

Право досудебного обжалования административных актов и действий в вышестоящий государственный орган либо должностному лицу предусмотрено, в известной мере, во многих специальных законодательных и подзаконных актах. Другое дело, эффективен ли этот правовой механизм.

Существующая практика свидетельствует о недостаточном доверии досудебному порядку обжалования в сравнении с судебным оспариванием административных актов и действий.

Вместе с тем существующее действующее процессуальное законодательство указывает на то, что процессуальные сроки обжалования судебных актов в административном судопроизводстве по нормам АППК существенно отличаются от сроков обжалования в гражданском судопроизводстве по нормам ГПК РК.

Так, согласно ст. 146 АППК РК, административное дело рассматривается и разрешается в разумные сроки, но не более трех месяцев со дня предъявления иска [8].

Решение суда первой инстанции, если оно не было обращено к немедленному исполнению, в силу ст. 161 АППК РК, вступает в законную силу по истечении срока на апелляционное обжалование, если не поданы апелляционные жалоба, ходатайство [8].

В соответствии с ч. 2 ст. 168 АППК РК, не вступившие в законную силу решения суда могут быть обжалованы участниками административного процесса в апелляционном порядке путем подачи апелляционной жалобы в течение двух месяцев со дня вынесения решения в окончательной форме [8].

Административное дело в суде апелляционной инстанции, согласно ч. 8 ст. 168 АППК РК, рассматривается и разрешается в разумные сроки, но не более трех месяцев со дня его поступления в суд [8].

При этом следует отметить, что согласно ч. 10 ст. 168 АППК РК, Постановление суда апелляционной инстанции вступает в силу по истечении кассационного срока обжалования [8].

В соответствии с ч. 2 ст. 169 АППК РК, не вступившие в законную силу решения и определения суда могут быть обжалованы участниками административного процесса в кассационном порядке путем подачи кассационной жалобы в течение месяца со дня вручения судебного акта апелляционной инстанции в окончательной форме [8].

Административное дело в суде кассационной инстанции, согласно ч. 5 ст. 169 АППК РК, рассматривается и разрешается в разумные сроки, но не более шести месяцев со дня его поступления в суд [8].

Таким образом, срок вступления в законную силу судебного акта по административному иску физического или юридического лица об оспаривании административного акта или действия государственного органа или должностного лица может составлять 15 и более месяцев, со дня предъявления административного иска.

Тогда как, согласно ст. 431 ГПК РК, судебные акты суда апелляционной инстанции вступают в законную силу со дня их оглашения, то есть по гражданскому спору судебный акт вступает в силу на стадии апелляционной инстанции [11].

Таким образом, применительно к указанному выше примеру, решение по гражданскому делу по иску территориального органа промышленной безопасности к предприятию о запрещении ведения работ, приостановлении эксплуатации объектов и оборудования вступает в законную силу с даты вынесения решения судом апелляционной инстанции (в срок от 3 до 6 месяцев), а по административному делу по административному иску предприятия о признании незаконным и отмене предписания либо акта о запрещении ведения работ территориального органа промышленной безопасности может вступить в законную силу после рассмотрения в кассационной инстанции (в срок от 12 месяцев и более)

Указанные обстоятельства ставят в неравное положение стороны такого публично-правового спора, тем самым, по нашему мнению, создают условия для нарушения одного из основных принципов судопроизводства, равенство всех перед законом и судом.

Надо признать, что требуется дополнительное рассмотрение норм АППК РК с целью их совершенствования и уточнения в соответствии с нормами действующего законодательства.

В Послании Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» от 02 сентября 2022 года, Глава государства К.-Ж.К. Токаев отметил необходимость расширения сферы административной юстиции, «передача в процедурно-процессуальный кодекс широкого круга административных проступков и гражданско-правовых споров с государственными органами сделает отечественное правосудие гуманным и справедливым» [15].

Во исполнение поручения Главы государства, в настоящее время Министерством юстиции Республики Казахстан с участием других заинтересованных государственных органов проводится разработка проектов Законов Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования и расширения сферы административной юстиции» и «О внесении изменений и дополнений в Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан», с активным участием общественных организаций.

Хотелось бы надеяться на то, что разработчики законопроекта обратят внимание на отмеченные в настоящей статье проблемные вопросы.

Выводы

Резюмируя изложенное, хотелось бы отметить, что повышение роли и эффективное применение норм АППК положительно отразится в области обеспечения защиты прав и законных интересов участников публично-правовых отношений, а активное использование примирительных процедур в возникших между ними спорах позволит снизить судебную нагрузку и сформировать благоприятную правоприменительную практику.

В целом, порядок административного и судебного обжалования физическими и юридическими лицами действий (бездействий) и актов государственных органов, предусмотренная административной юстицией, должно стать эффективной мерой защиты прав физических и юридических лиц в публично-правовых спорах.

С учетом результатов настоящего исследования предлагаем рассмотреть следующие вопросы:

1. Активизировать праворазъяснительную работу со стороны судов, профессиональных медиаторов, с участием государственных органов активного применения примирительных процедур при разрешении публично-правовых споров. Для повышения доверия к примирительным процедурам требуется принятие ведомственных правовых актов, направленных на совершенствование и уточнение действующего законодательства в целях предоставления органам государственной власти четких и определенных возможностей применения примирительных процедур при разрешении публично-правовых споров.

2. Внести изменения и дополнения в действующее законодательство, исключая существующий по ГПК порядок предъявления и рассмотрения исков государственных контролирующих органов по вопросам применения тех или иных запретительно-ограничительных мер, и перенести эти положения в АППК, дополнив соответствующими главами и разделами, поскольку в этом случае также имеет место применение мер публично-правового характера, вопросы обжалования которых относятся к сфере административной юстиции.

3. Рассмотреть возможность полного или частичного переноса вопросов приостановления действия/лишения разрешительных документов, выдаваемых уполномоченными государственными ор-

ганами и организациями, из норм Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (КоАП) в порядок осуществления административных процедур в рамках АППК.

4. Внести изменения и дополнения в действующее процессуальное законодательство, в целях обеспечения равного положения сторон публично-правового спора и принципа равенства всех перед законом и судом, в части вопросов порядка и сроков апелляционного и кассационного обжалования судебных актов, выносимых при разрешении споров публично-правового характера.

5. Министерству юстиции и иным заинтересованным государственным и уполномоченным органам обратить внимание и провести качественную работу по приведению в соответствие правовых актов, регламентирующих административные процедуры и административное судопроизводство, с внесением в них соответствующих изменений и дополнений.

Список литературы

1 Указ Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» от 24 августа 2009 года № 858. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858> (Дата обращения: 05.12.2022).

2 Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении отраслевой Программы по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы» от 31 марта 2011 года № 308 (утратило силу Постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2015 года № 234). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000308> (Дата обращения: 05.12.2022).

3 Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь – 2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее» (Астана, 17 января 2014 года). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvara-2014-g (Дата обращения: 05.12.2022).

4 Послание Президента Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» (Нур-Султан, 02 сентября 2019 года). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tok (Дата обращения: 05.12.2022).

5 Административно-процессуальный кодекс Германии, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Ausfertigungsdatum: 21.01.1960. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf> (Дата обращения: 05.12.2022).

6 Конституция Германии от 23 мая 1949 года Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland am 23 Mai 1949 [Electronic resource] – Access mode: http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_95.html (Access data: 05.12.2022).

7 Закон Республики Латвия от 15 декабря 1992 года «О судебной системе», Par tiesu varu: Latvijas Republikas Likums, Rīgā 1992, gada 15, Decembī. [Electronic resource] – Access mode: <https://likumi.lv/doc.php?id=62847> (Access data: 05.12.2022).

8 Кодекс Республики Казахстан «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» (с изм. по состоянию на 18.11.2022 г.) от 29.06.2020 года за № 350–VI ЗРК. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (Дата обращения: 05.12.2022).

9 Шмидт Р. Административно-процессуальное право: учеб. изд. / Р. Шмидт. Verwaltungsproze Brecht [Electronic resource] / R. Schmidt. 7 neubearbeitete und aktualisierte Auflage. – Grasberg bei Bremen, 2003. — 375 p. — Access mode: https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/246641/9783866510722_excerpt_001.pdf (дата обращения 05.12.2022).

10 Jestaedt M. Общее административное право: учеб. изд. / М. Jestaedt. — Берлин, 2010. Allgemeines Verwaltungsrecht: Dritter Abschnitt Maßstäbedes Verwaltungshandelns [Electronic resource]. — Access mode: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783899498509.329/html> (Дата обращения: 05.12.2021).

11 Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан (с изм. по состоянию на 18.11.2022 г.) от 31 октября 2015 года за № 377–V ЗРК. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34329053 (Дата обращения: 05.12.2022).

12 Каирбаева Л. Тағы да сол татуластыру рәсімі туралы сөз қозғамақпыз [Электрондық ресурс] / Л. Каирбаева. — Қолжетімділігі: <https://www.facebook.com/100022448904088/posts/1033112720780348/?d=n> (Жүгінген күні: 05.12.2022).

13 Кажыккен У. Что мешает госоргану примириться? / У. Кажыккен. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.facebook.com/100056042212459/posts/367918631752874/?d=n> (Дата обращения: 05.12.2022).

14 Баймолдина З.Х. Административное судопроизводство как эффективный механизм защиты прав / З.Х. Баймолдина // Права человека и судебная власть современного Казахстана: проблемы, тенденции и перспективы: сб. материалов II Евраз. форума по правам человек. — Нур-Султан, 2020. — 97 с. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://academy.sud.kz/sites/default/files/pagefiles/sbornik_s_oblozhkoj.pdf (Дата обращения: 05.12.2022).

15 Послание Президента Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаева народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» (Астана, 02 сентября 2022 года). — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (Дата обращения: 05.12.2022).

А.И. Карипова, С.Б. Серикбекова, А.Т. Толеубеков

Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексіне сәйкес әкімшілік рәсімдерді және әкімшілік сот ісін жүргізуді жүзеге асырудың жекелеген ерекшеліктері

Мақалада 2021 жылғы 01 шілдеден бастап қолданысқа енгізілген 2020 жылғы 29 маусымдағы №350-VI-ҚРЗ сәйкес Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінің (ӘРПК) нормаларын қолдану кезіндегі әкімшілік рәсімдер мен әкімшілік сот ісін жүргізудің жекелеген ерекшеліктері қарастырылған. Мақаланың мақсаты — ӘРПК шеңберінде жария-құқықтық дауларды шешудегі әкімшілік рәсімдерді, әкімшілік сот ісін жүргізудің және бітімгершілік рәсімдердің ерекшеліктерін қарастыру, сондай-ақ оны қолданудың жекелеген проблемалық мәселелерін талдау. Зерттеуде танымның жалпы ғылыми, жеке ғылыми құқықтық әдістері қолданылды. Авторлар әкімшілік рәсімдерді жүзеге асырудың ерекше принциптері мен әкімшілік сот ісін жүргізудің ерекшеліктерін қарастырып, зерттеген. ӘРПК нормаларының енгізілуімен мемлекеттік органдардың ішкі және сыртқы әкімшілік рәсімдерді жүргізу тәртібі оңтайландырылды, сондай-ақ әкімшілік (мемлекеттік) орган немесе оның лауазымды адамы қатысатын жария-құқықтық дауларды шешу үшін әкімшілік сот ісін жүргізу бөлінді. Мақалада соттардың жария-құқықтық дауларды шешуде бітімгершілік рәсімдерін пассивті, бастапқы кезеңде қолдану мәселелері қозғалған. Бақылау-қадағалаушы мемлекеттік органдардың тыйым салу және шектеу шараларын қолдану туралы сотқа талап қоюдың қалыптасқан тәжірибесін мысалға ала отырып, осы санаттағы істерді қарауды мыналарға ауыстыру ұсынылады. Мемлекеттік бақылаушы органдардың тыйым салу-шектеу шараларын пайдалану туралы сотқа талап-арыз берудің қолданыстағы практикасы мысалында мұндай санаттағы істерді қарауды ҚР АІЖК ӘРПК беру ұсынылды, себебі бұл жария-құқықтық қатынастардан туындайды. Сондай-ақ, Қазақстан Республикасының АІЖК және ӘРПК бойынша жария-құқықтық сипаттағы даулар бойынша сот актілеріне апелляциялық және кассациялық шағымдану мерзімдері бойынша жария-құқықтық дау тараптарының тең емес жағдайы орын алады. Сонымен қатар, авторлардың пікірінше, әкімшілік істер мен жария-құқықтық дауларды қарау үшін әкімшілік соттар институтын енгізу азаматтар мен заңды тұлғалардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғауды қамтамасыз етудің тиімді және пәрменді құралы болуға тиіс.

Кілт сөздер: жария-құқықтық қатынастар, әкімшілік (мемлекеттік) орган, әкімшілік әділет, әкімшілік рәсім, әкімшілік акт, әкімшілік сот ісін жүргізу, жария-құқықтық дау, әкімшілік қарауы, сот, татуластыру рәсімі.

А.У. Karipova, S.B. Serikbekova, A.T. Toleubekov

Separate features of the implementation of administrative procedures and administrative proceedings in accordance with the Administrative Procedure and Procedure Code of the Republic of Kazakhstan

This article discusses certain features of administrative procedures and administrative proceedings when applying the norms of the Administrative Procedural and Procedural Code of the Republic of Kazakhstan dated June 29, 2020 No. 350-VI-ZRK (hereinafter referred to as APPK), which entered into force on July 1, 2021. The purpose of the article is to consider the features of administrative procedures, administrative proceedings and conciliation procedures in resolving public law disputes within the framework of the APC, as well as to analyze certain problematic issues of its application. The study used general scientific, private scientific legal methods of cognition. The authors reviewed and researched the distinctive principles of the implementation of administrative procedures and procedural features of administrative proceedings. With the introduction of the norms of the APC, the procedure for conducting both internal and external administrative procedures by state bodies has been streamlined, as well as administrative proceedings have been separated to resolve public law disputes involving an administrative (state) body or its official. The article touches upon the problems of passive, at the initial stage, application of conciliation procedures in resolving public law disputes by courts. On the example of the existing practice of bringing claims by state regulatory authorities to the court on the application of prohibitive and restrictive measures, it is proposed to transfer the consideration of this category of cases from the Code of Civil Procedure of the Republic of Kazakhstan to the APC, since it follows from public law relations. There is also an unequal position of the parties to a public law dispute in terms of appeal and cassation appeal against judicial acts on disputes of a public law nature under the APC and the Code of Civil Procedure of the Republic of Kazakhstan. At the same time, according to the authors, the introduction of the institute of administrative courts for the consideration of administrative cases and public law disputes should become an effective and efficient means of ensuring the protection of the rights and legitimate interests of citizens and legal entities.

Keywords: public and law relations, administrative (state) body, administrative justice, administrative procedure, administrative act, administrative proceedings, public and law dispute, administrative discretion, court, conciliation procedure.

References

- 1 (2009). Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan “O Kontseptsii pravovoi politiki Respubliki Kazakhstan na period s 2010 do 2020 goda” [The Decree of the President of the Republic of Kazakhstan “On the Concept of the Legal Policy of the Republic of Kazakhstan for the period from 2010 to 2020”]. dated August 24, 2009 No. 858. Retrieved from: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_ (date of access: 12/05/2022) [in Russian].
- 2 (2015). Postanovlenie Pravitelstva Respubliki Kazakhstan “Ob utverzhdenii otraslevoi Programmy po protivodeistviu korrupsii v Respublike Kazakhstan na 2011– 2015 gody” ot 31 marta 2011 goda No. 308 (utrutilo silu Postanovleniem Pravitelstva v Respublike Kazakhstan ot 14 apreliia 2015 goda No. 234) [Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan “On approval of the sectoral Anti-Corruption Program in the Republic of Kazakhstan for 2011-2015” dated March 31, 2011 No. 308. (lost force by Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan dated April 14, 2015 No. 234)]. Retrieved from <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000308> (date of access: 05.12.2022) [in Russian].
- 3 (2014). Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan N.A. Nazarbaeva narodu Kazakhstana “Kazahstanski put–2050: Edinaia tsel, edinye interesy, edinoe budushchee” (Astana, 17 ianvaria 2014 goda) [Message of the President of the Republic of Kazakhstan N.A. Nazarbayev to the people of Kazakhstan “Kazakhstan path – 2050: Common goal, common interests, common future”]. Retrieved from https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nnazarbaeva-narodu-kazahstana-17-yanvaria-2014-g (date of access: 05.12.2022) [in Russian].
- 4 (2019). Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan K.-Zh.K. Tokaeva narodu Kazakhstana “Konstruktivnyi obshchestvennyi dialog — osnova stabilnosti i protsvetaniia Kazakhstana” (Nur-Sultan, September 02, 2019) [Message from the President of the Republic of Kazakhstan K.-Zh. K. Tokayev to the people of Kazakhstan “Constructive public dialogue is the basis of stability and prosperity of Kazakhstan”] Retrieved from https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tok (date of access: 12/05/2022) [in Russian].
- 5 Administrativno-protsessualnyi kodeks Germanii, Verwaltungsgerichtsordnung [Code of Administrative Procedure of Germany, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Ausfertigungsdatum: 21.01.1960.]. Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/VwGO.pdf> (Access data: 05.12.2022) [in Russian].
- 6 Konstitutsia Germanii ot 23 maia 1949 goda Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland am 23 Mai 1949 [The German Constitution of 23 May 1949 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland am 23 Mai 1949]. Retrieved from: http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_95. (Access data: 05.12.2022) [in Russian].
- 7 Zakon Respubliki Latvia ot 15 dekabria 1992 goda “O sudebnoi sisteme”, Par tiesu varu: Latvijas Republikas Likums, Decembrī [Law of the Republic of Latvia of 15 December 1992 “On the Judicial System”]. Retrieved from <https://likumi.lv/doc.php?id=62847> (Access data: 12/05/2022) [in Russian].
- 8 Kodeks Respubliki Kazakhstan “Administrativnyi protsedurno-protsessualnyi kodeks Respubliki Kazakhstan” (s izmeneniami po sostoianiu na 18.11.2022 goda) ot 29.06.2020 goda za No 350–VI ZRK [Code of the Republic of Kazakhstan “Administrative procedural code of the Republic of Kazakhstan”] dated 29.06.2020 No. 350-VI ZRK. Retrieved from <https://adilet.zan.kz> (date of access: 05.12.2022) [in Russian].
- 9 Schmidt, R. (2003). Administrativno-protsessualnoe pravo: uchebnoe izdanie. Verwaltungsproze Brecht. Educational publication "Administrative Procedural Law Schmidt, R. Verwaltungsproze Brecht [Electronic resource]. – 7 neu bearbeitete and actualisierte Auflage. Grasberg bei Bremen, 375. – Retrieved from: https://beckassets.blob.core.windows.net/product/readingsample/246641/9783866510722_excerpt_001.pdf (Access data: 12/05/2022) [in Russian].
- 10 Jestaedt, M. (2010). Obshchee administrativnoe pravo: uchebnoe izdanie. — Berlin. Allgemeines Verwaltungsrecht: Dritter Abschnitt Maßstäbedes Verwaltungshandelns [General Administrative Law]. Retrieved from: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9783899498509.329/html> (Access data: 12/05/2021) [in Russian].
- 11 Grazhdanskii protsessualnyi kodeks Respubliki Kazakhstan (s izmeneniami po sostoianiiu na 18.11.2022 goda) ot 31 oktjabria 2015 goda za № 377–V Z RK [The Civil Procedure Code of the Republic of Kazakhstan Code of the Republic of Kazakhstan (with amendments as of 11/18/2022) dated October 31, 2015 No. 377-V ZRK]. Retrieved from <https://online.zakon.kz/>(date of access: 05.12.2022) [in Russian].
- 12 Kairbaeva, L. (2022). Tağy da sol tatulastyru räsımı turaly söz qozğamaqpyz [We will talk again about the ceremony of reconciliation]. Retrieved from <https://www.facebook.com/100022448904088/posts/1033112720780348/?d=n> (date of access: 05.12.2022) [in Kazakh].
- 13 Kazhyken, U. Chto meshae gosorganu primiritsia? [What prevents the state body from reconciling]. Retrieved from <https://www.facebook.com/100056042212459/posts/367918631752874/?d=n> (date of access: 12/05/2022) [in Russian].
- 14 Baimoldina, Z.Kh. (2020). Administrativnoe sudoproizvodstvo kak effektivnyi mekhanizm zashchity prav [Administrative legal proceedings as an effective mechanism for protecting rights]. *Prava cheloveka i sudebnaia vlast sovremennogo Kazakhstana: problemy, tendentsii i perspektivy: sbornik materialov II Evraziskogo foruma po pravam cheloveka - Human rights and the judiciary of modern Kazakhstan: problems, trends and prospects: collection of materials of II Eurasian human rights forum*. Nur-Sultan Retrieved from https://academy.sud.kz/sites/default/files/pagefiles/sbornik_s_oblozhkoy.pdf (date of access: 05.12.2022) [in Russian].

15 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazakhstan K.-Zh.K. Tokaeva narodu Kazakhstana “Spravedlivoe gosudarstvo. Edinaia natsiia. Blagopoluchnoe obshchestvo” (Astana, 02 sentiabria 2022 goda) [Message from the President of the Republic of Kazakhstan K.-Zh. K. Tokayev to the people of Kazakhstan “A Just State. United nation. Prosperous Society”] (Astana, September 02, 2022) Retrieved from <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-181130> (date accessed: 12/05/2022) [in Russian].