

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

А.С. ТУКИЕВ, кандидат юридических наук, доцент, Председатель судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан (Республика Казахстан, г. Астана), e-mail: 707-0734@sud.kz.

К.К. САБИРОВ, PhD, заведующий сектором Судебной администрации Республики Казахстан (Республика Казахстан, г. Астана), e-mail: sabirov.k@gmail.com.

В работе рассматриваются основные вопросы и правовые особенности понятия административного акта в Республике Казахстан. Административный акт изучается как ключевой элемент административной процедуры и судопроизводства, а также как основная форма внешнего выражения публичного управления. Особое внимание уделено проблемам правового понимания и разграничения административных актов на практике, а также анализу механизма административных актов в Административном процедурно-процессуальном кодексе (АППК).

В настоящей статье проводится сравнительно-правовой анализ с нормами стран романо-германской правовой семьи, в частности Германии и государств ОЭСР. Анализируется также эволюция подходов к административному акту: от советской правовой традиции до современного казахстанского законодательства и судебной практики.

Актуальность темы обусловлена тем, что несмотря на четыре года действия АППК у государственных органов и правоприменителей продолжают возникать затруднения при идентификации административных актов и определении их правовых последствий. Работа опирается на судебные постановления Верховного Суда РК как источника правового регулирования в условиях неполноты законодательного регулирования административного акта. Целью исследования является систематизация понятия административного акта, его основных характеристик на основе судебной практики последних лет.

Помимо этого в работе авторами приводятся основные направления дальнейшего развития механизма административного акта в Республике Казахстан, в том числе механизмов исполнения административных актов, обещания административных актов, ничтожности административных актов, многие из которых являются классическими для германского права, но не реализованными в Республике Казахстан.

Работа ориентирована на научное сообщество, практикующих юристов, судей, государственных служащих, а также преподавателей и студентов юридических вузов.

Ключевые слова: административный акт, административная юстиция, АППК, судебная практика, суд, административное судопроизводство, административный процесс, административные суды.

Введение

Понятие административного акта является относительно новым для Республики Казахстан. Несмотря на это он является важнейшим элементом административного судопроизводства и одной из основных форм завершения административной процедуры. Тем более примечательным является тот факт, что данный механизм долгое время отсутствовал в казахстанской системе права, а среди

государственных органов и даже профессиональных юристов до сих пор возникают трудности, связанные с пониманием и толкованием административного акта.

Институт административного акта является составной частью романо-германского права. К примеру, Й. Пуделька выделяет административный акт в качестве центральной формы действия центральной исполнительной власти, а также центрального понятия общего административного права в юридической науке [1, с. 47].

Административный акт является основной внешней формой управленческой деятельности административных органов и должностных лиц. Это аксиома для правовых государств в романо-германской правовой системе. Как отмечал еще в начале прошлого века Майер: «государство, которое не имеет для своего управления закона и административного акта, не является правовым государством» [2, с. 66].

Представленная тема, несомненно, требует широкого и комплексного изучения, поэтому настоящая статья сконцентрируется лишь на общем регулировании в законах Республики Казахстан и судебной практике.

В советской правовой доктрине отсутствовала систематизация административного акта. Как справедливо отмечает Р. Мельник: «в советский период вопросы судебного контроля за неправомерными действиями государственных органов и их должностных лиц не получили необходимого нормативного регулирования» [3, с. 11]. Проанализировав большой массив научных трудов Казахской ССР советского периода, он отмечает, что указанной проблематикой интересовалось совсем незначительное количество ученых.

Этот подход на первоначальном этапе своего формирования использовало и казахстанское право. Так, до принятия Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее по тексту – АППК), все, что сегодня называется административными актами, охватывалось понятием индивидуального правового акта.

Сейчас эти понятия следуют различать, что установлено в законах Республики Казахстан.

Изначально идея разработки АППК и реформы административной юстиции принадлежала Главе государства, который в послании от 2 сентября 2019 г. сказал, что при обжаловании решений и действий органов власти граждане зачастую находятся в неравных условиях, так как их возможности несоизмеримы с ресурсами госаппарата. Президент дал поручение внедрить административную юстицию как особый механизм разрешения споров, нивелирующий эту разницу [4].

Заручившись поддержкой Главы государства, ученые и юристы приступили к разработке АППК. При разработке учитывался опыт ведущих государств с развитым институтом административной юстиции, в первую очередь опыт Германии как образца административного судопроизводства в романо-германской правовой системе.

В основе казахстанского права лежало советское право, которое будучи уникальным в то же время основывалось на основных идеях, присущих романо-германскому праву. В основу советского права и дореволюционного права была положена частично германская, а частично французская правовые модели. Соответственно постсоветские государства, столкнувшись с необходимостью внедрения административного судопроизводства, были ориентированы на основные принципы континентальной системы права. Как отмечает К. Давыдов: «многие страны СНГ, взявшие курс на принятие общих законов об административных процедурах и административных актах, испытывают все возрастающее германское влияние (по крайней мере, на уровне теоретических и законодательных конструкций)» [5, с. 152].

В этом контексте принятие АППК стало значительным прогрессом, а сам институт административной юстиции в Казахстане можно считать образцом «чистоты» доктрины казахстанского права, свидетельством чего можно считать классические принципы административного судопроизводства (активная роль суда, принцип законности, приоритета прав и т.д.). Не стал исключением и механизм административного акта.

Так, административным актом согласно пп. 4) ч. первой ст. 4 АППК является «решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами Республики Казахстан права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц» [6].

Административные акты издаются в рамках административной процедуры, без учета внутренней административной процедуры. Принятие АППК повлияло и на разграничение административных актов на обременяющие и благоприятные.

Несмотря на то, что в настоящее время судебная практика в рамках административного судопроизводства сформировала критерии и признаки административных актов, на практике остаются проблемы с их разграничением со стороны государственных органов и граждан. В отечественной науке институт административных актов не изучен достаточно подробно, а имеющиеся труды уделяют первоочередное внимание иностранному опыту либо перспективам развития административных актов.

С учетом этого настоящая работа уделяет внимание в первую очередь теоретическим аспектам административного акта в судебной практике Республики Казахстан и направлена на восполнение пробела по данному вопросу в отечественном административном праве.

Материалы и методы

В работе используется сравнительно-правовой метод, включающий изучение теоретических основ административного акта в праве Германии, стран ОЭСР и ЕАЭС. Причина связана с тем, что в процессе внедрения административной юстиции в Республике Казахстан была выбрана германская модель. Также учитывая, что механизм административного акта сформировался преимущественно в романо-германском праве, в настоящей работе сравниваются отдельные подходы в законодательстве Казахстана и стран ОЭСР.

Работа также опирается на сложившуюся судебную практику. За четыре года работы административной юстиции в Республике Казахстан были сформированы четкие критерии и правовые основы административного акта. Пробелы кодекса и законов восполняет судебная практика, в этой связи в работе изучались постановления судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан.

Основные положения

По итогам проведенной работы были установлены следующие основные моменты:

1. Административный акт является новым институтом для казахстанского права. Концепция административного акта содержательно отличается от индивидуально-правовых актов уполномоченного органа.

Важным для понимания является то, что не каждый акт в Республике Казахстан носит правовой статус административного акта. Судебная практика Республики Казахстан закрепила основные признаки административных актов.

В то же время для административного акта важно наличие внешнего воздействия. Это ключевой элемент административного акта в романо-германском праве. В случае отсутствия такого воздействия, даже если акт будет носить название административного, таковым он классифицироваться не будет. Это соотносится и с зарубежной практикой, например законодательства об административных процедурах Германии [7, с. 308].

2. Важной составляющей для оценки наличия административного акта является то, был ли он издан на основании нормы публичного права. При этом не имеет значения, какую область права он регулирует.

Между субъектами права публично-правовые отношения возникают в связи с реализацией одним из участников в отношении другого своих властных полномочий. Частью второй статьи 102 АППК регламентировано, что судам в порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений. В этой связи необходимо четкое разграничение правоотношений.

3. Также следует отличать случаи оспаривания административного действия и административный акт. В отдельных случаях административное действие может носить признаки административного акта, например, когда завершается административная процедура, но при этом таковым может не являться. И это дополнительно подтверждает первый довод.

4. Наконец несмотря на то, что закон прямо не предписывает, из него косвенно вытекает (в том числе из понятий: административный акт, административная процедура, административное действие), что обжалуются только итоговые акты. Следует понимать, что по общему правилу обжалуются всегда итоговые административные акты, которые завершают административную процедуру.

При этом не должны обжаловаться административные действия, которые не отвечают указанным критериям. Оценка законности таких действий судом дается при рассмотрении законности итогового административного акта и расцениваются как административное доказательство. Однако судебной практикой выработаны отдельные исключения, которые связаны с редкими случаями, когда такие административные действия могут быть подкреплены мерами принуждения или повлечь административную ответственность и фактически являются самостоятельным производством (например, запросы антимонопольного органа в рамках антимонопольных расследований).

5. Для развития института административного акта в Казахстане остается значительный простор возможностей, с учетом лучших практик зарубежного законодательства и перспективных механизмов административного акта. В рамках законопроектной работы над расширением сферы административной юстиции предстоит рассмотреть институты исполнения административного акта, ничтожности административных актов, и т.д.

Дискуссии и обсуждение

Следует отметить, что иски об оспаривании занимают основную часть административного судопроизводства, это более 65% от видов подаваемых исков.

В целом при рассмотрении указанных дел суды проверяют содержание и форму административного акта на предмет соответствия требованиям законодательства Республики Казахстан. Также судьи оценивает законность и полноту проведенной административной процедуры. Вместе с тем абзац второй указанной части статьи 84 АППК гласит, что правильный, по существу, административный акт не может быть признан незаконным по одним лишь формальным основаниям.

В настоящее время судебная практика закрепила, посредством постановлений Судебной коллегии по административным делам, основные критерии административного акта по АППК [8]. К числу данных признаков судьями Республики Казахстан было отнесено:

- быть властной мерой, то есть осознанным волеизъявлением в виде решения, действия (бездействия), посредством которого реализуется публичное полномочие административного органа;
- должен исходить от административного органа;
- иметь регулирующее воздействие, то есть быть мерой, направленной на установление, отмену или изменение какого-либо правоотношения;
- быть индивидуально-определенным, иметь конкретного адресата, которому направлен административный акт;
- принятым в области публичного права. Это связано с тем, что орган, организация могут действовать не только как административный, но и как хозяйствующий субъект. Только те акты, что приняты в области публичного права, имеющие публично-правовой характер, могут быть административными;
- внешняя направленность, то есть правовое воздействие акта должно быть непосредственно вовне, когда адресатом является лицо, находящееся за пределами административного органа [9].

При этом нужно понимать, что получателем государственных услуг может быть и работник государственного органа, но так как он действует как самостоятельное лицо, то на него данное требование также будет распространяться.

Практика Республики Казахстан не является уникальной и соотносится с традиционным представлением об административном акте в романо-германской правовой системе. Так, в большинстве стран ЕС есть базовые признаки административного акта: публичное право, властная мера, внешнее воздействие, административный орган, индивидуальная определенность. Например, в Латвии указанные признаки являются обязательными для решения, чтобы оно было признано административным актом (т.н. «позитивная» часть признаков административного акта) [10, с. 48].

При этом в комментариях к закону об административных процедурах Германии авторами отмечается, что признаки административного акта выясняются посредством толкования. Решающим является факт, был ли адресат вправе при объективном толковании с позиции третьего лица, согласно принципу добросовестности, классифицировать меру как административный акт [7, с. 307].

Характерно, что аналогичный подход поддерживают и ученые-юристы в Российской Федерации, в которой данный институт также является достаточным «новым» и не разработанным на нормативной основе. При этом российские ученые-юристы предлагают нормативное определение административного акта, а в качестве его основных критериев немецкий подход: внешняя направленность и властный характер [11, с. 77].

Согласно комментариям к закону об административных процедурах Германии, помимо внешнего характера, имеется еще и временный компонент. Ведь административный акт имеет место после его объявления, так как лишь с этого момента он обретает внешнюю юридическую действительность [7, с. 308].

Также следует отметить и путаницу, возникающую у истцов в связи с определением формы административного акта. Так, административный акт согласно статье 78 АППК принимается в письменной (бумажной и (или) электронной) форме.

Судебная практика, опираясь на совокупность норм АППК и отраслевого закона, выработала условия административного акта, вынесенного в форме электронного документа, в том числе, что информация должна быть представлена в электронно-цифровой форме, удостоверена посредством электронно-цифровой подписи, а сам административный акт должен доводиться до сведения участника административной процедуры посредством системы обмена электронными документами [12].

В отношении процедуры получения электронного документа следует отметить следующее. Согласно требованиям Закона Республики Казахстан от 7 января 2003 года «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» электронный документ считается отправленным с момента его передачи через сети телекоммуникаций; входящий электронный документ считается поступившим после его фиксации в информационной системе адресата.

Таким образом, законодательство позволяет использовать как электронный документ, удостоверенный ЭЦП, так и копию документа в электронно-цифровой форме, подкрепленную оригиналом, выполненным на бумажном носителе, с печатью организации и подписью должностного лица.

С учетом этого по мнению судей ВС, если стороны являются участниками электронного документооборота, то все электронные документы, направляемые ими посредством веб-приложения налогового органа, кабинета налогоплательщика, являются таковыми в связи с подписанием их ЭЦП [13].

Например, в случае рассмотрения налоговых споров суд указал, что, пользуясь приложением «Кабинет налогоплательщика», сторона тем самым соглашается с тем, что все уведомления и извещения от ответчика будут направляться в его адрес в форме электронных документов [13].

Для сравнения: в Германии действует презумпция получения, предполагающая, что по истечении трех дней с момента отправки электронного административного акта, такой акт является полученным [14, с. 897].

Судебной практикой выработан критерий существенности.

Так, по мнению судей Верховного Суда, под нарушением, касающимся существа административного акта, следует понимать «неправильное применение или толкование действующего материального права, неправильное или неполное исследование фактических обстоятельств, положенных в основу принимаемого административного акта» [15].

Под таким неправильным применением понимается несоответствие административного акта либо его правового основания Конституции Республики Казахстан и иным НПА большей юридической силы, отсутствие или незаконность правового основания для принятия административного акта, несоблюдение требований диспозиции нормы, несоблюдение закрепленных в АППК принципов административной процедуры [16].

К нарушениям, касающимся формального аспекта принятия административного акта, относятся определенные нарушения формальной законности. При этом судьями отмечается, что АППК

прямо не установлено, нарушение каких именно формальных требований не является основанием для признания административного акта незаконным, но «к таким нарушениям не могут относиться нарушения требований, соблюдение которых законом предусмотрено как обязательное» [16].

Что касается стороны ответчика, то часто административные органы не соблюдают порядок оформления административного акта, что влечет за собой проигрыш в суде. Например, акт о результатах проверки и предписание были подписаны только одним проверяющим, тогда как подписи других проверяющих должностных лиц (подписантов), указанных в акте о назначении проверки, отсутствовали [17]. Такие повторяющиеся ошибки влияют на подведомственность и подсудность споров, что приводит к значительной нагрузке на суды.

Несмотря на то, что в АППК было зафиксирована дефиниция административного акта, на практике у сторон возникают проблемы с четким его пониманием. На сегодняшний день ряд ученых высказывает предложения по его совершенствованию. Так, по мнению Р. Мельника, более точное определение административного акта выглядело бы так: «внешнее решение, распоряжение или иная мера, принимаемые административным органом, должностным лицом в административно-правовых отношениях в целях решения конкретного дела и направленные на реализацию прав и обязанностей определенного лица или индивидуально определяемого круга лиц» [18]. Это интересное предложение для дальнейшей дискуссии в рамках совершенствования административной юстиции в Республике Казахстан.

В целом следует констатировать, что несмотря на однозначность судебной практики понятие административного акта в Республике Казахстан все еще вызывает затруднения как у граждан, обращающихся за защитой своих прав в суд, так и самих государственных органов. Так, казахстанские авторы связывают возникающие затруднения с тем, что механизмы и принципы административной юстиции стали «абсолютным новшеством для казахстанских правовых реалий» [19, С. 103].

Например, истец подает иск об отмене уведомления о наличии в действиях (бездействии) признаков нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции. Местными судами иск удовлетворяется, однако суды не учитывают, что для отнесения оспариваемого акта к категории административных актов он должен носить властное, регулирующее воздействие, быть обязательным к исполнению под угрозой наступления ответственности за его неисполнение. Однако оспариваемое уведомление не имело властного характера, не было обеспечено государственным принуждением и не было направлено на реализацию публичных прав и обязанностей истца. Соответственно, необходимости в защите и восстановлении нарушенных или оспариваемых прав, свобод или законных интересов в данной ситуации не возникает [20].

На практике имели место случаи, когда обжаловалось начало документальной проверки в рамках таможенного законодательства после получения разрешения на выпуск товара из склада в рамках зеленого коридора. То есть фактически истец обжаловал позитивный административный акт с условием, на которое ранее им было дано согласие. Разумеется, это является неверным с точки зрения понимания сути административного акта.

Также важной составляющей для оценки наличия административного акта является то, был ли он издан на основании нормы публичного права. При этом не имеет значения, какую область права он регулирует, ведь наличие властно-обязательных правоотношений возможно только в области публичного права. И наоборот, если мера принята не на основе публичного права, то она не может быть отнесена к административному акту. В таких случаях речь идет о равенстве сторон. И в этом понимании казахстанские правоприменители придерживаются того же понимания, что и немецкие [7, с. 312].

Судьями Верховного Суда в постановлениях отмечалось, что одним из обязательных признаков публично-правовых отношений является участие в них субъекта, наделенного публично-властными полномочиями в отношении другой стороны этих отношений. Из смысла вышеприведенных норм следует, что публично-правовые отношения возникают между субъектами права по поводу реализации одним из участников в отношении другого своих властных полномочий [21].

Гипотетически критике может быть подвергнут факт того, что в АППК отсутствует четкое определение публично-правовых отношений. Однако это не является пробелом или ошибкой.

Точку в этом вопросе ставит Конституционный Суд Республики Казахстан, в нормативном постановлении которого указывается, что отсутствие в АППК значения понятия «публично-правовые отношения» не является упущением, а обусловлено самой природой публичного права. Согласно Конституционному Суду РК «публичное право не является самостоятельной отраслью права, а представляет собой относительно обособленную подсистему, формируемую отраслями права, регулирующими властно-управленческие функции государственных и негосударственных институтов и учреждений по обеспечению реализации публичного интереса, работы механизма государства и защиты интересов общества» [22].

Таким образом, ключевой составляющей для оценки наличия административного акта является то, был ли он издан на основании норм права, входящих в систему норм, регулирующих властно-управленческие функции государственных и негосударственных институтов и учреждений по обеспечению реализации публичного интереса.

Далее, у сторон в суде возникают затруднения с градацией исков об оспаривании административного акта и административного действия. Так, истцом может оспариваться административный акт, хотя из содержания иска речь будет идти о признании незаконными действий. И напротив, может быть подан иск о признании действия (бездействия) незаконным, однако по существу рассматриваемого спора такие действия (бездействие) являются частью процедуры, которая должна закончиться принятием административного акта [12]. И помимо того, что нужно обжаловать итоги административных процедур, нужно помнить, что к этим действиям нужно относиться как к административным доказательствам. Они не образуют самостоятельный предмет оспаривания, но могут быть составляющей процесса доказывания за редким исключением (о чем будет указано ниже).

Отечественный законодатель в этом вопросе не является первопроходцем. Данный подход соотносится с общепринятыми практиками административного судопроизводства. Так, в немецком праве любые подготовительные действия в ходе административного производства, которые нужны органу управления для рассмотрения объекта регулирования, а также указание на правовые последствия не являются административными актами [23, с. 212].

В редких случаях административные действия могут образовывать самостоятельный предмет доказывания. Хотя это прямо не устанавливается АППК, право вокруг этого развито судебной практикой. В тех редких случаях, когда административное действие само по себе является административной процедурой и подкреплено властными полномочиями и принуждением, оно может образовывать предмет доказывания.

В качестве примера можно привести дело, в котором крупный отечественный недропользователь оспаривал действия Департамента Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан по направлению запросов в части запроса калькуляции, цен, себестоимости с разбивкой на статьи и виды затрат, запроса информации и копий договоров на закупку сырья для производства.

В указанном деле судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан установила, что данные действия являются нарушением пределов административного усмотрения. Истец не относится к числу государственных предприятий и юридических лиц с прямым или косвенным участием государства в уставном капитале, а сам анализ проводился не в целях установления целесообразности присутствия государства в предпринимательской среде, с учетом указанной информации не подлежала истребованию ответчиками [24].

Все это вновь подводит к необходимости четкого понимания административного акта, его роли и месте в административном судопроизводстве и АППК.

Одновременно имеют случаи обжалования в суд действий, оценка которых преждевременна ввиду невынесения окончательного административного акта.

Например, акт назначения проверки обжалуется, когда проверка не завершена. Но если проверка завершена, то обжалуется итоговый административный акт (уведомление о результатах), а все остальные действия и решения являются соответственно административными доказательствами в этой процедуре и им дается надлежащая оценка. Иное бы противоречило основным началам АППК.

При этом госорган повсеместно ввел практику указывать заявителю способ и порядок обжалования даже по промежуточным актам, которые не отвечают признакам административного акта и должны рассматриваться в совокупности действий при завершении административной процедуры.

Здесь вновь подходим к сущности административного акта, его определению. Важно обратить внимание на факты наступления правовых последствий, а именно ограничения прав и законных интересов физических и юридических лиц, возложение на них обязанности. По этой причине не будет являться административным актом административная процедура, которая завершается предупреждением или соответствующим уведомлением, поскольку предназначение этой процедуры позитивное по своей природе.

Согласно духу и смыслу закона, при буквальном уяснении и толковании статьями 94 и 96 Налогового кодекса РК уведомления об устранении нарушений по результатам камерального контроля не должны быть административными актами, так как направлены на профилактику и пресечения налоговых нарушений в форме оказания содействия налогоплательщику в исчислении и уплате налогов и выявлении нарушения. То есть не должны влечь правовых последствий для налогоплательщика. В этом случае основаниями для приостановления расходных операции по банковским счетам должны являться решения налогового органа о признании уведомлений не исполненными.

Однако административная практика существенно исказила данный институт, который фактически был трансформирован в подвид бездокументарной, заочной проверки. Что соответствующим образом изменило судебную практику по данному вопросу.

И все же, можно понять, почему происходит такое непонимание и путаница. Административный акт является относительно новым понятием для казахстанского законодательства.

При этом следует учитывать, что еще до введения в действие АППК в части второй статьи 175 кодекса было закреплено, что государственным органам необходимо провести работу по приведению нормативных правовых актов, регламентирующих административные процедуры, в соответствие с АППК. К сожалению, эта работа не была проведена надлежащим образом, в этой связи практика вырабатывалась непосредственно административными судами.

В настоящее время в АППК ввели новый принцип – единообразие административных процедур и административных актов (ст.15-1 АППК). Указанный принцип уже внес определенные изменения, практика центральных государственных органов стабилизируется.

5. Сегодня мы проходим новый уровень развития административной юстиции. Были внесены изменения в АППК, ведется работа над законопроектом по расширению административной юстиции. Конечно, в этой связи требует развития институт административного акта. Образцом можно считать классический подход в немецком праве, с учетом особенностей отечественного права и опыта АППК.

Проект закона по расширению административной юстиции, к сожалению, не учел многие предложения судей и ученых по развитию административных актов. При этом следует согласиться, что многие из этих институтов являются довольно «революционными» для казахстанского административного права на его текущем состоянии развития. Это, своего рода, задел на будущее. Но в также надо иметь в виду, что и сам институт административной юстиции долгое время только находился на стадии обсуждения и многие не верили, что он может быть реализован в Казахстане. Как можно наблюдать сегодня, административная юстиция полностью оправдала возложенные на нее ожидания и превратилась в эффективный инструмент защиты гражданами и предпринимателями своих прав.

Далее не будем останавливаться подробно на описании всех перспективных механизмов административного акта, так как каждый из них подробно изучен в отдельных научных трудах и работах. Остановимся лишь на общем описании направлений.

Например, концептуальным видится введение механизма исполнения административного акта. Традиционно в данном институте выделяется добровольное и принудительное исполнение. В настоящее время в судах наработана практика по контролю исполнения решений.

В целом институт исполнения административного акта является наиболее изученным в отечественной науке административного права. Ученые-юристы писали о нем еще даже до введения в силу АППК [25, с. 121]. С учетом этого логичным является и то, что работа по совершенствованию института исполнения административного акта ведется. Как это выглядит? Административный

орган, должностное лицо определяют разумный срок для добровольного исполнения и совершения действия, которые обязан совершить или воздержаться от совершения какого-либо действия адресат административного акта.

В случае непредставления адресатом административного акта необходимых документов и сведений, подтверждающих добровольное исполнение, административный орган, должностное лицо проводит проверку исполнения административного акта. По ее итогам он вправе принять решение о принудительном исполнении административного акта.

При этом меры принудительного исполнения должны определяться таким образом, чтобы права, свободы и законные интересы участника административной процедуры и общества ограничивались в наименьшей степени.

Другое направление – это институт ничтожности административных актов. В настоящее время в отсутствие правового регулирования понятия ничтожности административных актов на практике могут возникать ситуации, когда суд дает оценку возможно ничтожным актам, которые содержат в себе ошибки. Какого характера могут быть такие ошибки? Во-первых, это ситуация, когда из акта не ясен административный орган, должностное лицо, принявшие его. Во-вторых, когда из акта не ясен адресат административного акта. Наконец, в-третьих, это случаи, когда акт принят некомпетентным административным органом, должностным лицом.

Таким образом, отечественное законодательство нуждается во введении понятия ничтожности административного акта.

В вопросе законодательного регулирования ничтожности административных актов выделяются два подхода. Как отмечает О.Н. Шерстобоев в первом подходе «в нормативный текст включается общая оговорка о ничтожности, которая дополняется перечнем наиболее типичных критериев», а во втором «присутствует лишь перечень без общей оговорки» [26, с. 230]. Первый подход характерен для Германии. Однако в большинстве стран приводятся лишь критерии недействительности.

В целом оба вышеуказанных института (*ничтожности и исполнения*) административных актов имеют огромное значение для стабильности и прогнозируемости отношений между административным органом и частным лицом. Вопрос ничтожности административного акта достаточно обширен сам по себе и был изложен в иных работах [27].

Далее, требует проработки вопрос обещания административного акта, который является классическим для немецкого права, однако наше законодательство пока к этому не готово. В идеале этот механизм позволил бы восполнить промежуток времени до принятия решения об издании административного акта. Такое правило было бы обязательным для госоргана, который дал такое обещание. Проблема кроется в его надеждающей законодательной регуляции. Возможно, к этому вопросу депутаты, судьи и ученые-юристы вернуться в будущем.

Заключение

В целом институт административного акта в Республике Казахстан в настоящее время сформирован. Была наработана как в судебная практика, так и основа для теоретического изучения. Между тем среди граждан и даже государственных органов все еще возникает путаница с тем, что можно считать административным актом, а что им не является. Очевидно, что должно пройти время, прежде чем существующая практика будет окончательно закреплена.

Исходя из сложившейся судебной практики можно сделать однозначный вывод о том, что не каждый акт в Республике Казахстан носит правовой статус административного акта, а только тот, который отвечает базовым признакам административного акта.

Ключевой составляющей для оценки наличия административного акта является то, был ли он издан на основании норм права, входящих в систему норм, регулирующих властно-управленческие функции государственных и негосударственных институтов и учреждений по обеспечению реализации публичного интереса.

Отдельными учеными предлагается внести уточнения в действующий АППК в части административного акта и границ его регулирования. Также существуют и перспективные направления реформирования данного института с учетом передового зарубежного опыта, в том числе институты исполнения административного акта, ничтожности административных актов, и т.д. Данные

моменты должны найти свое отражение в последующей законодательной работе по расширению сферы административной юстиции.

Тукиев А.С., з.ғ.к., доцент, ҚР Жоғарғы Сотының Әкімшілік істер жөніндегі сот алқасының төрағасы (Қазақстан Республикасы, Астана қ.); Сабиров К.К., Ph.D., Қазақстан Республикасы Сот әкімшілігі секторының меңгерушісі (Қазақстан Республикасы, Астана қ.): Қазақстан Республикасындағы әкімшілік актінің құқықтық реттеу ерекшеліктері: сот тәжірибесі тұрғысынан қарастыру.

Жұмыста Қазақстан Республикасындағы әкімшілік акт ұғымының негізгі мәселелері мен құқықтық ерекшеліктері қарастырылады. Әкімшілік акт әкімшілік рәсім мен сот ісін жүргізудің негізгі элементі, сондай-ақ мемлекеттік басқарудың сыртқы көрінісінің негізгі нысаны ретінде зерттеледі. Тәжірибеде әкімшілік актілерді құқықтық түсіну және саралау мәселелеріне, сондай-ақ Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекстегі (ӘРПК) әкімшілік актілер тетігін талдауға ерекше назар аударылды.

Осы бапта роман-герман құқықтық отбасы елдерінің, атап айтқанда Германия мен ЭЫДҰ мемлекеттерінің нормаларымен салыстырмалы-құқықтық талдау жүргізіледі. Әкімшілік актіге көзқарастардың эволюциясы да талданады: кеңестік құқықтық дәстүрден қазіргі қазақстандық заңнама мен сот практикасына дейін.

Тақырыптың өзектілігі ӘРПК-нің төрт жылдық іс-әрекетіне қарамастан, мемлекеттік органдар мен құқық қолданушылар әкімшілік актілерді сәйкестендіру және олардың құқықтық салдарын анықтау кезінде қиындықтарды жалғастыруда. Жұмыс әкімшілік актінің заңнамалық реттеу толық болмаған жағдайда құқықтық реттеу көзі ретінде ҚР Жоғарғы Сотының сот қаулыларына сүйенеді. Зерттеудің мақсаты – соңғы жылдардағы сот практикасы негізінде әкімшілік акт ұғымын, оның негізгі сипаттамаларын жүйелеу.

Сонымен қатар, авторлар жұмысында Қазақстан Республикасында әкімшілік акт тетігін одан әрі дамытудың негізгі бағыттары келтірілген. Оның ішінде әкімшілік актілерді орындау тетіктері, әкімшілік актілердің уәделері, әкімшілік актілердің маңыздылығы, олардың көпшілігі герман құқығы үшін классикалық болып табылады, бірақ Қазақстан Республикасында іске асырылмаған.

Жұмыс ғылыми қоғамдастыққа, заңгерлерге, судьяларға, мемлекеттік қызметшілерге, сондай-ақ заң университеттерінің оқытушылары мен студенттеріне бағытталған.

Түйінді сөздер: әкімшілік акт, әкімшілік әділет, ӘРПК, сот практикасы, сот, әкімшілік сот ісін жүргізу, әкімшілік процесс, әкімшілік соттар.

Tukiev A.S., PhD, Associate Professor, Chairman of the Judicial Board for Administrative Cases of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan (Republic of Kazakhstan, Astana); Sabirov K.K., PhD, Head of Sector of the Judicial Administration of the Republic of Kazakhstan (Republic of Kazakhstan, Astana): Issues of the legal regulation of an administrative act in the Republic of Kazakhstan: a view from judicial practice.

The article discusses the main issues and legal features of the concept of an administrative act in the Republic of Kazakhstan. An administrative act is studied as a key element of administrative procedure and judicial proceedings, as well as the main form of external expression of public administration. Special attention is paid to the issues of legal understanding and differentiation of administrative acts in practice, as well as to the analysis of the mechanism of administrative acts in the Administrative Procedural Procedure Code (APPC).

This article provides a comparative legal analysis with the norms of the countries of the Roman-German legal family, in particular Germany and the OECD countries. The article also analyzes the evolution of approaches to an administrative act: from the Soviet legal tradition to modern Kazakh legislation and judicial practice.

The relevance of the topic is due to the fact that despite the four years of operation of the APPC, government agencies and law enforcement agencies continue to have difficulties in identifying administrative acts and determining their legal consequences. The work is based on judicial decisions of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan as a source of legal regulation in the context of incomplete

legislative regulation of an administrative act. The purpose of the study is to systematize the concept of an administrative act and its main characteristics based on judicial practice in recent years.

In addition, the authors provides the main directions for the further development of the mechanism of an administrative act in the Republic of Kazakhstan, including mechanisms for the execution of administrative acts, promises of administrative acts, the nullity of administrative acts, many of which are classic for German law, but not implemented in the Republic of Kazakhstan.

The work is aimed at the scientific community, practicing lawyers, judges, civil servants, as well as teachers and students of law schools.

Keywords: administrative act, administrative justice, APPC, judicial practice, court, administrative proceedings, administrative process, administrative courts.

Список литературы:

1. Пуделька Й. Административное право Германии. Том 1. Право административных процедур. Общее административное право. 2-ое издание, исправленное и обновленное. Берлин: Infotropic Media. 2024. 276 с.
2. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Ernst Band. Leipzig, Verlag von Duncker&Humblot. 1895. 482 s.
3. Мельник Р. Основные исторические этапы формирования административного процесса в Казахстане. Право и государство. 2025. № 2(107). С.6-28.
4. Послание Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный обществeнный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019> (06.08.2025 г.).
5. Давыдов К. В. Концепция административного акта в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ. Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2024. № 5 (118). С. 150-158.
6. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года №350-VI. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (06.08.2025 г.).
7. Ян Цико. Закон об административных процедурах. Комментарий. Алматы: LEM. 2023. 824 с.
8. Постановление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан № 6001-23-00-бап/807 от 12 октября 2023 года. Судебный кабинет. URL: <https://office.sud.kz/> (21.08.2025 г.)
9. Бюллетень Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда. № 2. 2024 г. URL: <https://sud.kz/> (21.08.2025 г.).
10. Коре-Перконе К. Признаки административного акта в понимании Административно-процессуального закона Латвии и практики судов. Ежегодник публичного права 2016: административный акт. М.: Инфортропик Медиа. 2015. 572 с.
11. Пашенько С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение. Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 6 (149). С.75-83.
12. Краткий обзор административных дел, рассмотренных в кассационном порядке за 2022 год. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35851191 (06.08.2025 г.).
13. Постановление Судебной коллегии по административным делам по делу №6001-22-00-бап/2221 от 30 марта 2023 года. Судебный кабинет. URL: <https://office.sud.kz/> (21.08.2025 г.)
14. Корп, F. Schenke, R. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar. Munchen: C.H. Beck. 2020. 2481 S.
15. Бюллетень Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда за 2023 года. URL: https://sud.kz/sites/default/files/pagefiles/byulleten_skad_vs_iyun_2023_g_.pdf (11.08.2025).
16. Постановление Судебной коллегии по административным делам по делу №6001-21-00-бап/187 от 17 марта 2022 года. Судебный кабинет. URL: <https://office.sud.kz/> (21.08.2025 г.).
17. Краткий обзор административных дел, рассмотренных в кассации за 4 квартал 2023 года. URL: https://sud.kz/sites/default/files/pagefiles/kratkiy_obzor_administrativnyh_del_rassmotrennyh_v_kassacionnom_poryadke_za_4_kvartal_2023_goda_.pdf (11.08.2025).
18. Мельник Р. АППК Республики Казахстан: рекомендации по усовершенствованию отдельных положений. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32460218 (07.08.2025 г.).

19. Балиева З.Я., Аюпова З.К. Административная юстиция Республики Казахстан как инструмент и опора «слышащего государства». Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2024. № 2 (77). С. 99-110.

20. Постановление Судебной коллегии по административным делам по делу №6001-23-00-бап/227 от 1 августа 2023 года. Судебный кабинет. URL: <https://office.sud.kz/> (07.08.2025 г.).

21. Постановление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан №6001-22-00-бап/2165 от 20 апреля 2023 года. Судебный кабинет. URL: <https://office.sud.kz/> (07.08.2025 г.).

22. Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 23 мая 2023 года № 16-НП. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000016> (16.08.2025 г.).

23. Майле А.Д. Законодательство об административных процедурах: опыт Германии // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Том 18, № 2. с.204-215.

24. Постановление Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан №6001-22-00-бап/715 от 26 июля 2022 года. Судебный кабинет. URL: <https://office.sud.kz/> (07.08.2025 г.).

25. Габбасов А. Приостановление исполнения административного акта: поиск оптимальной модели. Законодательство. 2019. №. 4. С. 121-126.

26. Шерстобоев О.Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция. Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18. №. 2. С. 228-242.

27. Тукиев А.С., Мельник Р.С. Ничтожность административного акта: вопросы теории и практики. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=34271634 (21.08.2025 г.).

References:

1. Pudel'ka J. Administrativnoe pravo Germanii. Tom 1. Pravo administrativnyh procedur. Obshchee administrativnoe pravo. 2-oe izdanie, ispravlennoe i obnovlennoe. Berlin: Infotropic Media. 2024. 276 s.

2. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Ernst Band. Leipzig, Verlag von Duncker&Humblot. 1895. – 482 s.

3. Mel'nik R. Osnovnye istoricheskie etapy formirovaniya administrativnogo processa v Kazahstane. Pravo i gosudarstvo. 2025. 2(107). S. 6-28.

4. Poslanie Glavy gosudarstva narodu Kazahstana ot 2 sentyabrya 2019 goda «Konstruktivnyj obshchestvennyj dialog – osnova stabil'nosti i procvetaniya Kazahstana». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019> (06.08.2025 g.)

5. Davydov K.V. Konceptsiya administrativnogo akta v stranah SNG: sravnitel'no-pravovoj analiz. Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina. 2024. №. 5 (118). S. 150-158.

6. Administrativnyj procedurno-processual'nyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 29 iyunya 2020 goda №350-VI. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (06.08.2025 g.)

7. Yan Ciko. Zakon ob administrativnyh procedurah. Kommentarij. Almaty:LEM. 2023. 824 s.

8. Postanovlenie Sudebnoj kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan № 6001-23-00-6ap/807 ot 12 oktyabrya 2023 goda. Sudebnyj kabinet. URL: <https://office.sud.kz/> (21.08.2025 g.).

9. Byulleten' Sudebnoj kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda. №2. 2024 g. URL: https://sud.kz/sites/default/files/pagefiles/byulleten_no2-2024_sudebnoj_kollegii_po_administrativnym_delam_verhovnogo_suda_.pdf (21.08.2025 g.).

10. Kore-Perkone K. Priznaki administrativnogo akta: v ponimanii Administrativno-processual'nogo zakona Latvii i praktiki sudov. Ezhegodnik publichnogo prava 2016: administrativnyj akt. M.: Infortropik Media. 2015. 572 s.

11. Pashen'ko S.B. Administrativnye akty: priznaki, sushchnost', pravovoe opredelenie. Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2022. № 6 (149). s.75-83.

12. Kratkij obzor administrativnyh del, rassmotrennyh v kassacionnom poryadke za 2022 god. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35851191 (06.08.2025 g.).

13. Postanovlenie Sudebnoj kollegii po administrativnym delam po delu №6001-22-00-6ap/2221 ot 30 marta 2023 goda. Sudebnyj kabinet. URL: <https://office.sud.kz/> (21.08.2025 g.).

14. Kopp, F. Schenke, R. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar. Munchen: C.H.Beck. 2020. 2481 S.
15. Byulleten' Sudebnoj Kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda za 2023 goda. URL: https://sud.kz/sites/default/files/pagefiles/byulleten_skad_vs_iyun_2023_g.pdf (11.08.2025).
16. Postanovlenie Sudebnoj Kollegii po administrativnym delam po delu №6001-21-00-6ap/187 ot 17 marta 2022 goda. Sudebnyj kabinet. URL: <https://office.sud.kz/> (21.08.2025 g.).
17. Kratkij obzor administrativnyh del, rassmotrennyh v kassacii za 4 kvartal 2023 goda. URL: https://sud.kz/sites/default/files/pagefiles/kratkij_obzor_administrativnyh_del_rassmotrennyh_v_kassacionnom_poryadke_za_4_kvartal_2023_goda.pdf (11.08.2025).
18. Mel'nik R. APPK Respubliki Kazahstan: rekomendacii po usovershenstvovaniyu otdel'nyh polozhenij. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32460218 (07.08.2025 g.).
19. Balieva Z.Ya., Ayupova Z.K. Administrativnaya yusticiya Respubliki Kazahstan kak instrument i opora slyshashchego gosudarstva. Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoj informacii Respubliki Kazahstan. 2024. № 2 (77). S.99-110.
20. Postanovlenie Sudebnoj Kollegii po administrativnym delam po delu №6001-23-00-6ap/227 ot 1 avgusta 2023 goda. Sudebnyj kabinet. URL: <https://office.sud.kz/> (07.08.2025 g.).
21. Postanovlenie Sudebnoj Kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan №6001-22-00-6ap/2165 ot 20 aprelya 2023 goda. Sudebnyj kabinet. URL: <https://office.sud.kz/> (07.08.2025 g.).
22. Normativnoe postanovlenie Konstitucionnogo Suda Respubliki Kazahstan ot 23 maya 2023 goda № 16-NP. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S2300000016> (16.08.2025 g.).
23. Majle A.D. Zakonodatel'stvo ob administrativnyh procedurah: opyt Germanii // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2021. Tom 18, № 2. s. 204-215.
24. Postanovlenie Sudebnoj Kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan №6001-22-00-6ap/715 ot 26 iyulya 2022 goda. Sudebnyj kabinet. URL: <https://office.sud.kz/> (07.08.2025 g.).
25. Gabbasov A. Priostanovlenie ispolneniya administrativnogo akta: poisk optimal'noj modeli. Zakonodatel'stvo. 2019. №. 4. S. 121-126.
26. Sherstoboev O.N. Nedejstvitel'nost' administrativnyh aktov: osnovaniya, pravovoj rezhim, diskreciya. Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. 2021. T. 18. №. 2. S. 228-242.
27. Tukiev A.S., Mel'nik R.S. Nichtozhnost' administrativnogo akta: voprosy teorii i praktiki. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=34271634 (21.08.2025 g.).

Для цитирования и библиографии: Тукиев А.С., Сабиров К.К. Особенности правового регулирования административного акта в Республике Казахстан: взгляд со стороны судебной практики // Право и государство. № 4(109), 2025. – С. 43-28. DOI: 10.51634/2307-5201_2025_4_43

Материал поступил в редакцию 29.08.2025.