

6 Гуреев С.А. Субъекты международного права // Московский журнал международного права. - 2012. - № 1. - С. 39-40. // https://www.mjil.ru/jour/article/view/500?locale=ru_RU

7 Абайдельдинов Е.М., Абашидзе А.Х. Международное право: Общая часть. – Воронеж: Наука-Юнипресс, 2013. - 660 с.

8 Валеев Р.М., Курдюков Г.И. Международное право. Общая часть: учебник – Москва: Статут, 2011. – 544 с.

9 Посол Казахстана вручил верительные грамоты главе Суверенного Мальтийского Ордена // Министерство иностранных дел Республики Казахстан // <https://www.gov.kz/memleket/entities/mfa/press/news/details/134670?lang=ru>

АНАЛИЗ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

*Иманжунаров Ж.К., магистрант Академии государственного управления при
Президенте РК, г. Астана
(Научный руководитель - Дусипов Е.Ш., д.ю.н.)*

Административная юстиция – одна из самых молодых направлений, малознакомая судьям, специалистам, не говоря уже населению. Прошло больше года с введением в действие Административного процедурно-процессуального кодекса РК. Количество жалоб на действия/бездействия органов государственной власти с каждым месяцем растет с арифметической прогрессией. Доля вынесенных решений в пользу граждан по последней статистике составляет около 55% [1]. Большое количество дел требует соответствующего анализа и обобщения судебных решений для улучшения качества деятельности органов государственных власти. В свою очередь это должно снизить количество жалоб граждан.

До внедрения административной юстиции подобные дела рассматривались в рамках гражданского судопроизводства. Ввиду с большим количеством возвратов по определению подведомственности необходимо более четко разграничить критерий определения предмета публично-правового спора. Административная юстиция дает гражданам комплексный ряд гарантий по решению спорных вопросов. Также продолжается политика по передаче государственных функций в конкурентную среду и в органы самоуправления. Ввиду этих причин часто на практике происходит проблемы по определению подведомственности (гражданского либо административного), что в свою очередь вызывает волокиту, долгое рассмотрение дел, недовольства граждан.

Административная юстиция – одна из важнейших составляющих правового государства. «Административная юстиция в истории XIX в. стала одной из гарантий, которую он дал гражданам для обеспечения его прав и свобод» [2] Административная юстиция берет свое начало с европейских стран. Наша страна ввела данный институт одним из последних на постсоветском пространстве. Административная юстиция является одним из главных показателей демократического строя. На основе строения данной юстиции в Республике Казахстан взят наиболее применимая модель – германская. В стране созданы отдельные суды. Специализированные межрайонные административные суды, созданные в административных центрах, осуществляют исполнение АППК. Имеются стадии апелляции и кассации, создана судебная коллегия в Верховном Суде.

В разработке АППК объединили нормы законов об административных процедурах и о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц, а также включили нормы ГПК и новые принципы административного судопроизводства. Административная юстиция состоит из административных процедур и судопроизводства. Важно также не

путать административную юстицию от правоотношений, которые возникают по исполнению Кодекса об административных правонарушениях. Под административным органом понимается не только государственные органы, но и организации, наделенные властным полномочиями. В пример можно привести частных судебных исполнителей и их палату. Если одной стороной спора является госорган, то это не значит надо обращаться сразу в административный суд. Эти правоотношения могут быть предметом гражданских, экономических, военных и даже уголовных судов.

Вопрос, который требует внимание, это вопросы подведомственности. Истоки определения подведомственности определенных споров лежат в нахождении различий, границы публичного и частного права. К публичному праву характерны отношения, где выступают власть и подчинение, когда как к частному – отношения образуются «по горизонтали», на свободе воли отдельных субъектов. Некоторые споры могут затрагивать границы как публичного права и отчасти частного права. Административные отношения с признаками гражданско-правовых требований. К административным делам характерны отношения, в которых не присутствует равенство сторон, отсутствует автономия воли и имущественная самостоятельность. Государство в лице административного органа реализует свои полномочия по исполнению законов и подзаконных актов.

Довольно много возвратов приходилось на долю отношений, вытекающих по исполнению закона о государственной службе. Разное понимание данной практики судами привело к тому, что закон о государственной службе берет свое начало из трудового кодекса, соответственно необходимо определять подведомственность гражданского судопроизводства. Однако, по моему мнению, данное решение представляется неоправданным. Так не редко встречается, что государственный служащий сталкивается несправедливыми действиями со стороны аппарата. Как раз в таких случаях не хватает гарантий и принципы административного судопроизводства для таких категорий лиц.

Подробно о значении общественного сознания, изменения мышления пишет Л. Хван, административная юстиция – это не результат только внутри аппаратных управленческих решений, а прежде всего продукт длительных совместных действий гражданского общества, деловых кругов, международных организаций, конечно, научного осмысления реформы юридического образования. Вот почему его внедрению должны предшествовать серьезные государственные реформы, а также оно должно обеспечиваться соответствующими инфраструктурными изменениями, в том числе на уровне общественного сознания [3]. Под инфраструктурой нужно понимать судебную систему, его независимость, подготовленность кадров, использования информационных систем (e-otinish) и др.

Успех любой реформы зависит от качества кадров. На сегодняшний день большая проблема нехватки компетентных судей.

В прошлые годы в гражданском судопроизводстве 85% споров суды решали в пользу госорганов. За 6 мес. 2022 года адмсуды получили более 9 тыс. исков. Госорганы проиграли 60% дел. Хотя раньше выигрывали 85% [1].

С момента введения в действие Административного процедурно-процессуального кодекса (АППК) в суды республики поступило 27 629 исков (2021 год – 14 469, 2022 год – 13 160 исков) [1].

Сравнивая аналогичные периоды 2021–2022 годов, показатель поступления в текущем году уменьшился на 9%.

За год внедрения административной юстиции судами всего окончено 24 613 дел, или 89% (2021 год – 12363, 2022 год – 12 250 дел):

- с вынесением решения – 8 559, или 35% (2021 год – 4 161, 2022 год – 4 398 дел);
- возвращением исков (без учета примирения) – 11 805, или 48% (2021 год – 6 125, 2022 год – 5 680 дел). Из них в связи с отзывом иска 5399, или 46% (2021 год – 2450, 2022 год – 2949).

- примирением – 3413, или 14% (2021 год – 1 414, 2022 год – 1 999 дел).
 - направлено по подсудности – 397, или 2% (2021 год – 223, 2022 год – 174).
- Остаток на конец отчетного периода – 2620, или 9% дел [1].

В разрезе регионов данные о поступлении выглядят следующим образом:

Период	Астана	Алматы	Алмат. обл.	Караганд обл.	Шымкент	ВКО	Туркеста н.	Костанай	Ақмола	Павлодар	Жамбыл	ЗКО	Атырау	Ақтобе	СКО	Мангиста у.	Қызылор да	Военный сул	Итого
2021	2498	2392	1148	1003	910	838	682	680	618	606	554	522	427	413	375	358	339	106	14 469
2022	2186	2072	1292	896	790	637	654	692	515	568	480	483	344	399	382	317	391	62	13 160
За год	4684	4464	2440	1899	1700	1475	1336	1372	1133	1174	1034	1005	771	812	757	675	730	168	27629

Как видно, города республиканского значения Астана и Алматы имеют большой показатель, вдвое больше чем в других регионах. Связано это с тем, что в первую очередь, конечно же плотность населения, а также расположением многих государственных органов по месту.

Каждый судья в день принимал по 11 решений. В столице и Алматы - до 50 решений в день [4]. Такая загруженность также влияет на качестве принимаемых решений. Определенная доля возвратов приходилось на несоблюдение досудебного регулирования по отраслевым направлениям, в частности по налоговым спорам. Однако по итогам анализа суды решили [5] в дальнейшем принимать все иски несмотря на то, что рассмотрен ли спор в досудебном порядке либо нет. Причина такой практики предполагается в том, что суды максимально пытались ограничить круг рассматриваемых правоотношений в связи с большим наплывом и физической невозможностью рассмотрения дел. Однако, недопустимо чтобы образовывалась судебная практика, когда общественно-важные вопросы, которые должны быть предметом административной юстиции, где распространяются важные принципы, оставались за бортом.

По мониторингу социальных сетей Верховного Суда, просмотрены отчетные интервью судов СМАС и апелляционных областных судов городов Астана, Алматы и Костанайской области.

За второе полугодие 2021 года:

по городу Астана поступило исков и заявлений – 6014, из них вынесено решений – 2788, удовлетворено – 1263 либо 45%. По 975 искам был возврат, это 34%. Основные причины – неподсудность, неподведомственность (отсутствие элемента публичности), истец сам отзывал иске, в связи с тем, что заключались соглашения о примирениях. Если посчитать коэффициент возврата делением на общую сумму, то получится 0,34.

По городу Алматы поступило заявлений и исков – порядка 2400. Вынесено решений – 767, 37%. С удовлетворением – 254 либо 46,2%. С примирением – 136. 1062 возвратов либо 44%. Из них 42% - по пункту 6 отзыв – 193; 30% - не подлежали рассмотрению в порядке административного судопроизводства – 319; 15% - по срокам пропуска – 131 исков. За первые три месяца в среднем в месяц поступало – 193 исков. В последующие 3

месяца этот средний показатель снизился до 160 исков. Объясняется это тем, что образовывалась судебная практика, а также с учетом решений аналогичных решений судов, споры решались до суда. По городу Алматы коэффициент возврата составляет 0,44.

Большое количество дел приходится на действия и бездействия судебных исполнителей, около 40-50%. Из них 80-90% по жалобам именно должников. Удовлетворимость по этим делам 40-60%. Палата ЧСИ – организация, которой передали государственную функцию. Можно полагать, что такое соотношение показывает, что суды все еще лояльно относятся к государственным органам. Вместе с тем, данная сфера является постсудебным производством.

По Костанайской области поступило в производство 653 дело. По 211 вынесено решение, из них 74% удовлетворено 80; 11% - с частичным удовлетворением. 64 – вынесено медиативное соглашение. 284 – окончено. 255 – возвратов, из них 61 случаев – истец отозвал иск, в связи с соглашением о примирении. 40% всех исков на долю судебных исполнителей. Процент возврата составляет 39, коэффициент 0,39.

Апелляционная инстанция отменила 6 решений (4 из них с улучшением положения истца), изменила 3 решения суда первой инстанции из 102 дел. Это 4,2 %, выше среднереспубликанского значения 3,2%. По 12 делам решение суда первой инстанции отменено после обращения в апелляционную инстанцию – соглашение сторон о примирении. То есть больше половины дел, где истцы не согласились с решением суда первой инстанции и обратились в апелляцию. Причина может быть как простое неприятие, так и нарушение материального или процессуального права, придерживались стороны государственного органа, недостаточно обоснованное решение. Суды связывают это деятельностью юридических консультантов. Однако как говорят «два юриста, три мнения», есть немало норм и ситуаций, когда можно трактовать по-разному. Имеется практика, когда суды в основном придерживаются стороны государственного органа либо интересы бюджета. Если не будет меняться такая тенденция, сложно говорить о какой-то самостоятельной системе, как судебная власть. Ведь смысл разделение ветвей власти, как раз так и заключается в том, чтобы улучшалось качество исполнения власти, законов, торжествовала верховенства закона, защищались право и интересы граждан, в том числе бизнеса.

По Республике с 1 июля по 23 ноября поступило 10863 исков и заявлений. Рассмотрено и вынесено решение по 2684 делам. Возвращено 4308 исков. Это 39 %, или 0,39 коэффициента. По городу Астана 0,34, по городу Алматы 0,44, по Костанайской области 0,39. Несмотря на то, что в целом по стране коэффициент возврата довольно велик, город Алматы и Костанайская область превышают данный показатель. Статистика показывает, что чуть меньше половины исков и заявлений были возвращены.

Наибольший показатель по следующим категориям споров об оспаривании действий (бездействия) судебных исполнителей – 9 140(2021 год – 4923, 2022 год – 4217,) или 33%. Осуществление контроля правосудия в сфере исполнительного производства представляется не совсем соответствующим целям административной юстиции. Эти правоотношения должны технически регулироваться максимально нормами. Возникновение очень многих вопросов указывают на изъяны и несовершенства законодательного регулирования. Например, в Германии под публичной властью в смысле ст. 19 (абз. 4) Основного закона германский федеральный Конституционный суд понимает только исполнительную власть. Деятельность ЧСИ трудно назвать частью исполнительной власти Республики Казахстан. Таким образом, данный участок статистики не отражает реальное положение административной юстиции.

Статистика показывает, что имеется невероятно большая доля возвратов. Суды охотно возвращают иски, указывая, что правоотношения не подпадают под публично-правовые споры. В связи с этим необходимо больше детализировать, дать критерий отнесения вопроса к определенной подведомственности, хотя бы на уровне комментариев,

ведь детализация закона в той же степени может влиять также отрицательно и положительно.

Критерий разграничения частного и публичного права следует искать в плоскости предмета правового регулирования, то есть общественных отношений, подвергающихся регулируемому воздействию со стороны права; таким критерием является характер интереса, преимущественно реализуемого участниками в соответствующем правоотношении [6]. В определении элемента публичности необходимо смотреть Конституцию РК, где перечислены общественно важные отношения, смотреть НПА, природу государственной функции. Вызывает сложность, когда государственную важную публичную функцию выполняют частные организаций.

Неподведомственность (пп.11) п.1 ст. 138 АПК) – 3247, или 26% (2021 год – 1836, 2022 год – 1411).

В сравнении с прошлым годом наблюдается уменьшение возвратов по данному основанию на 425 иска, или 23%.

Возврат иска по данному основанию произведен по спорам, отраженным в диаграмме:

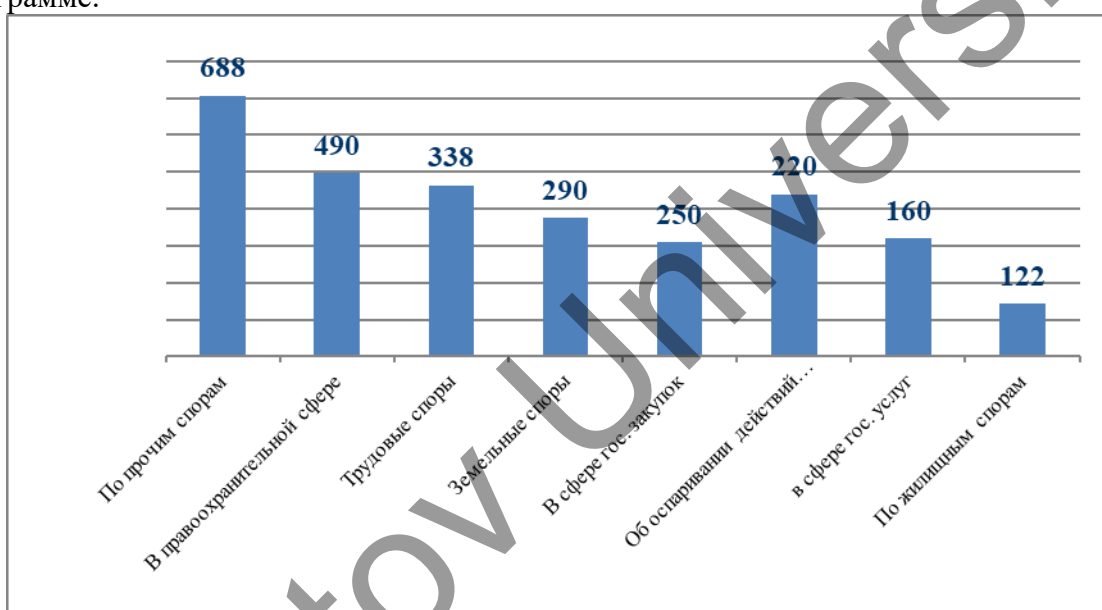


Диаграмма. Количество возвратов по категориям дел [1].

Истцами заявляются требования, связанные с оспариванием действий (бездействия) правоохранительных органов, которые не подлежат оспариванию в порядке АПК (15%) [1].

Основными причинами возврата исков по данному основанию являются:

– обжалование актов, подлежащих оспариванию в порядке уголовного судопроизводства и в рамках КоАП;

– подача исков, подлежащих рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, в том числе связанных с договорными обязательствами, защитой прав частной собственности, внесением изменений в записи актов гражданского состояния и др.;

– подача иска истцом не в тот суд.

Есть большое опасение, что масса вопросов, затрагивающих интересы обычных граждан, где должны применяться принципы административной юстиции останутся за бортом. Судебная практика говорит о снижении возвратов, но это могут быть последствием ошибочной практики судов. Это вопросы государственных служащих, студентов, некоторые социальные сферы. С учетом всего вышеуказанного, предполагается необходимым более четко разграничить границы публичного интереса, элемента публичности, установить основной принцип определения публичности вопроса.

В основных задачах АППК прописан пункт достижения баланса частных и общественных интересов в публично-правовых отношениях.

Необходимо дополнить понятийный аппарат элемента публичности, публичного интереса.

Д. Н. Горшунов полагает, что «публичный интерес» — это признанный государством общественный интерес, выраженный в нормах права и обеспеченный принудительной силой государства [7].

Вышеприведенные определения написали ученые правоведы-теоретики еще в конце 90-ых и в начале 2000-ных годов. Данная особенность публичного права не нашло свое отражение в Кодексе. Стоит необходимость обобщить этот принцип и внести дополнение в Кодекс. Необходимо создание рабочей группы из числа ученых правоведов в области публичного и частного права и судей практиков для отработки данного вопроса. Ведь очень много вопросов остается не рассмотренными в рамках Кодекса. Это дополнение следует написать понятным для простого народа языком и оно должно стать главным принципом от которого будут отталкиваться судьи в определении вопросов подведомственности. Один из основных задач административной юстиции является защита прав и интересов граждан с соблюдением баланса между публичным и частным правом. Имеющееся практика показывает, что данная задача не полностью исполняется.

Предлагается дополнить понятийный аппарат Кодекса нормой, следующего содержания:

Ст. 4 ...	Публично-правовой спор – спор возникающий между сторонами где отсутствует равноправие сторон, правоотношения образуются на началах императивно-властных норм, где одной стороной является государственный орган либо организация, осуществляющая государственную функцию.	При этом наличие договора либо наличие применимости отраслевых НПА не могут являться причиной отказа в принятии иска как публично-правового. Необходимо смотреть на природу возникновения правовых отношений. Данное понятие также нужно отразить в 138 статье, где перечислены основания для возврата исков. Как писалось выше в работе, высокие цифры возвратов показывают, что большинство нерешенных вопросов остаются в невидимости.
--------------	---	---

Данная формулировка нормы не является окончательной. Предлагается поднять и рассмотреть вопрос в рамках рабочей группы с учетом мнений всех заинтересованных лиц и органов.

Известно, что в законах не все урегулировано, и невозможно регламентировать все то, что возникает в вопросах повседневной жизни. Законы по сути имеют и будут иметь всегда пробелы, и не в последнюю очередь из-за неповоротливости законодателя [2].

Вся жизнедеятельность человека с момента его рождения связана с государством. Начиная с акта о рождении, получения образования, трудоустройства, налогов, актов гражданского состояния и др. Справедливое регулирование данных отношений и соблюдение законности прямо влияет на развитие государства.

Правильное действие административной юстиции даст толчок к правильной работе системы издержек и противовесов власти, улучшению качества оказания государственных услуг и работы государственных органов, выявлять проблемы нормативных правовых актов (на примере жилищных вопросов, трудовых споров).

За то время существования административная юстиция показала неплохие результаты. Вместе с тем имеется проблема возвратов, причиной которой могут быть разные обстоятельства. Законодатель не всегда может рассматривать все возможные исходы толкования норм. Должны быть основные принципы справедливого применения

норм. Предполагается, что определение критерий публично-правового спора позволят снизить количество возвратов и решить больше насущных проблем граждан во многих отраслях. Чрезвычайное положение, возникшее в г. Экибастуз, показало, какие же могут быть ужасающими последствия, когда администрация закрывает глаза либо относится халатно к системным проблемам.

Нахождение баланса между публичными и частными интересами позволят решить задачи «Слышащего государства». Судебная система должна действовать как самостоятельная и независимая ветвь власти, контролируя исполнительные органы и соблюдая законность исполнения нормативных правовых актов, регулирующие важнейшие общественные отношения, защищать интересы и права граждан.

Предполагается, что при правильном применении Кодекса роль и репутация судов будут расти только в положительном русле перед гражданами.

Список литературы:

1. Верховный Суд Республики Казахстан. (2022). «Итоги года. Анализ отправления правосудия судами республики по административным делам за 12 месяцев». Дата обращения 16.11.2022 <https://sud.gov.kz/rus/content/appk-v-deystvii>

2. Сборник конференции «Административная юстиция: зарубежный опыт и перспективы реформирования в РК» Астана / Под общ. ред. д.ю.н. Ж.Д. Бусурманова, 2012. - 150 с.

3. Л. Хван «Административная юстиция в странах Центральной Азии: проблемы имплементации, системности и доктринальной обоснованности»// Журнал «Юрист» №10, 2011 г. с. 56

4. Верховный Суд Республики Казахстан. (2022). «Выдержки из выступления Асанова Ж.К. на встрече с депутатами Мажилиса Парламента» Дата обращения 13.04.2022 <https://sud.gov.kz/rus/content/vystupleniya-pisma-intervyu>

5. Верховный Суд Республики Казахстан. (2022). «Обзор судебной практики по налоговым вопросам» Дата обращения 25.11.2022 <https://sud.gov.kz/rus/content/obzory-sudebnoy-praktiki>

6. Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 25

7. Горшунов Д. Н. Нормы частного права и их реализация: автореф. дис. канд. юрид. наук / Д. Н. Горшунов. – Казань, 2003. – 23 с.

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА (ОМБУДСМЕНА) В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Исабекова В.С., докторант PhD юридического факультета КарУ им. Е.А. Букетова

Сегодня Республика Казахстан взяла курс на политическую модернизацию страны, обозначены стратегические цели и задачи дальнейшего развития и реформирования всех сфер государственной и общественной жизни. основополагающим шагом на пути обновления явилась конституционная реформа основного закона государства в 2022 году, вселившая надежду на перемены всей системы власти. Конституционная реформа, прежде всего была направлена на преобразования и совершенствование всех демократических институтов. Изменения коснулись почти всех отраслей развития государственности: института избирательного права, выборных процессов, обновление правозащитных механизмов, реформирование судебной власти и т.д. В настоящее время происходит трансформация сознания личности, народа и государства в целом, путем преодоления