

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

ГРНТИ 10.17.35

УДК 342.951

DOI: 10.54649/2077-9860-2025-1-20-31

Л.Т. Жанузақова¹

**¹д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник,
Каспийский общественный университет,
Университет «Туран»,
Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан
Республика Казахстан, г. Алматы
ORCID: 0009-0005-0750-2614
E-mail: zhanleila@mail.ru**

ПОНЯТИЕ И СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Аннотация

В статье рассматривается правовое содержание административных процедур и их определение в Кодексе об административных процедурах и процессах Республики Казахстан. Автор обращает внимание на недостаточность существующего законодательного определения, требующего уточнения понятий «административный орган», «должностное лицо», «административное дело» и других связанных категорий. Особое внимание уделяется проблеме ограничений при подаче петиций граждан, в частности невозможности их использования для вопросов назначения и освобождения от должности. Анализируются недостатки правового регулирования общественных слушаний, в том числе их формальный характер и зависимость от подзаконных актов.

Делается вывод о необходимости совершенствования законодательства и закрепления порядка проведения общественных слушаний на уровне закона.

Ключевые слова: административная процедура, административный орган, должностное лицо, административное дело, петиция, общественные слушания, законодательство, правоприменительная практика, Кодекс об административных процедурах и процессах, упрощенная административная процедура

Введение

Конституция Республики Казахстан, провозгласив в статье 1 высшей ценностью государства человека, его жизнь, права и свободы, тем самым признала приоритет прав человека над интересами государства. Этот конституционный принцип также нашел отражение в статье 12 Конституции, установившей, что права и свободы человека «определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов».¹

Данные конституционные положения должны служить ориентиром для всех государственных органов при осуществлении их деятельности, направленной на реализацию прав и свобод человека и гражданина.

В 2020 году в Казахстане был принят Административный процедурно-процессуальный кодекс, который регулирует деятельность по осуществлению административных процедур и административного судопроизводства.

Административная процедура определяется в Кодексе как «деятельность административного органа, должностного лица по рассмотрению административного дела, принятию и исполнению по нему решения, совер-

¹ Конституция Республики Казахстан Принята 30 августа 1995 года на республиканском референдуме. С изменениями и дополнениями. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_/links (дата обращения 05.01.2025.).

шаемая на основании обращения или по собственной инициативе, а также деятельность, осуществляемая в порядке упрощенной административной процедуры.¹

На наш взгляд, это не очень удачное определение, т.к. требует рассмотрения других понятий, закрепленных в АППК: «административный орган», «должностное лицо», «административное дело», «обращение», «упрощенная административная процедура». Поэтому без их расшифровки непонятно, что же из себя собственно представляет административная процедура.

АППК предусматривает также внутренние административные процедуры, подразумеваемая под ними внутриорганизационную деятельность государственных органов, т.е. в этих нормах регулируются отношения внутри самой системы государственного аппарата.

Нас же интересуют внешние административные процедуры, в которых реализуются права и свободы конкретных физических и юридических лиц через деятельность соответствующих административных органов.

Методы и материалы.

В работе использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и системный методы анализа нормативных правовых актов Республики Казахстан и научных источников. Материалы исследования составляют нормы действующего законодательства Республики Казахстан, регулирующие порядок осуществления административных процедур и административного судопроизводства, правовой статус государственных органов, органов местного самоуправления, государственных юридических лиц и иных организаций. В качестве эмпирической базы использованы положения, касающиеся реализации политических и социально-экономических прав граждан, в том числе связанных с рассмотрением обращений и петиций, предоставлением государственных услуг, а также практика применения норм АППК в части проведения упрощенных административных процедур и рассмотрения общественных слушаний. Проведен также анализ доктринальных источников по теории публичного права и административного процесса, посвященные проблемам разграничения публично-правовых и частноправовых отношений, пределам административного усмотрения и субъектному составу административных процедур.

Результаты и обсуждение.

К административным органам АППК относят государственные органы, органы местного

самоуправления, государственные юридические лица, иные организации. Какие их указанных субъектов являются административными органами? Только те, которые могут принимать административные акты или совершать административные действия (бездействие).

Опять необходимо обращаться к смежным понятиям.

Административный акт законодательно закрепляется как «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».

Здесь надо выделить два ключевых момента: 1) это решение, принимаемое в публично-правовых отношениях; 2) оно направлено на реализацию прав и обязанностей конкретного лица или круга лиц.

Административное действие (бездействие) – действие (бездействие) административного органа, должностного лица в публично-правовых отношениях, не являющееся административным актом.

Как видим, во втором случае не указана цель административного действия (бездействия). Между тем, оно также направлено на реализацию прав и обязанностей физических и юридических лиц.

В этой связи предлагается изложить редакцию подпункта 5) статьи 4 АППК следующим образом:

«5) административное действие (бездействие) – действие (бездействие) административного органа, должностного лица в публично-правовых отношениях, **направленное на реализацию установленных законами Республики Казахстан прав и обязанностей определенного лица или индивидуально определенного круга лиц**, не являющееся административным актом.

В отличие от административного акта, который завершает процесс рассмотрения административного дела, административное действие (бездействие) носит промежуточный характер, но его цель – та же, что и у административного акта.

В теории права понятие «публично-правовое отношение» принято рассматривать как правовую связь между органом публичной власти и иным субъектом права, направленной на реализацию публичного интереса коллектива людей (государства, части его территории, организации) [1, с.98; 4]. При этом стороны такого отношения находятся в неравном отношении: одну из сторон всегда представляет государство в лице своих органов

¹ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения 05.01.2025.).

или иные субъекты, наделенные от его имени полномочиями по принятию императивных решений, обязательных для другой стороны. Через них воплощаются нормы публичного права, «реализуется публичная власть, обеспечиваются публичный правовой порядок и функционирует государственность» [2].

Данный содержательный аспект публично-правовых отношений в большей степени касается правоотношений, возникающих между самими государственными органами. Однако публично-правовые отношения, возникающие при рассмотрении административных дел, связаны с реализацией прав и обязанностей конкретных лиц.

В этом плане справедливо мнение о том, что в ряде публично-правовых отношений «субъективное право выступает в виде обеспеченной правом (законом) возможности собственного поведения, свободы осуществлять своё право». Например, при реализации политических прав (избирательных, свободы мирных собраний) требования граждан выступают в «надлежащем обеспечении государством правопорядка» [3, с.371-372, 376-378].

В соответствии со статьей 5 АППК РК задачами административных процедур являются:

полная реализация публичных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц;

достижение баланса частных и общественных интересов в публично-правовых отношениях;

обеспечение эффективного и прозрачного государственного управления, в том числе посредством участия лиц в принятии управленческих решений и др.¹

Обратим внимание на первую задачу. Речь идет о реализации публичных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц. Термин «публичные права» восходит к понятию «публичное право», имеет те же этимологические корни, т.е. подразумевает права, связанные с участием граждан в управлении обществом и государством. Ориентация идет на общественные интересы в целом.

Следует сказать, что ни в Конституции Республики Казахстан, ни в конституционных законах, ни в большинстве обычных законов термин «публичные права, свободы и интересы физических и юридических лиц» не используется. Да и в юридической литературе он практически не употребляется.

По смыслу и в контексте действующего законодательства более правильно было бы говорить о политических правах и свободах», ко-

торые представляют собой правовые возможности участия человека в политической жизни общества и в управлении делами государства и которые реализуются как раз в публично-правовой сфере. Это такие права, как свобода слова, право на информацию и свободный доступ к ней, свобода объединений, свобода мирных собраний, избирательные права и право участия в референдуме, право на равный доступ к государственной службе и другие. При их реализации граждане вступают в публично-правовые отношения, где одной из сторон является государство.

Например, чтобы реализовать право на мирные собрания, организаторы должны заблаговременно обратиться в местный исполнительный орган с соответствующим уведомлением. Последний должен согласовать акцию или отказать в ее проведении путем издания административного акта. Впрочем, согласование может произойти путем молчаливого согласия на проведение мирного собрания, т.е. бездействия. В этом случае ответ не дается.

Еще один пример реализации политического права - свобода объединений. Чтобы создать политическую партию учредители должны подать ряд документов в регистрирующий орган (Министерство юстиции), который, в свою очередь, должен совершить ряд предварительных административных действий (проверить документы и выдать уведомление об их принятии). После этого проводится учредительный съезд, на котором принимаются устав и программа партии, создаются ее руководящие органы, а затем собирается необходимое количество подписей граждан о вступлении в партию, образуются ее территориальные подразделения. И только при наличии полного пакета документов и выполнении других условий, предусмотренных Законом «О политических партиях» Министерство юстиции осуществляет государственную регистрацию политической партии путем издания соответствующего решений (административного акта).

В данной статье нет цели оспаривать конституционность тех или иных административных процедур, связанных с реализацией указанных конституционных свобод. Они рассматривались в других научных трудах автора [4-6]. Главное, что хотелось бы подчеркнуть, это то, что осуществление политических прав осуществляется, главным образом, в публично-правовой сфере, т.е. в отношениях, где противоположную сторону представляет государство в лице своего административного органа, решения которого носят императивный характер.

¹ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K20000000350> (дата обращения 05.01.2025.).

С другой стороны, при совершении подобных административных процедур обеспечивается реализация их второй задачи - происходит достижение баланса частных и общественных интересов в публично-правовых отношениях. Конечно, такой баланс достигается обычно при издании благоприятного административного акта, т.е. реализующего право участника административной процедуры или прекращающего возложенную на него обязанность, а также иным образом улучшающего его положение,¹ либо издания акта, содержащего компромисс между сторонами. Например, изменение места или времени проведения митинга.

Административный акт направлен на реализацию установленных законами прав и обязанностей определенного лица или индивидуально определенного круга лиц. Речь не идет только о публичных (политических) правах, а о любых правах, закрепленных в Конституции и других законах. Это могут быть и личные (гражданские), и социально-экономические, и культурные права и свободы.

Например, малообеспеченная семья, гражданин обращаются в местный исполнительный орган об оказании адресной социальной помощи, о назначении жилищного пособия и т.д. Решение, издаваемое акиматом по этим вопросам, и будет административным актом.

Другими словами, реализация подобных социально-экономических или любых других прав происходит в публичной плоскости, т.к. требует взаимодействия с государством.

В этой связи представляется не совсем точной редакция второго абзаца пункта 1 статьи 5 АППК. Предлагается изложить ее следующим образом:

«полная реализация установленных в Конституции и законах Республики Казахстан прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в публично-правовых отношениях».

Публично-правовые отношения, связанные с рассмотрением административных дел, не могут возникнуть между двумя физическими лицами или двумя негосударственными юридическими лицами. Одной из сторон всегда является административный орган.

При этом одной из особенностей, присущих административным органам в отношениях с физическими и юридическими лицами, является право административного усмотрения [7, с.38].

Узбекские ученые полагают, что законодательство в большинстве случаев ограничива-

ется лишь определением сроков и общей последовательности действий уполномоченного органа, а ключевые вопросы администрирования остаются вне правового регулирования. Поэтому, - считают они, - административный орган волен решать эти вопросы по своему усмотрению [8, с.414].

В литературе отмечается, что встречаются случаи, когда в рамках права невозможно предвидеть все пределы административного усмотрения. Поэтому возникает необходимость применения должностным лицом или административным органом административного усмотрения. Важно при возникновении таких ситуаций действовать в соответствии с требованиями законодательства и не допускать фактов злоупотреблений своими должностными полномочиями [7, с.38].

Согласно АППК РК административное усмотрение - это «полномочие административного органа, должностного лица принимать в установленных законодательством Республики Казахстан целях и пределах одно из возможных решений на основании оценки их законности».²

Иными словами, административное усмотрение не является абсолютным: оно осуществляется только в тех целях, которые установлены законодательством, и только в пределах, также определенных законом. При этом закреплено еще одно мерило для выбора решения – оценка его соответствия закону.

Статья 11 АППК как раз посвящена пределам осуществления административного усмотрения. По сути, административному органу или должностному лицу вменяется обязанность при осуществлении административного усмотрения действовать в установленном законодательством пределах. Статья также указывает на необходимость его соответствия целям полномочия.

К сожалению, в правоприменительной практике не всегда эти границы усмотрения со стороны административного органа соблюдаются.

Центральное место в системе административных органов занимают государственные органы.

В АППК дается следующее определение государственного органа – «организация государственной власти, осуществляющая от имени государства на основании Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан функций по: изданию актов, определяющих общеобязательные правила поведения;

¹ Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения 05.01.2025.).

² Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения 05.01.2025.).

управлению и регулированию социально значимых общественных отношений; контролю за соблюдением установленных государством общеобязательных правил поведения.

Государственные органы, которые рассматривают административные дела, в основном, относятся к исполнительной власти. Однако среди них могут быть и органы представительной (законодательной) власти, и не входящие ни в какую из ветвей власти (избирательные комиссии).

Теперь о таком субъекте как орган местного самоуправления. На сегодня такими органами официально признаны маслихаты. Де факто они одновременно являются органами местного государственного управления, т.к. выполняют его функции. Местное государственное управление у нас не отделено от местного самоуправления. При акиматах в отдельных регионах также созданы территориальные советы (комитеты) местного самоуправления, которые действуют на общественных началах и властными полномочиями не обладают, т.е. не осуществляют административные процедуры. Лишены этого права собрания и сходы граждан - непосредственные формы местного самоуправления. Других органов местного самоуправления, обладающих полномочиями, в настоящее время не существует.

Что касается сельских и районных акимов, избранных прямым голосованием населения, то несмотря на такой порядок наделения полномочиями, они пока не получили статус должностных лиц местного самоуправления, а продолжают входить в единую систему органов исполнительной власти. Это выражается и в вертикальном порядке их освобождения от должности. Осуществлять административные процедуры акимы и другие должностные лица, а также структурные подразделения акиматов и акиматы как коллегиальные органы могут, но в данном случае они выступают в качестве государственных органов.

Очевидно, что все эти неувязки в законодательстве обусловлены отсутствием реальной системы местного самоуправления в Казахстане. В течение почти двадцати лет неоднократно предпринимались попытки принять закон о местном самоуправлении. В рамках двух концепций об МСУ было разработано чуть ли не десяток законопроектов по этому вопросу, но все они были безуспешными. А неуспешность этих попыток вызвана тем, что государство, внедряя отдельные элементы местного самоуправления (сельские бюджеты, выборность акимов, расширение прав маслихатов и пр.), стремится вписать местное самоуправление в местное государственное управление и более того – подчинить первое второму, не

давать органам местного самоуправления права принятия ключевых решений по местным вопросам, держать их под полным контролем государства. Ничего хорошего из этого не выходит.

Поэтому на сегодня утверждать, что органы местного самоуправления (кроме маслихатов, признанных в качестве таковых де юре, но не являющимися в качестве таковых де факто) осуществляют административные процедуры, это значит выдавать желаемое за действительное.

Понятие «должностное лицо» АППК формулирует в том же контексте, что и понятие «административный орган» как лицо, наделенное полномочиями, связанные с принятием административных актов, совершением административных действий (бездействия).

Следует отметить, что эта формулировка значительно отличается от определения должностного лица в уголовном и административно-деликтном законодательстве.

Так, согласно Уголовному кодексу Республики Казахстан «должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Республики Казахстан, других войсках и воинских формированиях Республики Казахстан» (пп.26) статьи 3).¹

Почти идентично понятие должностного лица сформулировано в примечании к статье 30 Кодекса об административных правонарушениях Республики Казахстан. Однако там есть и некоторые различия: уточняется, что указанные функции осуществляются «на момент совершения административного правонарушения», «в государственных учреждениях, субъектах квазигосударственного сектора, органах местного самоуправления».²

Обратим внимание на то, что к должностным лицам отнесены лица, осуществляющие соответствующие функции в государственных учреждениях либо субъектах квазигосударственного сектора. Использование термина «государственное учреждение» вместо понятия «государственный орган» отсылает нас к статье 105 Гражданского кодекса РК (общая часть), закрепляющей понятие и статус учреж-

¹ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226> (дата обращения 07.01.2025.).

² Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения 05.01.2025.).

дения и государственного учреждения, как организации, создаваемой «для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера».¹

Однако подход, избранный в АППК, представляется более правильным, т.к. не все государственные учреждения являются государственными органами, а только те, которые осуществляют управленческие функции.

Понятие «субъекты квазигосударственного сектора». расшифровано в Бюджетном кодексе РК. К ним отнесены «государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан» (подпункт 31) статьи 3).²

По сути, здесь речь идет только о государственных организациях, имеющих коммерческую составляющую. Однако административные процедуры могут осуществлять и некоммерческие государственные организации. Поэтому норма АППК, относящая к административным органам государственные юридические лица, также представляется более правильной. К тому же, это могут быть и частные юридические лица, наделенные полномочиями по производству административных дел.

Безусловно, не все должностные лица, которые привлекаются к уголовной или административной ответственности за совершение соответствующих правонарушений, перечень которых определен вышеназванными кодексами, являются субъектами административных процедур. Однако содержательная часть понятия «должностное лицо», указывающая на его функции, на наш взгляд, более точная, нежели более общая формулировка, предусмотренная в АППК. К тому же, правила юридической техники требует единого подхода к терминологии.

Необходимо также отметить, что аналогичное определение данного понятия закреплено в Законе РК «О государственной службе Республики Казахстан» (подпункт 8) статьи 1).³

¹ Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть) от 27 декабря 1994 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (дата обращения 07.01.2025.).

² Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_ (дата обращения 07.01.2025.).

³ Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения 06.01.2025.).

В этой связи можно было бы рекомендовать изменить редакцию подпункта 23) статьи 4 АППК РК на следующую:

«23) должностное лицо – лицо, **постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственном юридическом лице, а также иных организациях**, которое в соответствии с законами Республики Казахстан наделено полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия)».

Наряду с рассмотренными субъектами, полномочия совершения административных процедур принадлежат государственным юридическим лицам и иным организациям. Понятие, статус и виды юридических лиц, в том числе государственных, закреплены Гражданским кодексом Республики Казахстан (Общая часть, параграф 2 главы 2).⁴

Примером государственного юридического лица, имеющего полномочия по рассмотрению административных дел, направленных на реализацию прав и обязанностей индивидуально определенных лиц, является государственная корпорация «Правительство для граждан», статус и полномочия которой закреплены Законом РК «О государственных услугах». Это «юридическое лицо, созданное по решению Правительства Республики Казахстан для оказания государственных услуг в соответствии с законодательством Республики Казахстан, организации работы по приему заявлений на оказание государственных услуг и выдаче их результатов услугополучателю по принципу «одного окна», обеспечения оказания государственных услуг в электронной форме» (подпункт 1) статьи 1).⁵

Если все организации, что имеют отношение в организационно-правовой форме к государству, так или иначе, осуществляют публичные функции, то далеко не все «иные организации» могут быть отнесены к административным органам. Здесь как раз важно подчеркнуть, что они должны иметь право на издание административных актов или на совершение административных действий (бездействие) в публично-правовых отношениях.

В печати в качестве таковой приводится палата оценщиков, которая является само-

⁴ Гражданский кодекс Республики Казахстан (общая часть) от 27 декабря 1994 года. URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (дата обращения 07.01.2025.).

⁵ Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года «О государственных услугах». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088> (дата обращения 06.01.2025.).

регулируемой организацией, основанной на обязательном членстве, объединяющей на условиях членства не менее трехсот оценщиков. Палата вправе выдавать свидетельство о присвоении квалификации «оценщик». Это, по сути, является административным актом, который обжалуется по правилам АППК [9].

Понятие «административная процедура» также содержит в себе упоминание о том, что эта деятельность по рассмотрению административного дела. В АППК РК оно сформулировано, как «материалы, фиксирующие ход и результаты осуществления административной процедуры и (или) рассмотрение публично-правового спора в суде».

Однако до суда дело может и не дойти в случае издания благоприятного административного акта либо не обжалования участником административной процедуры обременяющего административного акта - акта, отказывающего в реализации, ограничивающего, прекращающего право участника административной процедуры или возлагающего на него обязанность, а также иным образом ухудшающего его положение. Нежелание обжаловать в судебном порядке обременяющий административный акт может быть обусловлено законностью оснований его издания и отсутствием судебных перспектив на его пересмотр.

Участниками административных процедур, представляющими противоположную сторону, являются физические и юридические лица. При этом закон не закрепляет, что это могут быть только граждане Республики Казахстан или только казахстанские юридические лица. Участниками административных процедур, наряду с ними, могут быть и иностранные граждане, и лица без гражданства, и иностранные юридические лица.

Но, безусловно, что в некоторых процедурах могут принимать участие только граждане Казахстана. Например, в случае создания политической партии, проведении мирного собрания, регистрации в качестве кандидата на выборную должность.

Главное для всех субъектов административных процедур – обладание административной правоспособностью (способностью иметь права и обязанности в административной процедуре) и дееспособностью (способностью своими собственными действиями осуществлять права и обязанности в административной процедуре). Это требование в равной мере признается за всеми административными органами, должностными лицами, а также физическими и юридическими лицами. В АППК оно изложено в статье 19.

Понятие и порядок приобретения правоспособности и дееспособности физических

лиц определены статьями 13 и 17, юридических лиц – статьей 35 Гражданского кодекса РК.

Участниками административной процедуры признаются заявитель и заинтересованное лицо. Им посвящены статьи 21-23 АППК.

Заявителем является «лицо, подавшее обращение в административный орган, должностному лицу для осуществления административной процедуры, а также лицо, в отношении которого принимается административный акт, совершается административное действие (бездействие) (адресат административного акта)».

Именно заявитель, как правило, возбуждает административную процедуру, поскольку направляет свое обращение в административный орган или к должностному лицу. В то же время она может начаться и без направления обращения от конкретного лица или ряда лиц.

Понятие «обращение» в АППК сформулировано как «направленные в административный орган или должностному лицу в письменной (бумажной и (или) электронной) или устной форме, а также в форме видеоконференцсвязи, заявление или жалоба».

Заявление – это форма обращения, «содержащая ходатайство участника административной процедуры о содействии в реализации его прав, свобод и законных интересов или прав, свобод и законных интересов других лиц».

Жалоба – это форма обращения, «содержащая требование участника административной процедуры о восстановлении или защите прав, свобод или законных интересов его или других лиц, которые были нарушены административным актом, административным действием (бездействием)».

Заявление является одним из оснований для возбуждения или прекращения административной процедуры, а жалоба – один из способов защиты нарушенных прав, свобод или законных интересов физических и юридических лиц.

Согласно статье 22 АППК обращение в административный орган, к должностному лицу может быть подано одним или несколькими лицами (коллективное обращение). Если административная процедура возбуждена путем подачи обращения, то заинтересованные лица вправе вступить в уже начатую административную процедуру. В этом случае не требуется возбуждение отдельной административной процедуры по обращению каждого из указанных лиц.

Заинтересованное лицо = это «лицо, чьи права, свободы или законные интересы затронуты или могут быть затронуты администра-

тивным актом, административным действием (бездействием)». Он обладает теми же правами, что и заявитель, кроме права прекратить административную процедуру, которая была возбуждена по обращению заявителя.

В отличие от АППК ранее действовавший Закон РК от 12 января 2007 года «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» к обращениям относил не только жалобу и заявление, но и предложение, запрос и отклик.¹

В АППК эти понятия также содержатся и даже дополнены.

В частности, запрос – это «просьба участника административной процедуры о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера».

Предложение – это «рекомендация участника административной процедуры по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества».

Отклик – это «выражение участником административной процедуры своего отношения к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера».

Сообщение – «уведомление участником административной процедуры о нарушении законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц со стопроцентным участием государства и их должностных лиц».

Исходя из смысла, вкладываемого в эти понятия, можно резюмировать, что, по сути, предложение, отклик, запрос и сообщение тоже являются видами обращений в административный орган. Однако их исключение из понятия «обращения» в данном случае обусловлено тем, что они не являются основанием для возбуждения административной процедуры.

Их содержательное наполнение показывает, что они помогают участнику административной процедуры полнее реализовать и защитить свои права, выразить свою позицию в ходе осуществления административной процедуры или по ее окончании, являются формой реализации некоторых политических прав и свобод, закрепленных в Конституции

(свободы слова, права обращения в государственные органы и органы местного самоуправления), а также формой участия граждан в управлении делами государства.

Ведь сами государственные органы при принятии тех или иных решений должны учитывать общественное мнение, ориентироваться на нужды и потребности граждан. Именно поэтому сегодня проекты многих законов и подзаконных нормативных правовых актов размещаются на портале «Открытые НПА» для внесения предложений, наиболее значимые законопроекты, как, например, вносящие изменения и дополнения в Конституцию, выносятся на всенародное обсуждение.

Рассмотрение сообщений, предложений, откликов и запросов осуществляется в порядке упрощенной административной процедуры (статьи 87-89 АППК). По итогам их рассмотрения выносятся одно из следующих решений о: 1) предоставлении ответа, в том числе информации, по существу сообщения, предложения, отклика, запроса; 2) принятии к сведению; 3) прекращении упрощенной административной процедуры.

Решения, принимаемые в результате упрощенной административной процедуры, не влекут за собой никаких юридических последствий для лица, направившего предложение, запрос, отклик или сообщение.

Особое место среди них занимают петиции. Петиция – это «коллективные сообщение, отклик или предложение, направленные в государственный орган, местный представительный и исполнительный орган в форме электронного документа». Порядок подачи и рассмотрения петиций, установлен главой 12-1 АППК.

Институт петиций был инициирован Президентом в рамках концепции «слушающего государства».

Согласно АППК, петиция подается заявителем посредством интернет-ресурса, определяемого уполномоченным органом в сфере взаимодействия государства и гражданского общества, либо в виде письменного заявления по форме, утвержденной уполномоченным органом в сфере взаимодействия государства и гражданского общества, для размещения на интернет-ресурсе.

Иными словами, петиция может размещаться только на специально созданным государством для этого интернет-ресурсе. Соответственно, присоединяться к ней можно только здесь же. Подача петиций на других платформах запрещена, что, на наш взгляд, уже ограничивает конституционное право граждан на обращение. Ведь на своем сайте госорган может вводить дополнительные про-

¹ Закон РК от 12 января 2007 года «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (утр. силу). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221_ (дата обращения 06.01.2025.).

цедуры, усложняющие возможность их подачи и подписания. В частности, экспертами отмечались усложненный порядок подписания петиций и невозможность их подписания через смартфон.

Например, петиция о криминализации бытового насилия была инициирована гражданами и размещена на созданной известным казахстанским экономистом платформе еще до разработки специального интернет-ресурса. Она быстро набрала необходимое количество голосов для ее рассмотрения. Однако уполномоченный орган по взаимодействию государства и гражданского общества поторопился объявить эту петицию незаконной, ибо она была размещена на общественном ресурсе. Только вмешательство Президента помешало ее отклонить.

Ст.90-1 АППК РК устанавливает, какие вопросы не могут быть предметом петиции. К ним отнесены вопросы, которые нельзя ставить на республиканский референдум или вообще менять в Конституции (например, которые могут повлечь за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина; касаются изменения статуса Казахстана как независимого государства, унитарности и территориальной целостности Республики, формы ее правления, основополагающих принципов деятельности, однократного избрания Президента и срока его полномочий, относящихся к компетенции правоохранительных органов и пр.).

Ограничения по предмету петиций понятны. Многие из них требуют большей информированности и компетентности, относятся к государственным секретам и т.д. Но некоторые из них вызывают вопросы.

Почему не могут быть предметом петиции вопросы назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящиеся к ведению Президента, Палат Парламента и Правительства?

Речь не идет о посягательстве на компетенцию указанных органов. Они окончательно будут решать вопрос о наделении полномочиями того или иного должностного лица или прекращении его деятельности. Но почему общество через активных граждан не может выразить и довести свое мнение до соответствующих органов. Подача петиции об освобождении лица - это своеобразный вотум недоверия гражданам данному чиновнику.

То же самое касается вопросов изменения компетенции, полномочий, функций и задач государственных органов. Статус, задачи, функции и полномочия государственных органов регулируются законами и принятыми на их основе подзаконными актами. На сегодня мы видим чрезмерное разрастание государ-

ственного аппарата, создание новых и реорганизацию старых государственных органов, увеличение численности государственных служащих, неоправданное наделение их дополнительными функциями, дублирование полномочий, неэффективное использование бюджетных средств и другие нежелательные тенденции. Все это негативно сказывается на состоянии экономики и социальной сферы, уровне жизни граждан. А ведь в среде гражданского общества немало квалифицированных специалистов, которые могли бы доносить свое экспертное видение решения по этим проблемам.

Для размещения петиции на интернет-ресурсе необходимо присоединение к ней не менее 50 граждан в течение 10 рабочих дней в электронной форме и в течение 20 рабочих дней в письменном виде. Присоединение к петиции осуществляется посредством ЭЦП.

Поддержанной считается петиция, которая получила не менее 50 тыс. голосов граждан РК в ее поддержку по вопросам, относящимся к компетенции Правительства. Для рассмотрения петиций по вопросам, отнесенным к компетенции местных представительных и исполнительных органов, установлен минимальный процент от численности населения соответствующих административно-территориальных единиц.

По результатам рассмотрения петиции первым руководителем госоргана принимается одно из следующих решений: 1) о полном или частичном удовлетворении петиции; 2) об отказе в удовлетворении петиции.

При этом АППК требует, чтобы решение, принятое по результатам рассмотрения петиции, должно быть по содержанию обоснованным и мотивированным на государственном языке или языке петиции со ссылкой на законодательство РК, содержать конкретные факты, опровергающие или подтверждающие доводы заявителя или его представителя и граждан РК, присоединившихся к петиции, с разъяснением их права на обжалование принятого решения.

Практика действия данного института показала, что граждане весьма активно стали пользоваться данным правом. Особый резонанс вызвали две петиции: об отмене или сокращении утильсбора и о возврате прежних часовых поясов, получившие огромную поддержку населения. Заявители по этим вопросам подготовили компетентные экспертные заключения и расчеты. Однако в ходе рассмотрения этих петиций их права неоднократно нарушались, сами петиции были отклонены, но с нарушением требований ст.90-6 АППК об обоснованности мотивированности вынесен-

ных решений, указании конкретных фактов, опровергающих доводы заявителей.

Общественные слушания по этим вопросам были проведены скорее формально, без должной гласности и предварительным уведомлением общественности, с заведомым преобладанием лиц, представляющих государственный сектор. Во многом этому способствовали недостатки действующего законодательства и сложившаяся правоприменительная практика. Сам порядок проведения общественных слушаний регулируется не законом, а подзаконным актом - Правилами проведения общественных слушаний, утвержденными приказом Министра экологии, геологии и природных ресурсов РК от 3 августа 2021 г. № 286.¹ Данный акт, во-первых, регулирует проведение общественных слушаний только по вопросам охраны окружающей среды; во-вторых, содержит неопределенные формулировки типа заинтересованной общественности», что позволяет государственному органу, проводящему общественные слушания, самому решать, кто и как из общественности заинтересован; в-третьих, не предусматривает особенности их проведения в случае подачи петиций.

Заключение.

Таким образом, в заключении отметим, что редакцию второго абзаца пункта 1 статьи 5

АППК целесообразно изложить следующим образом: «полная реализация **установленных в Конституции и законах Республики Казахстан** прав, свобод и интересов физических и юридических лиц **в публично-правовых отношениях**»; а редакцию подпункта 23) статьи 4 АППК РК изложить как: «23) должностное лицо – лицо, **постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственном юридических лицах, а также иных организациях**, которое в соответствии с законами Республики Казахстан наделено полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия)».

Также очевидно, что порядок рассмотрения общественных слушаний должен касаться не только вопросов охраны природы, но и других сфер общественной жизни, и, конечно, должен быть закреплен законом.

Если мы стремимся к «справедливому» государству, то оно, наконец, должно услышать своих граждан.

¹ Приказ Министра экологии, геологии и природных ресурсов РК от 3 августа 2021 г. № 286 «Об утверждении Правила проведения общественных слушаний». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100023901/history> (дата обращения 06.01.2025.).

Список литературы:

1. Кравченко О.А. К вопросу о классификации частных и публично-правовых отношений // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. - № 2. С.97-98
2. Ким Ю.В. Публично-правовые отношения // <https://bigenc.ru/c/publicjno-pravovye-otnosheniia-d73a460>
3. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д. ю. и., проф. В.С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2004. — 832 с.
4. Жанузакова Л.Т. О соответствии Закона Республики Казахстан о мирных собраниях нормам и принципам международного права // Мат МНПК «Новый Справедливый Казахстан: верховенство права, политическая модернизация и социально-экономические реформы» -Алматы :ЕЮА, 2023. — С.148-157
5. Жанузакова Л.Т. , Амиров Н.К., Ильясова Б. Административно-правовой статус политических партий в Республике Казахстан: состояние и проблемы // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. — 2024. - № 2. — С.63-73
6. Жанузакова Л.Т. Правовые основы участия гражданского общества в управлении делами государства // Возрождение Казахской государственности: историко-правовой анализ: сборник материалов Республиканской конференции, посвященной 90-летию КазНУ им.аль-Фараби. — Алматы: Қазақ университеті, 2024. — С. 54-59
7. Субъекты административно-процессуальных правоотношений: проблемы правовой регламентации. Монография / Под общей редакцией Сарпекова Р.К. — Нур-Султан: РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан», 2020. - 337 с.
8. Хамедов И.А., Хван Л.Б., Цай И.М. Административное право Республики Узбекистан. Общая часть: учебник для вузов; Ун-т мировой экономики и дипломатии, Ташкентский гос. юридический ин-т. - Ташкент : Konsauditinform-Nashr, 2012. - 591 с.
9. Абдуллаев Р.Р., Омарова Б.А., Арубегим Е. Понятие «Административный орган» по АППК // <https://azizovpartners.kz/ru/2021/08/13/>

References:

1. Kravchenko O.A. K voprosu o klassifikatsii chastnykh i publichno-pravovykh otnosheniy //Probel'y v rossiyskom zakonodatel'stve. – 2008. - № 2. S.97-98
2. Kim Yu.V. Publichno-pravovye otnosheniya // [https://bigenc.ru/c/publichno-pravovye-otnosheniia-d73a460](https://bigenc.ru/c/publicjno-pravovye-otnosheniia-d73a460)
3. Problemy obshchey teorii prava i gosudarstva: Uchebnik dlya vuzov / Pod obshch. red. akademika RAN, d. yu. i., prof. V.S. Nersesyantsa. — M.: Norma, 2004. — 832 s.
4. Zhanuzakova L.T. O sootvetstvii Zakona Respubliki Kazakhstan o mirnykh sobraniyakh normam i printsipam mezhdunarodnogo prava // Mat MNPK «Novy Spravedlivy Kazakhstan: verkhovenstvo prava, politicheskaya modernizatsiya i sotsialno-ekonomicheskiye reformy» -Almaty :EYuA, 2023. — S.148-157
5. Zhanuzakova L.T. , Amirov N.K., Ilyasova B. Administrativno-pravovoy status politicheskikh party v Respublike Kazakhstan: sostoyaniye i problemy // Vestnik Instituta zakonodatel'stva i pravovoy informatsii Respubliki Kazakhstan. — 2024. - № 2. — S.63-73
6. Zhanuzakova L.T. Pravovye osnovy uchastiya grazhdanskogo obshchestva v upravlenii delami gosudarstva // Vozrozhdeniye Kazakhskoy gosudarstvennosti: istoriko-pravovoy analiz»: sbornik materialov Respublikanskoy konferentsii, posvyashchennoy 90-letiyu KazNU im.al-Farabi. — Almaty: Қазақ universiteti, 2024. — S. 54-59
7. Subyekty administrativno-protseessualnykh pravootnosheniy: problemy pravovoy reglamentatsii. Monografiya / Pod obshchey redaktsiyey Sarpekova R.K. — Nur-Sultan: RGP na PKhV «Institut zakonodatel'stva i pravovoy informatsii Respubliki Kazakhstan», 2020. - 337 s.
8. Khamedov I.A., Khvan L.B., Tsay I.M. Administrativnoye pravo Respubliki Uzbekistan. Obshchaya chast: uchebnik dlya vuzov; Un-t mirovoy ekonomiki i diplomatii, Tashkentsky gos. yuridichesky in-t. - Tashkent : Konsauditinform-Nashr, 2012. - 591 s.
9. Abdullayev R.R., Omarova B.A., Arubegim Ye. Ponyatiye «Administrativny organ» po APPK // <https://azizovpartners.kz/ru/2021/08/13/>

Л.Т. Жанұзақова¹

¹з.ғ. д., профессор, бас ғылыми қызметкері,

Каспий қоғамдық университеті,

"Тұран" университеті,

Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты

Қазақстан Республикасы, Алматы қ.

ORCID: 0009-0005-0750-2614

E-mail: zhanleila@mail.ru

ӘКІМШІЛІК РӘСІМДЕРДІҢ ҰҒЫМЫ ЖӘНЕ СУБЪЕКТІЛЕРІ

Аңдатпа

Мақалада Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексінде бекітілген әкімшілік рәсімдердің құқықтық мазмұны мен анықтамасы қарастырылады. Автор қолданыстағы заңнамалық анықтаманың жеткіліксіздігін атап өтіп, «әкімшілік орган», «лауазымды тұлға», «әкімшілік іс» сияқты ұғымдардың нақтылану қажеттігін көрсетеді. Азаматтардың петиция беру мүмкіндіктерінің шектелуі, атап айтқанда, тағайындау және қызметтен босату мәселелеріне қатысты қолданылмауы талданады. Қоғамдық тыңдаулардың құқықтық реттелуіндегі кемшіліктер, оның ішінде олардың формалды сипаты мен заңнан төмен тұрған актілерге тәуелділігі қарастырылады. Қорытындысында заңнаманы жетілдіру және қоғамдық тыңдауларды өткізу тәртібін заң деңгейінде бекіту қажеттігі негізделеді.

Түйінді сөздер: әкімшілік рәсім, әкімшілік орган, лауазымды тұлға, әкімшілік іс, петиция, қоғамдық тыңдау, заңнама, құқық қолдану тәжірибесі, Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс, жеңілдетілген әкімшілік рәсім

L.T. Zhanuzakova¹

¹Doctor of Legal Sciences, Professor, Chief Researcher

Caspian Public University,

«Turan» University,

Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan

Republic of Kazakhstan, Almaty

ORCID: 0009-0005-0750-2614

E-mail: zhanleila@mail.ru

THE CONCEPT AND SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Annotation

The article examines the legal content of administrative procedures and their definition under the Code of Administrative Procedures and Processes of the Republic of Kazakhstan. The author emphasizes the insufficiency of the current legislative definition, which requires clarification of such concepts as "administrative body," "official," "administrative case," and other related categories. Special attention is paid to the issue of restrictions on citizens' petitions, particularly their inapplicability to matters of appointment and dismissal of public officials. The shortcomings of legal regulation of public hearings are analyzed, including their formal nature and dependence on subordinate regulations. It is concluded that legislation should be improved, and the procedure for conducting public hearings must be enshrined at the statutory level.

Keywords: administrative procedure, administrative body, official, administrative case, petition, public hearings, legislation, law enforcement practice, Code of Administrative Procedures and Processes, simplified administrative procedure