

*Центр исследования правовой политики*

**Обзор судебной практики по делам об оспаривании решений и действий  
(бездействий) органов государственной власти, местного самоуправления,  
должностных лиц и государственных служащих за период с 2008 по 1-е  
полугодие 2011 года<sup>1</sup>**

**Предисловие**

Провозглашение Конституцией Республики Казахстан приоритета прав, свобод и интересов человека и гражданина обязывает по-новому взглянуть на проблемы механизма защиты вышеназванных ценностей. Многообразие и сложность взаимодействия граждан и организаций с органами государственной власти зачастую приводит к такому явлению как правовой спор. Следуя основополагающим принципам и началам демократического общества, право одной стороны использовать власть и принимать решения должно быть сбалансировано правом другой стороны обжаловать решения и требовать их отмены, если они нарушают ее права и свободы.

В Республике Казахстан споры между гражданами и организациями, с одной стороны, и государственными органами и должностными лицами, с другой, регулируются главой 27 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее по тексту - ГПК РК) – Производство по делам об оспаривании решений и действий (либо бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих.

Возможность судебного контроля в сфере государственного управления лишней раз подчеркивает неизбежность существования конфликтов и споров между гражданами, организациями и государственными органами. Такие конфликты и споры еще долгое время будут присутствовать и в управленческой, и в судебной деятельности.

Одной из особенностей правоотношений в сфере государственного управления является то, что они изначально построены на началах неравенства сторон, где одна из сторон обладает властными полномочиями по отношению к другой стороне, которая вынуждена подчиняться властным требованиям.

Решения и действия, принимаемые властными органами и их должностными лицами, как и любые другие процессы, где присутствует человеческий фактор, не всегда правильны и могут содержать различные недочеты, ошибки, дефекты. Причины возникновения последних различны. Это и некомпетентность лица, принимающего решение, и злоупотребление полномочиями, пристрастность, наличие дискреционных полномочий, коррупция и т.д.

---

<sup>1</sup> Настоящий обзор подготовлен Центром исследования правовой политики при поддержке Центра ОБСЕ в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в обзоре, не отражают точку зрения Центра ОБСЕ в Астане.

Вместе с тем, во взаимоотношениях публичной власти с гражданами или их ассоциациями в условиях демократического общества требуется такая степень учета субъективных публичных прав и законных интересов физических лиц и организаций, при которой их значение если не уравнивается, то приближается к публичным интересам, выражаемым государством<sup>2</sup>.

В последние годы в научных кругах, в государственных органах, международных донорских организациях неоднократно поднимался и обсуждался вопрос о необходимости развития института административной юстиции – системы судебных органов, которые рассматривали бы дела, возбуждаемые по искам граждан, считающих, что действиями и решениями органов управления и государственных служащих нарушены их права и свободы, соответствующие процедуры рассмотрения публично-правовых споров.

В настоящее время вопросы, так или иначе связанные с административной юстицией, решаются в рамках ГПК, что еще совсем недавно не вызывало серьезных возражений. В условиях, когда презюмировалась правота государственных органов, когда считалось, что у граждан и государственных органов не может быть конфликтов, развитая система рассмотрения публично-правовых споров не была востребована.

В сегодняшних условиях очевидно, что глава 27 ГПК (которая больше других связана с вопросами административной юстиции) не отвечает современным требованиям. Многие ученые и практики вообще не согласны с тем, что споры, вытекающие из публично-правовых отношений, должны регулироваться ГПК РК. Это объясняется различными причинами, среди которых одной из основных является неравенство сторон. Гражданину противостоит государственный орган с огромными материальными, финансовыми, информационными возможностями. Таким образом, стороны изначально неравны в спорных правоотношениях, и распространять на них общие правила искового производства (производство по гл. 27 ГПК хоть и не является исковым, но ввиду отсутствия законодательно закрепленного особого порядка рассмотрения таких споров, осуществляется по общим правилам искового производства), положения о состязательности сторон неправильно. Такие споры, где тяжущиеся стороны изначально не равны в своих возможностях, должны рассматриваться отлично от споров процессуально равноправных сторон. К примеру, именно государственные органы и должностные лица должны самостоятельно доказывать законность обжалуемых действий и актов, т.е. бремя доказывания должно лежать на государстве в лице своих органов.

В связи с этим актуальность предлагаемого обзора очевидна. Не секрет, что нарушения прав граждан и законных интересов организаций не являются единичными с учетом многообразия отношений между государством и негосударственными субъектами, постоянных контактов с государственной администрацией. Институт обжалования действий государственных органов является важнейшим инструментом защиты таких прав и интересов. В силу этого он выполняет важнейшие политические и общественные функции.

Об этом свидетельствуют и программные государственные документы Казахстана. Так в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года», в контексте развития административно-процессуального права следует рассматривать вопрос об административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). То есть подлежит рассмотрению вопрос процессуального обособления и легитимации порядка разрешения конфликтов публично-правового характера.

---

<sup>2</sup> См. Лупарев Е.Б., Общая теория административно-правового спора. Издательство Воронежского государственного университета, 2003. С. 3.

Представленное исследование посвящено анализу проблем обжалования решений и действий (бездействий) органов власти. Оно касается целого ряда проблем в рамках существующего гражданского процесса, связанных с процедурой признания недействительными и не порождающими никаких последствий актов и действий (бездействий) органов власти.

В обзоре рассмотрены и проанализированы судебные акты различных судебных инстанций по делам об обжаловании решений и действий (бездействия) государственных органов, должностных лиц, государственных служащих в различных сферах деятельности, в том числе обжалование действий и решений налоговых органов, таможенных органов, органов юстиции, уполномоченных органов в сфере земельных отношений, миграции населения и других.

Авторами исследования представлена статистика по вынесению судами решений в пользу государственных органов, граждан и организаций, рассмотрены отдельные случаи неправомерности вынесения судами решений в пользу государственных органов.

Более того, в работе изучен вопрос о возможности реформирования порядка обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, а также проведен анализ и обоснование необходимости создания кардинально нового правового акта для урегулирования споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

При ознакомлении с обзором следует иметь в виду, что в силу огромного количества и разнообразия споров публично-правового характера, невозможно в рамках одного исследования охватить все проблемные вопросы административной юстиции. Выполненный обзор является своеобразным срезом судебной практики, который, тем не менее, позволяет увидеть имеющиеся проблемы и тенденции развития.

## **Основные проблемы рассмотрения дел по главе 27 ГПК РК**

Современная практика взаимоотношений граждан и организаций с органами государственной власти в процессе рассмотрения споров связана с множеством проблем и препятствий для граждан и организаций при обжаловании действий и решений государственных органов в суде.

Это вызвано многими факторами, но основным является неэффективное регулирование таких отношений гражданским процессуальным законодательством. Положения главы 27 ГПК РК недостаточно четко и полно регулируют спорные отношения с государственной администрацией, что отмечается учеными, практиками, представителями государственных органов.

Возможность создания административной юстиции вполне реальна, и, более того, на данном этапе развития общества и государства уже необходима. Необходимость передачи рассмотрения таких споров в специальные суды или специальным судьям вызвана ростом количества споров с государственной администрацией, загруженностью судей, сложностью споров, противоречивостью законодательства, наличием международно-правовых обязательств и т.д.

Основными проблемами главы 27 ГПК, а также смежных вопросов обжалования решений и действий государственных органов в настоящее время являются:

- 1) В качестве решений и действий (бездействий), которые могут быть обжалованы, указаны решения и действия общественных объединений и организаций. Но между общественными объединениями, частными организациями и гражданами не складываются отношения, основанные на власти и подчинении. Налицо советский подход двадцатилетней

давности, когда большинство организаций были государственными и даже их органы управления считались низовыми органами государственного управления.

2) Подсудность. В том случае, когда спорят между собой гражданин и государственный орган, дело рассматривается обычным судом. Когда по аналогичному вопросу судятся индивидуальный предприниматель, организация и государственный орган, дело рассматривается специализированным межрайонным экономическим судом, при этом публично-правовой спор приравнивается к обыкновенному хозяйственному спору, вытекающему из отношений, основанных на равенстве сторон.

3) Законодательство не прописывает процедуру или особенности рассмотрения публично-правовых споров. Предполагается, что оно осуществляется по правилам особого искового производства. Но такой процесс имеет свои особенности, выражающиеся, в частности, в процессуальной обязанности государственных органов доказать законность обжалуемых действий (бремя доказывания), более активной роли суда (принцип инквизиционного процесса), сокращенных сроках рассмотрения, учете мнения вышестоящего органа и др.

4) Срок для подачи заявления в суд составляет три месяца (со дня, когда стало известно о нарушении прав, свобод и охраняемых законом интересов). Однако за три месяца бывает невозможно пройти процедуру административного обжалования и реальной становится угроза пропуска срока для подачи заявления в суд.

5) В соответствии с действующим законодательством, предварительное обращение в вышестоящие органы и организации, к должностному лицу не является обязательным условием для предъявления иска в суд. Тем не менее, многие субъекты обращаются в вышестоящие органы. В итоге у гражданина или юридического лица оказывается несколько решений различных вышестоящих органов. Какое из них и в каком порядке оспаривается, законодательство Республики Казахстан не разъясняет, сосредоточивая внимание только на возможности оспаривания первоначального решения.

6) Участие прокурора. С одной стороны участие органов прокуратуры в судебном производстве вызвано необходимостью соблюдения режима законности, охраны и защиты прав и свобод граждан и организаций при рассмотрении дел в суде.

С другой стороны, участие органов прокуратуры в разрешении таких споров, зачастую, является не механизмом соблюдения прав и интересов граждан и организаций, а наоборот, вызывает лишнее давление на заявителя, так как сотрудники прокуратуры стремятся по большей части защищать интересы государства, а не заявителя. Более того, в соответствии с Законом Республики Казахстан «О прокуратуре» от 21 декабря 1995 г., за исключением случаев, когда прокурор сам не инициирует обращение в суд за защитой интересов граждан или юридических лиц, он выступает в качестве представителя государства в суде.

В конце концов, заявитель оказывается в ситуации, когда против его доводов о незаконности решения или действия (бездействия) государственного органа или должностного лица, выступают две стороны – представитель государственного органа и прокурор. Таким образом, участие прокурора в данном виде судопроизводства практически никак не способствует соблюдению законности, а влечет лишь лишнюю нагрузку на работников органов прокуратуры, ненужные бюджетные и кадровые затраты, а также дополнительное давление на суд при вынесении решения.

Выше указаны только некоторые проблемы правопонимания и правоприменения по главе 27 ГПК.

Одна из самых серьезных задач в плане создания административной юстиции, отвечающей современным требованиям, связана с институциональным оформлением этого института.

Следует отметить, что ценной является сама идея о специализированном подходе к организации судопроизводства, причем это касается не только административного судопроизводства, но и других видов, например налогового.

Время судей - широких специалистов во всех областях права прошло. Огромные потоки правовой информации, развитие науки и новых технологий, появление новых сфер правового регулирования обуславливает специализацию судей.

Судья, рассматривающий спор между гражданином и публичной властью, должен детально знать управленческое право, соответствующую управленческую практику, и законодательство в определенной сфере, так как на практике нередко встречаются очень сложные финансовые, налоговые, таможенные, антимонопольные и другие споры, решение которых требует специальных углубленных знаний.

Еще одна проблема, на которую следует обратить внимание, это позиция самого суда в процессе обжалования решений и действий государственного органа. Эта позиция должна быть активной, так как поиск актов, управленческих решений и выяснение обстоятельств совершения государственными органами и их служащими действий, нарушающих права и свободы граждан, дадут результаты только в том случае, если они будут осуществляться при активном содействии суда – независимого государственного органа, с соответствующими полномочиями. Гражданин не обязан доказывать неправомерность действий и решений органов управления, этим будет заниматься государственный орган, а способствовать этому должен административный суд.

Вне суда граждане как правило лишены возможности дискутировать с государственными органами по поводу того или иного решения. Административный суд стал бы помощником граждан в споре с «властвующей» стороной в административном процессе. Такое специализированное правосудие обеспечит признание и соблюдение прав и свобод граждан, повысит ответственность публичной власти за свои действия и решения.

Невнимание к указанным выше вопросам способствует ущемлению прав и интересов граждан и организаций, коррупционным проявлениям и, соответственно, неэффективности деятельности и государственной администрации, и судебной системы.

Одна из тенденций рассмотрения дел об оспаривании решений органов государственной власти выражается в том, что зачастую поданное гражданином или организацией заявление не доходит до стадии рассмотрения дела по существу, а возвращается, или производство по делу прекращается по ряду оснований. На основании статистических данных можно увидеть, в каком количестве подаются заявления об оспаривании решений государственных органов и должностных лиц, сколько из них рассматривается по существу и сколько выносятся решений в пользу заявителя.

Ниже приведены статистические данные за период 2008 – 1 полугодие 2011 годов, позволяющие обрисовать наиболее полную картину о разрешении и рассмотрении споров с государственной администрацией в Казахстане.

**Сведения<sup>3</sup> по делам об оспаривании решений органов государственной власти, должностных лиц за 2008-2010 годы и 6 месяцев 2011 года**

Наименование	По делам об оспаривании решений органов государственной власти, должностных лиц				
	2008 г.	2009 г.	2010г.	6 м. 2011 г.	
Всего находящихся в производстве судов гражданских дел	11697	11329	12108	6644	
Рассмотрено с вынесением решения (определения)	6624	6185	6437	3246	
В том числе	с удовлетворением иска	4056	3359	3332	1602
	с отказом в иске	2344	1660	2913	1586
	Заочно	224	166	192	57
В сроки, свыше установленных ГПК	2	4	1	0	

**Апелляционная инстанция**

Наименование	По делам об оспаривании решений органов государственной власти, должностных лиц			
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	6 мес. 2011 г.
Количество дел, опротестованных прокурорами	141	92	61	
Решения по гражданским делам, отмененные апелляционной инстанцией	247	196	160	113
Решения по гражданским делам, оставленные без изменений апелляционной инстанцией	2235	2210	2473	
Решения по гражданским делам, измененные апелляционной инстанцией	273	212	256	
Гражданские дела, рассмотренные апелляционной инстанцией в сроки, свыше установленных ГПК	3			

<sup>3</sup> Сведения предоставлены Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан на основе отчетов № 7 «О работе судов апелляционной инстанции по рассмотрению гражданских дел», № 9 «О работе судов по рассмотрению гражданских дел в порядке надзора»

## Надзорная инстанция

Наименование	По делам об оспаривании решений органов государственной власти, должностных лиц			
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	6 мес. 2011 г.
Количество дел, опротестованных прокурорами	19	31	8	
Решения по гражданским делам, отмененные надзорной инстанцией	63	85	22	8
Решения по гражданским делам, оставленные без изменений надзорной инстанцией	46	43	19	
Решения по гражданским делам, измененные надзорной инстанцией	36	28	8	
Гражданские дела, рассмотренные апелляционной инстанцией в сроки, свыше установленных ГПК	3			

Так, на основании статистических данных видно, что из всех находящихся в производстве дел по оспариванию решений органов государственной власти и должностных лиц рассмотрены с принятием решения всего около половины. То есть около половины заявителей, подающих заявления, не имеет шансов даже попытаться защитить в суде свои нарушенные права и интересы.

Из тех заявлений, что все-таки были рассмотрены по существу, 1/3 была вынесена не в пользу заявителя. За первое полугодие 2011 года решений с удовлетворением требований заявителя и с отказом в таком удовлетворении вынесено почти одинаковое количество. Впоследствии, при рассмотрении дела в вышестоящих инстанциях часть удовлетворенных заявлений либо отменена, либо изменена.

Таким образом, мы видим, что большая часть заявлений граждан и организаций или не доходит до стадии рассмотрения по существу, или по ним выносятся решения с отказом в удовлетворении иска. Из заявлений, которые были удовлетворены, часть отменяется в порядке производства по пересмотру судебных актов. В итоге получается, что из всех поступающих заявлений удовлетворяется только от 20 до 30 %.

Приведенная статистика наглядно показывает нарастающую беспомощность и несостоятельность существующего порядка оспаривания решений и действий (или бездействий) государственных органов и должностных лиц, а также необходимость в изменении застоявшегося уклада.

В Концепции правовой политики на период с 2010 до 2020 года указано, что необходимо поэтапное развитие судебно-правовой системы. Так в будущем на базе действующих административных судов необходимо создание системы административной юстиции, рассматривающей публично-правовые споры с передачей дел об административных правонарушениях в подведомственность судов общей юрисдикции<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года» // САПП Республики Казахстан 2009 г., № 35, ст.331.

Сегодня, когда многие задачи становления судебной власти уже решены, следующим шагом может стать углубление и развитие потенциала, заложенного в избранной модели правосудия. Как уже выше было сказано, в современных условиях быть судьей-универсалом, хорошо знать все действующее законодательство, следить за его изменением, формированием новой судебной практики просто невозможно. Реалии нашей жизни таковы, что при современной законодательной базе судья-универсал не может одинаково качественно рассматривать и уголовные, и гражданские, и административные дела, каждое из которых обладает своей спецификой. Таким образом, сложившаяся ситуация поставила государство перед необходимостью образовывать специализированные административные суды, отличные от существующих сегодня административных судов.

В настоящий момент административным судам определена подсудность главы 26 ГПК РК "Производство по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях".

Глава 27 ГПК РК "Производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих", хоть и взаимосвязана с главой 26, но находится в юрисдикции местных судов и специализированных экономических судов.

Существуют определенные препятствия для создания административной юстиции и расширения полномочий специализированных административных судов. Одна из них - значительные финансовые и материально-технические средства; вторая - острая нехватка опытных, высококвалифицированных, профессиональных и специально подготовленных судей; третья - отсутствие стабильной судебной практики.

Но, несмотря на все эти трудности, создание специализированной административной юстиции является закономерной необходимостью для становления правового государства. Затраты должны окупиться более качественным и быстрым рассмотрением дел, совершенствованием правосудия, достижением конституционного положения о том, что человек, его жизнь, права и свободы являются высшими ценностями нашего государства.

В целом специализированная административная юстиция имеет ряд положительных особенностей: 1) разгрузка судов общей юрисдикции, следовательно, качественное и своевременное рассмотрение дел, без какой-либо волокиты; 2) специализация судей, как уровень повышения качества и значения правосудия; 3) выступление судьи независимым арбитром между исполнительными органами власти и физическими (юридическими) лицами, с одной стороны, а с другой, - судебный контроль за законностью в сфере государственного управления.

По сравнению с системой административного рассмотрения споров в порядке ведомственной подчиненности административная юстиция имеет несомненное преимущество, потому что она выступает как независимый арбитр, не связанный никакими ведомственными интересами и «честью мундира»<sup>5</sup>.

Повышение внимания к проблеме совершенствования отношений частных лиц с публичной администрацией (органами государственного управления, органами местного самоуправления, их должностными лицами) и необходимость внедрения эффективных механизмов защиты прав таких лиц от возможных нарушений со стороны власти привело к разработке нового акта - Административно процессуального кодекса Республики Казахстан

---

<sup>5</sup> Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие. - М.: Инфра-М; ИД "Форум", 2000. С. 336

(АПК)<sup>6</sup>. Однако, содержание этого акта вызвало большое количество вопросов, в связи с чем законопроект был отозван. Но дискуссии среди ученых правоведов, политиков, государственных деятелей, представителей неправительственных организаций о необходимости принятия нового законодательного акта, который будет самостоятельно регулировать порядок рассмотрения дел об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих продолжаются.

## **Проблемы рассмотрения отдельных категорий дел**

Любая сфера правоотношений, равно как и споры, вытекающие из различных правоотношений, имеет свою специфику и особенности. В данной главе будут рассмотрены особенности и проблемные вопросы рассмотрения дел по главе 27 ГПК РК, а также прослежена тенденция принятия решений по делам об обжаловании решений и действий государственной администрации в отдельных отраслях права.

В частности, авторами были проанализированы судебные акты в связи с налоговыми, таможенными, земельными, миграционными спорами, а также спорами в сфере разрешительной деятельности государства.

При изучении судебных актов авторы не пытались охватить всю судебную практику по вышеуказанным спорам, а отразили лишь некоторые проблемные вопросы, встречающиеся при рассмотрении споров с государственной администрацией. Для исследования по каждому разделу было взято по 30 судебных актов, находящихся в свободном доступе на сайте Верховного суда Республики Казахстан и в Информационной системе «Параграф». Акты, исследованные в процессе обзора, также предоставлялись неправительственными организациями.

## **Споры в сфере земельных правоотношений**

Земельный спор представляет собой конфликт, возникающий между субъектами права на землю, а также между ними и государственными органами, органами местного самоуправления по вопросам собственности на землю, землевладения и землепользования. Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельным участком, его границами, размерами и т.д.<sup>7</sup>

В земельных спорах часто присутствует государственная администрация, даже в тех случаях, когда они вроде бы вытекают из гражданско-правовых отношений. Право на собственность, землепользование и многие другие вопросы в сфере земельных отношений подтверждаются и опосредуются актами органов государственной администрации. Существующая практика обнаруживает многочисленные примеры нарушения прав граждан и организаций в рассматриваемой сфере, что приводит к возникновению споров.

В статье 167 Земельного кодекса Республики Казахстан закреплено, что споры, вытекающие из земельных правоотношений, рассматриваются в судебном порядке<sup>8</sup>. В пункте 2 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства»

---

<sup>6</sup> Административный процессуальный кодекс Республики Казахстан (проект) // Информационная система «Параграф»

<sup>7</sup> Нецветаев А.Г. Земельное право: Учебно-методический комплекс. –М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. С. 297

<sup>8</sup> ст.167 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., № 13, ст. 99

перечисляется, какие именно требования относятся к искам (заявлениям), вытекающим из земельных отношений. Так к искам (заявлениям), вытекающим из земельных правоотношений, относятся, в частности, требования: **об оспаривании законности актов государственных органов по предоставлению земельных участков и по их изъятию** (главы 2, 3, 4, 5, 9 Земельного кодекса); о возмещении убытков в связи с изъятием земельных участков (главы 2 и 20 Земельного кодекса); об оспаривании права собственности и землепользования (главы 3 и 4 Земельного кодекса); **об обжаловании порядка предоставления акимами земельных участков** (статьи 43-47 Земельного кодекса); об обжаловании договора залога (глава 8 Земельного кодекса); об изъятии земельных участков в соответствии со статьями 92, 93, 94 Земельного кодекса; об установлении или прекращении сервитута (глава 7 Земельного кодекса); **об отказе в регистрации и выдаче государственных актов, удостоверяющих право собственности или право землепользования на земельный участок** и другие<sup>9</sup>.

Наиболее часто в суды обращаются с заявлениями на решения и действия акимов районного и областного уровней, аппаратов акимов районного и областного уровней, отделов земельных отношений, республиканских государственных предприятий (к примеру, Научно производственный центр земельных ресурсов и землеустройства» (НПЦзем). Такие споры по правилам гражданско-процессуального законодательства рассматриваются в порядке главы 27 ГПК РК.

Земельные споры между государственными органами, с одной стороны и физическими и юридическими лицами, с другой, имеют свою историю и особенности.

Во-первых, на протяжении долгого времени в период существования Советского Союза право собственности на землю принадлежало исключительно государству. Впоследствии, в период образования, становления и укрепления независимости Казахстана и формирования самостоятельного казахстанского законодательства, правительство постепенно начало разгосударствление земельного сектора путем проведения приватизации и заключения сделок гражданско-правового характера. Ввиду несовершенства и постоянной трансформации законодательной базы, необходимости изменения административно-территориального устройства страны, а также недостаточной разработанности процедур передачи земель в частную собственность, порой до сих пор разрешаются споры на земельные участки, права на которые возникали еще в начале 90-х годов XX века.

Во-вторых, в Конституции Республики Казахстан закреплено, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом<sup>10</sup>. Учитывая официальное толкование Конституционного Совета Республики Казахстан, из этой нормы следует, что при регулировании земельных отношений именно государство определяет правовые режимы собственности и оборота земли, вплоть до установления режима исключительной собственности на землю. Основания, условия и пределы, в которых земля может находиться в собственности, а также круг ее субъектов и объектов устанавливаются законодателем. В пункте 2 статьи 6 Конституции установлено, что "субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом"<sup>11</sup>. Соответственно сегодня, даже при наличии огромного

---

<sup>9</sup> п.2 Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан № 8, 2007

<sup>10</sup> п.3 ст.6 Конституции Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217

<sup>11</sup> п.2 Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 апреля 2003 г. N 4 Об официальном толковании пункта 2 статьи 2 и пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан // "Казахстанская правда" от 15 мая 2003 г. N 140 (24080)

количества земель, находящихся в частной собственности, государство в лице своих органов не прекращает предоставлять физическим и юридическим лицам земли во временное или постоянное землепользование, а также в частную собственность. В процессе предоставления земельных участков государственные органы зачастую не соблюдают законодательно установленный для этого соответствующий порядок или принимают решения, нарушающие права и интересы граждан и организаций.

В-третьих, права на недвижимое имущество в соответствии с Законом Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество» возникают с момента их государственной регистрации. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество, как и любая другая государственная услуга, оказывается государственными органами в определенном порядке. Нарушение такого порядка может привести к ущемлению прав обратившихся за такой государственной услугой лиц и, впоследствии, быть оспорено в суде.

В данном разделе обзора было проанализировано 30 судебных актов. На основе этого анализа можно сделать вывод, что наиболее часто в рамках главы 27 ГПК РК оспариваются дела о порядке предоставления государством права на земельный участок. Обжалуются те решения или действия (бездействия) представителей власти, которые нарушают установленную законом процедуру предоставления земельного участка в собственность или землепользование; незаконно отказывают в предоставлении земельных участков; ущемляют права третьих лиц, претендующих на спорные участки и т.д.

Из имеющегося количества судебных актов в половине из них требования заявителей были удовлетворены, а в остальной части, соответственно, нет. Каждое дело уникально, имеет свои особенности и факторы, влияющие на принимаемые судебные акты. В качестве примера можно привести некоторые наиболее интересные и яркие судебные акты.

Зачастую судебными инстанциями при принятии решения не применяются нормы земельного законодательства, регулирующие порядок предоставления права на земельные участки, находящиеся под объектами недвижимости, а также предназначенные для их эксплуатации и обслуживания.

Так, например, Б. приобрел у А. здание и земельный участок, предназначенный для обслуживания этого здания. Отдел земельных отношений предоставил в аренду А. другой земельный участок, окружающий вышеуказанное здание.

Б. в судебном порядке оспаривал акты органов исполнительной власти, на основании которых спорный земельный участок был предоставлен А. Но суды не приняли во внимание, что приобретенное Б. здание находится в центре спорного земельного участка, к нему проложены асфальтированные дороги и тротуары, расположены навесы, подземные инженерные сети (тепло-, водоснабжения, канализации, линия электроснабжения, трансформаторная и др.), обеспечивающие жизнедеятельность здания, а сама территория огорожена забором. Также на территории спорного земельного участка расположены навесы, которые находятся в собственности А. Поэтому утверждения суда о том, что при передаче спорного земельного участка другому лицу права и интересы Б. не нарушаются, являются необоснованными.

Судебными инстанциями при принятии решения не были применены нормы земельного законодательства, регулирующие порядок предоставления права на земельные участки, находящиеся под объектами недвижимости, а также предназначенные для их эксплуатации и обслуживания.

Таким образом, судами поддержана позиция и неправомерные действия органов исполнительной власти, предоставивших спорный земельный участок в пользование А., выразившиеся в неполном исследовании фактических обстоятельств, имеющих значение для дела.

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» Президентом Республики Казахстан с учетом мнения местных представительных и исполнительных органов образуются и упраздняются области и районы, устанавливаются и переносятся их административные центры; устанавливаются и изменяются границы областей и городов республиканского значения. Из-за таких мероприятий иногда возникают споры о принадлежности земельного участка к той или иной административно-территориальной единице.

Так, по материалам гражданского дела акимом района И. г-ном М. в постоянное пользование были предоставлены земельные участки, которые находились на землях бывшего района К., ныне района Ж. Акты органов государственной власти, предоставивших М. данные земельные участки, были оспорены А. в суде. Доводы А. основывались на том, что предоставление спорных земельных участков не входит в компетенцию акима Илийского района.

Судом при рассмотрении дела не была дана оценка доказательствам М., подтверждающим правомерность владения земельным участком; не были проверены показания представителя органа власти, предоставившего М. земельные участки; не допрошены в качестве свидетелей представители органов исполнительной власти всех районов для выяснения обстоятельств дела по спорным вопросам; не учтено, что А. не были соблюдены сроки, предусмотренные статьями 280 ГПК РК; не принята во внимание давность приобретения земельных участков М.; не соблюдены правила подсудности.

Таким образом, споры между гражданами и организациями и государственными органами по вопросам регулирования земельных отношений имеют общие, для таких же споров в других сферах права, черты. И хотя в данном случае ситуация не такая удручающая, как скажем в налоговых и таможенных спорах, она также требует своего разрешения.

Рассмотрение споров в сфере земельных отношений будет осуществляться более эффективно и законно, если этот порядок будет регулироваться специальным нормативным правовым актом, направленным на регламентацию спорных отношений между неравными субъектами права.

### **Споры в сфере миграции населения**

В период существования СССР территория современного Казахстана стала как добровольным, так и вынужденным приютом для людей разных национальностей, вероисповедания, политических и социальных убеждений. Наиболее крупное количество миграционных процессов по различным причинам пришлось на период Великой Отечественной Войны. После распада СССР, на территории всех независимых стран, входящих в состав советского государства, еще больше увеличились миграционные процессы. Причины тому были различны: многие хотели вернуться на историческую Родину, другие мигрировали для воссоединения с семьей и близкими, а некоторые люди уезжали просто для поиска лучшей жизни в других странах.

В настоящий момент в РК передвижение физических лиц (граждан РК, иностранцев и апатридов) из одного государства в другое, в т.ч. внутри Казахстана регулируется Законом Республики Казахстан «О миграции населения», который был принят 22 июля 2011 года<sup>12</sup>. Одни из проблемных споров в сфере миграционных процессов, рассматриваемых в порядке главы 27 ГПК РК, связаны с предоставлением статуса беженцев иностранным

---

<sup>12</sup> В настоящем разделе рассматривались споры, в период которых действовал Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года №204-І «О миграции населения»

гражданам. Правовое положение лиц, ищущих убежище, и беженцев на территории Республики Казахстан определяется Законом Республики Казахстан «О беженцах»<sup>13</sup>. Тщательная, доскональная проверка иностранцев и лиц без гражданства на стадии подачи ходатайства о предоставлении статуса беженцев, права въезда и пребывания иммигрантов в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан, а также выдачи виз на въезд и выезд с территории Республики Казахстан, направлена на предотвращение возможных неправомерных действий со стороны мигрантов. Неправомерные действия могут варьироваться от простого нарушения порядка пребывания иностранцев на территории Казахстана до совершения преступлений и террористических актов, посягающих на суверенитет Казахстана.

В данном разделе обзора было проанализировано 30 судебных актов по спорам, вытекающим из отношений в сфере миграции населения. Из рассмотренных актов только в 3 из них были удовлетворены требования заявителей, в остальных - суд полностью отказывал в удовлетворении требований граждан.

В рамках главы 27 ГПК РК рассматриваются такие споры, как оспаривание решений государственных органов об отказе в предоставлении разрешения выезда за границу или отказе в продлении статуса беженца; признание документов, удостоверяющих личность недействительными и т.д.

К примеру, гражданка РК обратилась в суд с заявлением к Департаменту внутренних дел Республики Казахстан о понуждении к даче разрешения на выезд. Суд отказал в удовлетворении требований, мотивировав тем, что в соответствии с порядком осуществления процедуры выдачи разрешения на выезд с территории РК необходимо, помимо целого ряда документов, предоставить разрешение отца заявительницы.

В рассматриваемом деле суд указал, что отсутствие общения с двухлетнего возраста не могут служить основанием не выполнения правил, обязывающего выезжающего за пределы РК гражданина представить согласие лица, обязанного по отношению к нему на совершение этих действий, либо выезжающий должен доказать, что данное лицо на территории Казахстана не проживает.

На практике сложилась своеобразная тенденция, когда совершеннолетние граждане, имеющие право на свободный выезд с территории Казахстана, не могут технически такое право реализовать, так как у них либо нет никакой информации о родителях, которые оставили их еще в раннем детстве, либо родители, с которыми они не могут поддерживать связь, сменили местожительство и разыскать их не представляется возможным. Однако в суде доказать такие обстоятельства для физических лиц весьма затруднительно, т.к. они, в отличие от государственных органов, не обладают достаточными материальными, техническими и методическими средствами и способами поиска необходимых людей.

Основная же часть дел - это споры о порядке обжалования иностранными гражданами действий управления миграционной полиции об отказе в предоставлении статуса беженцев им и их семьям.

К примеру, гражданин иностранного государства У. обратился в суд в порядке главы 27 ГПК РК с заявлением к Управлению миграционной полиции об обязывании присвоения ему и членам его семьи статуса беженцев в Республике Казахстан. Во время проведенного интервьюирования, У. указал причиной выезда из страны проживания чтение намаза, и свою религиозную деятельность. Опасения в преследовании его на Родине обосновывает общей обстановкой в стране, терактами, когда лиц, посещавших мечеть и читавших намаз,

---

<sup>13</sup> ст.4 Закона Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І «О миграции населения» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г., № 24, ст. 341.

арестовывали сотрудники МВД и органов национальной безопасности и осуждали на различные сроки. Поэтому, побоявшись за свою жизнь и свободу, он покинул страну.

Суд в ходе исследования материалов дела установил, что данный случай не соответствует критериям определения статуса беженца. Данных о том, что У. подвергался преследованиям по политическим убеждениям, по принадлежности к определенной социальной группе, вероисповеданию не имеется и не представлено.

По мнению суда, заявитель в обоснование своих возражений не представил суду достаточные и относимые доказательства, в связи с чем его требования подлежали отклонению.

Все проанализированные акты по аналогичным спорам имеют идентичные обстоятельства и основания отказа в удовлетворении заявленных требований. Во всех случаях суд, равно, как и уполномоченные органы по миграции, отказывают в присвоении иностранцам статуса беженцев.

Во многом отказы судов и миграционной полиции имеют некий политический окрас. Казахстанские должностные лица не хотят брать на себя ответственность за судьбу иностранного гражданина и создавать негативные отношения с дружественными странами, потому как такие вопросы легче оставить на усмотрение уполномоченного государственного органа родной страны иностранца, который сам примет решение о его дальнейшей судьбе и реализует принцип верховенства своего законодательства на своей территории.

Также хотелось бы обратить внимание на некоторые особенности данной категории дел.

1. Учитывая публичный характер отношений, заявителю затруднительно доказывать обстоятельства по правилам гражданского процессуального законодательства и предоставлять их в качестве доказательств в суд ввиду его статуса и ограниченности в возможностях их сбора по сравнению с властными органами, рассматривающими ходатайства о предоставлении статуса беженца и имеющими больший потенциал для сбора необходимых доказательств как самостоятельно, так и с помощью иных государственных органов.

2. В рассмотренных актах суды зачастую отклоняют ходатайства стороны заявителя об обеспечении доставки самого заявителя из отдаленных или труднодоступных мест (учреждения уголовно-исполнительной системы) и его личном участии, поскольку, по мнению суда, такие меры не предусмотрены требованиями норм гражданского процессуального законодательства и в суде от имени заявителя участвует его представитель.

Действия и решения государственных органов и их должностных лиц обязательно порождают юридические факты, с которыми связано возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Решения миграционных органов об отказе в предоставлении статуса беженца непосредственно влияют на судьбы иностранных граждан и апатридов и могут негативно отразиться на их правах, свободах и интересах, так как основной причиной обращения за статусом беженцев является предполагаемые преследования в стране своей гражданской принадлежности. Поэтому необходимо, чтобы заявители полноценно реализовывали свое право на судебную защиту.

Граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей<sup>14</sup>. В зависимости от основания участия в суде представителя, а также от причин, побудивших лицо, участвующее в деле, обратиться к помощи представителя, он может либо полностью

---

<sup>14</sup> п.1 ст.58 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 411-І // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1999 г., № 18, ст. 644.

заменить в процессе представляемого, либо участвовать совместно с ним в ведении дела<sup>15</sup>. Участие в судебном процессе стороны по делу не обязательно, если в процессе участвует его представитель. Природа договорного представительства изначально складывается из того, что представитель необходим тогда, когда лицо, участвующее в деле, по определенным причинам (болезнь, занятость, пребывание в другой местности и т.д.) не может или не хочет лично присутствовать при разбирательстве дела.

В рассматриваемой ситуации суд, отказывая в удовлетворении ходатайства об обеспечении доставки заявителя, из-за особенностей гражданско-процессуального судопроизводства, невольно ограничил заявителя в праве на судебную защиту.

Вышеназванные обстоятельства еще раз показывают, что споры, вытекающие из публично-правовых правоотношений, не должны рассматриваться по общим правилам искового производства.

### **Споры, вытекающие из нарушения порядка регистрации юридических фактов**

Слово «регистрация» в разных словарях определяется по-разному. К примеру, в толковом словаре Ефремовой под регистрацией понимается запись лиц, фактов или явлений с целью учета, систематизации или придания им законности<sup>16</sup>, в энциклопедическом словаре экономики и права регистрация – это 1) запись, фиксация фактов или явлений с целью учета и придания им статуса официально признанных актов (регистрация рождения, брака); 2) внесение в список, в книгу учета<sup>17</sup>. В словаре бизнес-терминов под регистрацией понимается официальное внесение в реестр, список, перечень, опись<sup>18</sup>.

В любом случае под регистрацией понимается отражение информации, действий, событий на определенном носителе (книга учета, журнал заявлений, реестр, электронная база данных, список и т.д.) для придания последним официального статуса и подтверждения их существования.

Государственные органы исполнительной власти оказывают огромное количество услуг по регистрации практически во всех сферах общественных отношений, начиная от регистрации брака и заканчивая регистрацией нормативных правовых актов. Основания и порядок регистрации и формы оказания услуг по регистрации можно обозначить словосочетанием «регистрационное производство». Несмотря на обширное многообразие отношений, связанных с регистрационным производством, им присущи некоторые общие признаки.

1. В сфере регистрационного производства одной стороной правоотношений всегда является исполнительный орган государственной власти.
2. Регистрационное производство во всех случаях представляет собой определенную процедуру, заканчивающуюся принятием юридического акта.
3. Порядок осуществления государственной регистрации регламентируется нормами права, т.е. устанавливается нормативными правовыми актами.

Основные причины обжалования действий и решений государственных органов в данной сфере в основном связаны с отказами органов юстиции либо иных государственных органов в регистрации или нарушении порядка ее оказания. Указанные споры возникают в различных сферах общественных отношений: при регистрации брака, недвижимого и движимого имущества, юридических лиц, филиалов и представительств, наследовании, заключении договоров банковского займа, залога и многих других.

<sup>15</sup> Гражданский процесс России. Учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 63

<sup>16</sup> Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000 // [www.efremova.info/](http://www.efremova.info/) (дата обращения – 15 сентября 2011 года)

<sup>17</sup> Экономика и право (энциклопедический словарь) // Информационная система «Параграф»

<sup>18</sup> [www.vedomosti.ru/glossary/business](http://www.vedomosti.ru/glossary/business) (дата обращения - 15 сентября 2011 года)

Специфика данной сферы государственных услуг заключается в разнообразии государственных органов и должностных лиц, имеющих полномочия на проведение регистрационных процедур. Это и органы юстиции, и налоговые органы, и Национальный банк, и органы внутренних дел и другие. Регулируются такие правоотношения также широким кругом законодательных актов в самых различных областях права. В данном разделе будут рассмотрены некоторые проблемные вопросы, с которыми сталкиваются граждане и организации при обжаловании решений и действий государственных органов при осуществлении ими регистрационных процедур.

По спорам в сфере регистрационного и разрешительного производств было проанализировано 30 судебных актов, из которых половина решений вынесены в пользу заявителя, а остальные в пользу органов юстиции. На основании этого можно увидеть, что проблема регулирования данного вопроса существует, однако является не настолько критичной, как в остальных сферах. Но, несмотря на это, анализируя тексты решений судебных органов, можно констатировать наличие нарушений судами норм материального и процессуального права и, как следствие, наличие неправомерных отказов в удовлетворении требований заявителей.

Одной из актуальных проблем является оспаривание факта регистрации или отказа в регистрации прав на недвижимое имущество. Ниже приводятся некоторые примеры ущемления прав заявителя в судебных органах при оспаривании решений и действий регистрирующих органов.

ИП К. обратилась в суд с иском к Управлению юстиции о признании незаконным отказа в государственной регистрации права на объект недвижимости и обяzywании Управления юстиции произвести государственную регистрацию за ней части помещений вокзала.

В 2008 году по результатам тендера между Управлением финансов и ИП К. был заключен договор купли-продажи, предметом которого является часть помещений железнодорожного вокзала. В 2010 году ИП К. обратилась в Управление юстиции с заявлением о регистрации за ней недвижимого имущества, приобретенного по договору у Управления финансов. Управлением юстиции в государственной регистрации отказано в связи с тем, что в правовом кадастре право собственности на объект недвижимости зарегистрирован за АО А. Выясненное в судебном заседании обстоятельство, о том, что собственником объекта недвижимости является АО А., послужило основанием для отказа в удовлетворении требований заявителя.

Таким образом, мы видим, что, несмотря на выигранный на законных основаниях тендер и заключенный между Управлением финансов и ИП К. договор купли-продажи, предметом которого является часть помещений железнодорожного вокзала, заявителю в регистрации права собственности на данный объект отказано по независящим от заявителя причинам, хотя формально заявитель выполнил все требования законодательства и правомерно хотел реализовать свои права, возникшие на основании выигранного тендера.

Еще один пример вынесения судебного акта, отказывающего в удовлетворении требований заявителя:

Суд признал действия регистрирующего органа правомерными и отказал заявителю в удовлетворении требований по обяzywанию Департамента юстиции в регистрации квартиры, которая заявителю перешла по наследству. В регистрации права собственности было отказано из-за того, что заявителями не был предоставлен документ на земельный участок.

Однако регистрирующим органом и судом не принято во внимание, что приобретенная заявителями квартира входит в состав кондоминиума, в котором права собственников

квартир имеют свои особенности, а для государственной регистрации прав на вторичные объекты, в данном случае отдельную квартиру заявителей, правоустанавливающий и идентификационный документы на земельный участок не требуются.

Таким образом, мы видим, что судом не были подробно изучены нормы законодательства, регулирующие данные правоотношения, что повлекло вынесение неправомерного решения, ущемляющего права заявителей.

В судебной практике достаточно часто встречаются споры в сфере регистрации договоров банковского займа и залога. Ниже приведен пример, когда переходящие от одного государственного органа к другому полномочия по регистрации договоров залога негативно сказываются на интересах заявителя.

АО Б. обратилось с иском к Департаменту юстиции о восстановлении регистрации договора о залоге недвижимого имущества. АО Б. был заключен с ИП И. договор банковского займа под залог жилого дома. Договор был сдан в ЦОН и получен со штампом и печатью о регистрации. При попытке заявителя произвести внесудебную реализацию дома, выяснилось, что ни в реестре, ни в базе данных не имеется сведений относительно регистрации данного договора залога.

В судебном заседании выяснилось, что на обратной стороне документов, представленных истцом, стоят печать и штамп Центра недвижимости, а не Департамента юстиции, и при этом Центр не является подразделением департамента.

Заявителю в удовлетворении требований судом отказано, так как печать и штамп о регистрации проставлены не тем органом, в компетенцию которого на тот момент входила регистрация договоров залога и займа.

В связи с этим заявитель лишается права провести реализацию залогового имущества в соответствии с договором залога. Ситуация складывается таким образом, что Центр по недвижимости, не уведомив АО Б. о том, что полномочия по регистрации договоров залога переданы в Департамент юстиции, ставит свою печать и штамп на договоре залога. Заявитель правомерно считает данное действие законным, так как регистрацию произвел государственный орган. Суд же считает, что здесь вина заявителя, хотя налицо вина Центра по недвижимости, который неправомерно проставил печать и штамп на договор залога, когда таких полномочий на тот момент у него уже не было. Объяснения представителя Центра недвижимости о том, что он не знает, каким образом на договоре стоят их печать и штамп, говорит лишь о том, что в таких государственных органах не контролируют правомерность проставления печатей и штампов их организации, либо о возможном проявлении коррупционного правонарушения.

Так суд встал на сторону государственного органа, не учитывая тот факт, что вины заявителя в неправомерной постановке штампов и печатей о регистрации нет. Однако, не имея в рамках гражданского судопроизводства полномочий разобраться во всех обстоятельствах данного дела, судом выносится решение об отказе в удовлетворении требований заявителя. Хотя в данном случае налицо нарушение закона, так как абсолютно непонятно каким образом орган, не обладающий на тот момент соответствующими полномочиями по регистрации, мог поставить свои штамп и печать на договор банковского займа.

Исходя из вышеизложенного видно, насколько несостоятельна глава 27 ГПК при регулировании подобных правоотношений. Несостоятельность проявляется в не исследовании судом должным образом всех обстоятельств дела, в неправомерном применении норм законодательных актов, принятии судом не обоснованных решений из-за путаницы в структуре организации деятельности отдельных органов власти.

## **Таможенные споры**

Таможенные споры являются одними из самых проблемных, наряду с налоговыми, поскольку в данном случае серьезно затрагиваются финансовые интересы государства. После образования Таможенного союза был принят и введен в действие Кодекс от 30 июня 2010 года «О таможенном деле в Республике Казахстан» (далее по тексту – Таможенный кодекс Республики Казахстан), который определяет правовые, экономические и организационные основы таможенного дела в Республике Казахстан<sup>19</sup>.

Непрерывное и стабильное развитие внешнеторговой деятельности и товарооборота между странами и участниками внешнеэкономической деятельности приводит к тесному взаимодействию организаций и граждан с таможенными органами. При таком взаимодействии очень часто возникают спорные ситуации по вопросам правомерности оплаты и размера таможенных платежей и налогов, порядка декларирования, перемещения, хранения, выпуска товаров, таможенного оформления и т.д. При этом деятельность таможенных органов Республики Казахстан и их должностных лиц все чаще осуществляется с ущемлением интересов юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан. Обжалуя решения и действия таможенных органов в суде, организации и граждане также часто сталкиваются с произволом и некомпетентностью при разрешении таких ситуаций.

С момента начала функционирования нового Таможенного кодекса Республики Казахстан уже возникло множество проблем и вопросов в связи с применением норм нового кодекса, как у граждан и организаций, так и у самих сотрудников таможенных служб. Также причиной наличия таких проблем можно считать пробелы в таможенном законодательстве; некомпетентность сотрудников таможенных органов; недостаточную регламентацию пределов компетенции фискальных органов, позволяющую им применять по собственному усмотрению те или иные нормы в области таможенного регулирования и т.д. Все это, так или иначе, порождает большое количество таможенных споров. Таможенные споры являются одной из самых тяжелых и запутанных категорий судебных дел.

Рассмотрение и анализ проблем регулирования таможенных отношений, а также дальнейшего реформирования сферы таможенных и судебных органов очень актуально для складывающейся в настоящее время ситуации в Казахстане. Новый Таможенный кодекс потребует еще более высокого уровня компетентности и профессионализма судей для разрешения спорных ситуаций, а где-то и толкования норм таможенного законодательства.

Основными вопросами, обжалуемыми организациями, индивидуальными предпринимателями и гражданами в суде, являются оспаривание уведомлений о доначислении платежей, налогов и пени; действий таможенных органов по отказу в выпуске таможенной декларации; по назначению и проведению таможенной проверки; о несвоевременности выставления уведомления об оплате таможенных пошлин; по отказу в корректировке таможенной стоимости по Грузовой таможенной декларации (далее – ГТД) и другие.

Так из 30 проанализированных судебных решений, только 10 вынесено с удовлетворением требований заявителей. Получается, что больше половины решений отказывают заявителю в удовлетворении его требований. Причем большая часть таких решений действительно нарушает права заявителя, оспаривавшего незаконные решения и действия таможенных органов и их должностных лиц.

Наиболее часто встречающимися являются споры о признании незаконными и отмене уведомлений и актов таможенного контроля.

---

<sup>19</sup> Преамбула Кодекса Республики Казахстан от 30 июня 2010 года № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2010 год, июнь, № 14 (2567), ст. 70.

Так, суд неправоммерно отказал заявителю в удовлетворении требований, не исследовав все обстоятельства дела. ТОО Т. обжаловался акт и уведомление проверки внешнеэкономической деятельности в части включения в таможенную стоимость импортируемых товаров расходов по их транспортировке и НДС.

Судом не исследованы и не учтены те обстоятельства, что транспортные расходы по доставке товара только до места ввоза товара на таможенную территорию РК подтверждены документально соответственно требованиям Таможенного Кодекса РК, Инструкцией о порядке определения таможенной стоимости товаров, ввозимых на территорию РК, а именно имеются счета за транспортировку и справки о транспортных расходах с разбивками до и после границы. Законодательно утвержденной методики произведения разбивки затрат по транспортным расходам до и после границы не существует, законодательством не предусмотрена обязанность истца по проверке наличия первичных документов у своих поставщиков по договорам транспортной экспедиции. Из акта проверки усматривается то, что перевозка и экспедирование грузов осуществлялось ОАО К. В связи с тем, что истец имел договорные отношения по перевозке товаров с экспедиторами, счета за транспортировку выставляли ему именно экспедиторы, а не фактические перевозчики. В соответствии с п. 5-2 ст. 24 Налогового Кодекса РК, экспедитор вправе самостоятельно выставлять счета в подтверждение перевозки грузов, осуществляемой в рамках договора транспортной экспедиции. Из этого следует то, что счета-фактуры и иные подтверждающие документы перевозчиков и других поставщиков услуг являются руководящими только для экспедиторов, которые остаются у самого экспедитора. Ответчик неправоммерно поставил под сомнение легитимность счетов экспедиторов; указав на то, что именно истец должен руководствоваться счетами фактических перевозчиков.

Таким образом, судом первой инстанции не были исследованы вопросы о цене сделки, не истребованы первичные материалы для проверки достоверности расходов. Ввиду этого суд первой инстанции неправильно применил нормы материального права и пришел к необоснованным выводам об отказе в иске в полном объеме.

Как уже говорилось выше, наиболее часто в судебной практике встречаются споры из-за несогласия с уведомлениями и актами, в рамках которых начисляются таможенные платежи, налоги и пеня. Обжалование уведомлений о погашении задолженности по таможенным платежам, налогам и пеням осуществляется в порядке, установленном Таможенным законодательством Республики Казахстан. Правом на обжалование уведомлений о погашении задолженности обладает декларант, в отношении которого выставлено уведомление о погашении задолженности, либо его представитель, также лицо, осуществляющее деятельность в сфере таможенного дела, в отношении которого выставлено уведомление о погашении задолженности, либо его представитель. В данной сфере наиболее часто встречаются случаи произвола со стороны таможенных органов. Происходит это по причине того, что возникающие споры касаются материальных средств, а именно сборов, налогов и платежей, которые в случае отказа заявителю в удовлетворении его заявления, поступят в бюджет таможенного департамента соответствующего района. Это негласное основание порой является веской причиной у таможенных органов и судов для отказа в удовлетворении жалоб и заявлений граждан и организаций, ведь возникающий недочет в бюджете государственные органы стремятся возместить всеми возможными путями, которые зачастую расходятся с понятием законности и правомерности.

Ниже приведен пример нарушения судом первой инстанции порядка полного и всестороннего исследования материалов дела, что привело к явному нарушению прав заявителя, обжалующего уведомление о погашении начисленной суммы задолженности. Таможенные органы по результатам проведения внеплановой проверки вынесли в отношении ТОО Ф. уведомление о погашении задолженности и пени. Основанием для доначисления послужил факт неуплаты таможенной пошлины по импортируемым товарам,

которые рассматривались в разные периоды и таможенными органами, и ТОО Ф. как инвестиции.

Вместе с тем, ТОО Ф. пользовалось льготами, которые были предоставлены им как инвесторам в 90-х годах прошлого века и которые сохранялись на период проведения проверки. Более того ТОО Ф. было защищено от претензий таможенных органов положениями международного договора.

Суды при принятии решения не проанализировали положения казахстанского законодательства со всеми изменениями и дополнениями и международных договоров, а руководствовались только фактом формального превышения количества импортируемых товаров над ранее объявленным объемом в рамках инвестиций, придя к выводу о нераспространении режима инвестиций и соответствующих льгот на ТОО Ф.

Суды не приняли во внимание того факта, что ТОО Ф. уже ранее проверялось и принуждалось, в том числе судебными актами, к уплате таможенной пошлины за тот же проверяемый период, но в отношении других видов товаров. В ходе предыдущей проверки к товарам, по отношению к импорту которых возник новый спор, никаких претензий не предъявлялось.

В процессе разбирательства суды также не обратили никакого внимания на то, что таможенными органами постоянно допускались ошибки в оформлении одного и того же уведомления, что привело к истечению сроков исковой давности по определенным платежам.

Таким образом, суды поддержали неправомерные действия и процессуальные упущения государственных органов.

Очевидно, что ряд упущений при разрешении таких споров связан с не достаточно полным и всестороннем изучением судами всех материалов дел и не всегда правомерным применением соответствующих норм таможенного законодательства. Зачастую суд, принимая сторону таможенного органа, не учитывает то положение, что государственные органы склонны трактовать неточные нормы законодательства в свою пользу, что впоследствии ведет к незаконному доначислению таможенных платежей и налогов либо иному ущемлению прав граждан и организаций. Судьи же в силу разных обстоятельств: большой нагрузки либо нежелания разбираться в сложных и многочисленных положениях часто меняющегося таможенного законодательства, предпочитают в решениях сослаться на положения, применяемые государственным органом, не исследовав при этом доводы заявителя.

По итогам изучения судебной практики по таможенным спорам можно сделать вывод о том, что мало какая отрасль законодательства может сравниться с таможенным правом по степени сложности и запутанности. Казахстанская судебная практика только нарабатывает опыт в таможенных спорах, касающихся классификации товаров, определения таможенной стоимости товара, оспаривания уведомлений и актов, результатов таможенных проверок. Спорных моментов возникает немало, а для компетентного их разрешения нужны грамотные специалисты, которые владеют знаниями в соответствующей области законодательства. Здесь как нигде необходима специализация в процессе разрешения споров, которая бы учитывала специфику и сложность норм таможенного права.

## **Налоговые споры**

Невозможно представить себе государство, существующее и стабильно функционирующее без необходимых на то средств. Налоги для любого государства являются важнейшим

финансовым инструментом распределения доходов, необходимых для реализации своих функций и содержания государственного аппарата управления.

Налоги — одна из древнейших экономических и правовых категорий, определяющих взаимоотношение государства и налогоплательщиков. Являясь обязательными платежами в государственную казну, они представляют собой динамичную систему, развивающуюся во взаимодействии и взаимосвязи с экономическими и политическими процессами, происходящими в обществе на той или иной стадии его исторического развития<sup>20</sup>.

Налогообложение — это определенная совокупность экономических (финансовых) и организационно-правовых отношений, складывающихся на базе объективного процесса перераспределения преимущественно денежной формы стоимости, и выражающая собой одностороннее, безэквивалентное, принудительно-властное изъятие части доходов корпоративных и индивидуальных собственников в общегосударственное пользование. Данное определение раскрывает первопричину существования налоговых отношений — необходимость перераспределить часть доходов для удовлетворения общенациональных потребностей<sup>21</sup>.

В Казахстане уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого<sup>22</sup>, а взысканием этих налогов и других обязательных платежей в бюджет занимаются органы налоговой службы в лице ее должностных лиц. Из-за огромного количества субъектов налоговых отношений, которые включают в себя практически всех и каждого, вполне свободно можно сказать, что вопросы правового регулирования налогообложения в Казахстане относятся к числу наиболее экономически и социально значимых. И как следствие этого, количество споров в сфере налогообложения тоже огромное.

Налоговые споры являются одними из самых сложных и запутанных в юридической практике. Проблемы, связанные с исчислением и уплатой налогов, оформлением документов и отчетов, выполнением различных требований Налогового Кодекса, возникают у любой компании, предпринимателя или гражданина. Для разрешения возникающих проблем граждане, организации и предприниматели зачастую обращаются за защитой нарушенных прав и интересов к судебным органам, в надежде на компетентность и справедливость судей.

При этом возникающие в налоговой сфере споры характеризуются такой степенью сложности, что подчас даже специалисту непросто в них разобраться, выявить ошибку в понимании и применении той или иной нормы налогового права и найти единственно правильное решение. Для судов же, разрешающих налоговые споры, эта задача осложнена еще и бюджетным элементом, поскольку на карту всегда поставлены немалые имущественные интересы, с одной стороны, государства, а с другой - налогоплательщиков и иных обязанных лиц<sup>23</sup>. В судах такие споры рассматриваются в рамках главы 27 ГПК РК.

Практика по рассмотрению дел в сфере оспаривания решений и действий налоговых органов складывается таким образом, что доказать в суде факт нарушения налоговыми органами прав и интересов налогоплательщика очень не просто, особенно когда спорные вопросы не совсем точно или вообще не урегулированы налоговым законодательством. В связи с этим зачастую действует негласное правило о том, что все сомнения и неточности

---

<sup>20</sup> Землин А. И. Налоговое право: Учебник. — М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005. С.5

<sup>21</sup> Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. М., 1998. С. 34.

<sup>22</sup> ст.35 Конституции Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217

<sup>23</sup> Порохов Е.В. Проблемы применения некоторых норм налогового законодательства Республики Казахстан и перспективы его развития // Специализированный ежемесячный журнал «ЮРИСТ». №7. июль 2011г.

законодательной базы толкуются не в пользу заявителя. Таким образом, во многих случаях заявителю отказывается в удовлетворении его законных требований из-за несовершенства налогового законодательства или узкой и однобокой трактовки судами норм законодательства.

Как показывает практика, преимущественное большинство налоговых дел, рассматриваемых судами в порядке особого искового производства, – это споры о признании незаконными и отмене актов налоговой проверки и уведомлений о результатах налоговой проверки, которые выносятся органами налоговой службы по завершению налоговой проверки «...в случае выявления нарушений, приводящих к начислению сумм налогов и других обязательных платежей в бюджет, обязательств по исчислению, удержанию, перечислению обязательных пенсионных взносов, исчислению и уплате социальных отчислений и пеней, уменьшению убытков, неподтверждению к возврату сумм превышения налога на добавленную стоимость и (или) корпоративного (индивидуального) подоходного налога, удержанного у источника выплаты с доходов нерезидентов...»<sup>24</sup>.

Одной из проблем в налоговых спорах в суде уже на стадии подачи заявления в суд для налогоплательщиков, особенно для субъектов малого предпринимательства, является трудный, а подчас и непреодолимый барьер в виде уплаты государственной пошлины. Подпунктом 4) пункта 1 статьи 535 Кодекса Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (далее по тексту – «Налоговый кодекс») установлена ставка государственной пошлины с подаваемых в суд заявлений особого искового производства об оспаривании уведомлений по актам налоговых проверок для индивидуальных предпринимателей и крестьянских или фермерских хозяйств - 0,1 процента от оспариваемой суммы налогов и других обязательных платежей в бюджет (включая пени), указанных в уведомлении; для юридических лиц - 1 процент от оспариваемой суммы налогов и других обязательных платежей в бюджет (включая пени), указанных в уведомлении. Такие ставки, когда суммы пошлины могут превышать несколько сот тысяч или даже миллионы тенге, ограничивают право многих налогоплательщиков обращаться за защитой нарушенных прав в суд, т.к. последних отталкивает сложившаяся практика рассмотрения налоговых споров, которая показывает, что большая часть заявлений судом не удовлетворяется. Это создает условия, при которых налогоплательщики, не видя гарантий честного рассмотрения спора с государственным органом, попросту отказываются от уплаты больших пошлин, траты времени, сил и направляют средства на решение проблемы иным путем, в т.ч. незаконным путем совершения коррупционных преступлений.

Еще одной проблемой является нормативно-правовая основа реализации полномочий должностными лицами налоговых служб. Деятельность налоговых органов строго регламентирована Налоговым кодексом и другими нормативными правовыми актами. Однако слабая юридическая техника при подготовке этих актов привела к тому, что некоторые нормы самостоятельно трактуются налоговыми органами в свою пользу. Естественно предположить, что ввиду противоположности интересов налогоплательщика с налоговым органом, те же самые нормы налогоплательщиком будут трактоваться в ином ключе. Этим также объясняется множество налоговых споров.

Вышесказанное является еще одним аргументом в пользу создания специализированного правосудия. Будь судья высококвалифицированным специалистом в области налогообложения, опыт и знания помогали бы с меньшими трудностями разбираться в запутанных делах, учитывая специфику спора и правильно толкуя нормы Налогового кодекса.

---

<sup>24</sup> п.1 ст.638 Кодекса Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» // «Казахстанская правда» от 13 декабря 2008 г. № 275-277 (25722-25724); от 19 декабря 2008 г. № 280-283 (25727-25730)

В рамках проведения исследования по теме данного раздела настоящей главы было проанализировано 30 судебных актов. Из них только в 3 случаях были удовлетворены требования заявителей, 7 заявлений суд удовлетворил частично (в основном суд уменьшал сумму взыскиваемых налогов и пеней только на небольшую сумму), а в 20 остальных делах судом в удовлетворении требований отказано. Результаты анализа такого небольшого количества актов показывают сложившуюся тенденцию результатов дел, описанную выше.

Ниже приведены примеры, когда Налоговым органом и судом первой инстанции неверно истолкованы нормы налогового законодательства, и, следовательно, сделаны неправомерные выводы, повлекшие нарушение прав и интересов заявителя.

Налоговым органом по результатам документальной налоговой проверки вынесено в отношении ТОО М. уведомление о погашении задолженности и пени в результате того, что, по мнению налогового органа, ТОО М. не имело право относить на вычеты суммы амортизационных отчислений по фиксированным активам (в данном случае – здание), т.к. право собственности на недвижимое имущество возникло не в 2006 г., а с 23.01.2007 г. Таким образом, спор заключается в установлении налогового периода, на момент окончания которого определяются амортизационные отчисления, относимые на вычеты.

Судом первой инстанции исчисление налогового периода произведено с даты регистрации права собственности на недвижимое имущество. Однако, данные доводы являются неверными, т.к. нормы налогового кодекса не связывают бухгалтерский учет приобретенных активов, начало и конец налогового периода с датой регистрации права собственности именно по данному виду налоговых обязательств. Статьями Налогового кодекса, регулирующими вычеты по фиксированным активам, не предусмотрена возможность производить отнесение на вычеты амортизационных отчислений с даты регистрации права собственности.

Исходя из вышеизложенного, следует сделать вывод о том, что в действиях ТОО М. по отнесению на вычеты фиксированных активов нарушений налогового законодательства не имеется.

В аналогичной ситуации по вопросу амортизационных отчислений оказалось ТОО Ф. Налоговые органы по результатам налоговой проверки вынесли в отношении ТОО Ф. уведомление о погашении задолженности и пени. Налоговые органы посчитали, что ТОО Ф. не имело право вычитать расходы по амортизации и ремонту при исчислении корпоративного подоходного налога (КПН), поскольку обладало льготами по уплате КПН.

При этом суды не приняли во внимание, что льготы по КПН касались ставок подоходного налога, предоставлялись всем иностранным инвесторам и не обуславливались лишением прав инвесторов по отнесению расходов по амортизации и ремонту на вычеты.

В ходе судебного разбирательства ТОО Ф. было признано как действующее в рамках инвестиционного проекта, хотя деятельность ТОО Ф. ни по каким критериям не отвечала характеристикам такого проекта. Признание ТОО Ф. участником инвестиционного проекта означало, что товарищество может воспользоваться правом на льготную амортизацию, действительно предусмотренную законодательством. Однако, судебными решениями ТОО Ф. было лишено права и на льготный порядок, тем самым лишившись права на любую амортизацию.

Без внимания судов остались положения казахстанского законодательства о стабильности этого законодательства, международные договоры.

Таким образом, суды своими решениями не защитили интересы налогоплательщиков, а поддержали очень спорную позицию налоговых органов.

Нередки случаи, когда судьи районных судов из-за чрезмерной загруженности, либо из-за недостаточной квалификации в сфере определенных правоотношений не могут подробно разобраться в обстоятельствах дела и выяснить требования и позиции сторон, в связи с чем принимают необоснованные решения, которые впоследствии отменяются вышестоящими судами.

Ниже приведен пример, когда судом первой инстанции не выяснены позиции сторон, неправильно определен круг обстоятельств, имеющих значение для дела.

По итогам проведения проверки по вопросам применения трансфертных цен в отношении ТОО Н. были уменьшены убытки и вынесено уведомление о доначислении КПН и пени. Налоговым органом установлен факт отклонения цены сделки от рыночной более чем на 10% по 28 поставкам и произведена корректировка налогооблагаемого дохода отдельно по каждой поставке. Доводы налогового органа были поддержаны судом.

Однако для осуществления корректировки налогооблагаемого дохода следовало с учетом дифференциалов и условий, влияющих на величину отклонения цены, установить размер отклонения цены в целом по сделке и только при установлении такого факта более чем на 10% осуществлять корректировку налогооблагаемого дохода.

Помимо этого суд допускает дополнительные нарушения, выразившиеся в следующем:

- суд указывает о сложившейся практике торговли в сфере деятельности ТОО Н., но кем и как эта практика заведена и на чем она основывается, из решения не видно;
- суд, исследуя фактические обстоятельства дела, требует анализа всей партии товара, но не указывает, какими нормами он при этом руководствуется;
- судом не исследован вопрос о наличии и причинах отсутствия не представленных справок-сертификатов;
- в решении указывается, что отчеты международных независимых инспекционных компаний сделаны не по запросу заявителя, а для сторонней компании, не состоящей в правоотношениях с ТОО Н. При этом судом не конкретизируется, в чем порочность этих данных как доказательств, тогда как при определении условных затрат суд руководствовался данными схожих обстоятельств.

Судом ввиду сложности и запутанности рассматриваемого дела, большого количества фактических данных не исследован полный круг обстоятельств, имеющих значение для дела, в результате чего вынесено незаконное решение. Дело направлено на новое рассмотрение. Судом вышестоящей инстанции оговорено, что при новом рассмотрении суду следует уточнить позиции сторон, правильно определить и выяснить круг обстоятельств, имеющих значение для дела, устранить недостатки и в зависимости от установленного вынести по делу законное и обоснованное решение.

Как и в любом судебном процессе по гражданским делам главным аргументом своей правоты для любой из сторон является доказанность тех обстоятельств дела, на которые эта сторона ссылается. Опираясь на основополагающие принципы отправления правосудия, только суд может установить наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования сторон. Другими словами, суд взвешивает и оценивает все имеющиеся доказательства по делу и на основании этого выносит свое решение.

В соответствии с одним из принципов осуществления правосудия в Республике Казахстан, судья оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на беспристрастном, всестороннем и полном рассмотрении имеющихся в деле доказательств в их совокупности, руководствуясь при этом законом и совестью.<sup>25</sup> Неправильная или

<sup>25</sup> п.1 ст.16 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 411-І // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1999 г., № 18, ст. 644.

недостаточно полная оценка доказательств по делу приводит к вынесению незаконных судебных актов. Ниже приведен пример такого дела.

Налоговым органом на основании предписания проведена комплексная налоговая проверка ТОО А. По результатам проверки выставлено уведомление о начислении налогов, а также произведено уменьшение убытков.

В ходе судебного разбирательства судом, как и налоговым органом, неправомерно не применены положения международной Конвенции об избежании двойного налогообложения по вопросам наличия документов (сертификатов), подтверждающих резидентство контрагентов ТОО А.

Представленные заявителем иные письменные документы не были приняты судом в качестве доказательств, бесспорно подтверждающих в налоговых целях постоянное местонахождение организации в иностранном государстве.

Тем более, что в соответствии с пунктом 11 нормативного постановления Верховного Суда от 23 июня 2006 года № 5 «О судебной практике применения налогового законодательства» суд обязан принять и оценить доказательства, представленные налогоплательщиком в обоснование своих возражений по уведомлению, независимо от того, представлялись ли эти доказательства налогоплательщиком налоговому органу в ходе проверки либо обжалования ее результатов вышестоящему налоговому органу.

Таким образом, на основании всех приведенных доводов, рассмотренных примеров и имеющейся статистики, мы видим, что в данной сфере законодательства особенно необходимо реформирование процедуры обжалования актов и решений государственной администрации, чтобы прекратить ущемление прав налогоплательщиков и произвол органов налоговой службы.

Многие из налогоплательщиков являются крупными международными компаниями, которые уплачивают в бюджет значительные суммы, чем в свою очередь порой обеспечивают бюджеты целых регионов. У налоговых органов по отношению к крупным налогоплательщикам складывается чисто потребительское отношение, рассчитанное на то, что большим корпорациям не составит труда выплатить дополнительные суммы налогов, зачастую неправомерно доначисленных налоговыми органами. При этом, сталкиваясь с описанными выше проблемами и преградами, даже крупным компаниям часто не удается отстоять свои права в суде, потратив при этом дополнительные суммы денежных средств на уплату государственной пошлины в судах, а также на услуги представителей и юристов. Это может повлечь крайне негативные для нашей страны последствия в виде формирования отрицательного отношения иностранных предпринимателей к государственной системе Казахстана, и, следовательно, сокращения количества поступающих инвестиций.

Во многих странах соблюдению прав и свобод граждан и организаций придается большое значение, и если у крупных иностранных инвесторов сложится мнение о нашей стране как о государстве, где механизм защиты нарушенных прав работает крайне не эффективно, это в значительной степени ослабит позиции Республики Казахстан на мировой арене.

### **Подведение итогов исследования**

Подводя итоги проведенного исследования, изучив статистические данные и ряд судебных актов, рассмотренных в порядке главы 27 ГПК РК, можно сделать выводы о несовершенстве указанной главы.

Анализируя судебные решения и постановления по спорам об обжаловании решений и действий государственной администрации, этот вывод становится очевидным. Очень часто

суды отказывают в удовлетворении требований негосударственных субъектов спора с вынесением решений, нарушающих их права и законные интересы. Такие примеры особенно характерны при разрешении споров, где присутствуют финансовые или имущественные интересы государства. В качестве примеров можно привести таможенные и налоговые споры, где оспаривается необходимость уплаты денежных средств в государственный бюджет; земельные споры о предоставлении земельных участков в собственность или землепользование. Из представленной статистики видно, что даже та небольшая часть судебных решений, которые были отменены вышестоящими судами, в основном (но не всегда) направлялись на новое рассмотрение, а не удовлетворялись в пользу заявителя. Таким образом, даже усмотрев нарушения материальных и процессуальных норм, суд вышестоящей инстанции не спешит признать законными требования заявителя. К примеру, в налоговых спорах при нарушении норм законодательства налоговым органом либо наличии произвола со стороны налогового органа и (или) его должностных лиц, восстановить нарушенные права для налогоплательщика становится практически невозможным. Здесь много причин, начиная от имущественного интереса, так как речь идет зачастую об огромных суммах, которые могут поступить в бюджет государства, заканчивая некомпетентностью и неспособностью многих судей разобраться в сложных и порой очень запутанных налоговых спорах. Однако и по спорам в других сферах правоотношений эти проблемы стоят также остро.

Из проанализированного материала мы видим, что помимо ошибок и неточностей, допускаемых судьями, заявители сталкиваются с тем, что почти половина подаваемых ими заявлений так и не доходит до стадии рассмотрения по существу, а возвращается по различным причинам. А так как заявление в суд подается, как правило, после долгого пути обжалования в вышестоящих государственных органах, зачастую получается, что после возврата заявления судьей, при повторной подаче трехмесячный срок, предусмотренный статьей 280 ГПК РК, на подачу такого заявления уже истекает. Государственные органы зачастую превышают месячный срок рассмотрения жалоб, чем также ставят заявителя в положение, когда он находится на грани пропуска трехмесячного срока на подачу заявления в суд.

Согласно ГПК, пропуск срока не является основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска выясняются в процессе рассмотрения дела. Однако, как чаще всего и происходит, государственный орган заявляет о пропуске заявителем срока обращения в судебные органы и тогда это может являться основанием для отказа в удовлетворении заявления. Хотя по сути нарушенный на несколько дней срок подачи заявления, не изменяет того факта, что государственный орган грубо нарушил нормы законодательства, а также права и законные интересы заявителя. Но даже при наличии нарушений со стороны государственного органа, пропущенный заявителем срок подачи заявления в суд может являться основанием, по которому государственный орган останется безнаказанным.

Итак, получается, что физическому, юридическому лицу либо индивидуальному предпринимателю, чтобы получить только возможность на защиту своих интересов в суде, неправомерно нарушенных действиями (бездействием) или решением государственного органа либо должностного лица, необходимо соблюсти такое количество норм и формальностей, что зачастую гораздо легче подчиниться незаконным требованиям государственного органа или даже совершить коррупционное преступление. Многие из заявителей, правомерно полагая, что оспаривание получится более затратным по времени и материальным средствам, чем само нарушенное право, предпочитают не проходить долгую и непростую процедуру доказывания своей правоты. В этой связи наиболее целесообразным будет продление сроков на обжалование решений и действий государственной администрации с трех месяцев до трех лет, как это принято в общем исковом производстве.

Не менее проблемными и болезненными для заявителей вопросами являются имеющиеся в нашей стране в обилии административные барьеры и бюрократия. Проявляются они по

большой части в затягивании процедурных действий государственными органами и судами, что в свою очередь лишь лишней раз подтверждает несовершенство системы правосудия и системы работы исполнительных органов власти в Республике Казахстан. Происходит такой произвол, по большей части, из-за самовольной трактовки правовых норм должностными лицами и отсутствия законодательного закрепления обязанностей государственных органов и судов по передаче материалов гражданских и административных дел в определенный срок, по порядку рассмотрения жалоб граждан и организаций, по порядку обжалования действий государственных органов при несоблюдении порядка и сроков рассмотрения жалоб и заявлений и других норм. Без устранения указанных пробелов законодательства, бюрократия и административные барьеры будут только расти с каждым годом, что в свою очередь будет способствовать все большему росту коррупции в стране.

Все это еще раз подтверждает мнение многих ученых и практиков о необходимости кардинального изменения структуры судебных органов и создания отдельного акта, регулирующего порядок обжалования решений и действия государственной администрации.

Работа в этом направлении уже ведется значительное количество времени. Как упоминалось выше, в свое время в Парламенте Республики Казахстан рассматривался проект Административно-процессуального кодекса 2009 года, в содержание которого разработчиками включалось рассмотрение споров по главе 27 ГПК РК. Данный проект АПК был отозван в августе 2010 года. Затем, в соответствии с Планом законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2011 год, утвержденным Постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 1467, в апреле 2011 года Министерством юстиции Республики Казахстан был разработан проект новой редакции АПК от 2011 года, проект новой редакции КоАП и проект Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административного процессуального законодательства». В этих проектах государство решило не включать в сферу регулирования этих актов споры по обжалованию действий (бездействий) и решений государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, а ограничилось лишь порядком рассмотрения дел об административных правонарушениях. Однако и эти проекты в августе 2011 года были исключены из плана законопроектных работ<sup>26</sup>. Неоднократные попытки принятия уже давно назревших АПК и новой редакции КоАП и разгорающаяся полемика ученых, юристов-практиков, представителей государственных органов вокруг них говорят о необходимости тщательной и продуманной проработки этих актов и достижения консенсуса в определении предмета регулирования административного процессуального законодательства.

В случае же возможного принятия АПК и включения в него норм главы 27 ГПК, при подготовке проекта нужно особое внимание обратить на то, что данная глава не предусматривает подробной процедуры обжалования решений и действий государственных органов. И в новом нормативном правовом акте такая процедура должна быть прописана досконально, учитывая регулируемые правоотношения и то, что одной стороной в таких правоотношениях всегда является властный субъект.

В общем, чем более полным и детальным будет АПК, тем скорее и успешнее пройдет процесс внедрения этого новшества в нашу судебную систему.

В любом случае, даже если внедрение в скором будущем системы административной юстиции не представляется возможным, глава 27 ГПК нуждается в срочной корректировке и

---

<sup>26</sup> Проекты упомянутых актов были исключены из плана законопроектных работ Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2011 года № 985 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 1467 «О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2011 год» // Информационная система «Параграф»

доработке. Это касается как сроков подачи заявления в суд, так и самого порядка обжалования. Отметим, что данная глава не предусматривает подробного порядка рассмотрения заявлений об обжаловании решений и действий государственной администрации. В случае отсутствия нормы для урегулирования отдельных отношений в данной сфере, принято руководствоваться статьями, регламентирующими рассмотрение дел в порядке искового производства. Однако как уже не раз говорилось, обжалование решений и действий (бездействий) государственных органов имеет свои особенности, характерную специфику и нуждается в подробной регламентации в отдельной главе, либо, что еще лучше, в отдельном акте. Невозможно регулировать правоотношения, основанные на власти и подчинении, актом, предусматривающим разрешение споров между равными субъектами права.

Также при разрешении споров с государственными органами должна создаваться такая практика, при которой все сомнения толкуются в пользу заявителя, а не государственного органа. Лицу, оспаривающему действия и решения государственной администрации, приходится доказывать, что в его действиях нет нарушения закона, тогда как при рассмотрении таких дел специализированными административными судами уже будет возможность возложить бремя доказывания вины заявителя на государственный орган. Таким образом, в нашей стране пока складывается не очень хорошая ситуация в области административной юстиции. Невозможность в полной мере защитить права и свободы, закрепленные в Конституции, говорит о несовершенстве законодательной базы и судебной системы в Казахстане.

В этой связи разрешение данного вопроса необходимо запланировать на ближайшее время, так как сам процесс его разрешения, а именно создание полноценного и подробного проекта АПК, формирование и организация работы специализированных административных судов, подготовка кадров и другие действия, займет достаточно большое количество времени и материальных затрат.

Предложения, обозначенные в настоящем обзоре, равно как и другие позитивные изменения станут, может быть, не первым, но большим шагом на пути утверждения нашей страны в качестве правового государства, где высшими ценностями является человек, его права и свободы.

**Ноябрь, 2011 г.**

## **Список использованных источников**

### **Нормативные правовые акты:**

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1996 г., № 4, ст. 217
2. Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 апреля 2003 г. N 4 Об официальном толковании пункта 2 статьи 2 и пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан//«Казахстанская правда» от 15 мая 2003 г. N 140 (24080)
3. Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет»//«Казахстанская правда» от 13 декабря 2008 г. № 275-277 (25722-25724); от 19 декабря 2008 г. № 280-283 (25727-25730)
4. Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 года № 296-IV «О таможенном деле в Республике Казахстан»//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2010 год, июнь, № 14 (2567), ст. 70
5. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 411-І//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1999 г., № 18, ст. 644.
6. Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., № 13, ст. 99
7. Закон Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І «О миграции населения» // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г., № 24, ст. 341.
8. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»
9. Указ Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858 «О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года»//САПП Республики Казахстан 2009 г., № 35, ст.331
10. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 6 «О некоторых вопросах применения судами земельного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда Республики Казахстан № 8, 2007
11. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 1467 «О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2011 год»//САПП Республики Казахстан, 2011 г., № 9, ст. 120
12. Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 августа 2011 года № 985 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 1467 «О Плане законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2011 год»//Информационная система «Параграф»

### **Научная литература и интернет ресурсы:**

1. Нецветаев А.Г. Земельное право: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 386 с.
2. Гражданский процесс России. Учебник/Под ред. Вкут М.А. М.: Юристъ, 2005. – 480 с.
3. Землин А. И. Налоговое право: Учебник. — М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2005. – 304 с.
4. Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учебник. М., 1998.
5. Порохов Е.В. Проблемы применения некоторых норм налогового законодательства Республики Казахстан и перспективы его развития//Специализированный ежемесячный журнал «ЮРИСТ». №7. июль 2011г.
6. Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Русский язык, 2000 // [www.efremova.info/](http://www.efremova.info/) (дата обращения – 15 сентября 2011 года)
7. Арановский К. В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие. - М.: Инфра-М; ИД "Форум", 2000. - 488 с.
8. Экономика и право (энциклопедический словарь)//Информационная система «Параграф»
9. Административный процессуальный кодекс Республики Казахстан (проект) // Информационная система «Параграф»
10. [www.vedomosti.ru/glossary/business](http://www.vedomosti.ru/glossary/business) (дата обращения - 15 сентября 2011 года)

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Таблица № 1. О работе прокурора по надзору за законностью судебных постановлений 2006 г.**

Форма №2(кв) гражд-адм. О работе прокурора по надзору за законностью судебных постановлений и исполнительного производства Раздел №3. Надзор за законностью судебных актов по гражданским делам Таблица А Производство в суде первой инстанции					за 12 мес. 2006 г. ежеквартальн. Жамбылская область	
Наименование	Количество дел, рассмотренных судом с вынесением решения	в том числе с участием прокурора	Количество дел, по которым требования удовлетворены	взыскано на сумму (в тенге)		Существенные расхождения позиции прокурора с судом, по делам, рассмотренным с участием прокурора
				материального характера	моральный вред	
А	1	2	3	4	5	6
Всего по искам и заявлениям прокурора	41	41	38	1016545		3
в том числе:	в защиту интересов государства	9	9	6	600488	3
	в интересах лиц, имеющих физические и психические недостатки	7	7	7	408917	
	в интересах несовершеннолетних (за исключением дел о взыскании алиментов)	18	18	18		
	об оспаривании решений и действий (бездействий) органов государственного управления и должностных лиц	7	7	7	7140	
	о выселении гражданина из жилища без					

	предоставления другого жилого помещения						
	о восстановлении на работе						
	о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина						
без исков прокурора	По делам, по которым участие прокурора предусмотрено ст. 55 ГПК РК	1743	1743	1577	479356673	7177000	61
	По делам, вытекающим из уголовных дел	2	2	2	677427	150000	
	В защиту интересов государства	625	625	588	55915652	31215	5
	В интересах лиц, имеющих физ. и псих.недостатки	110	110	109			
	в интересах несовершеннолетних (за исключением дел о взыскании алиментов)	417	417	400			5
	в том числе об усыновлении (удочерении)	267	267	266	4		
	иностранцами гражданами (из строки 14)	23	23	23			
	Производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействий) органов государственного управления и должностных лиц	229	229	192			6
	о выселении гражданина из жилища без предоставления другого жилого помещения	75	75	61			2

	о восстановлении на работе	77	77	54	2813926	205000	2
	о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина	20	20	16	114525172	350000	
<b>Всего с участием прокурора</b>		<b>3342</b>		<b>3038</b>	<b>654305395</b>	<b>7963215</b>	<b>85</b>

**Таблица № 2. О работе прокурора по надзору за законностью судебных постановлений. 2007г.**

Форма № 2 (кв) гражд-адм. О работе прокурора по надзору за законностью судебных постановлений и исполнительного производства за 12 мес. 2007 г.

Раздел № 3. Надзор за законностью судебных актов по гражданским делам

Таблица А. Производство в суде первой инстанции

Наименование		Количество дел, рассмотренных судом с вынесением решения	В том числе с участием прокурора	Количество дел, по которым требования удовлетворены	взыскано на сумму (в тенге)		Существенные расхождения позиции прокурора с судом, по делам, рассмотренным с участием прокурора
					материального характера	моральный вред	
<b>А</b>	<b>Б</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Всего по искам и заявлениям прокурора	1	54	54	52	964853		1
в том числе:	в защиту интересов государства	20	20	18	584072		
	в интересах лиц, имеющих физические и психические недостатки	1	1	1			
	в интересах несовершеннолетних (за исключением дел о взыскании алиментов)	17	17	17	380781		1
	об оспаривании решений и действий (бездействий) органов государственного управления и должностных лиц	14	14	14			
	о выселении гражданина из жилища без предоставления другого жилого помещения						
	о восстановлении на работе						

	о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина	8						
без исков прокурора	По делам, по которым участие прокурора предусмотрено ст. 55 ГПК РК	9	911	911	789	106552887	775000	1
	По делам, вытекающим из уголовных дел	10						
	В защиту интересов государства	11	726	726	595	72583062		
	В интересах лиц, имеющих физ. и псих.недостатки	12	106	106	104			
	<i>в интересах несовершеннолетних (за исключением дел о взыскании алиментов)</i>	13	478	477	468			1
	<i>в том числе об усыновлении (удочерении)</i>	14	276	275	274			
	<i>иностранцами гражданами (из строки 14)</i>	15	24	24	24			
	Производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействий) органов государственного управления и должностных лиц	16	104	104	82			1
	о выселении гражданина из жилища без предоставления другого жилого помещения	17	226	225	194			
	о восстановлении на работе	18	81	81	60	4360386	360101	1
	о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина	19	31	31	27	216409987	785000	
<b>Всего с участием прокурора</b>	<b>20</b>	<b>2724</b>		<b>2375</b>	<b>400881175</b>	<b>2960101</b>	<b>5</b>	
	О возмещении вреда, причиненного незаконными действиями органов дознания,	21	7	7	4	10000	1040000	

предварительного следствия, прокуратуры и суда							
в т.ч. причиненного органами прокуратуры	22						
Иски и заявления прокурора, рассмотренные в рамках уголовных дел	23						
в т.ч. в защиту интересов государства (из строки 23)	24						