

МРНТИ 10.17.31

DOI: <https://doi.org/10.62687/VLJ.1.2.2026.35>

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВОГО ИНСТРУМЕНТА ЗАМЕНЫ ОТВЕТЧИКА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

А.С. Тукиев* 

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РК, Астана, Казахстан
*e-mail: 707-0734@sud.kz

А.С. Тукиев – Председатель судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан, кандидат юридических наук, доцент; г. Астана, Республика Казахстан; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-6370-4972>; e-mail: 707-0734@sud.kz

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей применения правового инструмента замены ответчика в административном судопроизводстве. Рассматриваются правовая природа института, его цели и значение для обеспечения эффективной судебной защиты прав заявителя. Особое внимание уделено критериям определения надлежащего ответчика, процессуальным основаниям и порядку его замены. В статье использована судебная практика, правовая статистика применения института в административном судопроизводстве. Отражены категории споров, в которых истцы чаще всего просили суд о замене ответчика. Сделаны выводы о необходимости единообразного подхода к применению указанного института в целях укрепления принципов административной юстиции, реализации надлежащей защиты прав граждан в сфере публично-правовых споров.

Ключевые слова: Административным процедурно-процессуальный кодекс, административная юстиция, суд, замена ответчика, истец, ответчик, судопроизводство.

ӘКІМШІЛІК ІС ЖҮРГІЗУДЕ ЖАУАПКЕРДІ АУЫСТЫРУДЫҢ ҚҰҚЫҚТЫҚ ҚҰРАЛЫН ҚОЛДАНУ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ

А.С. Түкиев*

Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының Әкімшілік істер жөніндегі сот алқасы, Астана, Қазақстан
*e-mail: 707-0734@sud.kz

А.С. Тукиев – Қазақстан Республикасы Жоғарғы Сотының Әкімшілік істер жөніндегі сот алқасының төрағасы, заң ғылымдарының кандидаты, доцент; Астана, Қазақстан Республикасы; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-6370-4972>; e-mail: 707-0734@sud.kz

Аңдатпа. Бұл мақалада әкімшілік іс жүргізуде жауапкерді ауыстырудың құқықтық құралын қолдану ерекшеліктері талданады. Ол осы құжаттың құқықтық табиғатын, оның мақсаттарын және өтініш берушінің құқықтарын сот арқылы тиімді қорғауды қамтамасыз етудегі маңыздылығын зерттейді. Тиісті жауапкерді анықтау өлшемдеріне, іс жүргізу негіздеріне, оларды ауыстыру тәртібіне ерекше назар аударылады. Мақалада сот тәжірибесіне және осы институттың әкімшілік іс жүргізуде қолданылуына қатысты құқықтық статистикаға сүйенеді. Талапкерлер жауапкерді ауыстыру туралы сотқа жиі жүгінген даулардың санаттары көрсетілген. Әкімшілік сот төрелігінің қағидаттарын нығайту және жария-құқықтық даулар бойынша азаматтардың құқықтарын барабар қорғауды қамтамасыз ету мақсатында осы институтты қолдануда біркелкі көзқарас қажеттілігіне қатысты қорытындылар жасалды.

Кілт сөздер: Әкімшілік іс жүргізу кодексі, әкімшілік әділет, сот, жауапкерді ауыстыру, талапкер, жауапкер, сот ісін жүргізу.

PECULIARITIES OF THE APPLICATION OF THE LEGAL INSTRUMENT OF SUBSTITUTION OF THE DEFENDANT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

A.S. Tukiyeu*

Judicial Panel for Administrative Cases of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan,
Astana, Republic of Kazakhstan

*e-mail: 707-0734@sud.kz

A.S. Tukiyeu – Chairman of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, PhD in Law, Associate Professor; Astana, Republic of Kazakhstan; ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-6370-4972>; e-mail: 707-0734@sud.kz

Abstract. This article analyzes the specifics of applying the legal instrument of substitution of defendant in administrative proceedings. It examines the legal nature of this instrument, its purposes, and its importance for ensuring effective judicial protection of the applicant's rights. Particular attention is paid to the criteria for determining the proper defendant, the procedural grounds, and the procedure for replacing the defendant. The article draws on judicial practice and legal statistics on the application of this principle in administrative proceedings. It also highlights the categories of disputes in which plaintiffs most frequently requested the court to replace the defendant. Conclusions have been drawn regarding the need for a uniform approach to the application of this institution in order to strengthen the principles of administrative justice and ensure proper protection of citizens' rights in the sphere of public law disputes.

Key words: Administrative procedural code, administrative justice, court, replacement of defendant, plaintiff, defendant, legal proceedings.

Введение. В Республике Казахстан более четырёх лет действует административное судопроизводство. В его основе лежит относительно новый институт административной юстиции. За это время руководством страны, судебским корпусом и юридическим сообществом была проделана значительная работа. Растет как доверие граждан к судебным институтам, так и общая привлекательность казахстанского рынка для предпринимателей и инвесторов.

В рамках административной юстиции введено множество новых для Республики Казахстан механизмов правовой защиты граждан в спорах с государственными органами. В том числе, и фундаментальные принципы административной юстиции: активная роль суда, приоритет прав, справедливость, соразмерность, запрет злоупотребления формальными требованиями и др.

Целью действий является предоставление гражданам возможностей защиты своих прав в спорах с государственными органами. В таких спорах стороны изначально «не равны», так как у государственных органов гораздо больше способов и возможностей защитить свои интересы. В таких условиях граждане и представители бизнеса, не обладающие надлежащими ресурсами, могут полагаться только на суд.

Как отметил Глава нашего государства Токаев К.К. еще в 2019 году, при обжаловании решений и действий органов власти граждане зачастую находятся в неравных условиях. И поэтому необходимо внедрение административной юстиции, как особого механизма разрешения споров, нивелирующего эту разницу (Послание Главы государства, 2019).

Именно на суд возлагается обеспечение защиты прав и законных интересов граждан в рамках административного судопроизводства. Благодаря принципу активной роли судья изучает все материалы, связанные с делом, возлагая на ответчика (административный орган) обязанности по предоставлению доказательств. В случаях, если истцом были совершены ошибки, не связанные с сутью спорных правоотношений, судья разъясняет гражданину соответствующие способы обеспечения его прав.

Например, одним из механизмов, предусмотренных административным судопроизводством, является замена ответчика. Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан (далее – АППК РК) замена

ответчика регламентируется (ст. 29). Привлечение в качестве ответчика другого лица позволяет суду, не возвращая иск, определить надлежащего ответчика (АППК РК, 2020).

Часть 3 ст. 29 АППК РК устанавливает, что замена ответчика допускается до начала рассмотрения и разрешения административного дела по существу. Суд, установив, что иск предъявлен не к тому лицу, которое должно отвечать по иску, вызывает истца, разъясняет последствия предъявления иска к ненадлежащему ответчику и, с согласия истца, допускает замену ненадлежащего ответчика надлежащим. После замены ненадлежащего ответчика производятся с самого начала предварительное слушание и рассмотрение административного дела в судебном заседании. Срок рассмотрения административного дела исчисляется со дня назначения административного дела к разбирательству в судебном заседании.

Данная процессуальная возможность направлена на обеспечение правильного разрешения дела, защиту прав всех участников и достижение принципа справедливого судебного разбирательства.

Материалы и методы. Для достижения цели исследования и решения стоящих перед судебной практикой задач автор обратился таким методам научного познания как формально-юридический, анализ и синтез, индукция и дедукция, системно-структурный, логический, статистический, правового прогнозирования и моделирования.

Обсуждение. Следует отметить, что на законодательном уровне отсутствует понятие «ненадлежащий ответчик», что затрудняет единообразное применение норм о замене ответчика в административном процессе. Правовые подходы к данному институту формируются преимущественно судебной практикой.

До введения АППК РК замена ответчика допускалась только по согласию истца в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Республики Казахстан. С введением административной юстиции институт замены ответчика стал частью механизмов АППК РК, направленных на эффективную защиту прав граждан.

Сам институт административной юстиции стал новеллой для казахстанского права, поэтому неудивительно, что объем научных работы по данной теме недостаточен. В частности, применительно к механизму замены ответчика в административном судопроизводстве каких-либо научных исследований не проводилось. При этом, если обратиться к российскому праву, то данный механизм изучался в контексте общей замены ответчика в гражданском судопроизводстве (Афанасьева, Жемалетдинов, 2021).

Всего в административные суды за четыре года с момента вступления в силу АППК РК поступило свыше 124 тысяч исков. При этом по 570 административным делам произведена замена ответчика. Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан от 29 ноября 2024 года № 5 (далее – НП ВС РК) разъяснено, что судам следует иметь в виду особенности процедуры замены ненадлежащего ответчика надлежащим при рассмотрении административного дела. Замена ответчика допускается до начала рассмотрения и разрешения административного дела по существу, что означает возможность замены ненадлежащего ответчика на любой стадии рассмотрения административного дела (Нормативное постановление, 2024).

Суд, установив, что иск предъявлен не к тому лицу, которое должно отвечать по иску, обязан вызвать истца, разъяснить ему последствия предъявления иска к ненадлежащему ответчику и только с его согласия допускается замена ненадлежащего ответчика надлежащим. Согласие истца на замену ответчика должно быть изложено в письменной форме либо выражено устно, с отражением в протоколе судебного заседания, подтвержденное аудио-видео фиксацией судебного заседания.

Сложившаяся судебная практика свидетельствует о том, что ходатайства истцов о замене ответчика подаются после разъяснения им о последствиях предъявления иска к ненадлежащему ответчику.

К примеру, в деле №3994-25-00-4/295 ТОО обратилось к Департаменту государственных доходов по одной из областей РК об оспаривании решения. В ходе подготовки дела к судебному разбирательству судом установлено, что иск предъявлен к ненадлежащему ответчику, после

чего ТОО представило ходатайство о замене ответчика. На этом основании судом вынесено определение о замене ответчика (Судебный кабинет).

При этом, как установлено частью 4 статьи 29 АППК РК, если истец не согласен на замену ответчика другим лицом, суд может без согласия истца привлечь это лицо в качестве второго ответчика. Следует учесть, что привлечение лица в качестве второго ответчика без согласия истца это право, а не обязанность суда.

Согласно НП ВС РК, суд разъясняет истцу его право на привлечение иных лиц в качестве ответчиков, а также последствия несовершения указанных действий и при отсутствии согласия истца решает вопрос о привлечении иных ответчиков. Например, в деле №5294-24-00-4/96 суд привлёк иное лицо в качестве соответчика без согласия истца, так как истец не был согласен, что было отражено в определении суда (Судебный кабинет).

Относительно сроков рассмотрения ходатайств по процедуре замены ненадлежащего ответчика - таковые не установлены законами. Указано лишь, что замена ответчика допускается до начала рассмотрения и разрешения административного дела по существу. Время рассмотрения ходатайства варьируется от одного дня до нескольких месяцев и определяется индивидуально, в каждом конкретном случае, исходя из необходимости обеспечить всестороннее и правильное разрешение спора.

В целом, срок рассмотрения ходатайства зависит от стадии процесса, нагрузки на суд, позиции сторон и необходимости отложения и не должен превышать общий срок рассмотрения дела, так как суд осуществляет свою активную роль, участвуя в установлении надлежащего участника спора для обеспечения законности.

Наибольшее количество процедур замены ненадлежащего ответчика сконцентрировано в категории дел: о земельных спорах, что составляет 42%, связанных с деятельностью судебных исполнителей - 9%, о предоставлении государственных услуг - 8%, о жилищных спорах - 7,2%, по налоговым спорам - 7%, остальные - менее 5 %.

Полученное распределение наглядно показывает, в каких сферах административной деятельности допускается наибольшее количество нарушений закона в деятельности государственных органов, в том числе связанных с неопределённостью их правовой компетенции. В сфере земельных правоотношений преобладают споры, связанные с обжалованием отказов в предоставлении права на земельные участки, изменением целевого назначения, а также сопутствующие им споры, касающиеся проведения землеустроительных работ и определения границ.

В судебные органы с иском обращаются лица как в связи с осуществлением проверки законности актов государственных органов, так и за защитой гражданских прав и интересов при реализации публичных правоотношений. В этом и состоит содержание административного иска: в определении законности актов государственных органов и охране прав лиц в публичных правоотношениях (Балабиев, 2020:110).

Определение административного иска в качестве возможности защиты интересов и прав граждан в публичных правоотношениях способствует состязательности и объективности административного судопроизводства, эффективности реализации правовых гарантий лицам, обратившимся в административный суд (Ярков, 2016: 57).

Содержание административного иска характеризуется разнообразием видов иска, основаниями дачи. Спор о праве является признаком, определяющим как частно- правовые, так и публично - правовые отношения (Шакарян, 2004:75).

Анализ различных категорий дел выявил отсутствие единообразного подхода в правоприменении. Как правило, истцы оспаривают административный акт, вынесенный местным исполнительным органом, и в качестве ответчика указывают аппарат акима либо структурные подразделения акимата и юридические лица, входящие в систему органов местной исполнительной власти. Нередко истцы ошибаются в определении надлежащего ответчика.

Оспаривание дополнительных положений административного акта сопряжено с трудностями. Иск к отдельной части возможен, но успешен лишь при сохранении самостоятельности остальной части акта (Пуделька, 2016: 80).

Субъект, издавший административный акт, всегда преследует определенную цель, то есть, имеет мысленное представление о необходимом правовом результате, который будет достигнут в результате реализации акта (Пашенько, 2020: 78).

Административные акты (например, постановления) издаются от имени акима района или города, поэтому именно аким и является надлежащим ответчиком по таким спорам, а не его структурные подразделения.

В результате суды на стадии подготовки дела к судебному разбирательству активно используют свои полномочия и выносят определения о замене ненадлежащего ответчика на надлежащего, что позволяет избежать нарушения сроков рассмотрения дела и обеспечить законность дальнейшего процесса.

По данной категории необходимо разъяснить, что коллегиальные органы могут выступать ответчиками в административных делах лишь в тех случаях, когда они наделены властными полномочиями и их решения влекут юридические последствия для истца. В остальных - ответчиком признается соответствующий государственный орган, в структуре которого создан данный коллегиальный орган.

В то же время ст. 29 АППК РК не регламентирует порядок и основания отказа в удовлетворении ходатайства истца о замене ответчика, кроме случаев, когда такое ходатайство подано после начала рассмотрения и разрешения административного дела по существу.

Между тем отсутствие таких предписаний в АППК РК фактически лишает суд права отклонить ходатайство истца о замене ответчика, даже если суд придет к выводу о необоснованности заявленного требования.

В административных делах, связанных с деятельностью судебных исполнителей, нередко возникают споры о надлежащем ответчике. При проведении предварительных слушаний судом устанавливается, что исполнительное производство по актам приема-передачи передано другим судебным исполнителям, например, по искам № 7194-21-00-4/20, №1594-25-00-4/142 (Судебный кабинет).

Как правило, речь идет о частных судебных исполнителях. Что же касается государственных судебных исполнителей, то подобные случаи единичны. В таких спорах иски предъявляются к государственным судебным исполнителям межрайонного территориального отдела принудительного исполнения судебных актов Департамента юстиции. В данных спорах, в ходе предварительного слушания, судом устанавливаются факты о вынесении постановлений иными государственными исполнителями, в связи с чем истцу разъясняется необходимость замены на надлежащего ответчика.

Иски в сфере жилищных отношений, как правило, связаны с вопросами приватизации жилья, признания граждан нуждающимися в жилье, а также восстановления очереди на получения жилья. В рамках данных споров истцы неверно определяют ответчика. Например, предъявляют иски к аппаратам акима, когда решение выносится самим акимом, или же неверно указывают территориальное подразделения акимата, занимающиеся восстановлением очереди на получение жилья. Данные обстоятельства аналогично предыдущим спорам выявляются судом на предварительном слушании.

В области государственных закупок иски, где осуществлялась замена ненадлежащего ответчика, связаны с включением в список недобросовестных участников, обжалованием итогов конкурсных процедур, а также несогласием с принятыми решениями уполномоченного органа по результатам конкурса.

В целом рассмотрение дела по существу к ненадлежащему ответчику, является грубым процедурно-процессуальным нарушением, которое не только не восстановит нарушенное право истца, но может привести к отмене судебного акта вышестоящей инстанцией.

Выводы. Введение административной юстиции и последующее развитие практики по применению статьи 29 АППК РК существенно расширили возможности суда по обеспечению участия надлежащего ответчика. Судебная практика подтверждает, что суды активно используют данный механизм, обеспечивая корректное процессуальное оформление и разъяснение истцам последствий предъявления иска к ненадлежащему ответчику.

Судебная практика подтверждает, что своевременная корректировка состава участников процесса способствует соблюдению принципов законности, процессуальной экономии и эффективности административного судопроизводства.

Таким образом, институт замены ненадлежащего ответчика является важным инструментом обеспечения прав заявителя, однако требует дальнейшего нормативного правового совершенствования и единообразного применения судами для повышения предсказуемости и качества правосудия в публично-правовых спорах.

Между тем в законодательстве отсутствует понятие «ненадлежащего ответчика», что затрудняет единообразное применение норм о замене ответчика в административном процессе. На данном этапе становление и развития административной юстиции в Республике Казахстан правовые подходы к данному институту формируются преимущественно судебной практикой. В этой связи возникает необходимость законодательного закрепления данного понятия в целях обеспечения единообразия правоприменительной практики.

Литература

- Афанасьева, Жемалетдинов, 2021 – Афанасьева А.А., Жемалетдинов Р.М. Замена ненадлежащего ответчика в гражданском и административном судопроизводстве // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 11-3 (62). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zamena-nenadlezhashego-otvetchika-v-grazhdanskom-i-administrativnom-sudoproizvodstve/viewer> (дата обращения 20.11.2025).
- АППК РК, 2020 – Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. // ИПС «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения 20.11.2025).
- Балабиев, 2020 – Балабиев К.Р. Содержание, формы и виды административного иска в законодательстве Республики Казахстан. Юридическая наука. – 2020. - № 10. – С. 109-114. ISSN 2220-5500
- Нормативное постановление, 2024 – Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан «О судебном решении по административным делам» от 29 ноября 2024 года № 5. // ИПС «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P240000005S> (дата обращения 20.11.2025).
- Пашенько, 2022 - Пашенько С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение. // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 6 (149) – С. 74-82. DOI 10.24412/2227-7315-2022-6-75-83
- Послание Главы государства, 2019 – Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана / Послание Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года. – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019> (дата обращения 20.11.2025).
- Пуделька, 2016 – Пуделька Йорг. Дополнительные положения к административным актам в Германии. // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 1 (30). – С. 78-84.
- Судебный кабинет – Судебный кабинет. – URL: <https://office.sud.kz/> (дата обращения 19.11.2025).
- Шакарян, 2004 - Гражданское процессуальное право: Учебник // Под ред. М.С. Шакарян. – М.: Изво-проспект, 2004. – С. 256
- Ярков, 2016 - Административное судопроизводство: Практикум: Учебное пособие / Под ред. В.В. Яркова, К.А. Малюшина. – М.: Статут, 2016. – С. 210

References

- Afanas'eva, Zhemaletdinov, 2021 - Afanas'eva A.A., Zhemaletdinov R.M. Zamena nenadlezhashchego otvetchika v grazhdanskom i administrativnom sudoproizvodstve [Substitution of an improper defendant in civil and administrative proceedings] // Mezhdunarodnyj zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk. - 2021. - № 11-3 (62). - URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zamena-nenadlezhashego-otvetchika-v-grazhdanskom-i-administrativnom-sudoproizvodstve/viewer> (data obrashcheniya 20.11.2025). [in Russ.]
- APPK RK, 2020 - Administrativnyj procedurno-procussual'nyj kodeks Respubliki Kazahstan ot 29 iyunya 2020 goda № 350-VI [Administrative Procedure Code of the Republic of Kazakhstan] // IPS «Әділет». - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (data obrashcheniya 20.11.2025). [in Russ.]
- Balabiev, 2020 - Balabiev K.R. Soderzhanie, formy i vidy administrativnogo iska v zakonodatel'stve Respubliki Kazahstan [Content, forms and types of administrative claims in the legislation of the Republic of Kazakhstan]. Yuridicheskaya nauka. – 2020. - № 10. – Pp. 109–114. ISSN 2220-5500. [in Russ.]
- Normativnoe postanovlenie, 2024 - Normativnoe postanovlenie Verhovnogo Suda Respubliki Kazahstan «O sudebnom reshenii po administrativnym delam» ot 29 noyabrya 2024 goda № 5 [Regulatory Resolution of the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan "On judicial decisions in administrative cases"] // IPS «Әділет». - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P240000005S> (data obrashcheniya 20.11.2025). [in Russ.]
- Pashenka, 2022 - Pashenka S.B. Administrativnye akty: priznaki, sushchnost', pravovoe opredelenie [Administrative acts: features, essence and legal definition] // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. – 2022. – № 6 (149). – Pp. 74–82. DOI 10.24412/2227-7315-2022-6-75-83. [in Russ.]
- Poslanie Glavy gosudarstva, 2019 - Konstruktivnyj obshchestvennyj dialog – osnova stabil'nosti i procvetaniya Kazahstana [Constructive public dialogue is the foundation of stability and prosperity in Kazakhstan] / Poslanie Glavy gosudarstva narodu Kazahstana ot 2 sentyabrya 2019 goda. - URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019> (data obrashcheniya 20.11.2025). [in Russ.]
- Pudel'ko, 2016 - Pudel'ko Jorg. Dopolnitel'nye polozheniya k administrativnym aktam v Germanii [Additional provisions to administrative acts in Germany] // Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii. – 2016. – № 1 (30). – Pp. 78–84. [in Russ.]
- Sudebnyj kabinet - Sudebnyj kabinet [Judicial office]. - URL: <https://office.sud.kz/> (data obrashcheniya 19.11.2025). [in Russ.]
- Shakaryan, 2004 - Grazhdanskoe processual'noe pravo: Uchebnik [Civil procedural law: textbook] / Pod red. M.S. Shakaryan. – М.: Izvo-Prospekt, 2004. – P. 256. [in Russ.]
- Yarkov, 2016 - Administrativnoe sudoproizvodstvo: Praktikum: Uchebnoe posobie [Administrative proceedings: workshop: учебное пособие] / Pod red. V.V. Yarkova, K.A. Malyushina. – М.: Statut, 2016. – P. 210. [in Russ.]