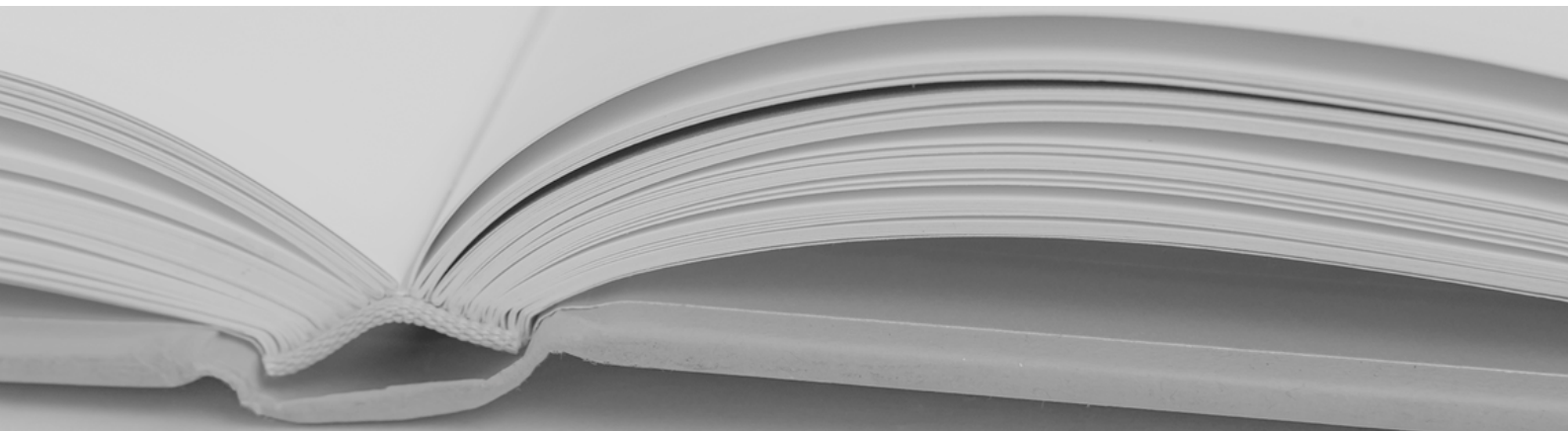




НОРМАТИВНОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО СУДА № 2 ПО АППК: новые процессуальные ориентиры для налоговых споров



РАВИЛЬ КАССИЛЬГОВ

Управляющий партнер

+7 705 330 77 03

ravil.kassilgov@kplaw.kz



ЛИДИЯ МАРТЫНОВА

Юрист

lidiya.martynova@kplaw.kz



СОДЕРЖАНИЕ

Введение

Ключевые выводы

1. Нормативные основы административного судопроизводства

2. Проверка административного иска: форма, возврат и допустимость требований

- 2.1. Форма обращения в суд: административный иск вместо заявления или жалобы
- 2.2. Возврат иска и устранимость недостатков
 - 2.2.1. Момент разрешения вопроса о возврате иска и взаимосвязанные требования
 - 2.2.2. Повторный возврат иска по иному основанию
- 2.3. Тожественный иск в другом суде
- 2.4. Субъективные публичные права как условие предъявления иска

3. Досудебный порядок и сроки обращения в суд

- 3.1. Обязательный и добровольный ДУС
- 3.2. Подтверждение соблюдения ДУС
- 3.3. Получение ответа на жалобу после подачи иска
- 3.4. Исчисление и восстановление срока для обращения в суд
 - 3.4.1. Исчисление срока при последовательном досудебном обжаловании
 - 3.4.2. Исчисление срока при отсутствии ответа административного органа
 - 3.4.3. Порядок восстановления пропущенного срока

4. Подведомственность административных споров

- 4.1. Основной критерий: публично-правовой характер отношений
- 4.2. Государственный орган как хозяйствующий субъект
- 4.3. Практическое значение для налоговых и иных публично-правовых споров

5. Подсудность административных споров

- 5.1. Критерии инвестиционного спора и подтверждающие документы
- 5.2. Разграничение публично-правовых и договорных инвестиционных споров
- 5.3. Экстерриториальная подсудность: порядок и пределы применения
- 5.4. Подсудность споров при вынесении электронного административного акта

6. Административный акт как предмет административного иска

- 6.1. Административный акт: совокупность обязательных признаков
- 6.2. Промежуточные документы налогового контроля
- 6.3. Приказ КГД и предписание ДГД о назначении проверки: проблема самостоятельной оспоримости
- 6.4. Электронный административный акт: признаки
- 6.5. Административное действие как самостоятельный предмет административного иска

7. Активная роль суда и управление административным процессом

- 7.1. Предварительное правовое мнение суда
- 7.2. Активная роль суда: содержание и пределы
- 7.3. Предварительное слушание и подготовка дела к судебному разбирательству
- 7.4. Разумный срок рассмотрения дела и пределы отложения судебного разбирательства
- 7.5. Признание иска: полномочия представителя и пределы принятия судом

8. Проверка законности административного акта

- 8.1. Пределы доводов ответчика и запрет восполнения мотивировки административного акта
- 8.2. Процедурная и материальная законность административного акта
 - 8.2.1. Формальные и существенные нарушения административной процедуры
 - 8.2.2. Материальная законность административного акта
- 8.3. Административное усмотрение и принцип соразмерности

9. Сохраняющиеся проблемные аспекты

Заключение

Практический чек-лист перед подачей административного иска

ВВЕДЕНИЕ

9 апреля 2026 г. Верховный Суд Республики Казахстан («**ВС**») принял Нормативное постановление № 2 «Об отдельных вопросах применения процессуального законодательства по административным делам» («**НП ВС**»/«**НП ВС № 2**»), которым даны разъяснения по ряду значимых вопросов применения Кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» («**АППК**»).

Принятие НП ВС стало результатом почти пятилетнего практического применения АППК и необходимости выработки единых ориентиров для судебной практики. За этот период были выявлены не только вопросы, требующие разъяснения, но и сформированы подходы, отраженные в отдельных постановлениях СКАД ВС, а затем КСАД. Накопление таких правовых позиций потребовало их систематизации и закрепления на уровне обязательного нормативного постановления Верховного Суда.

Вместе с тем отдельные разъяснения НП ВС не только обобщают практику, но и фактически формируют новые процессуальные ориентиры по вопросам, которые ранее прямо не были урегулированы АППК или решались судами неодинаково. Это повышает практическую значимость НП ВС, но одновременно требует осторожного применения его положений, особенно в тех случаях, когда разъяснения фактически восполняют пробелы или меняют сложившиеся процессуальные подходы.

В этой связи НП ВС следует рассматривать не как разрозненный набор процессуальных разъяснений, а как попытку обобщить уже сложившиеся подходы административных судов, закрыть сформировавшиеся пробелы и придать им обязательное значение для дальнейшего правоприменения. Исходя из этого, в настоящем обзоре внимание уделяется ключевым разъяснениям НП ВС, их соотношению с нормами АППК и практическому значению для участников административного процесса с опорой на сложившуюся судебную практику.

Прежде чем перейти к детальному анализу отдельных положений, обозначим основные практические выводы обзора.

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

Вывод 1. Предварительная проверка административного иска

НП ВС № 2 во взаимосвязи с НП ВС № 5 усиливает значение предварительной проверки административного иска. На этой стадии суд должен оценивать допустимость иска, соблюдение досудебного порядка, сроки, подсудность, форму обращения и устранимость недостатков до перехода к рассмотрению спора по существу.

Вывод 2. Досудебное обжалование и сроки

Добровольное обращение с досудебной жалобой не должно ухудшать положение истца. Однако срок обращения в суд исчисляется с даты получения ответа на первое обращение в вышестоящий орган; последующие жалобы этот срок не возобновляют.

Вывод 3. Предмет оспаривания

НП ВС № 2 систематизирует признаки административного акта, административного действия и электронного административного акта. Для налоговых споров это особенно важно при выборе предмета оспаривания: не каждый документ налогового контроля является самостоятельным административным актом.

Вывод 4. Промежуточные акты налогового контроля

Несмотря на систематизацию признаков административного акта, вопрос о самостоятельной оспоримости отдельных промежуточных актов налоговых органов по-прежнему остается неоднозначным и требует оценки с учетом их правовых последствий для налогоплательщика.

Вывод 5. Активная роль суда

Разъяснения об активной роли суда конкретизируют формы судебной инициативы при подготовке и рассмотрении дела. При этом активная роль суда не отменяет обязанности сторон обосновывать свою позицию, а пределы судебной инициативы остаются предметом дальнейшего толкования.

Вывод 6. Подведомственность и подсудность

НП ВС № 2 уточняет критерии разграничения публично-правовых и частноправовых споров, а также правила инвестиционной и экстерриториальной подсудности. Для истца это повышает значение правильного выбора суда уже на стадии подачи иска.

Вывод 7. Мотивировка административного акта

Административный орган не должен восполнять в суде мотивировку, отсутствующую в оспариваемом акте. Судебная проверка должна исходить из тех оснований, которые были положены в основу административного акта при его принятии.

Вывод 8. Административное усмотрение и соразмерность

При проверке дискреционных актов суд должен последовательно оценивать цель, пригодность, необходимость и пропорциональность выбранной меры. Для налоговых споров это усиливает значение аргументов о чрезмерности примененных ограничений.

1. НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

НП ВС № 2 начинает разъяснение отдельных вопросов административного судопроизводства с базовых процессуальных ориентиров: принципов АПК, иерархии нормативных правовых актов и пределов субсидиарного применения ГПК. Такой подход имеет практическое значение, поскольку именно эти ориентиры определяют выбор применимой нормы, соотношение АПК и ГПК, а также пределы использования общих процессуальных правил при рассмотрении административных дел.

Практическое значение

Данное разъяснение имеет системное и практическое значение: при коллизии правовых норм суд обязан применять акт более высокой юридической силы, а при противоречии национального законодательства ратифицированному международному договору – руководствоваться положениями такого договора.

Пункт 2 НП ВС также содержит ссылку на субсидиарное применение ГПК в административном судопроизводстве и указывает, что нормы ГПК применяются в пределах, установленных отсылочными нормами АПК.

Так, к примеру, АПК прямо отсылает к ГПК в части применения принципов, не противоречащих положениям АПК (ч. 3 ст. 6 АПК), норм о представительстве (ч. 2 ст. 26 АПК), основных прав, обязанностей и порядка привлечения эксперта (ч. 1 ст. 33 АПК), замены судьи в случае отвода или самоотвода (пп. 1) ч. 2 ст. 111 АПК), судебных расходов (ст. 122 АПК), восстановления процессуальных сроков (ч. 7 ст. 136 АПК), отдельных процессуальных действий по подготовке дела к судебному разбирательству (пп. 10) ч. 2 ст. 138, пп. 2) ч. 4 ст. 138, ч. 5 ст. 138 АПК), обеспечения иска (ст. 139 АПК) и других вопросов.

Практический вывод

При подготовке позиции целесообразно исходить прежде всего из специального регулирования АПК. Нормы ГПК применяются в случаях, прямо предусмотренных АПК, а также в иных случаях, когда их применение допустимо с учетом природы административного судопроизводства и не противоречит АПК.

2. ПРОВЕРКА АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА: ФОРМА, ВОЗВРАТ И ДОПУСТИМОСТЬ ТРЕБОВАНИЙ

Значительная часть разъяснений НП ВС посвящена вопросам, которые суд разрешает до перехода к проверке законности оспариваемого административного акта по существу: форме обращения, основаниям возврата иска и порядку устранения его недостатков, тождественным искам и субъективным публичным правам.

Этот блок разъяснений следует рассматривать во взаимосвязи с п. 6 Нормативного постановления ВС РК от 29 ноября 2024 года № 5 «О судебном решении по административным делам» (**«НП ВС № 5»**). Согласно п. 6 НП ВС № 5, проверка административного иска состоит из двух последовательных этапов:

1. проверка допустимости иска – подведомственность, подсудность, форма иска, соблюдение досудебного порядка, срок;
2. проверка обоснованности иска – законность административного акта по существу и наличие нарушения прав истца.

Возврат иска относится к первому этапу, то есть к проверке его допустимости. Именно на этом этапе суд должен установить, имеются ли процессуальные препятствия для рассмотрения дела. При этом, если дело рассматривается по существу, сведения о допустимости иска должны быть отражены в описательной части решения (п. 6 НП ВС № 5).

Таким образом, НП ВС № 5 закрепляет общий подход к разграничению допустимости и обоснованности административного иска. Рассматриваемое НП ВС развивает этот подход применительно к проверке административного иска, включая его форму, возврат и допустимость требований, чтобы по возможности не допустить ограничения доступа к судебной защите по формальным причинам.

2.1. Форма обращения в суд: административный иск вместо заявления или жалобы

Пункт 3 НП ВС исходит из того, что обращение в суд по административному делу должно быть оформлено как административный иск. Однако подача обращения под иным названием – например, как заявление или жалоба – рассматривается как устранимый недостаток, который исправляется до предварительного слушания и не препятствует дальнейшему рассмотрению дела.

Практический вывод

Ошибочное наименование обращения следует исправлять до предварительного слушания, при этом только данное упущение не должно вести к возврату иска.

2.2. Возврат иска и устранимость недостатков

Значительный блок разъяснений НП ВС посвящен основаниям и порядку возврата иска. Данный вопрос остается одним из наиболее актуальных в практике, поскольку именно на стадии предварительных действий суды нередко допускают необоснованный возврат иска, что препятствует своевременному разрешению административного спора.

Критерий устранимости недостатков

Пункт 9 НП ВС закрепляет правило, что нарушение требований АППК к содержанию административного иска может являться основанием для его возвращения лишь в случае, если допущенное нарушение не может быть устранено до проведения предварительного слушания.

Практическое значение

Если в иске имеются недостатки, суд должен предоставить истцу срок для их устранения. Как правило, такой срок не должен превышать десяти рабочих дней со дня вручения определения (п. 10 НП ВС). При этом суд обязан разъяснить сторонам процессуальные последствия неисполнения определения. Возврат иска допускается только в случае, если истец не устранил недостатки в срок, установленный судом.

Практический вывод

Получив определение об устранении недостатков, истцу целесообразно исполнить его в установленный срок либо представить мотивированные пояснения о том, почему указанный недостаток не препятствует рассмотрению иска. При этом окончательная оценка его устранимости относится к компетенции суда.

2.2.1. Момент разрешения вопроса о возврате иска и взаимосвязанные требования

Вместе с тем разъяснение п. 9 НП ВС о возможности возврата иска «на всех стадиях процесса до окончания разбирательства дела» оставляет открытым вопрос о его применении в делах с несколькими взаимосвязанными требованиями. Ни НП ВС № 5, ни рассматриваемое НП ВС прямо не разъясняют, как должен действовать суд, если одно из таких требований признается недопустимым уже после перехода к рассмотрению дела по существу.

На наш взгляд, последовательное применение двухэтапной проверки могло бы снизить такие риски. Если допустимость требований определяется до рассмотрения дела по существу, суд и стороны заранее понимают пределы судебной проверки, предмет доказывания и круг значимых доказательств.

Это особенно важно, когда одно требование связано с другим по предмету доказывания. Например, разрешение второго требования может зависеть от оценки законности акта, оспариваемого в рамках первого требования. В такой ситуации поздний возврат первого требования при одновременном разрешении второго, по существу, может сузить предмет доказывания по связанному требованию и ограничить исследование обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения спора в целом.

Поэтому представляется, что по делам с взаимосвязанными требованиями вывод суда о допустимости каждого из них должен формироваться как можно раньше, до перехода к проверке обоснованности. Такой подход прямо не закреплен в НП ВС как отдельное правило, однако соответствует двухэтапной логике НП ВС № 5 и позволяет обеспечить более полное и правильное рассмотрение административного спора.

Судебная практика

Пример. Возврат взаимосвязанного требования после перехода к существу спора

Решение и определение СМАС СКО по делу 5994-25-00-4/622 от 21.11.2025 г. об оспаривании решения о классификации товара и уведомления о результатах таможенной проверки.

Позиция суда. 21 ноября 2025 года СМАС СКО по требованию об оспаривании решения о классификации товара вынес определение о возврате иска, квалифицировав его как требование, не подлежащее рассмотрению в порядке АППК (пп. 11) ч. 2 ст. 138 АППК). По требованию об оспаривании уведомления о результатах таможенной проверки суд в тот же день вынес решение об отказе в удовлетворении иска.

Значение. Допустимость одного взаимосвязанного требования и обоснованность другого были фактически разрешены одновременно, что сузило границу между двумя этапами проверки иска. Указанное обстоятельство существенно затрудняет реализацию права на своевременное рассмотрение и разрешение дела и права на судебную защиту.

Практический вывод

По делам с несколькими взаимосвязанными требованиями целесообразно уже на стадии подготовки обратить внимание суда на их взаимосвязь и необходимость определить допустимость каждого требования до рассмотрения спора по существу.

2.2.2. Повторный возврат иска по иному основанию

Кроме того, НП ВС отдельно разъясняет ситуацию, когда ранее вынесенный судебный акт о возврате иска был отменен вышестоящей инстанцией, а дело направлено на новое рассмотрение. В таком случае суд при новом рассмотрении начинает проверку иска «с чистого листа» и обязан в полном объеме проверить соблюдение требований ст. 131 АПК (п. 10 НП ВС).

Проблемный аспект

Однако это разъяснение не решает проблему ситуаций, когда суд может неоднократно возвращать иск по разным основаниям, предусмотренным ст. 138 АПК, лишая тем самым истца возможности своевременно разрешить спор и снижая определенность административного процесса.

Показателен уже приведенный пример ТОО «I»: после отмены определения от 21 ноября 2025 года о возврате Требования 1 как не подлежащего рассмотрению по АПК СМАС СКО 26 марта 2026 года повторно возвратил то же требование по иному основанию – в связи с пропуском срока. В результате истец последовательно столкнулся с двумя взаимоисключающими процессуальными основаниями, не получив рассмотрения требования по существу.

В итоге истец оказался в ситуации процессуальной неопределенности: сначала ему было фактически указано, что избранный способ защиты в принципе недоступен в административном судопроизводстве, а после отмены этого вывода – что обращение с тем же требованием является несвоевременным.

Следовательно, практическая польза критерия проверки иска «с чистого листа» при новом рассмотрении вызывает сомнения. Без дополнительных гарантий такой подход не исключает риска последовательного возврата административного иска по разным основаниям, предусмотренным ст. 138 АПК, без перехода к рассмотрению спора по существу. Это может снижать процессуальные гарантии истца, затягивать судебную защиту и снижать предсказуемость административного процесса.

Практический вывод

После отмены определения о возврате иск подлежит повторной проверке по основаниям, предусмотренным ст. 138 АПК. Поэтому целесообразно учитывать риск повторного возврата по иному основанию и по возможности заранее представить позицию по спорным вопросам допустимости иска.

2.3. Тожественный иск в другом суде

НП ВС также разъясняет вопрос о тождественных исках. Если административный иск уже рассматривается в одном суде, то другой суд не должен рассматривать иск по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям.

Практическое значение

При этом возврату подлежит не любой из тождественных исков, а именно тот иск, который поступил в суд позднее. Такое разъяснение содержится в п. 4 НП ВС.

Практический вывод

Перед подачей иска целесообразно проверить наличие ранее возбужденного тождественного дела, поскольку вопрос о возврате позднее поступившего иска разрешается судом с учетом очередности их подачи.

2.4. Субъективные публичные права как условие предъявления иска

НП ВС вводит доктринальное разграничение, отличающее истца от иных участников процесса. Обязательным условием предъявления административного иска является нарушение или действительная угроза нарушения субъективных публичных прав, свобод и законных интересов непосредственно самого истца (п. 19 НП ВС).

В публично-правовых отношениях не допускается предъявление иска лицами, чьи права, свободы и законные интересы оспариваемыми актами или действиями не нарушаются, не ограничиваются и иным образом не умаляются. При этом бремя доказывания обстоятельств нарушения прав и размера убытков возлагается на истца.

Практическое значение

Абстрактной заинтересованности или несогласия с актом органа для предъявления иска недостаточно. Суд, реализуя принцип активной роли (ст. 16, 116 АППК), проверяет, затронуты ли конкретные права, свободы или законные интересы истца, то есть именно его права, а не права третьих лиц. Это не освобождает истца от обязанности обосновать нарушение своих прав, однако суд не ограничен формулировкой исковых требований при определении существа спора.

Согласно ст. 129–130 АППК, по иску об оспаривании бремя доказывания законности акта несет ответчик. Вместе с тем истец обязан доказать:

1. какое именно субъективное публичное право нарушено;
2. что это право принадлежит именно ему, а не третьим лицам;
3. каким образом оспариваемый акт или действие нарушает либо реально угрожает нарушить это право.

Изложенное указывает, что НП ВС наполняет двухэтапную проверку административного иска конкретным содержанием:

1. на этапе допустимости суд проверяет, является ли истец адресатом обременяющего акта или иным лицом, чьи права могут быть нарушены;
2. на этапе обоснованности суд проверяет, действительно ли нарушение имело место.

Такое распределение бремени доказывания не исключает активной роли суда. Суд не ограничивается позициями сторон и вправе по собственной инициативе истребовать необходимые доказательства. Содержание и пределы активной роли суда подробно рассматриваются в разделе 7 настоящего обзора.

На практике суды уже отражают такой подход в структуре судебных решений, выделяя отдельный раздел «Допустимость иска».

Судебная практика

Пример. Возможное нарушение прав адресата обременяющего административного акта

Решение СМАС г. Астаны № 7194-23-00-4/991 от 18.05.2023 г.

Позиция суда. В описательной части решения суд отразил следующее:

«Допустимость иска: административный иск является допустимым (то есть подан к надлежащему ответчику, своевременно). Истец является адресатом обременяющего административного акта, в связи с этим нарушение его прав и законных интересов является возможным (ст. 132 АППК) и, соответственно, обладает правом на предъявление иска».

Значение. Этот пример показывает, что если истец является адресатом обременяющего административного акта, то уже на этапе допустимости можно признать, что нарушение его субъективных публичных прав является возможным. Следовательно, он обладает правом на предъявление административного иска.

Это позволяет исключить ситуации, когда в административный суд обращаются лица, которые формально связаны с публично-правовым спором, но не являются непосредственными адресатами оспариваемого акта и не доказывают нарушение собственных прав.

Практический вывод

В иске целесообразно отдельно указывать, какое субъективное публичное право принадлежит истцу и каким образом оно нарушено либо поставлено под реальную угрозу.

3. ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК И СРОКИ ОБРАЩЕНИЯ В СУД

Самостоятельный блок разъяснений касается соблюдения досудебного порядка урегулирования спора и исчисления сроков обращения в суд.

Согласно п. 14 НП ВС, основанием для возврата иска по пп. 1) ч. 2 ст. 138 АППК могут быть:

1. неуказание в административном иске сведений о соблюдении досудебного порядка;
2. непредставление документов, подтверждающих соблюдение досудебного порядка;
3. представление недостоверных сведений о соблюдении досудебного порядка, если это стало известно суду в ходе предварительного слушания или судебного разбирательства.

При этом возврат иска возможен только при условии, что возможность применения досудебного порядка еще не утрачена (см. подробнее подраздел 3.2 настоящего обзора).

3.1. Обязательный и добровольный ДУС

На практике нередко возникали ситуации, когда закон позволял истцу обратиться непосредственно в суд без прохождения досудебного порядка, но истец добровольно обращался с досудебной жалобой.

После этого суды иногда приходили к выводу, что месячный срок для подачи иска нужно исчислять не с даты ответа на жалобу, а с даты принятия административного акта. В результате иск возвращался как поданный с пропуском срока. НП ВС устраняет эту проблему, разъясняя в п. 17 НП ВС следующее:

«Отсутствие в законах норм о порядке досудебного урегулирования спора не лишает лицо права обратиться с жалобой в административный орган, к должностному лицу, вынесшим оспариваемый административный акт, совершившим оспариваемое административное действие (бездействие), а также к вышестоящему административному органу, должностному лицу, рассматривающим жалобы, в срок, установленный АППК.

При наличии достоверных сведений и документов, подтверждающих действия истца по урегулированию спора в досудебном порядке, сроки для подачи иска в суд следует исчислять в соответствии со ст. 136 АППК. При этом срок исчисляется со дня получения ответа на первое обращение истца в вышестоящий орган».

Практическое значение

Таким образом, добровольное обращение к досудебному порядку не должно ухудшать положение истца. Если истец подтвердил, что он действительно предпринимал действия по досудебному урегулированию спора, срок для подачи иска в суд должен исчисляться с даты получения ответа на первое обращение в вышестоящий орган.

Судебная практика

Пример 1. Добровольный ДУС и исчисление срока от ответа вышестоящего органа

Определение СКАД Мангистауского областного суда № 4799-23-00-4ам/50 от 07.09.2023 г.

ТОО «В» обратилось в суд с административным иском к ДГД по Мангистауской области об оспаривании действий по приостановке танкера и отбору образцов товаров. Определением СМАС Мангистауской области от 10.07.2023 г. иск был возвращен. Суд первой инстанции исходил из того, что по данной категории дел ДУС не предусмотрен, а потому срок следует исчислять с даты совершения оспариваемых действий ДГД (2–3 марта 2023 г.), соответственно, иск, поданный 11 мая 2023 г., расценен как поданный с пропуском срока.

Позиция суда. Апелляционная инстанция отменила это определение. СКАД указала, что поскольку у ДГД имеется вышестоящий орган – КГД, истец был вправе добровольно обратиться с жалобой. ТОО подало жалобу 14 марта 2023 г., получило ответ 14 апреля 2023 г. и в течение месяца – 11 мая 2023 г. – предъявило иск в суд. При таких обстоятельствах апелляционная инстанция признала срок обращения в суд соблюденным, исчисляя его со дня получения ответа вышестоящего органа (ч. 6 ст. 136 АППК). Определение о возврате иска было отменено, дело направлено на рассмотрение по существу.

Значение. Этот пример показывает, что прохождение добровольного досудебного порядка само по себе не может рассматриваться как причина для возврата иска. Если истец обратился в вышестоящий орган и затем подал иск в течение месяца после получения ответа, срок считается соблюденным.

Пример 2. Восстановление срока после добровольного обращения

Определение СМАС г. Алматы № 7594–23–00–4/4362 от 16.11.2023 г.

АО «Ф» оспаривало решение налогового органа о признании уведомления по камеральному контролю неисполненным. Срок на обращение в суд был пропущен. При рассмотрении ходатайства о восстановлении срока суд принял во внимание следующее:

Позиция суда. «Истец добровольно подал жалобу в вышестоящий орган государственных доходов (02 октября 2023 г.). Вышестоящий орган рассмотрел ее по существу 30 октября 2023 г. без указания на пропуск срока обращения с жалобой.

В целях обеспечения реализации истцом права на судебную защиту суд считает правильным удовлетворить заявление и восстановить истцу срок на подачу административного иска об оспаривании Решения».

Значение. Данный пример также подтверждает, что добровольное обращение с жалобой в вышестоящий орган может учитываться судом при оценке уважительности причин пропуска срока.

Добровольное обращение с жалобой допустимо и само по себе не может ухудшать положение истца. Правила исчисления срока обращения в суд по результатам первого и последующих обращений рассмотрены в подпункте 3.4.1 настоящего обзора.

3.2. Подтверждение соблюдения ДУС

НП ВС фактически содержит практическое руководство для истца о том, как надлежащим образом подтвердить соблюдение ДУС перед судом (п. 15 НП ВС).

Суд до начала судебного разбирательства обязан истребовать у истца сведения о соблюдении им порядка ДУС, если к иску не приложен подтверждающий документ (кроме случаев, когда законом предусмотрена возможность обращения в суд без предварительного обжалования). Подтверждающими документами могут являться (п. 15 НП ВС):

- 1.любой документ, свидетельствующий об обращении истца с досудебной жалобой в административный орган или к должностному лицу;
- 2.копия жалобы с отметкой о ее принятии административным органом или должностным лицом;
- 3.электронная регистрация жалобы на веб-портале административного органа либо в информационном сервисе «e-Otinish».

При этом сам факт направления жалобы в вышестоящий орган, в том числе при отсутствии ответа на нее, не всегда означает, что возможность досудебного обжалования утрачена. Согласно п. 15 НП ВС, необходимо учитывать, сохранялась ли у истца возможность обратиться с жалобой в вышестоящий орган. Такая возможность имеется, если срок для подачи жалобы по ч. 1 ст. 92 АППК еще не истек.

Кроме того, возможность досудебного обжалования может подтверждаться мотивированной позицией вышестоящего органа или должностного лица, представленной уже в суде. Например, если из нее следует, что жалоба могла быть подана или подлежала рассмотрению в досудебном порядке.

Практическое значение

Перечень подтверждающих документов является открытым. При этом формулировка «не утрачена возможность урегулировать спор» и ориентирующий перечень подтверждающих документов снижают риск формального возврата иска при добросовестном, но нестандартно оформленном прохождении ДУС.

Практический вывод

К иску целесообразно приложить не только жалобу, но и имеющиеся доказательства ее регистрации, направления и получения административным органом.

3.3. Получение ответа на жалобу после подачи иска

Отдельного внимания заслуживает ситуация, когда решение по жалобе получено истцом уже после подачи иска в суд. Согласно п. 16–18 НП ВС, в этом случае иск не подлежит возврату по основанию несоблюдения досудебного порядка, поскольку решение по жалобе считается полученным, и основание для возврата отпадает. Это правило препятствует формальному возврату иска, поданного до поступления ответа органа, и направлено на обеспечение права на судебную защиту.

Практический вывод

Если ответ на жалобу поступил после подачи иска, его целесообразно незамедлительно представить суду в подтверждение того, что основание для возможного возврата отпало.

Соблюдение досудебного порядка и исчисление срока обращения в суд тесно связаны, однако представляют собой самостоятельные условия допустимости иска. Далее рассматриваются правила определения начала срока и его восстановления.

3.4. Исчисление и восстановление срока для обращения в суд

3.4.1. Исчисление срока при последовательном досудебном обжаловании

НП ВС вводит важное ограничение: при последовательном обжаловании административного акта срок для обращения в суд исчисляется от решения по первой жалобе в вышестоящий орган, а не от итогов последующего обжалования.

На примере налоговых споров это означает, что налогоплательщик, последовательно обжаловавший акт местного налогового органа – УГД в ДГД, затем в КГД, не может исчислять срок для подачи иска с момента получения ответа КГД, если ответ ДГД был получен раньше, именно с него начинается течение срока.

На практике это правило существенно изменило привычную для многих модель поведения. К примеру, на протяжении 2021–2024 годов налогоплательщики нередко последовательно обжаловали камеральные уведомления в ДГД, затем в КГД и лишь после получения ответа КГД обращались в суд, и суды, как правило, принимали такие иски. Начиная с 2025 года практика начала меняться, суды все чаще проверяют дату первого решения по жалобе и именно с нее отсчитывают месячный срок на обращение в суд.

3.4.2. Исчисление срока при отсутствии ответа административного органа

Следующий важный вопрос касается ситуации, когда административный орган не отвечает на жалобу в установленный срок. Согласно ч. 5 ст. 100 АППК, если решение по жалобе не принято в течение двадцати рабочих дней, с даты истечения этого срока считается, что в удовлетворении жалобы отказано. В развитие данного положения п. 16 НП ВС разъясняет, что срок для подачи иска начинает течь со дня окончания срока, установленного для рассмотрения жалобы.

Практическое значение

При общем сроке рассмотрения жалобы в 20 рабочих дней месячный срок для обращения в суд начинает течь с 21-го рабочего дня, независимо от того, когда истец фактически узнал о неприятии решения по жалобе.

Проблемный аспект

Пункт 16 НП ВС прямо не раскрывает ситуацию, когда срок рассмотрения жалобы был продлен, а заявитель надлежащим образом уведомлен о таком продлении. В этом случае, по нашему мнению, срок для подачи иска должен исчисляться не после истечения первоначальных двадцати рабочих дней, а со дня, следующего за днем окончания продленного срока рассмотрения жалобы. Такой подход соответствует логике ч. 5 ст. 100 АПК, поскольку отказ в удовлетворении жалобы презюмируется только после истечения срока, установленного для ее рассмотрения, включая срок, продленный в установленном порядке.

Для правильного исчисления срока также имеет значение подтверждение самого факта обращения с жалобой. В этой части п. 16 НП ВС следует применять во взаимосвязи с п. 15 НП ВС, где указано, какие документы могут подтверждать обращение в вышестоящий орган для целей соблюдения досудебного порядка и расчета процессуальных сроков (см. подробнее подраздел 3.2 настоящего обзора).

Практический вывод

При отсутствии ответа целесообразно заранее рассчитать срок рассмотрения жалобы и последующий месячный срок обращения в суд, а при продлении сохранить подтверждающее уведомление.

3.4.3. Порядок восстановления пропущенного срока

НП ВС развивает правила восстановления срока, закрепленные в п. 13 НП ВС № 5, и добавляет важные процессуальные обязанности суда:

1. самостоятельно выяснять причины пропуска срока;
2. разъяснять истцу право на подачу ходатайства о восстановлении срока;
3. фиксировать отказ от подачи такого ходатайства в протоколе.

В силу принципа активной роли суд обязан выяснить причины пропуска срока и разъяснить истцу право на подачу ходатайства о восстановлении. Если истец отказывается подать такое ходатайство, отказ должен быть зафиксирован в протоколе судебного заседания и отражен в определении о возврате иска (п. 34 НП ВС).

Разрешая вопрос о восстановлении, суд обязан достоверно установить (п. 34 НП ВС):

1. дату и время вручения истцу оспариваемого акта или момент, когда ему стало известно о действии (бездействии);
2. дату доведения акта до сведения истца в установленном законом порядке;
3. дату истечения срока, установленного для вынесения акта или совершения действия.

Если суд отказывает в восстановлении срока, иск возвращается на основании пп. 15) ч. 2 ст. 138 АПК. В то же время вывод суда первой инстанции о восстановлении срока не подлежит пересмотру вышестоящими судебными инстанциями (п. 34 НП ВС).

Судебная практика

Пример 1. Ненадлежащее вручение предписания

Определение СМАС ЗКО № 2794-24-3-1-1/998 от 14.11.2024 г.

ТОО «В» обратилось в суд с иском об оспаривании предписания от 21.08.2024 г. Ответчик просил вернуть иск в связи с пропуском срока обращения в суд.

Позиция суда. Суд отказал в удовлетворении ходатайства и восстановил срок для подачи иска. Суд учел, что предписание не было вручено истцу в установленном порядке, а также что истец ранее уже предпринимал меры для судебной защиты: по аналогичному иску 05.09.2024 г. было начато административное производство, однако 04.10.2024 г. иск был возвращен.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу, что истец принял надлежащие меры для своевременного обращения в суд. В связи с этим срок обращения был восстановлен на основании ст. 136 АПК и ст. 126 ГПК.

Значение. Этот пример показывает, что если акт не был надлежащим образом вручен истцу, суд должен учитывать это при оценке причин пропуска срока. Формальный подход в такой ситуации может лишить истца доступа к судебной защите.

Пример 2. Пропуск срока по вине административного органа

Определение СМАС Мангистауской области № 4794-22-00-4/195 от 24.05.2022 г.

Спор касался оспаривания уведомления о погашении налоговой задолженности и решения об ограничении распоряжения имуществом при пропуске срока на подачу иска. Истец ссылаясь на то, что поданная 28.02.2020 г. дополнительная декларация долго не учитывалась, а начисление по ней произведено лишь 04.11.2020 г. вследствие бездействия органа.

Позиция суда. Суд, руководствуясь ст. 92, ч. 7 ст. 136 АППК и ст. 126 ГПК, оценил причины пропуска как уважительные именно через призму ст. 8 АППК: равные возможности и объективность процесса требуют не возлагать негативные последствия процессуальной задержки, вызванной органом, на участника процедуры. Срок на обращение в суд восстановлен, обеспечен доступ к судебной защите.

Значение. Этот пример важен для ситуаций, когда пропуск срока вызван не бездействием истца, а поведением самого административного органа. Если задержка возникла из-за органа, негативные последствия не должны возлагаться на частное лицо.

Пример 3. Незначительный пропуск срока

Определение СМАС Актюбинской области № 1594-21-00-4/203 от 11.11.2021 г.

ИП «А» обратилась в суд с иском к УГД по г. Актобе о признании незаконным и отмене решения о признании неисполненным уведомления по результатам камерального контроля.

Ответчик просил возвратить иск, указывая, что решение было размещено в кабинете налогоплательщика 17.09.2021 г. и подлежало обжалованию до 01.10.2021 г., следовательно, истец пропустил срок для обращения в суд. Истец просил восстановить срок, поскольку фактически ознакомился с решением 21.09.2021 г., а иск подал 05.10.2021 г.

Позиция суда. Суд учел, что даже при исчислении срока с даты размещения решения пропуск составил два дня, а доводы истца о фактическом ознакомлении 21.09.2021 г. подтвердились. В связи с этим суд отказал в применении процессуального срока и восстановил срок для подачи иска на основании ст. 136 АППК и ст. 126 ГПК.

Значение. Этот пример показывает, что при незначительном пропуске срока суд может учитывать фактические обстоятельства получения акта, продолжительность пропуска и добросовестность поведения истца.

Пример 4. Фактическое получение акта и восстановление срока

Постановление СКАД ВС № 6001-23-00-6ап/1926 от 25.01.2024 г.

Спор касался обжалования уведомления налогового органа о задолженности по таможенным платежам и налогам. Истец ссылаясь на то, что копию оспариваемого акта фактически получила лишь в декабре 2022 г. в ответ на обращение через систему «е-Otinish», а доказательств надлежащего извещения со стороны органа не представлено.

Позиция суда. Суды нижестоящих инстанций отказали в восстановлении срока, однако ВС признал причины пропуска уважительными, указав на нарушение порядка уведомления налогоплательщика. В результате срок был восстановлен, судебные акты отменены, дело направлено на новое рассмотрение.

Значение. Этот пример важен для случаев, когда срок обращения в суд зависит от момента фактического получения административного акта. Если административный орган не доказал надлежащее извещение, пропуск срока может быть признан уважительным.

Практическое значение

Суд не вправе вернуть иск по мотиву пропуска срока, если он предварительно не разъяснил истцу право на ходатайство о восстановлении срока и не зафиксировал позицию истца в протоколе судебного заседания, при этом в определении о возвращении иска суд обязан указать основания отказа в восстановлении срока.

Практический вывод

Ходатайство о восстановлении срока целесообразно подкрепить доказательствами даты вручения акта, фактического ознакомления с ним и действий, подтверждающих добросовестность истца. При этом оценка уважительности причин пропуска остается за судом.

4. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ

АППК не содержит исчерпывающего перечня признаков, позволяющих отграничить административно-правовые отношения от гражданско-правовых в пограничных ситуациях. Это порождало практику взаимоисключающих возвратов исков, когда суды общей юрисдикции направляли заявителей в административные суды, и наоборот. НП ВС устраняет эту проблему и закрепляет критерии, по которым суд должен определять характер спорных отношений.

В системе двухэтапной проверки иска, закрепленной в НП ВС № 5, критерии публично-правовых отношений из п. 20 и 23 НП ВС выполняют функцию фильтра допустимости. Если суд неправильно определит характер отношений, это может привести к возврату иска как недопустимого еще до перехода к проверке его обоснованности.

4.1. Основной критерий: публично-правовой характер отношений

НП ВС детализирует понятие публично-правовых отношений: они возникают между субъектами, в которых одна сторона (административный орган, должностное лицо) реализует предписанные законодательством властные полномочия в отношении другой стороны, оказывающие воздействие на ее права и интересы либо возлагающие на нее обязанности (п. 20 НП ВС).

Практическое значение

Подведомственность определяется не наименованием правоотношения, а его фактическим содержанием и наличием властно-подчинительной связи между сторонами. Если спор фактически вытекает из властных (субординационных) отношений, где административный орган, реализуя функции государственной власти, ограничивает или реализует права частного лица, то такой спор подведомствен административному суду.

Публично-правовой характер отношений может иметь место и тогда, когда властные полномочия на основании закона осуществляет частный или квазигосударственный субъект. В таком случае определяющим является не организационно-правовая форма субъекта, а содержание переданных ему публичных функций и правовые последствия принимаемых решений.

Судебная практика

Пример 1. Публичные функции частного лица

Постановление кассационного суда по гражданским делам № 6003-25-00-2к/2600 от 25.02.2026 г.

ТОО «С» обратилось в специализированный межрайонный экономический суд с иском об оспаривании протоколов конкурсной комиссии недропользователя ТОО «Кен-Сары», отклонившей его заявку на участие в открытом конкурсе по запуску услуг по ремонту скважин, а также о признании истца победителем конкурса.

Позиция суда. Суды первой и апелляционной инстанций иск удовлетворили. Кассационный суд, рассмотрев жалобы ответчика и третьего лица, пришел к выводу о существенном нарушении норм процессуального права: в силу ст. 47 АППК функции исполнительных органов по проведению закупок в нефтяном секторе переданы недропользователям, в связи с чем акты конкурсной комиссии приравниваются к административным актам, а споры об их оспаривании подлежат рассмотрению исключительно административными судами, а не в порядке гражданского судопроизводства. На основании п. 1 ст. 277 ГПК постановление апелляционной инстанции отменено, производство по делу прекращено.

Значение. Этот пример показывает, что частноправовая форма субъекта сама по себе не исключает административную подведомственность. Если законом частному субъекту переданы публичные функции, его решения могут приравниваться к административным актам, а спор об их оспаривании должен рассматриваться административным судом.

Практический вывод

При определении надлежащего вида судопроизводства целесообразно анализировать не формальный статус ответчика, а содержание реализуемой им функции и наличие властного воздействия на права частного лица.

4.2. Государственный орган как хозяйствующий субъект

НП ВС отдельно обращает внимание на необходимость разграничивать две ситуации:

1. когда государственные или квазигосударственные структуры действуют как административный орган;
2. когда они действуют как хозяйствующий субъект.

Если спор вытекает из решений или действий государственного органа как хозяйствующего субъекта, в том числе из договорных правоотношений государственного учреждения с контрагентом, такой спор не подлежит рассмотрению в административном судопроизводстве (п. 23 НП ВС).

Судебная практика

Пример 1. Государственный орган как участник гражданских отношений

Определение СМАС г. Астаны № 7194-22-00-4/839 от 21.04.2023 г.

ТОО «Д» оспаривало действия Министерства по выставлению на аукцион участка недр (шахтное поле № 33–34). Ответчик заявил ходатайство о неподсудности: спор не является публично-правовым, поскольку аукцион влечет заключение договора, а не принятие властного акта.

Позиция суда. Суд поддержал позицию ответчика. Со ссылкой на ст. 916 ГК (аукцион порождает обязанность продавца заключить договор с победителем) и ст. 17 Кодекса о недрах (право пользования недрами – вещное право) суд квалифицировал спорные правоотношения как преддоговорные гражданско-правовые, а не публично-правовые. Иск возвращен со ссылкой на пп. 11) и 17) ч. 2 ст. 138 АППК: дело не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Истцу разъяснено, что надлежащим судом для данного спора является Специализированный межрайонный экономический суд г. Астаны.

Значение. Данное дело раскрывает подход п. 23 НП ВС о государственном органе как хозяйствующем субъекте. В этой ситуации Министерство, организовав аукцион, действовало не как носитель властных полномочий в отношении ТОО «Д», а как организатор торгов, по итогам которых должна возникнуть гражданско-правовая связь с победителем. С точки зрения п. 20 НП ВС между сторонами отсутствовали отношения «власть – подчинение». Министерство не реализовывало властные полномочия непосредственно в отношении ТОО «Д», а предлагало ему вступить в договорные отношения.

Практический вывод

Если государственный орган выступает участником договорных отношений или организатором гражданско-правовых торгов без властного воздействия, при выборе способа защиты следует учитывать вероятность рассмотрения спора по правилам гражданского судопроизводства.

4.3. Практическое значение для налоговых и иных публично-правовых споров

Таким образом, если НП ВС № 5 ввело обязанность суда фиксировать вывод о подведомственности в описательной части решения на этапе допустимости административного иска, то НП ВС дает содержательные критерии для такой проверки.

К таким критериям относятся:

1. признаки публично-правовых отношений;
2. разграничение административного органа и хозяйствующего субъекта;
3. признаки административного акта.

Эти критерии позволяют на системной основе уменьшить количество ошибок при определении подведомственности. Вместе с тем практика показывает, что проблема сохраняется. Суды нередко устанавливают ненадлежащую подведомственность уже в ходе судебного разбирательства, то есть после исследования доказательств (см. подраздел 2.2 настоящего обзора, дело ТОО «I»).

Проблемный аспект

Следует обратить внимание на определенное расхождение в подходах. Пункт 6 НП ВС № 5 исходит из того, что вопрос допустимости иска должен быть проверен до разрешения спора по существу. При этом п. 9 НП ВС допускает возврат иска «на всех стадиях до окончания разбирательства дела», то есть в том числе после перехода суда к проверке обоснованности требований.

По нашему мнению, подведомственность как элемент допустимости иска должна проверяться до и в ходе предварительного слушания, а не на стадии судебного разбирательства и оценки обоснованности иска.

Практический вывод

В случае наличия спора о публично-правовом характере, в позиции по допустимости иска целесообразно отдельно обосновать подведомственность и обратить внимание суда на необходимость разрешить этот вопрос до исследования спора по существу.

5. ПОДСУДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СПОРОВ

5.1. Критерии инвестиционного спора и подтверждающие документы

НП ВС устраняет ошибочное отождествление инвестиционного спора и спора предпринимателя или юридического лица со 100 % иностранным участием с государством. Пункт 27 НП ВС указывает, что осуществление юридическим лицом (в том числе иностранным или с долей иностранного участия) предпринимательской деятельности на территории РК само по себе не свидетельствует о его инвестиционной деятельности.

Следовательно, для квалификации спора как инвестиционного необходимо установить, что спор связан именно с инвестиционной деятельностью, а не только с обычной предпринимательской деятельностью такого лица на территории РК.

Для подтверждения инвестиционного характера спора к иску прилагаются (п. 27 НП ВС):

1. копия инвестиционного контракта с уполномоченным государственным органом (наименование контракта значения не имеет: концессионный договор, договор ГЧП, контракт на недропользование, инвестиционный контракт и т.д.);
2. документы, подтверждающие инвестиционную деятельность: рабочие программы, отчеты о выполнении контрактных условий, аудиторский отчет с указанием вложенных инвестиций, отчет о финансово-хозяйственной деятельности.

В тексте иска истец обязан обосновать категорию спора и подсудность, отразить условия контракта и объем вложенных инвестиций. Если эти сведения отсутствуют, суд на стадии подготовки к предварительному слушанию указывает на устранимые недостатки (п. 27 НП ВС).

Практический вывод

К иску целесообразно приложить документы, подтверждающие не только статус инвестора, но и прямую связь конкретного спора с инвестиционной деятельностью. После установления инвестиционного характера спора необходимо определить правовую природу требований: относятся ли они к публично-правовому спору, рассматриваемому СМАС г. Астаны, либо вытекают из инвестиционного договора и подлежат рассмотрению СМЭС г. Астаны.

При этом необходимо разграничивать специальную инвестиционную подсудность и гарантии, предоставляемые лицам, включенным в Реестр инвесторов.

Само по себе включение юридического лица в Реестр инвесторов, формируемый на Национальной цифровой инвестиционной платформе^[1], предоставляет ему предусмотренные законодательством гарантии защиты, в том числе обязательное согласование с прокурором отдельных действий и исков в отношении такого лица.

Включение лица в Реестр инвесторов и наличие специальных гарантий его защиты не равнозначны наличию оснований для применения инвестиционной подсудности, предусмотренной ч. 3 ст. 102 АПК по искам инвесторов. При отсутствии инвестиционного контракта и непосредственной связи предмета спора с инвестиционной деятельностью такой спор не подлежит рассмотрению СМАС г. Астаны только на основании включения истца в Реестр инвесторов.

[1] Национальная цифровая инвестиционная платформа <https://investkz.gov.kz/>

5.2. Разграничение публично-правовых и договорных инвестиционных споров

СМАС г. Астаны – публично-правовые инвестиционные споры (п. 28 НП ВС)	СМЭС г. Астаны – договорные инвестиционные споры (п. 29 НП ВС)
1. об оспаривании решений и действий органов, нарушающих права инвестора в сферах промышленной безопасности, таможен, естественной монополии, конкуренции, экологии, сельского хозяйства, интеллектуальной собственности, лицензирования, привлечения иностранной рабочей силы и т.д.; 2. об оспаривании инвестором налоговых, таможенных, социальных, экологических и иных обязательств, установленных инвестиционным договором или законодательством РК; 3. о признании незаконными решений и действий по отказу в предоставлении государственного натурального гранта, возложении обязанности предоставить натуральный грант. Публично-правовые споры с участием инвестора, не связанные с инвестициями и не влияющие на его инвестиционную деятельность, относятся к подсудности иных специализированных межрайонных административных судов (п. 28 НП ВС).	1. о понуждении к заключению, изменению либо продлению инвестиционного договора; 2. об оспаривании досрочного расторжения либо прекращения действия инвестиционного договора; 3. о признании недействительным инвестиционного договора; 4. о понуждении возратить контрактную территорию после окончания действия инвестиционного договора; 5. о понуждении возратить имущество, предоставленное в качестве натурального гранта, либо взыскании его стоимости при досрочном прекращении контракта; 6. иные споры по искам государственных органов к инвестору, связанные с исполнением обязательств по инвестиционному договору.

По нашему мнению, значение п. 27 НП ВС состоит в том, что он закрепляет более четкий критерий инвестиционного спора. Для инвестиционной подсудности недостаточно иностранного участия в капитале компании или самого факта ведения предпринимательской деятельности в РК. Суд должен оценивать существо спорных отношений, наличие инвестиционного контракта, объем вложенных инвестиций и связь конкретного спора с инвестиционной деятельностью.

При этом НП ВС специально указывает, что наименование контракта само по себе не имеет решающего значения. Значение имеет не формальное название документа, а то, подтверждает ли он фактическое осуществление инвестиций и связан ли спор с исполнением инвестиционных обязательств.

На сегодняшний день судебная практика уже складывается по такому пути.

Судебная практика

Пример 1. Иностранное участие без инвестиционной деятельности

СМАС г. Нур-Султан № 7194-22-00-4/1703 от 09.06.2022 г.

ТОО «Р» обратилось в СМАС г. Нур-Султан с иском о признании незаконным уведомления об итогах рассмотрения жалобы на уведомление о результатах налоговой проверки, мотивировав подсудность тем, что 100 % долей товарищества принадлежат иностранным лицам.

Позиция суда. Суд установил, что ответчик – ДГД, зарегистрирован в г. Алматы. При этом сам спор не носит инвестиционного характера, так как отсутствует инвестиционный контракт или проект, отвечающий требованиям ст. 274 и 296 ПК. Наличие иностранных участников в капитале товарищества не подтверждает инвестиционный статус спора.

Суд установил:

«участие иностранных лиц в ТОО со 100 % долей не может свидетельствовать об инвестиционной деятельности», поскольку отсутствовали доказательства наличия инвестиционного контракта и реального вклада в экономику РК. Спор признан неподсудным СМАС г. Нур-Султан. С учетом местонахождения ответчика (ДГД по г. Алматы) иск возвращен для подачи в СМАС г. Алматы по пп. 17) ч. 2 ст. 138 АПК.

Пример 2. Налоговый спор, не связанный с инвестиционным контрактом

СМАС области Абай № 1094-24-00-4/180 от 28.05.2024 г.

Истец подал иск в СМАС области Абай, оспаривая уведомление о результатах налоговой проверки в части отказа возвратить превышение НДС. В ходе подготовки дела он заявил ходатайство о передаче дела в СМАС г. Астаны, обосновав это тем, что является инвестором по контракту на недропользование 1997 г. и спор связан с инвестиционной деятельностью.

Позиция суда. Суд установил, что спор возник по вопросу возврата НДС и связан с оказанием государственной услуги. При этом сам контракт в ходе проверки не исследовался, а основанием для проверки являлось требование о возврате налога. Основным условием возврата НДС является статус экспортера, а не инвестора.

Дополнительным аргументом послужило то, что согласно сведениям уполномоченного органа области, истец не значится в списке лиц, реализующих инвестиционные проекты в области Абай. В удовлетворении ходатайства о передаче дела в СМАС г. Астаны отказано.

Суд констатировал:

«данный спор не относится к инвестиционному спору, так как не вытекает из договорных обязательств между истцом и государственными органами в связи с инвестиционной деятельностью».

Значение. Этот пример показывает, что даже наличие контракта на недропользование не всегда означает инвестиционный характер конкретного спора. Суд оценивал не только статус истца, но и предмет спора. Поскольку спор касался возврата НДС и оказания государственной услуги, а не исполнения инвестиционного контракта или защиты вложенных инвестиций, он не был признан инвестиционным. Иными словами, для инвестиционной подсудности имеет значение не только формальный статус компании как инвестора, но и связь конкретного спора с инвестиционной деятельностью.

Практический вывод

Для обоснования инвестиционной подсудности целесообразно показать связь предмета конкретного спора с исполнением инвестиционного контракта, а не ограничиваться ссылкой на статус инвестора.

5.3. Экстерриториальная подсудность: порядок и пределы применения

НП ВС закрепляет четыре ключевых правила применения экстерриториальной подсудности и определяет пределы реализации этого права истцом (п. 30 НП ВС):

1) выбор возможен только при подаче иска – в дальнейшем это право утрачивается. Важно, что данная позиция НП ВС представляет собой ограничительное толкование ч. 1 ст. 107 АПК. В указанной норме право истца на выбор экстерриториальной подсудности сформулировано шире: оно может быть реализовано в том числе по административным делам, уже находящимся в производстве суда, до назначения административного дела к разбирательству в судебном заседании.

Следовательно, сам текст АПК прямо не связывает реализацию этого права исключительно с моментом подачи иска. Из буквального содержания ч. 1 ст. 107 АПК следовало, что истец мог заявить о выборе экстерриториальной подсудности и после принятия иска к производству, пока дело не назначено к основному судебному разбирательству.

При этом до принятия НП ВС в судебной практике встречался более гибкий подход: отдельные суды допускали рассмотрение ходатайства о выборе экстерриториальной подсудности уже на стадии предварительного слушания, то есть после принятия иска к производству, но до назначения дела к судебному разбирательству (определения СМАС г. Алматы № 7594-25-00-4/1473 от 04.04.2025 г., СМАС г. Астаны № 7194-25-00-4/1619 от 03.06.2025 г.).

НП ВС теперь нормативно закрепляет единый подход: право выбора экстерриториальной подсудности должно быть реализовано исключительно при подаче иска. Это снижает риск злоупотреблений, связанных с изменением суда уже после возбуждения дела, однако одновременно сужает возможность истца реализовать право на экстерриториальную подсудность на ранней стадии процесса. Такое право предполагает не исправление ошибки в выборе суда, а возможность передать рассмотрение дела в иной суд, не связанный с обычными правилами территориальной подсудности;

2) право реализуется только один раз и является исключительным правом истца – согласия ответчика не требуется;

3) обратная передача дела в суд, направивший его по экстерриториальной подсудности, исключена;

4) обращение истца в суд по месту своего жительства свидетельствует о реализации права выбора подсудности и исключает экстерриториальную подсудность.

Практическое значение

НП ВС рассматривает экстерриториальную подсудность как однократное и окончательное процессуальное право истца. Это означает, что истец должен определиться с выбором суда уже на стадии подачи иска. После этого изменить выбранную подсудность нельзя. Нельзя сначала подать иск по месту своего жительства, а затем просить передать дело по экстерриториальной подсудности. Также нельзя использовать этот механизм повторно. Такие ограничения направлены на исключение злоупотреблений и обеспечивают стабильность судебного процесса.

Практика до принятия НП ВС

Пример. Реализация права на экстерриториальную подсудность, более гибкий подход к моменту реализации права

Определения СМАС г. Алматы № 7594-25-00-4/1473 от 04.04.2025 г., СМАС г. Астаны № 7194-25-00-4/1619 от 03.06.2025 г., СМАС Павлодарской области № 5594-25-00-4/418 от 24.06.2025 г.

Позиция судов. Во всех трех делах суды удовлетворили ходатайства об экстерриториальной подсудности по спорам об оспаривании уведомлений и предписаний, поданные до назначения дела к судебному заседанию. Суды указывали, что выбор экстерриториальной подсудности – это исключительное право истца и оно реализуется без согласия ответчика.

Практический вывод

Право на экстерриториальную подсудность целесообразно реализовать и прямо обозначить уже при подаче иска, поскольку позднее заявление может повлечь процессуальные сложности.

5.4. Подсудность споров при вынесении электронного административного акта

Квалификация документа как электронного административного акта имеет самостоятельное процессуальное значение для определения подсудности по ч. 3 ст. 106 АПК.

Признаки электронного административного акта подробно раскрываются в подразделе 6.4 настоящего обзора. В настоящем подразделе рассматривается процессуальное значение такой квалификации для определения подсудности.

Судебная практика

Пример. Документ, полученный через кабинет налогоплательщика без ЭЦП

Определение судьи ВС № 6001-21-00-6аи/5 от 04.11.2021 г.

Истец указывал на применение подсудности СМАС г. Нур-Султан (по месту нахождения истца), полагая, что уведомление по результатам камерального контроля, направленное через Кабинет налогоплательщика, является электронным административным актом.

Позиция суда. ВС установил, что уведомление не является электронным документом:

«в оспариваемом истцом решении налогового органа информация изложена в электронно-цифровой форме, но не удостоверена электронной цифровой подписью должностного лица».

Дополнительно в ходе рассмотрения дела КГД письмом подтвердил, что «уведомления формируются налоговой информационной системой Республики Казахстан и направляются в веб-приложение «Кабинет налогоплательщика» без удостоверения ЭЦП, по форматам сообщений в данном приложении ЭЦП не предусмотрен». В связи с отсутствием ЭЦП акт не был признан электронным административным актом. Дело передано в СМАС по месту нахождения ответчика – ДГД по Карагандинской области.

Значение. Этот пример показывает, что наличие электронного канала доставки недостаточно. Если документ направлен через Кабинет налогоплательщика, но при этом не удостоверен ЭЦП или существует в официальной бумажной версии, он не считается электронным административным актом для целей специальной подсудности. Таким образом, наличие всех четырех признаков является обязательным условием квалификации акта как электронного.

При этом данный вопрос напрямую влияет на допустимость иска, поскольку ошибочная квалификация формы акта может привести к неправильному выбору суда и возврату иска по пп. 17) ч. 2 ст. 138 АПК.

Проблемный аспект

Однако, на наш взгляд, НП ВС может породить новую практическую проблему. По мере цифровизации государственного управления все больше актов налоговых органов создаются изначально в электронной форме, удостоверяются ЭЦП и доводятся через СЭДО. Это автоматически переносит подсудность в суд по месту нахождения истца. Возникает вопрос: вправе ли орган избежать такого последствия, если дополнительно сформирует официальную бумажную версию того же акта на фирменном бланке за подписью и печатью?

По нашему мнению, если акт принят в электронной форме как основной документ, удостоверен ЭЦП и доставлен электронным способом, наличие бумажной версии того же акта на фирменном бланке, с подписью и печатью, не должно менять его квалификацию. Решающим должно быть то, в какой форме акт был принят как основной документ и каким способом он был первоначально вручен истцу, а не то, существует ли его бумажная копия.

Практический вывод

Для обоснования специальной подсудности целесообразно установить форму принятия акта, наличие ЭЦП, существование официальной бумажной версии и способ его первоначального доведения до истца.

6. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ КАК ПРЕДМЕТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА

6.1. Административный акт: совокупность обязательных признаков

НП ВС систематизирует совокупность обязательных признаков административного акта. Акт признается таковым при наличии всех шести признаков одновременно (п. 21 НП ВС):

1. властная мера – осознанное волеизъявление в форме решения, действия (бездействия), реализующее публичное властное полномочие;
2. исходит от административного органа или должностного лица;
3. имеет регулирующее правовое воздействие – направлено на установление, отмену или изменение правоотношения;
4. индивидуально-определенный – имеет конкретного адресата;
5. принимается в области публичного права;
6. имеет внешнюю направленность – адресатом является лицо, находящееся за пределами административного органа.

Практическое значение

Закрытый перечень шести признаков из п. 21 НП ВС является ключевым практическим инструментом, поскольку если хотя бы один признак отсутствует, акт не является административным.

В налоговых отношениях этот вопрос имеет особое значение, прежде всего при проведении налоговых проверок. В ходе контрольных мероприятий налоговые органы совершают множество действий и составляют различные документы, однако не каждый из них является административным актом в смысле п. 21 НП ВС и пп. 4) ч. 1 ст. 4 АПК. Вместе с тем, еще до принятия НП ВС в судебной практике были сформированы определенные подходы к разграничению административных актов и промежуточных документов, оформляемых в рамках налогового контроля.

Практический вывод

Перед заявлением требования об оспаривании административного акта целесообразно оценить наличие всех шести признаков административного акта. Отсутствие одного из признаков может исключать возможность его отдельного оспаривания.

6.2. Промежуточные документы налогового контроля

Судебная практика

Пример 1. Акт налоговой проверки

Определение СМАС г. Астаны № 7194-24-00-4/1456 от 14.05.2024 г.

Истец требовал признать незаконными акт документальной налоговой проверки и акт тематической налоговой проверки, указывая, что их выводы исключили расходы из вычетов и повлекли доначисление КПН и НДС.

Позиция суда. Акт налоговой проверки не является административным актом, порождающим правовые последствия сам по себе, он лишь констатирует выявленные нарушения. Самостоятельным предметом судебного оспаривания могут быть только уведомления о результатах проверки, которыми начисляются налоги и обязательные платежи. Иск возвращен по пп. 11) ч. 2 ст. 138 АПК.

Значение. Этот пример показывает, что акт налоговой проверки сам по себе не изменяет права и обязанности налогоплательщика. Он фиксирует выводы проверки, но правовые последствия возникают из уведомления о результатах проверки. Именно уведомление, а не акт проверки, должно быть предметом самостоятельного оспаривания.

Пример 2. Ответ вышестоящего органа по жалобе

Определение СМАС г. Астаны № 7194-24-00-4/3125 от 18.09.2024 г.

ТОО «Т» оспаривало бездействие КГД, выразившееся, по мнению истца, в уклонении от отмены распоряжений УГД по Сайрамскому району о приостановлении расходных банковских операций.

Позиция суда. Суд установил, что предъявление требования к КГД является ненадлежащим: «ответ КГД по жалобе истца не является самостоятельным административным актом в смысле ст. 132 АПК – он не порождает правовых последствий, не ограничивает и не прекращает прав налогоплательщика.

Требования об отмене Распоряжений о приостановлении расходных операций по банковским счетам должны предъявляться не к Комитету, а к Управлению, к компетенции которого относится данный вопрос». Иск возвращен по пп. 11) ч. 2 ст. 138 АПК.

Значение. Этот пример важен для случаев, когда истец оспаривает не первоначальный акт органа, а ответ вышестоящего органа по жалобе. Если такой ответ сам по себе не создает новых правовых последствий, его нельзя рассматривать как самостоятельный административный акт.

Пример 3. Акт хронометражного обследования

Определение СМАС г. Алматы № 7594-23-00-4/2781 от 13.09.2023 г.

ТОО «М» оспорило акт хронометражного обследования № 11 от 30.05.2019 г., ссылаясь на нарушение налоговым органом требований ст. 151 НК при его проведении. Суд первой инстанции возвратил иск как не подлежащий рассмотрению в порядке административного судопроизводства. Апелляционная коллегия направила дело на новое рассмотрение с указанием исследовать вопрос о правовой природе акта. При повторном рассмотрении СМАС г. Алматы подтвердил обоснованность возврата, установив:

Позиция суда.

«Из этих определений вытекает, что административные акт, действие должны соответствовать ряду признаков:

- быть властной мерой;*
- должны исходить от административного органа;*
- иметь регулирующее воздействие, то есть быть мерой, направленной на установление, отмену или изменение какого-либо правоотношения;*
- быть индивидуально-определенным, иметь конкретного адресата, которому направлен административный акт;*
- быть принятым в области публичного права;*
- иметь внешнюю направленность, то есть правовое воздействие акта должно быть непосредственно вовне, когда адресатом является лицо, находящееся за пределами административного органа.*

Между тем, акт хронометражного обследования не обладает вышеперечисленными признаками административного акта, а также не является административным действием, поскольку не является властной мерой, не возлагает на истца каких-либо обязанностей.

По сути, акт хронометражного обследования является доказательством, оценка которому дана в постановлении специализированного административного суда города Алматы».

Суд также указал, что «результаты хронометражного обследования истца могут быть учтены налоговым органом при проведении начислений сумм налогов и платежей в бюджет по итогам комплексной или тематической проверки».

Значение. Данный пример подтверждает наличие сформированного в судебной практике подхода к определению признаков административного акта, а также то, что документы, которые используются как доказательственный материал или как промежуточный результат контрольного мероприятия, не всегда являются административными актами и не подлежат самостоятельному обжалованию. Если документ не устанавливает, не изменяет и не прекращает права и обязанности налогоплательщика, он не должен быть самостоятельным предметом иска.

Пример 4. Уведомление камерального контроля и итоговый акт

Постановление СКАД суда г. Шымкента № 5299-23-00-4а/112 от 05.04.2023 г.

Гражданин «А» оспаривал уведомление об устранении нарушений камерального контроля и решение о признании данного уведомления неисполненным. Управление приняло решение о признании уведомления неисполненным, несмотря на то что налогоплательщик в установленный срок представил пояснение, которое по форме соответствовало требованиям пп. 2) п. 2 ст. 96 НК.

Позиция суда. Апелляционная коллегия установила:

«согласно п. 22 НП ВС № 9 представление налогоплательщиком в срок, установленный Налоговым кодексом, пояснения по выявленным нарушениям... и соответствующего требованиям подпункта 2) пункта 2 статьи 96 Налогового кодекса, признается исполнением уведомления об устранении нарушений... и не требует проверки обоснованности их по существу».

При этом коллегия указала: уведомление о нарушениях (которое при вынесении решения о неисполнении теряет самостоятельный обременяющий характер) и решение о признании уведомления неисполненным (которое является итоговым актом и должно быть самостоятельным предметом иска). На этом основании иск в части оспаривания самого уведомления возвращен по пп. 11) ч. 2 ст. 138 АПК, а решение о неисполнении признано незаконным.

Значение. Данный пример важен для понимания признаков административного акта применительно к камеральному контролю. По ранее действовавшему регулированию уведомление об устранении нарушений камерального контроля могло рассматриваться как административный акт. Однако после вынесения решения о признании уведомления неисполненным именно это решение становилось итоговым обременяющим актом и подлежало самостоятельному оспариванию. Уведомление в таком случае утрачивало самостоятельное процессуальное значение как предмет иска, поскольку правовые последствия для налогоплательщика влекло уже решение о его неисполнении.

С учетом действующего НК данный подход требует уточнения. Уведомление о расхождениях, выявленных по результатам камерального контроля, отнесено к уведомлениям информационно-предупредительного характера (пп. 4) п. 1 ст. 82 НК). Оно направляется для самостоятельного устранения расхождений либо представления пояснения (п. 3, пп. 2) п. 4 ст. 137 НК) и само по себе не влечет обременяющего характера.

При этом действующая ст. 137 НК не предусматривает вынесение отдельного решения о признании такого уведомления неисполненным. Вместо этого при неисполнении уведомления могут применяться меры обеспечения: ограничение доступа к интернет-ресурсам или интернет-площадке, приостановление расходных операций по банковским счетам и приостановление выписки электронных счетов-фактур (п. 9 ст. 137 НК). Кроме того, налоговый орган вправе провести налоговую проверку по выявленным расхождениям (п. 10 ст. 137 НК).

В связи с этим при определении надлежащего предмета иска необходимо оценивать, какой акт или действие фактически влечет правовые последствия для налогоплательщика. В одних случаях вопрос может возникать при оспаривании примененной меры обеспечения (ст. 84, 86, 88, 89 НК), в других – при оценке законности обязательного уведомления (ст. 83 НК) либо последующего акта, принятого по вопросу назначения налоговой проверки или по ее результатам (ст. 171 НК).

Таким образом, НП ВС систематизирует признаки административного акта и закрепляет их в виде закрытого перечня. До принятия НП ВС эти признаки в основном выводились из толкования пп. 4) ч. 1 ст. 4 АПК, судебной практики СКАД ВС и КСАД, которая не всегда была единообразной. В этой связи разъяснение ВС имеет значение для более последовательного разграничения административных актов и иных документов или действий административного органа.



Практический вывод

При определении предмета иска целесообразно ориентироваться на документ или меру, непосредственно изменяющие права и обязанности налогоплательщика, а промежуточные материалы использовать для обоснования незаконности итогового акта.

6.3. Приказ КГД и предписание ДГД о назначении проверки: проблема самостоятельной оспоримости

Вместе с тем НП ВС не устраняет все практические сложности. Сохраняются пограничные случаи, когда документ формально близок к административному акту, но остается спорным вопрос о наличии регулирующего правового воздействия.

Например, это касается приказов КГД о назначении налоговой проверки. Такие приказы адресованы ДГД, а не налогоплательщику. Следовательно, формально у них отсутствует внешняя направленность. Однако именно на основании такого приказа назначается проверка, которая непосредственно затрагивает права налогоплательщика.

Судебная практика

Пример 1. Приказ КГД как промежуточный акт

Постановление СКАД ВС РК № 6001-24-00-6ап/1899 от 11.02.2025 г.

ТОО «Р» оспаривало приказ КГД о назначении внеплановой тематической налоговой проверки и предписание ДГД о назначении проверки.

Позиция суда. Суд первой инстанции удовлетворил иск, однако апелляционная инстанция отменила решение. В части оспаривания приказа КГД иск был возвращен как не подлежащий рассмотрению в порядке административного судопроизводства. СКАД ВС согласился с этим выводом, указав, что приказ КГД о назначении проверки является промежуточным административным актом и административным доказательством. При этом предписание ДГД о назначении проверки было оценено как акт, обладающий признаками административного акта.

Значение. Данный пример показывает, что в практике приказ КГД о назначении проверки может рассматриваться не как самостоятельный предмет административного иска, а как промежуточный акт, значение которого оценивается при проверке законности предписания о назначении проверки.

Пример 2. Приказ КГД как акт, влекущий последствия во взаимосвязи с предписанием

Постановление КСАД РК № 6003-25-00-4к/279 от 22.10.2025 г.

АО «В» оспаривало приказ КГД о назначении внеплановой тематической налоговой проверки, предписание ДГД о проведении проверки, а также действия прокуратуры по направлению требования о назначении внеплановой тематической налоговой проверки.

Позиция суда. Суды первой и апелляционной инстанций отказали в удовлетворении иска в полном объеме. КСАД РК изменил судебные акты и возвратил иск только в части оспаривания действий прокуратуры по направлению требования о назначении проверки. Суд указал, что само по себе требование прокуратуры не порождает для налогоплательщика правовых последствий. Такие последствия в данном случае влекли приказ КГД о назначении внеплановой тематической налоговой проверки и предписание ДГД о проведении проверки.

При этом КСАД РК отклонил довод КГД о том, что приказ Комитета не является обременяющим административным актом и не подлежит обжалованию. Суд указал, что данный довод является необоснованным и не соответствует судебной практике по данной категории дел.

В итоге иск в части оспаривания действий прокуратуры был возвращен по пп. 11) ч. 2 ст. 138 АППК, а в части оспаривания приказа КГД и предписания ДГД судебные акты об отказе в удовлетворении иска были оставлены без изменения.

Практическое значение

Приведенные примеры показывают, что вопрос о самостоятельной оспоримости приказа КГД о назначении проверки по-прежнему решается судами неодинаково. В одном случае такой приказ рассматривается как промежуточный акт, не подлежащий самостоятельному оспариванию, в другом – суд исходит из того, что приказ во взаимосвязи с предписанием влечет правовые последствия для налогоплательщика.

Проблемный аспект

По нашему мнению, в таких ситуациях ключевым должен быть вопрос о самостоятельном внешнем правовом эффекте акта. Если промежуточный акт адресован нижестоящему органу и сам по себе не изменяет правовое положение налогоплательщика, он не должен выступать самостоятельным предметом иска. Его законность должна оцениваться при оспаривании акта, который непосредственно затрагивает права налогоплательщика, например предписания о назначении проверки.

Такой подход позволил бы сохранить разграничение между внутренними процедурными актами административного органа и административными актами, которые действительно обладают внешним обременяющим воздействием.

Практический вывод

При оспаривании приказа КГД и предписания ДГД целесообразно отдельно обосновать внешний правовой эффект каждого акта и их взаимосвязь, учитывая неодинаковый подход судов к самостоятельной оспоримости приказа.

6.4. Электронный административный акт: признаки

НП ВС также систематизирует признаки электронного административного акта.

Согласно п. 25 НП ВС электронный административный акт определяется по совокупности следующих условий:

1. информация предоставлена в электронно-цифровой форме;
2. акт не имеет официальной версии на бумажном носителе;
3. акт удостоверяется ЭЦП;
4. акт доводится до сведения участника посредством системы обмена электронными документами.

Практическое значение

В налоговых спорах вопрос о природе акта возникает постоянно, поскольку налоговые органы активно используют цифровые каналы – Кабинет налогоплательщика, систему «e-Otinish», систему автоматической отправки уведомлений. Однако сам факт направления документа через электронный канал еще не означает, что документ является электронным административным актом в смысле п. 25 НП ВС. Поэтому при квалификации документа необходимо проверять все четыре признака, а не только способ его доставки.

6.5. Административное действие как самостоятельный предмет административного иска

Административное действие (бездействие), как правило, не является самостоятельным предметом иска – его законность оценивается при оспаривании итогового акта. Исключение – если одновременно выполняются четыре условия (п. 22 НП ВС):

1. действие само является административной процедурой или завершает ее, при этом итоговый акт законодательством не предусмотрен;
2. носит властный характер или реализует административное усмотрение;
3. влечет нарушение или угрозу нарушения прав истца;
4. его неисполнение обеспечивается государственным принуждением.

Практическое значение

Разграничение административного акта и административного действия в п. 22 НП ВС имеет прямое практическое значение для определения предмета иска, допустимости отдельного обжалования и выбора стратегии защиты.

На практике применение п. 22 НП ВС означает, что оспариваемое действие должно либо завершать процедуру без итогового акта, либо само являться процедурой, не влекущей итогового акта. Во всех остальных случаях, например, действия налогового органа в ходе проверки, их законность оценивается судом при оспаривании уведомления о результатах проверки.

Судебная практика

Пример 1. Действия по оценке степени риска

Постановления СКАД ВС № 6001-24-00-6ап/967 от 06.02.2025 г. и № 6001-24-00-6ап/664 от 08.01.2025 г.

В обоих делах истцы оспаривали действия МФ и КГД по отнесению к высокой степени риска и приказы о включении в график периодических проверок.

Позиция суда. ВС рассмотрел требования по существу, констатируя, что такие действия подлежат судебному контролю – они завершают административную процедуру по оценке рисков, результатом которой является приказ о включении в график. Вместе с тем ВС указал, что действия по присвоению степени риска должны оспариваться в совокупности с требованием об отмене соответствующего приказа, а не как самостоятельный предмет иска.

Пример 2. Направление уведомления как часть процедуры вручения акта

Определение СМАС г. Шымкента № 5294-23-00-4/397 от 05.05.2023 г.

ТОО «Э» оспаривало уведомления об устранении нарушений, выявленных по результатам камерального контроля, а также «действия по их направлению».

Позиция суда.

«Требование о признании незаконным действий Управления по направлению уведомлений является, по сути, фактом, устанавливаемым судом при рассмотрении иска об оспаривании уведомлений. Таким образом, указанное требование истца не подлежит рассмотрению в суде в качестве самостоятельного предмета иска».

Иск в части данного требования возвращен по пп. 11) ч. 2 ст. 138 АППК. Суд также разъяснил, что возвращение иска в этой части препятствует повторному обращению с аналогичным требованием.

Пример 3. Действия в ходе налоговой проверки

Определение СМАС г. Алматы № 7594-23-00-4/839 от 19.04.2023 г.

ТОО «А» обратилось в суд с иском, в котором, наряду с оспариванием предписания о назначении проверки, просило признать незаконными действия ДГД по направлению требования о предоставлении документов от 6 декабря 2022 года и извещения о приостановлении сроков проверки от 6 декабря 2022 года, а также отменить ответ КГД от 3 февраля 2023 года и признать проверку недействительной.

Позиция суда.

«Ненадлежащее вручение требования о предоставлении документов и извещения о приостановлении налоговой проверки, соответственно необоснованное приостановление срока проведения проверки, если таковое имеет место, подлежит установлению судом как обстоятельство, имеющее значение при разрешении спора по иску об оспаривании того или иного административного акта или действия (бездействия)».

Суд также установил, что:

«оспариваемый ответ КГД от 3 февраля 2023 года не содержит обязательных условий административного акта, реализующих, ограничивающих, прекращающих права, возлагающих или прекращающих обязанности или иным образом ухудшающих либо улучшающих положение истца. В связи с чем, не может являться предметом судебного оспаривания, так как не влечет правовых последствий».

В части требования о признании недействительной проверки суд указал, что «факт нарушения срока проведения проверки судом не может быть установлен» до завершения проверки и вынесения итогового уведомления. Иск в части этих требований возвращен по пп. 11) ч. 2 ст. 138 АПК.

Значение. Таким образом, примеры 2 и 3 подтверждают подход, закрепленный в п. 22 НП ВС: действия, осуществляемые в ходе налоговой проверки, не являются самостоятельным предметом иска.

Проблемные аспекты

Исходя из нашей практики, к действиям, не подлежащим самостоятельному обжалованию, могут относиться требования налоговых органов о представлении документов в ходе проверки, вынесение извещения о приостановлении проверки и составление предварительного акта. Все эти действия совершаются в ходе административной процедуры налоговой проверки и не образуют самостоятельного предмета иска. Их законность оценивается при оспаривании уведомления о результатах проверки как итогового акта. Нарушения, допущенные при их совершении, могут использоваться как самостоятельные доводы при оспаривании уведомления^[2].

Таким образом, налогоплательщику не всегда целесообразно подавать отдельный иск на каждое действие налогового органа в ходе проверки. Если действие является частью процедуры, которая завершается итоговым актом, его незаконность следует использовать как довод при оспаривании итогового акта.

[2] Налоговые споры: гид по судебной практике. Часть 1. Эффективное применение АПК / Под ред. Р.А. Кассильгова – Алматы, ТОО «KP Disputes», 2025. – 133 с. ISBN 978-601-12-4116-8

По нашему мнению, п. 22 НП ВС помогает понятнее разграничить административный акт и административное действие. При этом он также уточняет, что не каждое действие административного органа может быть самостоятельным предметом иска. Ранее налогоплательщики нередко подавали отдельные иски на действия налогового органа в ходе проверок, а суды возвращали такие иски как неподлежащие рассмотрению в административном судопроизводстве.

Теперь НП ВС дает более понятный критерий: если действие не завершает процедуру самостоятельно и не заменяет итоговый акт, оно, как правило, не должно быть отдельным предметом иска. Его законность должна оцениваться вместе с итоговым актом административного органа.

Практический вывод

Действия в ходе проверки целесообразно использовать как доводы незаконности итогового акта, если они сами не завершают процедуру и не создают самостоятельных правовых последствий.

7. АКТИВНАЯ РОЛЬ СУДА И УПРАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫМ ПРОЦЕССОМ

7.1. Предварительное правовое мнение суда

НП ВС достаточно детально раскрывает институт предварительного правового мнения («ППМ»). ППМ судьи по правовым обоснованиям, относящимся к фактическим и (или) юридическим сторонам административного дела, может быть закреплено в определении о действиях суда по поступившему делу (п. 11 НП ВС).

ППМ – это мнение суда по правовым обоснованиям сторон, сложившееся по результатам изучения доказательств, представленных в предварительном слушании. В нем суд разъясняет (п. 11 НП ВС):

1. материальный закон, применяемый к данным правоотношениям;
2. доказательственную базу, необходимую для разрешения спора;
3. судебную практику по данной категории дел.

ППМ может быть высказано также в судах апелляционной и кассационной инстанций (п. 11 НП ВС).

Практическое значение

Зная позицию суда еще на стадии предварительного слушания, стороны могут своевременно скорректировать доказательственную базу, уточнить иски или рассмотреть возможность урегулирования спора. В этом смысле ППМ может рассматриваться как один из инструментов реализации принципа активной роли суда (ст. 16 АПК). Вместе с тем ППМ не предрешает исход дела и не освобождает суд от обязанности исследовать доказательства в судебном разбирательстве. Такая позиция носит предварительный характер, поэтому суд вправе отступить от нее при изменении обстоятельств дела либо по итогам оценки доказательств.

С точки зрения двухэтапной проверки иска, закрепленной в НП ВС № 5, ППМ связано с переходом от проверки допустимости иска к проверке его обоснованности. К моменту его высказывания суд, как правило, уже должен понимать, подлежит ли иск рассмотрению в административном судопроизводстве, соблюдены ли досудебный порядок, срок обращения в суд и иные условия допустимости. При этом ППМ не ограничивается вопросами допустимости. Указывая применимый материальный закон и необходимую доказательственную базу, суд фактически определяет предмет доказывания и разрешает вопрос обоснованности иска.

Проблемные аспекты

НП ВС детализирует содержание ППМ, однако не отвечает на важный практический вопрос: какие правовые последствия такое мнение имеет для суда и сторон. В частности, остаются открытыми следующие вопросы:

1. является ли ППМ обязательным для суда при вынесении решения;
2. вправе ли суд отступить от ранее высказанного ППМ, к примеру, если суд ранее разъяснил истцу необходимость заявить ходатайство о восстановлении срока, связывает ли такое ППМ суд при последующем разрешении вопроса о восстановлении срока;
3. должен ли суд отдельно мотивировать отступление от ППМ.

По нашему мнению, применение этого института стало бы более эффективным, если бы НП ВС прямо закрепил обязанность суда мотивировать отступление от ранее высказанного предварительного правового мнения непосредственно в судебном акте. Это повысило бы предсказуемость процесса и обеспечило бы более последовательную связь между предварительным слушанием и основным судебным разбирательством.

Практический вывод

Истцу целесообразно использовать полученное ППМ для определения дальнейшей процессуальной стратегии по делу. Если предварительная правовая оценка суда в целом соответствует позиции истца, а представленные письменные доказательства достаточны для разрешения спора, можно рассмотреть возможность согласия на рассмотрение дела в письменном производстве при наличии предусмотренного ст. 148 АПК согласия сторон.

Если суд указал на недостаточность доказательств, невозможность установить отдельные обстоятельства либо указал на сомнения в правовом обосновании требований, истцу следует до рассмотрения дела по существу восполнить выявленные пробелы: представить дополнительные доказательства и письменные пояснения, уточнить иски требования или усилить их правовое обоснование, проанализировать релевантную судебную практику и обосновать ее применимость к обстоятельствам дела, а при необходимости – заявить соответствующие процессуальные ходатайства.

Если ППМ свидетельствует о наличии существенных правовых или доказательственных рисков для позиции ответчика, истцу может быть целесообразно учитывать это обстоятельство при продолжении переговоров и обсуждении возможности завершения спора посредством примирительных процедур.

7.2. Активная роль суда: содержание и пределы

НП ВС дополнительно разъясняет содержание принципа активной роли суда и его связь с иными положениями АПК (ст. 16, 116, 130 АПК) (п. 13 НП ВС).

Суды обязаны руководствоваться этим принципом, поскольку он направлен на устранение неравенства возможностей сторон в процессе доказывания, прежде всего со стороны истца. Реализуя его как на этапе подготовки дела к судебному разбирательству, так и в ходе судебного процесса, суд оказывает истцу содействие (п. 13 НП ВС):

1. в устранении формальных ошибок и неясных выражений в тексте иска;
2. в точном и ясном формулировании исковых требований;
3. в изложении фактических обстоятельств дела, которыми истец обосновывает иск;
4. в подаче ходатайств, подлежащих рассмотрению и разрешению на этапе предварительного слушания.

Кроме того, суд по собственной инициативе или мотивированному ходатайству участников процесса собирает необходимые материалы и доказательства путем их истребования из уполномоченных органов и информационных систем (п. 13 НП ВС).

Вместе с тем активная роль суда не освобождает сторону, несущую бремя доказывания, от отрицательных последствий рассмотрения дела вследствие ее бездействия (п. 40 НП ВС).

Практическое значение

Суд помогает сформулировать позицию и собрать доказательства, но не заменяет волю стороны. Несоблюдение принципа активной роли суда может стать основанием для отмены судебного акта.

В системе НП ВС № 5 принцип активной роли суда действует на обоих этапах проверки административного иска. На этапе допустимости суд помогает устранить недостатки иска, разъясняет право на восстановление срока и выясняет соблюдение досудебного порядка. На этапе обоснованности суд содействует сбору доказательств и тем самым снижает процессуальное неравенство между частным лицом и административным органом. Кроме того, п. 10 НП ВС № 5 указывает, что суд, реализуя принцип активной роли, должен оказывать истцу содействие в корректировке исковых требований.

Судебная практика

Пример 1. Доступ к материалам административного дела

Постановление СКАД ВС № 6001-24-00-6ап/967 от 06.02.2025 г.

Позиция суда. ВС констатировал, что нижестоящие суды необоснованно отказали истцу в ознакомлении с документами под грифом «ДСП» – основанием для включения в график проверок. Такой отказ нарушил ст. 28 АППК и лишил истца возможности сформировать полноценную доказательственную базу. Дело направлено на новое рассмотрение.

Значение. Этот пример показывает, что активная роль суда включает не только формальные разъяснения, но и обеспечение реальной возможности стороны ознакомиться с материалами, на которых основан спорный акт. Если истец не имеет доступа к таким документам, он фактически лишается возможности сформировать доказательственную базу и эффективно защищать свои права.

Пример 2. Самостоятельное исследование обстоятельств

Постановление СКАД ВС № 6001-22-00-6ап/1323 от 17.01.2023 г.

Спор касался признания незаконным и отмены уведомления о результатах проверки.

Позиция суда. ВС установил, что выводы нижестоящих судов сделаны преждевременно: не исследованы договоры, акты выполненных работ, банковские документы и доводы истца. Подчеркнуто, что согласно ст. 16 АППК суд должен самостоятельно исследовать все обстоятельства и давать оценку доказательствам. Дело направлено на новое рассмотрение.

Значение. Этот пример показывает, что суд не должен ограничиваться формальной оценкой позиции сторон. Он обязан самостоятельно исследовать обстоятельства дела и дать оценку доказательствам, которые имеют значение для правильного разрешения спора.

Пример 3. Привлечение специалиста по инициативе суда

Постановление СКАД ВС № 6001-21-00-6ап/364 от 20.09.2022 г.

Компания подала иск о признании незаконным и отмене уведомления о результатах проверки.

Позиция суда. В ходе рассмотрения СКАД ВС посчитала необходимым привлечь специалистов для целей оказания содействия в оценке доказательств путем дачи пояснений, тем самым реализуя принцип активной роли суда (ст. 16 АПК). Для объективного рассмотрения дела судебная коллегия предложила представить по три кандидатуры специалистов с каждой стороны.

По результатам пересмотра дела и оценки пояснений специалистов СКАД ВС отменила судебные акты нижестоящих судов и вынесла решение об удовлетворении иска.

Значение. Этот пример показывает, что активная роль суда может выражаться и в привлечении специалистов, если это необходимо для правильной оценки доказательств и объективного рассмотрения дела.

Проблемные аспекты

По нашему мнению, НП ВС существенно уточняет содержание принципа активной роли суда. Вместе с тем сохраняются нерешенные вопросы. Ни НП ВС, ни НП ВС № 5 прямо не устанавливают, является ли нарушение принципа активной роли суда безусловным основанием для отмены судебного акта в порядке применения ч. 4 ст. 6 АПК.

Кроме того, не определены пределы активной роли суда. Особенно это важно в ситуациях, когда суд, по сути, восполняет недостатки позиции административного органа. Например, путем назначения судебной экспертизы для проверки законности выводов административного акта. С одной стороны, такая активная роль может способствовать правильному разрешению дела. Но, с другой стороны, такая экспертиза может фактически компенсировать недоработки административного органа, допущенные при принятии акта.

По нашему мнению, такой подход может снижать значение принципа активной роли суда как процессуальной гарантии для частного лица. Он также оставляет открытым вопрос о соотношении активной роли суда с обязанностью ответчика доказывать законность административного акта, предусмотренной ч. 3 ст. 129 АПК.

В связи с этим вопрос о пределах активной роли суда нуждается в дополнительном разъяснении.

Практический вывод

Истцу целесообразно самостоятельно заявлять необходимые ходатайства и представлять доступные доказательства, поскольку принцип активной роли суда не исключает процессуальной инициативы стороны.

7.3. Предварительное слушание и подготовка дела к судебному разбирательству

НП ВС подчеркивает, что предварительное слушание является важным этапом административного судопроизводства и назначается в целях выяснения допустимости и обоснованности иска, а также соблюдения иных требований, установленных ст. 138 и 143 АПК (п. 33 НП ВС).

Практическое значение

Если эти вопросы нельзя полноценно разрешить в одном предварительном слушании, суд вправе назначить повторное предварительное слушание. Его цель состоит не в формальном продлении подготовки дела, а в том, чтобы до основного судебного заседания уточнить процессуальные вопросы, определить доказательства и тем самым создать условия для рассмотрения спора по возможности в одном судебном заседании. На этой же стадии суд должен выяснить наличие ходатайств и оснований для обязательного участия прокурора (п. 33 НП ВС).

По нашему мнению, п. 11 и 33 НП ВС, а также п. 6 НП ВС № 5 формируют логичную процессуальную последовательность двухэтапной проверки иска и движения административного дела. На первом этапе суд проверяет допустимость иска и подготовленность дела для разрешения по существу. На втором этапе суд переходит к оценке обоснованности заявленных требований.

Проблемные аспекты

Повторное предварительное слушание следует рассматривать как инструмент подготовки именно ко второму этапу. Если на первом предварительном слушании выяснилось, что доказательственная база недостаточна, повторное предварительное слушание позволяет восполнить ее до основного судебного заседания. Вместе с тем НП ВС и НП ВС № 5 не устанавливают четких процессуальных последствий для случаев, когда суд:

1. не провел предварительное слушание;
2. провел его формально;
3. перешел к основному разбирательству, не завершив проверку допустимости и достаточности доказательств.

На практике это создает риск запоздалых возвратов иска уже после исследования доказательств. Такой подход противоречит логике НП ВС № 5, поскольку вопросы допустимости должны быть разрешены до перехода к рассмотрению спора по существу.

По нашему мнению, если суд не провел предварительное слушание надлежащим образом и не разрешил все вопросы допустимости административного иска до основного разбирательства, это должно рассматриваться как существенное нарушение процессуальных правил.

Практический вывод

На предварительном слушании целесообразно поставить перед судом вопросы допустимости и достаточности доказательств, не откладывая их обсуждение до рассмотрения спора по существу.

7.4. Разумный срок рассмотрения дела и пределы отложения судебного разбирательства

НП ВС вводит нормативное содержание понятия «разумный срок». Под ним в административном судопроизводстве понимается (п. 44 НП ВС):

1. достаточный срок для подготовки дела к судебному разбирательству и его рассмотрения по существу;
2. оперативность восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов истца без ущерба качеству разрешения спора.

Сроки рассмотрения административных дел применимы также и для письменного производства (п. 44 НП ВС).

В п. 44 НП ВС сформулирован ориентир процессуальной дисциплины: количество отложений судебного разбирательства, как правило, не должно превышать двух раз. В случае, если дело откладывается больше двух раз, такие отложения должны быть обусловлены объективными причинами и надлежащим образом мотивированы.

Практическое значение

Ограничение числа отложений двумя разами является важным ориентиром для суда и сторон. Если судебное заседание откладывается больше двух раз, такие отложения должны быть обоснованы исключительными обстоятельствами.

Проблемные аспекты

В этой части п. 44 НП ВС дополняет подход, заложенный НП ВС № 5. Если НП ВС № 5 акцентирует внимание на полноте рассмотрения дела и качестве судебного решения, то п. 44 НП ВС подчеркивает значение процессуальной своевременности. Дело должно быть рассмотрено не только полно и мотивированно, но и без необоснованного затягивания. Вместе с тем НП ВС не определяет, какие последствия наступают, если суд откладывает дело более двух раз. Остаются открытыми вопросы:

1. может ли такое превышение повлечь дисциплинарные последствия;
2. должен ли КСАД / СКАД ВС учитывать это как процессуальное нарушение при рассмотрении жалоб.

Практический вывод

При неоднократном отложении судебного разбирательства стороне целесообразно обращать внимание суда на необходимость мотивировать причины отложения и фиксировать возражения против необоснованного затягивания процесса.

7.5. Признание иска: полномочия представителя и пределы принятия судом

НП ВС уточняет условия, при которых признание иска ответчиком является процессуально допустимым. Право представителя на признание иска должно быть прямо выражено в надлежаще удостоверенной доверенности (п. 7 НП ВС).

Суд не принимает признание иска (полностью или в части) в трех случаях (п. 7 НП ВС):

1. если это нарушает права, свободы и законные интересы других лиц;
2. если это противоречит закону;
3. в ходе апелляционного и кассационного пересмотра судебного акта (за исключением случаев рассмотрения дела апелляционной инстанцией по правилам суда первой инстанции).

Практическое значение

Признание иска не является автоматическим основанием для завершения дела. Суд обязан проверить как полномочия представителя, так и допустимость признания иска с точки зрения закона и прав других лиц.

Рассмотрев инструменты подготовки дела и управления процессом, НП ВС переходит к пределам судебной проверки законности оспариваемого административного акта.

8. ПРОВЕРКА ЗАКОННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА

8.1. Пределы доводов ответчика и запрет восполнения мотивировки административного акта

НП ВС закрепляет правило, предусмотренное АПК – ответчик вправе ссылаться лишь на те обоснования, которые упомянуты в административном акте (ч. 3 ст. 129 АПК). В этой связи судам предписано (п. 39 НП ВС):

1. не восполнять пробелы административного акта, действия (бездействия);
2. не давать правовую оценку доводам ответчика, не отраженным в оспариваемом административном акте;
3. не входить в обсуждение целесообразности оспариваемого административного акта, действия (бездействия).

При этом суды обязаны учитывать случаи, когда обоснование акта в силу ч. 2 ст. 80 АПК не требуется (п. 39 НП ВС).

Практическое значение

Это правило – одна из наиболее значимых гарантий для истцов, поскольку орган не может «доставлять» обоснование своего акта в ходе судебного разбирательства. Суд должен оценивать акт исходя из тех оснований, которые были указаны при его принятии, а не из новых доводов и объяснений, представленных ответчиком в ходе судебного разбирательства.

Пункт 39 НП ВС следует рассматривать во взаимосвязи с п. 15 НП ВС № 5.

Пункт 15 НП ВС № 5 допускает, что суд может сослаться на решение, принятое по результатам рассмотрения досудебной жалобы, если не соглашается с доводами истца и считает обоснование такого решения исчерпывающим.

Пункт 39 НП ВС закрепляет более общее правило: при проверке законности административного акта суд исходит из той мотивировки, которая была изложена в самом акте. Иными словами, ответчик не должен дополнять или менять основания акта уже в ходе досудебного обжалования и тем более в ходе судебного разбирательства.

Судебная практика

Пример. Проверка фактических оснований административного акта

Постановление СКАД ВС № 6001-23-00-6ап/759 от 31.08.2023 г.

Спор касался акта налогового обследования, распоряжения о приостановлении расходных операций и решения о снятии с регистрационного учета по НДС. Истец требовал признать их незаконными и восстановить регистрацию.

Позиция суда. Суды первой и апелляционной инстанций установили существенные процессуальные нарушения: помещение фактически не осматривалось, акт содержал ошибки и противоречия, сведения о понятых оформлены ненадлежащим образом, отсутствовали фото- и видеоматериалы. Временное отсутствие работников не может рассматриваться как отсутствие самого налогоплательщика, при этом отчетность и договоры подтверждали его деятельность. Орган не обеспечил повторного обследования и не разместил информацию на портале, чем лишил налогоплательщика права представить пояснения.

ВС согласился с этими выводами, указав, что ответчик не доказал правомерность своих действий. Судебные акты нижестоящих судов оставлены без изменения, кассационная жалоба органа отклонена.

Вывод из судебной практики

Приведенные примеры показывают, что суд проверяет не только формальное наличие административного акта, но и то, были ли его основания надлежащим образом сформированы и отражены самим органом до обращения в суд. Если акт принят без оценки существенных обстоятельств, с процессуальными нарушениями либо на основании неполных материалов, такие недостатки не должны восполняться новыми доводами ответчика уже в ходе судебного разбирательства.

В этом смысле п. 39 НП ВС связан с принципом правовой определенности: лицо должно понимать мотивы принятого в отношении него акта из самого акта, а суд – проверять именно эти мотивы. Аналогичная логика прослеживается и в п. 9 НП ВС № 5, согласно которому в описательной части решения отражаются доводы ответчика, содержащиеся в административном акте.



Проблемный аспект

Вместе с тем отдельного разъяснения требует вопрос о судебной экспертизе, назначаемой по инициативе суда. В отдельных случаях такая экспертиза может фактически восполнить недостатки обоснования административного акта, что способно вступать в противоречие с запретом на дополнение мотивировки акта в суде.

Практический вывод

При рассмотрении дела целесообразно сопоставлять доводы ответчика с мотивировкой оспариваемого акта и обращать внимание суда на новые основания, отсутствовавшие при его принятии.

8.2. Процедурная и материальная законность административного акта

НП ВС закрепляет двухэтапную структуру проверки законности административного акта. На первом этапе суд оценивает законность и полноту административной процедуры. На втором этапе – законность самого акта по существу. При этом суд устанавливает, какое именно нарушение привело или могло привести к вынесению неправильного акта (пп. 41–42 НП ВС).

8.2.1. Формальные и существенные нарушения административной процедуры

НП ВС разъясняет подходы к определению формальных и существенных нарушений, дополняя тем самым понимание содержания ч. 1 ст. 84 АПК, указывая (п. 41–42 НП ВС):

Формальные нарушения	Существенные нарушения
Незначительные нарушения, не затрагивающие существо процедуры, неспособные повлиять на законность акта и не ущемляющие права участников административной процедуры. Правильный, по существу, акт не может быть признан незаконным по одним лишь формальным основаниям.	1. Несоответствие акта или его обоснования Конституции и НПА; 2. отсутствие или незаконность правового основания для принятия акта; 3. несоблюдение принципов АПК; 4. неправильное применение материального права; 5. неполное исследование фактических обстоятельств.

Двухуровневая структура проверки, закреплённая в п. 41–42 НП ВС, развивает требования НП ВС № 5 к мотивировочной части судебного решения. НП ВС № 5 требует, чтобы суд установил фактические обстоятельства, соотнес их с применимыми нормами права и указал доказательства, на которых основаны выводы суда. В свою очередь НП ВС конкретизирует этот подход и разделяет проверку на два уровня:

1. процедурная законность – соблюдение порядка принятия административного акта;
2. материальная законность – правильность самого акта по существу.

При этом НП ВС формулирует критерии для оценки того, является ли нарушение формальным или существенным.

Судебная практика

Пример. Существенные нарушения процедуры обследования

Постановление СКАД Суда г. Астаны № 7199–25–00–4а/446 от 24.04.2025 г.

Дело рассматривалось по иску компании к налоговому органу о признании незаконным и отмене решения о снятии ее с регистрационного учета по НДС. Основанием для снятия стали акты налоговых обследований, которыми было зафиксировано отсутствие налогоплательщика по юридическому адресу.

Позиция суда. Суд установил, что обследования проведены с существенными нарушениями: в актах не указан адрес налогоплательщика, допущены ошибки в данных понятых, отсутствуют сведения об обследуемом помещении и вывеске. При этом компания представила пояснения и нотариально удостоверенные документы, подтверждающие смену адреса и действительное местонахождение. Однако орган их необоснованно отклонил.

Суд признал акты обследований недостоверными и не соответствующими требованиям НК, а решение о снятии с регистрационного учета по НДС – незаконным. Апелляционная инстанция оставила решение первой инстанции без изменения. Решение о снятии с регистрационного учета по НДС признано незаконным и отменено.

Значение. Этот пример показывает, что ошибки в процедуре могут быть существенными, если они повлияли на достоверность выводов органа. В данном деле нарушения не были формальными. Ошибки в актах обследования, отсутствие сведений об обследуемом помещении и игнорирование документов налогоплательщика повлияли на сам вывод органа об отсутствии компании по адресу. Поэтому суд признал незаконным не только процедуру обследования, но и итоговое решение о снятии с регистрационного учета по НДС.

Проблемный аспект

По нашему мнению, п. 41–42 НП ВС вносят важную ясность в стандарт проверки законности административного акта.

Если НП ВС № 5 только обозначает общий стандарт законного и обоснованного судебного решения, то НП ВС дает более конкретные критерии. Суды должны различать нарушения, которые действительно влияют на законность акта, и нарушения, которые не имеют такого значения. Вместе с тем перечень существенных нарушений не является закрытым.

Практический вывод

При ссылке на процедурное нарушение целесообразно обосновать, как оно повлияло на содержание решения либо на возможность участника реализовать свои права; окончательную оценку существенности нарушения дает суд.

8.2.2. Материальная законность административного акта

Материальная законность предполагает проверку административного акта по существу: наличия надлежащего правового основания, правильности установления фактических обстоятельств и соответствия выводов административного органа применимым нормам права.

На этом этапе суд оценивает, подтверждены ли обстоятельства, положенные в основу акта, допустимыми и достоверными доказательствами, правильно ли административный орган истолковал и применил материальную норму и следует ли принятое решение из установленных обстоятельств, а при наличии административного усмотрения – соблюден ли принцип соразмерности (подробнее см. подраздел 8.3 настоящего обзора).

Практический вывод

В иске целесообразно разграничивать процедурные нарушения и материально-правовые дефекты акта, отдельно показывая отсутствие правового основания, недоказанность фактических обстоятельств либо неправильное применение нормы права.

8.3. Административное усмотрение и принцип соразмерности

НП ВС устанавливает прямую связь между административным усмотрением и принципом соразмерности. При проверке законности дискреционного административного акта суд обязан проверить:

1. соответствует ли административный акт цели предоставления полномочия;
2. является ли принятый на основании усмотрения акт:
 - пригодным;
 - необходимым;
 - пропорциональным.

Нарушение хотя бы одного из указанных требований является самостоятельным основанием для признания акта незаконным (п. 43 НП ВС).

Практическое значение

Суд должен не просто указать, что акт является соразмерным или несоразмерным, а последовательно оценить цель, пригодность, необходимость и пропорциональность выбранной меры.

Судебная практика

Пример 1. Несоразмерность ограничительной меры

Постановление СКАД Суда г. Астаны № 7199-24-00-4а/1643 от 16.01.2025 г.

Спор касался решения об ограничении в распоряжении имуществом в счет налоговой задолженности. Истец указывал, что задолженность отсутствует, он относится к низкой степени риска, а имущество используется в производственной деятельности.

Позиция суда. Суд отметил, что административный орган ограничил право распоряжения имуществом, руководствуясь лишь фактом обжалования уведомления, не учитывая реальные обстоятельства и степень риска. Такая мера признана несоразмерной (ст. 10 АППК), поскольку не была необходимой и могла причинить больший вред налогоплательщику, чем принесла пользы обществу. Суд указал, что при выборе средств воздействия орган обязан оценивать пригодность и необходимость ограничения, а также его пропорциональность законной цели. Решение признано незаконным именно из-за несоблюдения принципа соразмерности.

Значение. Этот пример показывает, что орган должен обосновать свою меру уже в момент принятия решения. Если в акте не оценены реальные обстоятельства, степень риска и соразмерность ограничения, орган не может исправить этот недостаток только в суде.

Пример 2. Применение четырехэтапного теста соразмерности

Постановление СКАД Суда г. Астаны № 7199-24-00-4а/1310 от 15.10.2024 г.

Спор касался предписания о назначении внеплановой тематической налоговой проверки и уведомления о результатах проверки, по которым налогоплательщику были доначислены НДС и КПН.

В качестве основания для назначения проверки орган сослался на проведение выездной таможенной проверки, однако иные обстоятельства, предусмотренные НК и ПК для такого вида контроля, в предписании отсутствовали.

Позиция суда. Суд установил, что налогоплательщик относится к категории среднего предпринимательства и не является субъектом высокого риска. При этом у налогового органа имелись менее обременительные инструменты налогового администрирования (камеральный контроль, предъявление исков о признании сделок недействительными). Проведение внеплановой выездной проверки без надлежащих оснований не соответствовало критериям пригодности, необходимости и пропорциональности, закрепленным в принципе соразмерности (ст. 10 АППК).

Апелляционная коллегия согласилась с выводами суда первой инстанции и оставила решение об удовлетворении иска без изменений, апелляционная жалоба Департамента отклонена.

Значение. Данный пример показывает, как принцип соразмерности применялся к мерам, ограничивающим права налогоплательщика. Фактически суд применил четырехэтапный тест соразмерности, вытекающий из ст. 10 и 11 АППК и отраженный в п. 43 НП ВС.

Практическое значение

По нашему мнению, закрепление четырехэтапного теста соразмерности на уровне НП ВС придает этому подходу обязательный характер. Суды должны не ограничиваться общей ссылкой на принцип соразмерности, а последовательно проверять цель, пригодность, необходимость и пропорциональность выбранной меры. Это особенно важно для налоговых споров, где органы нередко применяют ограничительные меры или определяют вопросы налоговой проверки без индивидуальной оценки того, насколько такая мера действительно необходима, пригодна и пропорциональна, исходя из предусмотренной законом цели предоставленного полномочия.

9. СОХРАНЯЮЩИЕСЯ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Несмотря на систематизирующую роль НП ВС № 2, ряд вопросов остается открытым.

Последовательные возвраты иска по разным основаниям. Критерий устранимости недостатков иска (п. 9 НП ВС) не решает проблему последовательных возвратов по различным основаниям ст. 138 АПК после отмены предыдущего определения о возврате. Практика показывает, что при новом рассмотрении суд может избрать иное основание для возврата, что затягивает доступ истца к рассмотрению спора по существу и снижает предсказуемость процесса.

Оспоримость промежуточных актов налогового контроля. Отсутствует единая позиция по промежуточным актам налоговых органов (приказы КГД о назначении проверки, адресованные ДГД, а не налогоплательщику). Совокупность обязательных признаков административного акта из п. 21 НП ВС порождает новую неопределенность, поскольку формально такие акты не имеют внешней направленности в отношении налогоплательщика, однако именно на их основании иницируется проверка, непосредственно затрагивающая его права. Единообразный подход к их оспоримости в судебной практике пока не сложился.

Экстерриториальная подсудность после принятия иска. Правило об однократности реализации права на экстерриториальную подсудность (п. 30 НП ВС) во взаимосвязи с требованием заявить о таком выборе только при подаче иска является ограничительным толкованием ч. 1 ст. 107 АПК. Буквальное толкование ч. 1 ст. 107 АПК допускает выбор экстерриториальной подсудности и по делам, уже находящимся в производстве суда, до назначения дела к судебному разбирательству. НП ВС, напротив, связывает реализацию этого права только с моментом подачи иска. Такой подход обеспечивает стабильность процесса и снижает риск злоупотреблений, однако сужает предусмотренную АПК возможность истца выбрать иной суд на ранней стадии подготовки дела к судебному разбирательству.

Пределы активной роли суда. Соотношение требования п. 39 НП ВС о запрете восполнения мотивировки административного акта в суде и права суда назначить судебную экспертизу по собственной инициативе требует дополнительного разъяснения, поскольку судебная экспертиза, назначенная судом по вопросам, которые орган не исследовал при принятии акта, способна восполнить недостатки его обоснования.

Пределы отложения судебного разбирательства. НП ВС не конкретизирует процессуальные последствия превышения ориентира «не более двух отложений» (п. 44 НП ВС), остается неясным, является ли систематическое превышение этого ориентира самостоятельным процессуальным нарушением и подлежит ли оно учету при пересмотре судебных актов.

В целом НП ВС повышает определенность административного процесса, однако одновременно требует от сторон более раннего и тщательного формирования позиции по допустимости иска, предмету оспаривания и пределам судебной проверки. Окончательное значение отдельных разъяснений будет зависеть от того, насколько единообразно они будут применяться судами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

НП ВС № 2 является важным этапом в развитии административно-процессуального права Казахстана. Постановление развивает подходы, ранее закрепленные в НП ВС № 5. Если НП ВС № 5 закрепляет общую логику административного процесса и содержания решения суда через двухэтапную проверку иска, допустимость и обоснованность, то НП ВС наполняет эту основу конкретными процессуальными инструментами.

НП ВС систематизирует ключевые вопросы, которые возникали в практике применения АПК. Он уточняет правила подачи и возврата административного иска, соблюдения досудебного порядка, определения подсудности, оценки административного акта, проверки дискреционных решений и применения принципа соразмерности.

В совокупности разъяснения НП ВС охватывают проверку административного иска, возврат и устранимость недостатков, ДУС и сроки, предмет административного иска, активную роль суда, пределы проверки законности административного акта и специальную подсудность.

Практическое значение НП ВС состоит в том, что он дает судам и участникам процесса более понятные ориентиры. Для истцов это позволяет точнее выстраивать процессуальную стратегию и заранее учитывать риски допустимости иска. Для судов это обеспечивает более единообразный подход к рассмотрению административных споров и снижает риск формального или противоречивого применения АПК.

ПРАКТИЧЕСКИЙ ЧЕК-ЛИСТ ПЕРЕД ПОДАЧЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА

Приведенный ниже чек-лист предназначен для проверки административного иска до его подачи в суд. Его использование позволяет последовательно оценить допустимость заявленных требований, корректность определения предмета спора, соблюдение обязательных процессуальных условий и достаточность доводов, подтверждающих незаконность оспариваемого административного акта, действия или бездействия.

Чек-лист может использоваться как при первоначальном формировании правовой позиции, так и при финальной проверке проекта административного иска перед подачей в суд. Если истец заявляет несколько требований либо оспаривает несколько административных актов, соответствующая оценка должна проводиться отдельно по каждому требованию и каждому предмету оспаривания.

До подачи административного иска рекомендуется:

- 1)** определить надлежащий вид административного иска и проверить, соответствует ли ему каждое заявленное требование;
- 2)** при заявлении нескольких требований проверить их взаимосвязь и отдельно обосновать допустимость каждого требования;
- 3)** определить надлежащий предмет оспаривания и установить, влечет ли соответствующий административный акт, действие или бездействие непосредственные правовые последствия для истца;
- 4)** определить надлежащего ответчика по каждому требованию, включая орган или должностное лицо, принявшие оспариваемый акт либо совершившие действие или бездействие;
- 5)** проверить размер государственной пошлины, реквизиты для уплаты и приложить к иску документ, подтверждающий ее уплату;
- 6)** определить наличие обязательного досудебного порядка обжалования и обеспечить представление доказательств его соблюдения;
- 7)** установить срок обращения в суд, момент начала его исчисления и, при наличии пропуска, подготовить обоснование уважительности причин и заявление о восстановлении срока;
- 8)** указать субъективное публичное право или законный интерес истца, нарушенные оспариваемым актом, действием или бездействием;
- 9)** проверить подведомственность спора административному суду, а также правильно определить территориальную, специальную или иную установленную законом подсудность;

- 10)** при наличии признаков инвестиционного спора, электронного административного акта или иных оснований специальной подсудности отдельно обосновать выбор суда и приложить подтверждающие документы;
- 11)** при использовании права на экстерриториальную подсудность заявить о соответствующем выборе одновременно с подачей административного иска;
- 12)** разграничить процедурные и материально-правовые нарушения, допущенные административным органом, и определить их значение для разрешения спора;
- 13)** по каждому процедурному нарушению обосновать его существенность и влияние на полноту административной процедуры, содержание принятого решения и законность административного акта;
- 14)** сформировать перечень доказательств, подтверждающих обстоятельства, на которые ссылается истец, включая документы о получении акта, прохождении ДУС, соблюдении срока, нарушении прав и последствиях оспариваемого акта.

Последовательное прохождение указанных этапов позволяет снизить риск возврата иска, исключить ошибки в определении предмета и способа защиты, а также сформировать процессуально устойчивую позицию по административному спору.



ВАША НАДЕЖНАЯ КОМАНДА ПО НАЛОГОВЫМ СПОРАМ

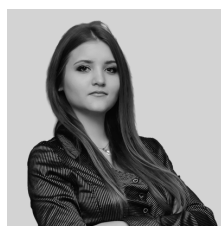


РАВИЛЬ КАССИЛЬГОВ

Управляющий партнер

+7 705 330 77 03

ravil.kassilgov@kplaw.kz



ЛИДИЯ МАРТЫНОВА

Юрист

lidiya.martynova@kplaw.kz

KP Disputes

+7 727 327 12 18

contact@kplaw.kz

г. Алматы, пр. Достык, д. 38, 4 этаж, офис A16,
Бизнес-центр «Кен-Дала»

г. Астана, ул. Достык, д. 16, 12 этаж, офис 11,
Бизнес-центр «Talan Towers»



kplaw.kz