



Программа финансируется  
Европейским Союзом



german  
cooperation  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Издатель:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



**Rule of Law**  
Программа «Верховенство права в Кыргызской Республике» – 2-я фаза

Региональная программа Германского общества по международному сотрудничеству (GIZ) «Содействие правовой государственности в странах Центральной Азии» по поручению Федерального министерства экономического сотрудничества и развития (BMZ).

Программа «Верховенство права в Кыргызской Республике – 2-я фаза». Программа со-финансируется Европейским Союзом и BMZ и реализуется GIZ. Мнения, выраженные в данной публикации, являются мнениями авторов и не отражают точку зрения Европейского Союза, GIZ и Программы.

# **КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «ОБ ОСНОВАХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУРАХ»**

Бишкек  
2020

**Авторы:**

**Йоханн Вебер**, председательствующий судья Административного суда города Берлин (в отставке). Статьи 1-54, 61-96;

**Йорг Пуделька**, руководитель Региональной программы GIZ «Содействие правовой государственности в Центральной Азии», судья Административного суда города Берлин. Статьи 55-60.

**Экспертная рабочая группа:**

**Боронбаева Дильфуза Салимовна**, судья Верховного суда Кыргызской Республики;

**Рыбалкина Антонина Дмитриевна**, судья Бишкекского городского суда;

**Досмамбетова Чолпон Монолдоровна**, председатель Административного суда города Бишкек;

**Сатаров Улан Мелисович**, адвокат, управляющий партнер Юридической компании «Сатаров, Аскарлов и партнеры»;

**Иманалиев Эрмек Калмурзаевич**, генеральный директор юридической компании «Иманалиев и партнеры», экс-судья;

**Кадырова Айжан Аалыевна**, адвокат, директор Учреждения «Институт публичного права»;

**Мадалиев Рустам Каримович**, национальный координатор Региональной программы GIZ «Содействие правовой государственности в Центральной Азии».

**Редактор:**

**Д-р Виктор Кесслер**, заместитель руководителя Программы «Верховенство права в Кыргызской Республике – 2-я фаза».

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Авторы Йорг Пуделька, руководитель Региональной программы GIZ «Содействие правовой государственности в Центральной Азии», судья Административного суда города Берлин, и Йоханн Вебер, председательствующий судья административного суда города Берлин (в отставке), участвовали в разработке проекта Закона Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» и проводили впоследствии тренинги по имплементации всех его положений. При этом неоднократно возникали вопросы относительно применения тех или иных норм.

Настоящий Комментарий призван помочь судам, должностным лицам административных органов и адвокатам в осуществлении административных процедур и проверке их законности в соответствии с требованиями вышеуказанного закона, а также дать ответы на важнейшие вопросы. Для облегчения применения законодательства об административных процедурах приводится ряд примеров.

Помимо того, к Комментарию прилагается схема рассмотрения административного дела, представляющая собой алгоритм действий правоприменителя с поступления заявления до исполнения административного акта.

Особая благодарность за экспертную поддержку в разработке настоящего Комментария выражается Боронбаевой Дильфузе Салимовне, Рыбалкиной Антонине Дмитриевне, Досмамбетовой Чолпон Монолдоровне, Сатарову Улану Мелисовичу, Иманалиеву Эрмеку Калмурзаевичу и Кадыровой Айжан Аалыевне. Спасибо также Еременко Ивану, который приложил немало усилий для перевода текстов закона и других материалов с русского языка на немецкий и наоборот.

В случае приведения в Комментарий текста норм права без указания названия конкретного закона речь идет о положениях

Закона Кыргызской Республики от 31 июля 2015 года № 210 «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (далее – «Закон об административных процедурах», сокр.: «ЗАП»).

Любые предложения и критика приветствуются. В частности, мы будем признательны за любую информацию относительно проблем применения ЗАП на практике, которые не нашли или нашли лишь частично свое отражение в настоящем Комментарии.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	2
<b>ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>9</b>
Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона .....	9
Статья 2. Сфера действия настоящего Закона .....	11
Статья 3. Законодательство об административной деятельности.....	16
Статья 4. Основные понятия.....	16
<b>ГЛАВА 2. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>	<b>31</b>
Статья 5. Законность административной деятельности.....	31
Статья 6. Запрет злоупотребления формальными требованиями .....	31
Статья 7. Ограничение дискреционных полномочий .....	32
Статья 8. Единообразное применение права.....	33
Статья 9. Соразмерность административной деятельности (мер) .....	37
Статья 10. Принцип «большее включает в себя меньшее» .....	41
Статья 11. Экономичность .....	43
Статья 12. Применение других принципов .....	43
<b>ГЛАВА 3. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ .....</b>	<b>45</b>
Статья 13. Подведомственность административных дел .....	45
Статья 14. Обязанность взаимодействия (взаимопомощи) административных органов .....	47
Статья 15. Основания для отказа в предоставлении взаимопомощи .....	49
Статья 16. Законность мер, осуществляемых в порядке взаимопомощи .....	54

<b>ГЛАВА 4. ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ .....</b>	<b>57</b>
Статья 17. Стадии административной процедуры .....	57
Статья 18. Участники административной процедуры .....	59
Статья 19. Иные лица, привлекаемые к административной процедуре .....	61
Статья 20. Право на представительство .....	61
Статья 21. Ограничения участия члена коллегиального органа, должностного лица административного органа, эксперта, переводчика при осуществлении административной процедуры.....	63
Статья 22. Отвод .....	68
Статья 23. Самоотвод должностного лица, осуществляющего административную процедуру, эксперта, переводчика .....	71
Статья 24. Язык осуществления административной процедуры .....	73
Статья 25. Ведение и учет административных дел .....	75
Статья 26. Протоколирование административной процедуры.....	77
<b>ГЛАВА 5. СТАДИЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ .....</b>	<b>79</b>
Статья 27. Основания возбуждения административной процедуры .....	79
Статья 28. Общие требования, предъявляемые к заявлению .....	80
Статья 29. Принятие и возврат заявления .....	85
Статья 30. Переадресация заявления, оставление его без рассмотрения.....	87
Статья 31. Основания возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа.....	89
Статья 32. Извещение об административной процедуре.....	90

**ГЛАВА 6. ТЕКУЩАЯ СТАДИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ..... 92**

Статья 33. Обязанность оперативного реагирования административного органа ..... 92

Статья 34. Исследование обстоятельств дела ..... 93

Статья 35. Заслушивание участников процедуры ..... 96

Статья 36. Доступность материалов административной процедуры ..... 99

Статья 37. Оказание помощи участникам процедуры ..... 100

Статья 38. Доказательство в административной процедуре ..... 101

Статья 39. Подтверждение фактических обстоятельств ..... 102

Статья 40. Объяснения свидетелей ..... 103

Статья 41. Назначение экспертизы, производство осмотра ..... 105

Статья 42. Сроки административной процедуры ..... 107

Статья 43. Продление сроков административной процедуры ..... 107

Статья 44. Последствия непринятия административного акта в течение срока административной процедуры ..... 110

Статья 45. Приостановление административной процедуры ..... 111

Статья 46. Прекращение административной процедуры и отказ в удовлетворении заявления ..... 115

Статья 47. Возобновление административной процедуры ..... 121

Статья 48. Участие нескольких административных органов в принятии административного акта ..... 127

**ГЛАВА 7. ВИДЫ И ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА ..... 128**

Статья 49. Виды и формы административного акта ..... 128

Статья 50. Требования, предъявляемые к письменному административному акту ..... 132

Статья 51. Обоснование принятия административного акта ..... 138

**ГЛАВА 8. ПРИНЯТИЕ, ВРУЧЕНИЕ, ОПУБЛИКОВАНИЕ И  
ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА..... 143**

Статья 52. Принятие, вручение и опубликование  
административного акта ..... 143

Статья 53. Вступление в силу административного акта ..... 147

Статья 54. Срок действия административного акта ..... 150

**ГЛАВА 9. НИЧТОЖНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ.  
ОТМЕНА АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА..... 153**

Статья 55. Основания ничтожности административного акта ..... 153

Статья 56. Отмена законного и незаконного административного  
акта ..... 154

Статья 57. Иные положения об отмене административного акта..... 159

Статья 58. Срок для отмены административного акта..... 160

Статья 59. Пересмотр административного акта в вышестоящей  
инстанции ..... 161

Статья 60. Возврат документов ..... 161

**ГЛАВА 10. ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПОДАЧИ  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ ..... 163**

Статья 61. Право обжалования административного акта ..... 163

Статья 62. Порядок обжалования..... 164

Статья 63. Сроки обжалования..... 167

Статья 64. Требования, предъявляемые к жалобе ..... 172

Статья 65. Действия административного органа по поступившей  
жалобе..... 172

Статья 66. Правовые последствия подачи административной  
жалобы ..... 174



<b>ГЛАВА 11. РАССМОТРЕНИЕ И РЕШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ .....</b>	<b>176</b>
Статья 67. Порядок и пределы рассмотрения административной жалобы .....	176
Статья 68. Решение по административной жалобе .....	177
Статья 69. Принятие решения по существу административной жалобы .....	181
<b>ГЛАВА 12. ИСПОЛНЕНИЕ И ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА И РЕШЕНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЕ .....</b>	<b>185</b>
Статья 70. Обязательность административного акта и решения по административной жалобе .....	185
Статья 71. Обращение к исполнению акта и решения .....	187
Статья 72. Приведение в исполнение акта и решения .....	187
Статья 73. Сроки исполнения акта или решения .....	188
Статья 74. Порядок исполнения актов и решений .....	188
Статья 75. Последствия неисполнения акта и решения .....	189
Статья 76. Принудительное исполнение акта и решения .....	190
Статья 77. Орган принудительного исполнения .....	191
Статья 78. Выполнение действий за счет лица, которому адресованы акт и решение .....	191
Статья 79. Денежное принуждение .....	192
Статья 80. Непосредственное принуждение .....	194
Статья 81. Предупреждение о применении мер принуждения .....	194
Статья 82. Назначение мер принуждения .....	196
Статья 83. Применение мер принуждения .....	197

<b>ГЛАВА 13. ИСПОЛНЕНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ТРЕБОВАНИЙ .....</b>	<b>199</b>
Статья 84. Публично-правовые денежные требования.....	199
Статья 85. Порядок исполнения денежных требований .....	199
Статья 86. Обязанное лицо .....	199
Статья 87. Выдача дубликата акта или решения .....	200
<b>ГЛАВА 14. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАСХОДЫ.....</b>	<b>201</b>
Статья 88. Административные расходы .....	201
Статья 89. Уплата пошлин по делам административных процедур .....	201
Статья 90. Другие расходы при осуществлении административной процедуры .....	201
Статья 91. Расходы, оплачиваемые свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам при осуществлении административной процедуры .....	203
Статья 92. Расходы при взаимодействии (взаимопомощи) административных органов .....	204
<b>ГЛАВА 15. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ И ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА .....</b>	<b>205</b>
Статья 93. Ответственность за причинение вреда.....	205
Статья 94. Возмещение вреда.....	205
<b>ГЛАВА 16. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>206</b>
Статья 95. Переходные положения .....	206
<b>ГЛАВА 17. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>207</b>
Статья 96. Вступление в силу настоящего Закона .....	207
<b>СХЕМА</b> рассмотрения административного дела при подаче заявления .....	209



## ВВЕДЕНИЕ

1. Применение положений настоящего и любого другого закона в сфере публичного права осуществляется преимущественно с учетом принципа разделения властей. Данный принцип является особенно важным и отличительным для демократического государства. Упрощенно его можно объяснить следующим образом:

Путем проведения выборов парламент наделяется правом действовать от имени народа государства. На основе такой легитимации «орган народного представительства», будучи законодателем, устанавливает «правила игры» (законодательная власть). Посредством законов он регулирует сосуществование своих граждан (частное право), а также – что является предметом рассмотрения в настоящем Комментарии – определяет властные взаимоотношения между административными органами и гражданином (публичное право).

Так, если гражданин обращается с заявлением в административные органы (исполнительная власть), законом ему должно быть предоставлено соответствующее право (требование). И, наоборот, административный орган должен быть наделен соответствующим полномочием со стороны законодателя в случае намерения принятия каких-либо мер в отношении гражданина, ограничения его прав. Таким образом, взаимоотношения между органами исполнительной власти и гражданином регулируются исключительно положениями законодательства.

Вопрос правильности толкования и применения того или иного закона либо нормативного правового акта органом исполнительной власти является предметом проверки судов (судебная власть). Задача последних, однако, состоит только в проверке законности административной деятельности. Они не вправе вмешиваться в полномочия административных органов, которые им предоставил законодатель. Так, суды не вправе самостоятельно осуществлять административную деятельность, они могут лишь

проверять соблюдение законодательства исполнительной властью. Данному принципу не противоречит тот факт, что административные суды имеют право по закону обязать административный орган к принятию соответствующего административного акта. С одной стороны, путем установления такой обязанности суд действует не самостоятельно словно административный орган, а обязывает последнего к такому действию. С другой – такая обязанность может быть установлена судом лишь в том случае, когда сам закон обязывает административный орган к соответствующему действию и допускает лишь одно единственное решение в качестве законного (п.п. 3 и 4 ч. 2 ст. 174 АПК).

Ни исполнительная власть, ни судебные органы не вправе изменять «правила игры», даже если они сочтут их непрактичными или несправедливыми. Такая прерогатива принадлежит исключительно законодателю, поскольку только он на основе выборов может обладать демократическим полномочием на то, чтобы действовать от имени народа государства и устанавливать правила.

2. В случае возникновения вопросов, связанных с применением положений Закона Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (далее – «Закон об административных процедурах», сокр.: «ЗАП»), ответ следует искать в самом Законе. Как и все законы, Закон об административных процедурах содержит множество неопределенных (оценочных) правовых понятий. Неопределенные (оценочные) правовые понятия – это термины, чья дословная формулировка не является настолько однозначной, что их значение было бы бесспорно ясным и отпадала бы необходимость в их толковании.

При толковании положений Закона об административных процедурах, как и в случае других законов, необходимо действовать следующим образом:

а) Если норма закона содержит неопределенные (оценочные) правовые понятия, то необходимо использовать инструменты

толкования, предоставленные законодателем в самом законе. В статье 4 приводится более точное описание значения различных основных понятий. Содержащиеся в данной статье определения понятий из Закона об административных процедурах предусмотрены самим Законом и, следовательно, они являются обязательным для административных органов и судов.

б) Далее при толковании используемых в Законе об административных процедурах терминов следует исходить, прежде всего, из их буквального значения (дословное или грамматическое толкование). В основе такого толкования лежит значение слова в его общем (или также профессиональном) употреблении. В принципе, ни одна норма закона не должна толковаться вопреки ее четкой дословной формулировке. Четкая дословная формулировка определяет пределы допустимого толкования закона. Если по закону отступ от границы земельного участка до жилого строения должен составлять 3 метра, то данное расстояние является однозначным и не может быть истолковано иначе.

в) Если буквальное толкование нормы закона не приводит к однозначным результатам, поскольку термин имеет несколько значений или пределы его применения описаны неточно, то в качестве дальнейшего шага следует уточнить данный термин исходя из текстового контекста, в котором он находится (систематическое толкование). В случае использования данного метода толкования следует учитывать структуру разбивки закона на главы. Например, можно обратиться к названию главы, в которой находится норма, и поискать в ней подсказки для толкования.

Закон об административных процедурах разделен структурно на 17 глав, в которых обобщены соответствующие тематические блоки вопросов. Названия глав являются частью закона и должны также использоваться для толкования.

Например, из систематики норм Закона ясно следует, что принципы, содержащиеся в главе 1, применяются ко всем стадиям административной деятельности, поскольку они кратко изложены в главе под названием «Общие положения».

В главе 2 перечислены основные принципы. Это – такие принципы, действие которых также распространяется на весь закон, т.е. они всесторонне влияют на применение всех положений закона. Правила, изложенные в главе 7, имеют значение в отличие от вышесказанного, прежде всего, для административных актов.

г) Если же текстовый контекст не позволяет внести достаточной ясности, необходимо задаться вопросом о значении и цели принятия нормы. Говоря точнее, следует постараться найти ответ на вопрос о том, чего намеревался достичь законодатель принятием данной нормы (телеологическое толкование). При этом необходимо приходить к приемлемым «разумным результатам» толкования нормы, исходя из того, что законодатель принятием той или иной нормы не намеревался ни создавать чрезмерную нагрузку на административные органы, ни блокировать их работу вообще.

д) В качестве следующей возможности толкования иногда можно обратиться к законодательным материалам. В них часто указывается, какими соображениями руководствовался законодатель при разработке закона; каких целей он намеревался достичь с помощью данной нормы. Однако при этом следует ориентироваться не на мнения отдельных лиц, участвовавших в законодательной процедуре, а на мнение большинства членов субъекта законодательной власти (историческое толкование).

Ни один из случаев толкования не представляет собой применения «аналогии норм права». Однако аналогия заслуживает также упоминания. В частности, если для каких-либо обстоятельств (отношений) не может быть найдено регулирование в соответствующем законе, необходимо проверить другие нормы права

на наличие положений, регулирующих аналогичный случай (отношения). Если такие положения будут найдены, то норма подлежит применению «по аналогии», т.е. соответствующим образом.

3. Какую структуру имеют обычно нормы права? Норма чаще всего содержит «фактический состав» (обстоятельства ее реализации) и «правовое последствие». Фактический состав предусматривает условия, которые должны быть выполнены для наступления правового последствия. Правовое последствие описывает, какой результат наступает в случае выполнения фактического состава нормы.

Давайте рассмотрим вышеописанные методы толкования на примере статьи 47 Закона об административных процедурах.

Статья предусматривает следующее:

«1. На основании заявления участников процедуры административный орган обязан принять решение об изменении или отмене не подлежащего обжалованию административного акта, если:

1) после принятия административного акта заложенные в его основу фактические обстоятельства или правовое положение изменились в пользу заявителя; ...»

Следовательно, для реализации фактического состава данной нормы должны быть выполнены следующие условия (обстоятельства):

подача заявления заявителем («на основании заявления»),

изменение фактического и правового положения («фактические обстоятельства или правовое положение изменились»),

данное изменение должно произойти впоследствии («после принятия административного акта»),

вследствие изменения должен наступить благоприятный для заявителя результат («в пользу»).



Только после выполнения всех условий, указанных в пунктах «а – г», Закон предусматривает в качестве правового последствия обязанность административного органа в принятии решения об отмене или изменении административного акта. Закон не предусматривает обязанности административного органа в повторном рассмотрении заявления. Вместо этого орган должен сначала взвесить и оценить интерес гражданина в принятии нового положительного решения по данному вопросу и интерес в том, чтобы оставить данный административный акт в силе.

Следовательно, принцип правовой определенности – ограничение возможности пересмотра решения, не подлежащего обжалованию (вступившего в силу) – следует сопоставлять с принципом материальной справедливости.

**Преамбула Закона Кыргызской Республики  
«Об основах административной деятельности  
и административных процедурах»**

**Настоящий Закон:**

**1) основан на требованиях норм Конституции Кыргызской Республики, устанавливающих, что государственные органы и органы местного самоуправления при осуществлении своих полномочий должны действовать на основе принципов открытости и ответственности перед народом и в интересах народа, служить всему обществу, а не какой-то его части;**

**2) определяет единые и основные принципы, правила и процедуры деятельности государственных органов и органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.**

В преамбуле подчеркивается, что административные процедуры основываются на требованиях норм Конституции Кыргызской Республики. Осуществление должностных полномочий должно основываться на принципах открытости и ответственности перед народом и в интересах народа служить всему обществу, а не какой-то его части.

Закон устанавливает единые и основные принципы, правила и процедуры деятельности государственных органов и органов местного самоуправления во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

## ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 1. Предмет регулирования настоящего Закона

#### Настоящий Закон:

- 1) устанавливает основы административной деятельности публично-правового характера;
- 2) регулирует правоотношения между административными органами и физическими, юридическими лицами при осуществлении административных процедур;
- 3) определяет порядок:
  - а) обжалования административного акта, действий и бездействия административных органов;
  - б) исполнения административного акта;
  - в) взыскания административных расходов;
  - г) возмещения вреда, причиненного административной процедурой.

Закон определяет предметную область своего применения:

Пункт 1. Закон применяется только в области административной деятельности. В этой связи он четко устанавливает, что его положения не распространяются на сферу отправления правосудия (судебная власть). Также исключается распространение действия настоящего Закона на законодательную деятельность (законодательная власть). Хотя деятельность прокуратуры представляет собой также административную деятельность, в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 2 она не попадает под действие Закона.

Закон устанавливает основы не для каждой административной деятельности без исключения, а только для административной деятельности публично-правового характера.

Действует ли административный орган в области публичного или же гражданского права, на этот вопрос проще всего ответить, если взглянуть на норму, которой орган при этом руководствуется. Так, административная деятельность будет носить публично-правовой характер, если она осуществляется на основании

норм права, наделяющих полномочиями лишь представителя (субъекта) публичной власти – административного органа.

Пример:

а) Заявление о выдаче разрешения на строительство рассматривается административным органом. Порядок выдачи разрешения на строительство определяется законодательством в области строительства. Строительное законодательство наделяет только публичный орган как субъекта государственной власти полномочием на выдачу или отказ в выдаче запрашиваемого разрешения на строительство. Частные лица не обладают таким правом. Поэтому данная деятельность носит публично-правовой характер.

б) Орган принимает решение об осуществлении закупки канцелярских принадлежностей. Данная закупка будет произведена в соответствии с нормами гражданского законодательства, которое предоставляет равные права всем гражданам.

Орган не обладает особым статусом, предоставляемым законом. Соответственно, данная деятельность носит частноправовой, а не публично-правовой характер.

в) Аналогично следует рассматривать аренду или продажу находящегося в муниципальном владении имущества. Правовая сделка такого рода также совершается в соответствии с гражданским законодательством.

При этом форма перехода права собственности – будь то договор или торги – не имеет значения. В данном случае орган не наделяется особым статусом, которым бы не обладал гражданин.

Однако ситуация меняется, если в соответствии с нормой права лишь представитель (субъект) власти уполномочивается на передачу земельных участков и сама передача таких участков связана с выполнением определенных условий. Так, например, происходит в ситуации с выделением земельных участков гражданам под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС).

Пункт 2. Данный пункт повторно подтверждает, что Закон об административных процедурах распространяется лишь на деятельность властного характера. В качестве одной из сторон правоотношений всегда должен выступать представитель (субъект) власти – административный орган, а деятельность должна являться административной в соответствии с п. 1

Пункт 3. Закон об административных процедурах применяется ко всем стадиям административной процедуры. Он охватывает также порядок обжалования административного акта, действий и бездействия административных органов (см. пп. «а»), исполнения административных актов (см. пп. «б»), а также взыскание административных расходов (см. пп. «в»). Кроме того, Закон определяет также порядок возмещения вреда, причиненного административной процедурой (см. пп. «г»).

## **Статья 2. Сфера действия настоящего Закона**

**1. Действие глав 1-3, главы 15 настоящего Закона распространяется на действия административных органов в сфере публично-правовых отношений.**

**2. Действие глав 4-15 настоящего Закона распространяется на такие действия административных органов, которые завершаются принятием административного акта. Действие глав 10-15 настоящего Закона распространяется также на такие действия и бездействие административных органов, которые влекут для лиц фактические последствия.**

**3. Особенности административной деятельности некоторых административных органов определяются специальными законами, не противоречащими настоящему Закону и вступившим в установленном законом порядке в силу международным договорам, участницей которых является Кыргызская Республика.**

**4. Действие настоящего Закона не распространяется на:**

- 1) отношения, регулируемые нормами процессуального законодательства Кыргызской Республики (далее - законодательство);
- 2) отношения, регулируемые законодательством об оперативно-розыскной деятельности;
- 3) отношения, регулируемые законодательством об административных правонарушениях;
- 4) отношения, регулируемые законодательством о нормативных правовых актах;
- 5) отношения, регулируемые нормами избирательного права, законодательством о референдуме;
- 6) гражданско-правовые отношения, регулируемые гражданским законодательством Кыргызской Республики, если иное не предусмотрено настоящим Законом;
- 7) отношения, связанные с совершением нотариальных действий;
- 8) отношения, связанные с исполнением судебных актов;
- 9) отношения, регулируемые трудовым правом, законодательством о государственной службе, прохождении и прекращении воинской службы, службы в правоохранительных органах;
- 10) отношения, регулируемые банковским законодательством, за исключением административных процедур, осуществляемых Национальным банком Кыргызской Республики;
- 11) отношения, регулируемые законодательством о банкротстве;
- 12) отношения, связанные с совершением консульских действий;
- 13) отношения, связанные с приобретением и прекращением гражданства Кыргызской Республики;
- 14) отношения, связанные с награждением государственными наградами Кыргызской Республики;
- 15) отношения, регулируемые законодательством о беженцах и переселенцах;

**16) отношения, регулируемые законодательством о внешней миграции.**

В статье 2 описывается, какие действия административных органов, прежде всего, подпадают под сферу действия отдельных норм.

Часть 1. Действие глав 1-3 и 15 распространяется на весь спектр действий административных органов в сфере публично-правовых отношений.

Часть 2. Действие глав 4-15 распространяется на действия административных органов, которые завершаются принятием административного акта, а действие глав 10-15 – на такие действия и бездействия административных органов, которые не заканчиваются принятием административного акта, но которые, тем не менее, имеют последствия для заинтересованных лиц.

Часть 3. Закон об административных процедурах допускает принятие отдельных специальных процедурных правил, в соответствии с которыми определяются особенности административной деятельности в некоторых административных органах. Однако такие правила не должны противоречить настоящему «общему» процедурному закону и могут лишь дополнять и расширять его положения (см., например, регулирование в области лицензирования недропользования). Однако следует учитывать, что Закон об административных процедурах не может исключать действие положений вышестоящего законодательства (см. Постановление Пленума Верховного суда КР № 7 от 3 июля 2017 года «О некоторых вопросах порядка обжалования налогоплательщиками решений органов налоговой службы»).

Часть 4. В статье 1, а также в частях 1 и 2 статьи 2 законодатель в общем предусмотрел, что административная деятельность в области публичного права должна осуществляться на основании Закона об административных процедурах. Однако по своему усмотрению он может дополнительно устанавливать специаль-

ные положения для регулирования той или иной области правоотношений. Так, например, законодатель может оговорить, что действие Закона об административных процедурах должно распространяться на правоотношения, которые согласно определению, содержащемуся в статьях 1 и части 2 статьи 2, не относятся к сфере публичного права (положение, включающее в сферу действия закона те или иные правоотношения). Таковых положений здесь не предусмотрено. И, наоборот, законодатель может также установить, что правоотношения, относящиеся к публичному праву, не будут подпадать под действие Закона об административных процедурах (положение, исключающее из сферы действия закона те или иные правоотношения). В части 4 статьи 2 подробно перечисляются правоотношения, на которые не распространяется действие Закона об административных процедурах.

При этом речь частично идет о видах правоотношений, которые не относятся к сфере публичного права и поэтому не подпадают под действие общих положений статьи 1. Так, например, в пункте 6 законодатель изымает из сферы действия Закона об административных процедурах гражданско-правовые отношения, регулируемые гражданским законодательством Кыргызской Республики. Очевидно, что такие правоотношения не являются действиями административного органа в области публичного права по смыслу статьи 1 и части 1 статьи 2. Поэтому здесь такое положение носит лишь декларативный характер.

Однако если законодатель предусматривает исключения из общего правила и определяет, что Закон об административных процедурах не распространяется на те или иные виды действий административных органов, то такие исключения всегда имеют свои основания и, следовательно, носят конститутивный характер, поскольку в противном случае данные виды действий подпадали бы под действие Закона об административных процедурах.

В качестве примера можно рассмотреть пункт 3, в котором оговаривается, что отношения, регулируемые законодательством



об административных правонарушениях, не подпадают под действие Закона об административных процедурах. Следует отметить, что институт административных правонарушений был упразднен с принятием Кодекса Кыргызской Республики о нарушениях, вступившим в силу 1 января 2019 года. До приведения ЗАП в соответствие с данным обстоятельством, ссылке на законодательство об административных правонарушениях в данной статье стоит понимать как ссылку на новое законодательство о нарушениях.

Бесспорно, административная деятельность в сфере нарушений относится к административной деятельности в сфере публичного права. Ведь только представитель (субъект) публичной власти наделяется соответствующими властными полномочиями, но никак не частное лицо. Поскольку такой вид административной деятельности подпадает под действие статьи 1, законодатель должен был прямо исключить его из сферы действия Закона об административных процедурах. Рассмотрение дел о нарушениях в силу карательного характера мер воздействия близко к уголовному праву, поэтому законодатель решил ограничить сферу применения Закона об административных процедурах к данной области. То же самое относится и к подведомственности и подсудности административных дел. В порядке административного судопроизводства не рассматриваются дела о признании недействительными соответствующих постановлений государственных органов (п. 1 ч. 2 ст. 15 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики (АПК)).

Вопрос о том, будет ли более целесообразным отнести право о нарушениях к сфере действия Закона об административных процедурах и к юрисдикции административных судов, определен решением законодателя и имеет лишь академическую ценность.

В пункте 9 содержатся категории правоотношений как с элементами публичного права (воинская служба), так и с элементами

гражданского права (трудовое законодательство). Здесь законодатель предусмотрел частично декларативные, частично конститутивные положения.

Вопрос о разграничении декларативности и конститутивности той или иной нормы права представляет интерес исключительно в целях комментирования. Важно помнить следующее: действие Закона об административных процедурах не распространяется на правоотношения, указанные законодателем в пункте 4 статьи 2.

Законодатель единолично принимает «правила игры».

### **Статья 3. Законодательство об административной деятельности**

**Законодательство об административной деятельности состоит из Конституции, настоящего Закона и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Кыргызской Республики.**

Статья устанавливает, что помимо Закона об административных процедурах к законодательству об административной деятельности также относятся иные нормативные правовые акты.

### **Статья 4. Основные понятия**

Используемые в настоящем Законе понятия имеют следующие значения:

1) административная деятельность - деятельность административных органов, оказывающая внешнее воздействие и завершающаяся принятием административных актов, а также действие или бездействие, которое влечет для физических или юридических лиц правовые и/или фактические последствия;

2) административная жалоба - жалоба заинтересованного лица на принятый административный акт (действие или бездействие административного органа и/или должностного

лица), подаваемая в административном (досудебном) порядке;

3) административное дело - совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения административным органом по заявлению заинтересованного лица;

4) административное заседание - процедурная форма деятельности административного органа, в рамках которой проводится рассмотрение и разрешение заявления, административной жалобы заинтересованного лица коллегиальным органом или должностным лицом административного органа;

5) административные процедуры - действия административного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, инициативы административного органа по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению или прекращению прав и/или обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей административного акта (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и/или услуг за счет средств государственного бюджета, из имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

б) административный акт - это акт административного органа или его должностного лица, одновременно:

а) обладающий публично-правовым и индивидуально-определенным характером;

б) имеющий внешнее воздействие, т.е. не имеющий внутриведомственный характер;

в) влекущий правовые последствия, т.е. устанавливающий, изменяющий, прекращающий права и обязанности для заявителя и/или заинтересованного лица;

7) административный орган - орган государственной исполнительной власти, исполнительный орган местного само-

управления, а также специально созданные органы, наделенные законом полномочиями постоянно или временно осуществлять административные процедуры;

8) дискреционные полномочия - совокупность прав и обязанностей административных органов, их должностных лиц, предоставляющих им возможность по усмотрению определить вид и содержание (полностью или частично) принимаемого административного акта, либо предоставляющих возможность выбора по усмотрению одного из нескольких предусмотренных законодательством вариантов решений;

9) дискреционное решение - решение административного органа, его должностного лица, относящееся к его компетенции, принимаемое по усмотрению в соответствии со смыслом и целью реализации дискреционных полномочий;

10) должностное лицо - лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные, контрольно-ревизионные функции в административных органах;

11) заявитель - физическое или юридическое лицо, а также международная организация, если это предусмотрено законом, международным договором Кыргызской Республики, обратившиеся за осуществлением административной процедуры;

12) заявление - письменное или устное обращение заявителя в административный орган за осуществлением административной процедуры;

13) заинтересованное лицо - лицо, по отношению к которому административный орган по своей инициативе принял административный акт, а также лицо, чье право или защищаемый законом интерес могут быть затронуты в результате принимаемого административного акта;

14) участники административной процедуры - заявитель, заинтересованные лица, административный орган, должностное лицо административного органа.

В данной статье законодатель сам определяет значение некоторых терминов, используемых в Законе об административных процедурах. Поскольку данный понятийный аппарат содержится в самом Законе, определяемые в нем термины, являются обязательными как для органов исполнительной власти, так и контролирующих судов. Недопустимо отклоняться от смысла указанных в Законе дефиниций путем самостоятельного определения данных понятий.

Поскольку понимание большинства терминов не представляет сложностей, далее лишь некоторые из них будут рассмотрены подробно:

а) п. 6 «административный акт»

аа) Уже сам термин административный «акт» указывает на то, что речь должна идти об одностороннем властном регулировании частного случая. Административный акт характеризуется односторонностью. Квазидоговорные регулирования не подпадают под определение административного акта.

бб) Мера должна приниматься «органом» (см. также п. 7).

Административным органом по смыслу статьи 4 являются органы, которые в силу предоставленных законом полномочий осуществляют административные задачи от имени субъекта права, т.е. могут действовать от его имени и представлять его в внешних отношениях, а также ограничивать права граждан. По этой причине парламенты и суды не относятся к административным органам. Как правило, они осуществляют законодательную или судебную, но не административную деятельность. Исключения касаются только тех случаев, когда они или их структуры действуют исключительно в качестве административных органов. Например, председатель суда или спикер парламента осуществляет свои организационно-распорядительные функции, не связанные с судебно-процессуальной или законотворческой деятельностью соответственно (например, предоставление справочной информации по запросу граждан).

вв) Мера должна быть принята в области «публичного права».

Административная деятельность носит публично-правовой характер, если она осуществляется на основании норм, которые наделяют только представителя (субъекта) публичной власти, т.е. административного органа, соответствующими полномочиями. От вышеуказанного случая следует отличать вспомогательные сделки частноправового характера, в которых административный орган и гражданин выступают на равноправной основе (см. комментарий к ст. 1).

гг) Мера должна обладать «индивидуально-определенным» характером.

Благодаря данному критерию административный акт отличается от нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты представляют собой общие положения, действующие для всех. В отличие от этого административный акт устанавливает индивидуально-определенные правоотношения с заинтересованным лицом. Однако при этом административный акт не всегда должен быть адресован конкретному лицу. Он также может быть направлен кругу лиц, определяемому в соответствии с общими критериями.

Пример:

а) Лицо обращается с заявлением о выдаче разрешения на строительство.

Данное заявление должно быть рассмотрено в соответствии с законодательством о строительстве, которое общим образом, т.е. для всех строительных объектов, регулирует порядок выдачи соответствующих разрешительных документов. В отличие от строительного законодательства с общим характером действия результат рассмотрения заявления, в частности выдача разрешения на строительство или отказа в его выдаче, будет представлять собой индивидуально-определенное решение о разрешении на

строительство конкретного объекта, т.е. административный акт, который адресован лишь заявителю или соседу, чьи права и интересы затрагиваются.

б) Требования законодательства в области дорожного движения распространяются на всех лиц. Знаки дорожного движения исполняют данные общие правила в каждом отдельном случае. Они представляют собой административный акт, который, однако, адресован не заранее определенному лицу, а абстрактно всем лицам, которые попадают в зону действия знака дорожного движения. Так, знак «Стоянка запрещена» адресован всем участникам дорожного движения, которые находятся в зоне его действия со своим транспортным средством (административный акт в форме общего постановления).

дд) Административный акт должен иметь внешнее воздействие.

Решение должно покинуть пределы внутриведомственной сферы органа, чтобы его можно было определить как административный акт. Следовательно, оно должно действовать не только внутри органа.

С внешним воздействием связан критерий вступления административного акта в «юридическую силу».

Вступление в силу происходит только в том случае, если правовое положение физического или юридического лица, которому адресован административный акт, изменяется в результате принятия акта, т.е. его положение улучшается (благоприятствующий административный акт) или ухудшается (обременяющий административный акт).

Приведенным выше критерием «внешнего воздействия» административный акт отличается от внутриведомственных распоряжений и указаний. Последние направлены только сотрудникам и определяют порядок выполнения ими своих обязанностей. Они не распространяются непосредственно на гражданина. Указания

относительно порядка рассмотрения заявлений, в принципе, также не имеют внешнего воздействия. Только результат рассмотрения заявления, а именно само решение, обладает внешним воздействием и, тем самым, становится административным актом. По этой причине нарушение указаний и распоряжений не влияет на законность административного акта и может в лучшем случае влечь за собой последствия в отношении работника с точки зрения трудового законодательства.

*Пример:*

Решение по результатам рассмотрения заявления о выдаче разрешения на строительство влечет изменения в правовом положении как застройщика, так и соседа. Соответственно, оно имеет обязательный характер для обоих после вступления в силу.

Административным актом не являются разъяснения или информация юридического характера относительно правового положения. Последние не влекут изменений в правовом положении заинтересованного лица.

Также подготовительные решения, такие как, например, назначение экспертиз, не являются административными актами. Экспертные заключения вступают в силу только после того, когда они будут включены в решение, а решение получено гражданином.

б) п. 7 «административный орган»

Таких субъектов публичного права, как государство или муниципалитеты, законодатель наделил полномочиями. Однако для осуществления своих полномочий они должны иметь свою организационную форму. Таковой являются административные органы. Административный орган – это организационная единица, которая объединяет в себе собственные кадровые и материально-технические ресурсы и создана для осуществления деятельности на постоянной основе. Благодаря таким особенностям он приобретает определенную степень самостоятельности и обособляется



от других органов. Он представляет субъекты публичного права (государство, муниципалитеты) во внешних отношениях и реализует возложенные ими на него посредством закона функции публичного управления. Административные органы как органы субъектов публичного права не обладают самостоятельной правоспособностью. По этой причине они входят в состав иерархической системы. Представитель субъекта публичного права возлагает на них посредством организационно-правовых положений или закона исполнение определенных задач. Однако они при этом не наделяются собственными правами, а всегда лишь осуществляют возложенные на них функции. Следовательно, задачи могут быть отозваны в том же порядке, в каком они были возложены на административный орган.

Наличие у того или иного субъекта публичного права полномочия на учреждение административных органов определяется в соответствии с законом, на основе которого ему были предоставлены полномочия. Действует институциональная законодательная оговорка.

По своей внутренней организационной структуре административные органы состоят чаще всего из управлений и отделов, т.е. подразделений, выполняющих задачи органа. Последние, однако, не являются самостоятельными, а полностью интегрированы в структуру административного органа. При выполнении своих задач сотрудники всегда подчиняются указаниям и распоряжениям вышестоящего должностного лица. Последнее не может снять с себя возложенную на него ответственность.

Закон также применяется к административным органам, которые не входят в общую структуру органов государственного управления или местного самоуправления, но осуществляют свою деятельность на основании специального полномочия, предусматриваемого законом (например, Национальный банк – п. 10 ст. 4).

Кроме того, Закон применяется к комиссиям, которые осуществляют свою деятельность на основании закона. Несмотря на то, что они организационно входят в состав административного органа и их представительство во внешних отношениях осуществляется данным органом, в силу закона они являются независимыми и при принятии решений не связаны указаниями и распоряжениями.

в) п.п. 8 и 9 «дискреционные полномочия и решения»

Если фактический состав (условия реализации) той или иной нормы выполняется, то важное значение имеет часть правовых последствий. В ней содержится ответ на вопрос о том, в чем заключается задача административного органа, каким образом он должен действовать.

Законодатель может различным образом определять часть правовых последствий в норме. Так, он может однозначно предписать, каким образом должен действовать административный орган, если фактический состав нормы будет выполнен. В этом случае речь идет об обязательном решении. Требованиям закона соответствует только одно возможное решение, и поэтому лишь оно является законным.

Однако законодатель может также предоставить административному органу возможности для выбора – дискреционные полномочия. Действия органа уже не задаются так четко и однозначно соответствующей нормой права. При этом задача административного органа уже заключается не только в том, чтобы установить соответствующие факты и применить к ним закон. Вместо этого орган может и должен принять дискреционное решение. Осуществление права усмотрения должно быть направлено на прояснение как вопроса о том, намерен ли орган вообще действовать («право действия по усмотрению»), так и вопроса о том, каким образом он намерен действовать в конкретном случае («право выбора по усмотрению»). При определении правового

последствия орган может выбрать одну из нескольких возможностей. Несколько решений являются возможными и юридически допустимыми. Поэтому далее, при проверке осуществления дискреционного полномочия, значение имеет не то, что несколько возможностей являются правильными, а то, что против их юридической состоятельности нечего возразить.

Предоставление административному органу дискреционных полномочий зависит от формулировки положений закона. В дополнение к слову «усмотрение»/ «дискреция» использование таких терминов, как «может», «вправе» и «уполномочен» указывает на наличие дискреционного полномочия. Если законодатель «рекомендует» органу действовать определенным образом, то он также наделяет его дискреционными полномочиями, но лишь в ограниченном объеме. Только в особых исключительных случаях, которые законодатель не мог предвидеть, административный орган может отступить от общего случая.

Административный орган при осуществлении права усмотрения должен ориентироваться на цель наделения его таким полномочием. Он должен осуществлять свое усмотрение только в соответствии с целью закона. Цель же той или иной нормы должна определяться путем ее толкования.

Пример:

По заявлению ресторану может быть разрешена установка столиков на тротуаре при условии, что движению пешеходов не будут создаваться препятствия. Орган приходит к выводу, что такие препятствия движению пешеходов не создаются. Однако в рамках дискреционного решения он отказывает в выдаче разрешения на установку дополнительных столиков, считая, что у ресторана и без того достаточно посетителей и необходимость в получении дополнительных доходов отсутствует.

Административный орган по своему усмотрению может разрешить установку столиков, но только если фактический состав нормы будет выполнен, в частности «движению пешеходов не

будут создаваться препятствия». И это будет правильно. Таким ограничением законодатель показывает, что он имеет в виду регулирование в области дорожного движения. Поэтому при осуществлении своего дискреционного полномочия административный орган может руководствоваться лишь теми соображениями из области дорожного движения. Соответственно, указание в качестве основания для отказа на экономическую выгоду будет незаконным, так как оно не соответствует цели закона.

Если закон сам по себе не устанавливает никаких условий для осуществления права усмотрения и никакие критерии не могут быть установлены путем толкования, то речь идет об «открытом усмотрении». В этом случае у административного органа есть возможность выбора между всеми относящимся к существу вопроса, подходящими, практичными и целесообразными решениями.

Данная норма о праве усмотрения имеет аналог в Административно-процессуальном кодексе. Так, в соответствии с частью 4 статьи 174 АПК административный суд может обязать ответчика – административный орган принять соответствующий административный акт, если у ответчика не имеется права усмотрения и лишь одно решение является законным. В противном случае суд будет вмешиваться в дискреционное полномочие органа и самостоятельно осуществлять административную деятельность (см. также ч. 2 ст. 51).

г) п. 11 «заявитель»

Заявитель – это физическое или юридическое лицо, которое обладает определенным правом и намеревается реализовать его в ходе формальной административной процедуры. В этом отношении заявитель в административной процедуре отличается от гражданина, подающего обращение в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан». Для подачи гражданином обращения не требуется наличия у него собственного права. Круг граждан, которые могут

подавать обращения, не ограничивается лицами, обладающими соответствующим правом.

Критерием разграничения заявлений от обращений является, прежде всего, наличие предъявляемого требования в связи с нарушением собственных прав. Однако данная отличительная особенность может быть лишь первичным фильтром.

*Пример:*

«А.» подает заявление о выдаче разрешения на строительство. Тем самым он предъявляет свое требование. В частности, он требует от административного органа совершения действия (регулируемого), которое изменит – улучшит – его правовое положение. Также заявителем является и сосед, который усматривает нарушение своих прав вследствие выдачи разрешения на строительство и намерен подать жалобу. Он считает, что выдача разрешения на строительство нарушает его право, и требует от органа совершения действия по восстановлению его правового положения – отмены разрешения на строительство.

Иная ситуация: «А.» выступает против плана строительства, направленного на удаление зеленых насаждений.

При этом он не предъявляет требования в связи с нарушением собственного права, он лишь выступает против решения административного органа в целом, считая его «политически» неправильным.

Если заявитель предъявляет требование или обращается в защиту нарушенных собственных прав, то при классификации вида такого ходатайства наличие у него таких прав в действительности не имеет значения. Данный аспект подлежит оценке не при классификации его ходатайства в качестве заявления в соответствии с Законом об административных процедурах, а только при проверке обоснованности его заявления.

В случае же сомнений относительно предъявления собственных прав следует опросить заявителя.

д) п. 13 «заинтересованное лицо»

Заинтересованное лицо – это лицо, чье право или охраняемый законом интерес могут быть затронуты в результате принимаемого административного акта.

При осуществлении административной процедуры административный орган должен по собственной инициативе установить круг лиц, права и законные интересы которых могут быть затронуты в результате принятия административного акта. Данные лица должны быть извещены в соответствии с требованиями статьи 32 и привлечены к участию в административной процедуре.

Условием для их привлечения является – по крайней мере, возможное – нарушение собственных прав. Наличие лишь собственных интересов, будь они материальной или нематериальной природы, будет недостаточным. Данные права должны быть обоснованы соответствующей нормой. Кроме того, норма должна быть принята именно с целью надления субъективными правами. Соответственно, такая норма, среди прочего, должна служить, по крайней мере, частично также защите интересов заинтересованного лица. Имеет ли норма такую цель, следует, в конечном счете, определять путем толкования воли законодателя.

Любое лицо уже является заинтересованным в том случае, когда нарушение прав кажется «возможным». Согласно так называемой «теории возможности», достаточным считается наличие самой возможности нарушения норм, которые как минимум также служат защите интересов заинтересованных лиц. Говоря точнее, для признания лица в качестве заинтересованного не требуется фактического наличия соответствующих обстоятельств. Вместо этого вполне достаточным будет то, что нарушение субъективных прав согласно доводам заинтересованного лица не кажется явно и однозначно невозможным.

Пример:

аа) «А.» обращается с заявлением о выдаче разрешения на строительство. Однако предусматриваемое законом требование к отступам от границы земельного участка соседа до объекта строительства не было соблюдено. Норма о минимальных отступах зданий, строений и сооружений от границ земельного участка призвана ограничить до допустимых пределов ухудшение положения соседа в результате строительства нового объекта. Таким образом, данная норма служит также защите прав и интересов соседа. Следовательно, соседа следует считать заинтересованным лицом. Фактическое же соблюдение расстояния отступа относится к обоснованности его возможного возражения.

бб) «А.» возражает против разрешения на строительство домостроения, расположенного в двух километрах от него. Он заявляет, что расстояние отступов строения до границ земельных участков соседей не было соблюдено. Как следствие, уплотненная застройка может повлиять на стоимость его земельного участка.

Нарушение прав заявителя «А.» исключается. Нормы о минимальных отступах зданий, строений и сооружений от границ земельного участка явно служат защите прав и интересов, лишь проживающих в непосредственной близости со строительством соседей, а не общей привлекательности жилого района.

вв) При планировании строительства здания были нарушены требования к эвакуационным путям и выходам. Данные положения предназначены только для защиты жильцов здания. Они не служат защите соседей. Несоблюдение таких требований не влечет за собой нарушения прав соседа.

гг) Ряд граждан выступает против удовлетворения заявления о выдаче разрешения на строительство теплоэлектростанции (ТЭЦ). Граждане являются заинтересованными лицами, если явно не исключается возможность негативного воздействия вы-

бросов на их здоровье. При этом установить точный радиус распространения выбросов не представляется возможным в силу розы ветров или рельефа местности. Например, одно лицо, которое проживает на расстоянии 10 км от ТЭЦ, может подвергаться воздействию выбросов, если его дом расположен неудачно относительно направления ветра. В отличие от этого другое лицо, которое проживает всего в 5 км от ТЭЦ, может не подвергаться воздействию выбросов, поскольку его дом защищен от ветра возвышенностью.

дд) Земельный участок был предоставлен в пользование лицу «Л.» сроком на 49 лет. Данный участок используется также в качестве залога для кредита в банке «Б.». Сосед «С.», которому на праве собственности принадлежит прилегающий участок земли, подает административную жалобу, указывая в ее обоснование, что предоставление участка противоречит земельному законодательству.

В данном случае решение по административной жалобе затрагивает как лицо «Л.», так и банк «Б.». Они должны быть уведомлены в соответствии с требованиями, предусмотренными в статье 32, и привлечены к участию.



## **ГЛАВА 2. ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Статья 5. Законность административной деятельности**

**Административный орган осуществляет свою административную деятельность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, в пределах полномочий, установленных Конституцией и законами Кыргызской Республики.**

В настоящей статье говорится об одном из основополагающих принципов правовой государственности – связанности административных органов законодательством. Административные органы не вправе действовать по собственной воле. Они обязаны соблюдать закон и вправе действовать только в рамках установленных законодателем норм права. Административные органы должны осуществлять свою деятельность только в формальных и содержательных пределах закона. В связи с этим также недопустимо «перекладывать» – передавать другим – возложенные законом задачи, а также «расширять» делегированные задачи. Исключения допускаются только в том случае, если соответствующие полномочия предоставлены законом. В этой связи следует указать на часть 3 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики, которая предусматривает, что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных настоящей Конституцией и законами.

### **Статья 6. Запрет злоупотребления формальными требованиями**

**Административным органам запрещается при осуществлении административной деятельности устанавливать и предъявлять дополнительные формальные требования, не предусмотренные нормативными правовыми актами или**

**если эти требования не влияют на правильное разрешение административного дела.**

При осуществлении административной процедуры орган вправе требовать только того, что прямо предписано законом или имеет существенное значение для разрешения административного дела. Орган не должен «истязать» гражданина путем предъявления или установления дополнительных требований, которые хотя и связаны с конкретной административной процедурой, но не влияют на ее результат. Важно исходить из «возможности» влияния требований на результат административной процедуры. Одной лишь теоретической возможности влияния будет при этом недостаточно. Более того, следует ориентироваться на видение разумного сотрудника, осуществляющего административную процедуру.

### **Статья 7. Ограничение дискреционных полномочий**

**При осуществлении дискреционных полномочий административный орган обязан:**

**1) руководствоваться необходимостью защиты закрепленных в Конституции Кыргызской Республики прав и свобод человека и гражданина;**

**2) руководствоваться принципами равноправия, соразмерности и единообразного применения права;**

**3) действовать для достижения других установленных настоящим Законом целей.**

См. также комментарии к пунктам 8 и 9 статьи 4.

Дополнительно в настоящей статье устанавливаются критерии, которыми должен руководствоваться административный орган при осуществлении своих дискреционных полномочий (см. также ч. 2 ст. 51).

При разрешении административного дела орган обязан обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве

руководящего принципа (п. 1). В дополнение к этому (п. 2) дискреционные решения не должны нарушать принципы единообразного применения права (см. комментарий к ст. 8) или соразмерности административной деятельности (см. комментарий ст. 9). Также достижение иных целей, установленных Законом об административных процедурах, должно быть обеспечено (п. 3).

### **Статья 8. Единообразное применение права**

#### **1. Административные органы обязаны проявлять:**

**1) равный подход к одинаковым фактическим обстоятельствам, если отсутствует какое-либо основание для их различия;**

**2) индивидуальный подход к существенно различным фактическим обстоятельствам.**

**2. Если административный орган осуществил свое дискреционное полномочие определенным образом, то в дальнейшем он обязан осуществлять свои дискреционные полномочия таким же образом.**

**3. Административный орган вправе отказаться от практики, указанной в частях 1 и 2 настоящей статьи, только вследствие возникновения существенных обстоятельств, имеющих отношение к предмету дела.**

Часть 1. Принцип единообразного применения права можно изложить в следующей простой формуле: равный подход к одинаковым фактическим обстоятельствам, индивидуальный подход к существенно различным фактическим обстоятельствам. Дифференцированные решения всегда требуют подкрепления объективными (предметными) аргументами, которые обосновывают индивидуальный подход и его степень. Сложнее ситуация становится, когда приходится решать, какие из объективных аргументов при существенно различных фактических обстоятельствах можно сравнивать друг с другом для установления наличия одинаковых или существенно различных фактических обстоятельств.

Сравнение должно проводиться только по надлежащим (предметным) критериям, т.е. критериям, связанным с целью нормы.

*Пример:*

Двое лиц являются собственниками квартир, которые расположены в десятиэтажном доме на первом этаже и существенно не отличаются друг от друга ни по размерам, ни по расположению в доме. Оба собственника намерены в будущем использовать свои квартиры в предпринимательских целях. Один собственник намерен открыть магазин часов класса люкс, а другой – магазин фруктов и овощей. Квартиры различаются только по виду их фактического использования в будущем. Можно ли в одном случае разрешить изменение типа использования квартиры, а в другом – отказать, будет зависеть от того, какую цель намерен достичь административный орган принятием различных решений.

Если целью регулирования является обеспечение максимального наличия помещений, используемых под жилые нужды, то индивидуальные подходы не могут быть применены органом. Независимо от преследуемых каждым собственником целей ни одна из квартир тогда больше не будет использоваться для целей проживания. Поэтому использование квартир по различному назначению не является надлежащим критерием, ориентированным на цель отказа в разрешении для применения индивидуального подхода.

Если же при принятии своего решения орган преследует цель улучшения ситуации по обеспечению населения основными продуктами питания, то использование квартир по различному типу назначения будет надлежащим критерием. Орган может разрешить изменение типа использования помещения на овощной магазин, а в случае продажи часов – отказать.

Таким образом, лишь в редких случаях можно сказать, что один и тот же критерий для применения индивидуального подхода всегда является надлежащим, а другой – никогда. Всегда

следует ориентироваться на взаимосвязь критерия сравнения с целью решения.

Пример:

а) Количество выдаваемых разрешений на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси подлежит ограничению. Какие критерии при выборе различных заявителей будут считаться надлежащими?

Для определения надлежащего критерия сначала следует ответить на вопрос, по каким причинам количество лицензий на пассажирские перевозки такси вообще подлежит ограничению. В зависимости от ответа на этот вопрос определяются также критерии, которые будут надлежащими для применения индивидуального подхода. Если предположить, что причиной ограничения количества такси является сокращение выброса вредных выхлопных газов в дорожном движении, то в качестве надлежащего критерия при выборе заявителей можно использовать тип транспортного средства. Лицензия на такси могла бы выдаваться такому предпринимателю, который эксплуатирует для перевозки пассажиров транспортные средства с самым низким уровнем выбросов загрязняющих веществ.

б) Если же целью ограничения выдаваемых разрешений на пассажирские перевозки такси является обеспечение достаточного дохода для владельцев такси путем сокращения их количества и тем самым обеспечение эксплуатации их транспортных средств с необходимым оборудованием, то надлежащим было бы установить квоту для каждого заявителя. Лицу, у которого уже имеется две лицензии, отказывается в выдаче третьей лицензии.

в) При выделении земельных участков под индивидуальное жилищное строительство предпочтение имеют граждане Кыргызской Республики перед иностранными гражданами. Тем самым создаются возможности для обеспечения их имущественного благосостояния.

Различие между гражданами и иностранцами не вызывает возражений. Надлежащим было бы предоставлять земельные участки только заявителям – гражданам Кыргызской Республики. В случае данной категории лиц можно, как правило, исходить из их особенно тесной взаимосвязи с родным государством.

Соответственно, такая взаимосвязь может быть усилена путем отдачи им предпочтения именно в выделении земельных участков.

Различие по признаку религии, пола и этнического происхождения – независимо от иных положений законодательства – было бы ненадлежащим критерием для индивидуального подхода.

Часть 2. Если в определенных областях сформировалась практика осуществления административным органом дискреционных полномочий (например, также посредством внутриведомственных положений), то орган обязан придерживаться данной практики и не вправе просто так отступить от нее (связанность административного органа своей практикой при осуществлении усмотрения). Административный орган не может осуществлять в отдельных случаях свои дискреционные полномочия вопреки ранее сложившейся практике. Однако связанность своей практикой при осуществлении усмотрения возникает только в том случае, когда административная практика соответствует цели предоставленного законом полномочия. Связанность административной практикой, которая противоречит закону, не допускается («нет равноправия в беззаконии»).

Часть 3. Административный орган может отказаться от своей административной практики в любое время при условии, что он может привести надлежащие мотивы и очевидным является изменение практики в целом, а не только в данном конкретном случае.

Пример:

Административный орган содействует развитию жилищного строительства путем предоставления субсидий.

«А.» планирует перестроить свой склад в жилое помещение. Он обращается с заявлением о предоставлении соответствующей субсидии. Орган может впервые отказать в предоставлении субсидии и тем самым изменить свою административную практику, если сочтет, что в наличии имеется уже достаточный жилищный фонд и по этой причине необходимость в софинансировании жилищного строительства отпала. Обоснование отказа такими мотивами будет надлежащим и ориентировано на цель субсидирования. Тем самым орган формирует новую административную практику, которая также будет обязательной.

**Статья 9. Соразмерность административной деятельности (мер)**

**1. Административная деятельность должна быть направлена на цели, установленные Конституцией и законами Кыргызской Республики, а меры их достижения должны быть соразмерными, то есть применимыми, необходимыми и целесообразными (разумными).**

**2. Принцип соразмерности призван гарантировать рассмотрение конкретного дела административным органом при разумном соотношении между преследуемой целью и используемыми средствами.**

Данная норма описывает присущий правовому государству принцип соразмерности. Последний должен соблюдаться всеми ветвями власти. Он действует как для законодателя, так и для органов исполнительной власти. Настоящий принцип, главным образом, состоит из четырех критериев:

В соответствии с данным принципом вмешательство в права граждан должно быть пригодным для достижения легитимной

цели этого вмешательства и не должно осуществляться в большей степени, чем того требуют общественные интересы. Кроме того, цель и степень вмешательства в права должны находиться в соразмерном соотношении.

1) Сначала необходимо установить, какая цель должна быть достигнута с помощью меры. Данная цель должна быть «легитимной», т.е. соответствовать основополагающим принципам и положениям Конституции.

*Пример:*

В соответствии с положениями Конституции всякая дискриминация по признакам этнической принадлежности того или иного лица не допускается. Поэтому мера, служащая такой цели, была бы незаконной, поскольку она противоречит основополагающим принципам и положениям Конституции.

2) Мера, с помощью которой достигается поставленная цель, должна быть «применимой» («пригодной»). Мера будет таковой, даже если она частично применима/пригодна для достижения желаемой цели. Поэтому следует учитывать, что полнота достижения желаемой цели с помощью данной меры не имеет значения. Мера будет считаться применимой/пригодной уже даже в том случае, если цель достигается хотя бы частично, т.е. мера способствует ее достижению.

*Пример:*

Устанавливается, что вследствие интенсивного движения автотранспорта на одной из улиц возникает очень высокий уровень шума и выброса вредных для окружающей среды веществ. В качестве меры реагирования административный орган устанавливает запрет на стоянку транспортных средств на данной улице. Такая мера является явно неприменимой (непригодной) для достижения желаемой цели. Снижение уровня шума или выхлопных газов можно было бы добиться, возможно, за счет ограничения скорости дорожного движения.



Ситуация обстояла бы иначе, если бы орган установил, что наличие стоянки для автомобилей приводит к сильным пробкам, что, в свою очередь, является причиной повышенного выброса выхлопных газов и высокого уровня шума. Тогда запрет на стоянку транспортных средств позволил бы тогда повысить пропускную способность дороги и увеличить скорость дорожного движения. Такой подход не остановил бы выброс эмиссий полностью, но позволил хотя бы частично снизить их объем.

3) Мера также должна быть «необходимой» для достижения поставленной цели. Данное условие выполняется в том случае, если желаемая цель не может быть достигнута за счет другой меры, которая ограничивала бы права гражданина в меньшей степени. При этом мера не будет необходимой только в том случае, если менее обременяющее средство достигает той же самой цели, что и выбранная мера. Мера не является несоразмерной, если желаемая цель преимущественно достигается также с помощью другой явно менее обременительной меры. Значение имеет то, будет ли достигнута желаемая цель в полной мере с помощью более умеренного средства.

Пример:

Разрешается проведение публичного мероприятия. Во избежание риска травмирования участников из-за лежащего вокруг стекла запрещается употребление алкогольных напитков. Такая мера является несоразмерной, поскольку она не является необходимой. Во избежание риска травмирования было бы достаточно запретить употребление напитков из стеклянной посуды. Алкоголь в бумажных стаканчиках не создает опасности получить травму.

Иначе следовало бы рассматривать решение административного органа, если бы мотивом запрета на распитие напитков было бы желание не допустить загрязнения улицы, а в случае запрета алкоголя – минимизировать опасность, связанную с агрессивностью лиц в состоянии алкогольного опьянения.

4) «Соразмерность в узком смысле» предполагает, что соотношение между средствами и целью является разумным (целесообразным), т.е. мера не должна влечь ущерб, который будет вне всякого соотношения с предполагаемым результатом.

Мера может быть несоразмерной даже в том случае, когда она одновременно является применимой (пригодной) и необходимой.

Пример:

а) Необходимость освобождения школьника от обязанности посещать часть занятий в силу его состояния здоровья находится под вопросом. Проведен был целый ряд медицинских обследований, которые не смогли подтвердить или исключить ограничения по состоянию здоровья к обучению. Существует дальнейший вид обследования, который однозначно позволил бы прояснить данный вопрос, однако он имеет серьезную опасность и в половине случаев приводит к значительному вреду здоровью.

Последний вид обследования является пригодной мерой, поскольку он однозначно позволит определить наличие или отсутствие ограничений по состоянию здоровья к обучению. Другие менее опасные способы обследования не дадут однозначного результата, поэтому данное обследование является также необходимым. Однако такой вид обследования был бы несоразмерным, поскольку выполнение обязанности посещения школы не оправдывает значительного риска причинения вреда здоровью школьника.

б) В одной из областей было выявлено большое количество случаев заболевания коронавирусной инфекцией. Как показала проверка, рост числа заболевших связан со вспышкой инфекции среди большей части работников завода. Тесты, проведенные среди остальной части населения, не подтвердили сильного распространения заболевания.

Правительство вводит режим ЧП на всей территории области. Оно объявляет о закрытии всех магазинов, за исключением продуктовых. Населению разрешается выходить за покупками из дома только раз в неделю. Данные меры направлены на максимально возможное недопущение распространения коронавирусной инфекции.

Данная мера применима (пригодна) для предотвращения распространения инфекции, так как вирус может передаваться только при личном контакте.

Мера является также необходимой, поскольку цель, как полное прекращение распространения вируса, по мнению вирусологов, не может быть достигнута столь же эффективно иным способом.

Тем не менее данная мера является несоразмерной. Вначале обоснованность введения на всей территории области более жестких карантинных мер в сравнении с другими областями республики не вызывало возражений. Однако после выявления конкретного очага инфекции можно и необходимо было принять более дифференцированное решение. Распространение подтвержденных новых случаев заболевания внутри области варьируется в широких пределах. Для достижения цели по нераспространению вируса не допустимо вводить столь жесткие ограничения для всего населения (согласно позиции Высшего административного суда г. Мюнстера, определение суда, июль 2020 года).

#### **Статья 10. Принцип «большее включает в себя меньшее»**

**1. Административный орган не вправе требовать от лиц совершения таких действий, которые уже были совершены со стороны этих же лиц в рамках других действий или же по своему содержанию входят или могут входить в эти рамки при совершении административной процедуры.**

**2. Если документы (сведения), представленные административному органу, включают в себя содержание других необходимых документов, то последние больше не могут быть истребованы дополнительно или отдельно.**

**3. Если предоставленное административным органом разрешение включает в себя в содержательном смысле также и другие разрешения, то считается, что они также были предоставлены.**

**4. Положения настоящей статьи применяются, если иное не предусмотрено законодательством.**

Цель настоящей нормы заключается в сокращении административных издержек (усилий). В частности, граждан следует обязывать к совершению только таких действий, которые необходимы для надлежащего рассмотрения заявлений. Из соображений запрета чрезмерного формализма не допускается требовать от лиц совершения таких действий и представления таких сведений, которые уже были совершены ими в рамках других действий или уже содержатся в представленных документах.

Вместе с тем следует учитывать, что от требования совершить действия и представить документы административный орган может и вправе отступить только в том случае, когда они указывают на утверждаемые обстоятельства в той мере, в какой это необходимо для разрешения административного дела. При этом значение имеют соответствующее намерение и закон, в соответствии с которым рассматривается заявление. Говоря точнее, всегда следует уточнять следующий вопрос: было ли обстоятельство, которое должно содержаться в документе, также проверено с точки зрения аспектов, необходимых для осуществления соответствующей административной процедуры, и в объеме, требуемом законом.

*Пример:*

а) Застройщик обращается с заявлением о выдаче разрешения на строительство склада. Административный орган выдает разрешение на строительство для объекта данного назначения. Подъездные пути были обследованы и признаны достаточными. Застройщик меняет свои планы и теперь намерен построить трехэтажное жилое здание. Безусловно, в случае строительства объекта нового типа назначения застройщик не может ссылаться на предыдущее заключение органа. По вопросу о достаточности подъездных путей для планируемого жилого домостроения следует провести новую экспертизу, поскольку выполняться должны другие условия.

б) Здание фабрики прошло экспертизу и имеется заключение о соответствии требованиям пожарной безопасности. Если же застройщик теперь захочет изменить тип использования данного здания на жилое помещение, то он не сможет просто ссылаться на экспертизу пожарной безопасности.

### **Статья 11. Экономичность**

**Административный орган в пределах своих полномочий должен обеспечить эффективное использование средств, предоставленных в его распоряжение для принятия решения, в возможно короткий срок.**

Данная норма содержит общее положение, адресованное только административному органу. Из него невозможно вывести какие-либо права для гражданина.

### **Статья 12. Применение других принципов**

**Административная деятельность может быть основана и на других принципах, не противоречащих принципам, изложенным в настоящем Законе.**

Закон об административных процедурах не предусматривает исчерпывающего перечня принципов осуществления административной деятельности. Однако в настоящей статье уточняется, что другие принципы не должны противоречить принципам, изложенным в главе 2 Закона. Здесь также необходимо отметить еще один принцип, который не изложен в главе 2 Закона, это принцип охраны доверия, который вытекает из содержания статьи 56 Закона (см. комментарий к ст.56 Закона).

### **ГЛАВА 3. ПОДВЕДОМСТВЕННОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЛ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ**

#### **Статья 13. Подведомственность административных дел**

**1. Административные дела рассматриваются соответствующими административными органами, их структурными, территориальными подразделениями, их должностными лицами в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией и законами Кыргызской Республики.**

**2. Административные дела о прекращении прав заинтересованных лиц подведомственны тем же административным органам, которые уполномочены рассматривать административные дела о предоставлении, удостоверении или регистрации таких прав, за исключением случаев, установленных законами.**

**3. Административный орган обязан самостоятельно проверить свою компетенцию по решению вопросов, указанных в обращении заинтересованного лица.**

**4. Если административный орган установил, что решение вопроса не относится к его компетенции, то он отказывает в рассмотрении административного дела в письменной форме и без промедления передает его на рассмотрение компетентного органа, уведомив об этом заинтересованное лицо.**

**5. Не допускается обоснование компетентности соглашением между административным органом и заявителем.**

**6. В случае если возник спор о компетенции административного органа, то при вынесении соответствующего решения по административному делу административный орган обязан обосновать свою компетенцию.**

Часть 1. Данное положение касается только тех заявлений, которые подпадают под действие настоящего Закона в соответствии со статьями 1 и 2 (в иных случаях см. ч. 4 ст. 30).

В случае подведомственности административных дел следует различать между предметной (родовой) и территориальной подведомственностями.

Предметная (родовая) подведомственность касается содержательно описанных направлений деятельности административного органа в определенной части публичного права (например, исполнение законодательства в области строительства, предпринимательства). Ввиду многообразия функций предметная подведомственность не была централизованно урегулирована в Законе об административных процедурах. На усмотрении законодателя остался вопрос о наделении специальных административных органов предметной компетенцией в соответствующих специальных законах (например, налоговые органы).

Статья 13 не охватывает порядок распределения компетенций внутри органа. Последний определяется в соответствии организационно-распорядительной автономией руководства соответствующего органа власти.

Территориальная подведомственность касается вопроса о том, какой из предметно компетентных органов будет территориально рассматривать административное дело. Также данный вопрос был урегулирован в Законе об административных процедурах не централизованно, а лишь отсылочно на специальные законы.

Часть 2. Административное дело о прекращении прав рассматривается административным органом, который уполномочен рассматривать дела о предоставлении таких прав. Разумеется, законодатель по своему усмотрению может устанавливать исключения из данного правила, которые будут иметь приоритет (специальные законы).

Часть 3. Прежде чем рассматривать дело, административный орган должен проверить свою компетенцию. Проверка компетенции проводится по собственной инициативе органа и в независимости от возражений заинтересованных лиц.



Часть 4. В случае отсутствия компетенции для рассмотрения дела орган уведомляет об этом заявителя и направляет заявление в компетентный орган (однако см. также ст. 30).

Часть 5. Как и почти во всех областях публичного права, соглашения между административным органом и заявителем не допускаются; в случае обоснования компетенции такой запрет предусмотрен прямо.

Часть 6. В случае возникновения спора о компетенции административного органа между участниками орган должен обосновать свою компетенцию при вынесении соответствующего решения по административному делу. В остальных случаях обоснование не требуется.

#### **Статья 14. Обязанность взаимодействия (взаимопомощи) административных органов**

**1. Административные органы обязаны взаимодействовать между собой (оказывать взаимопомощь) при осуществлении своих административных процедур. Взаимная помощь осуществляется на основании обращения административного органа.**

**2. В том случае, если взаимную помощь могут оказывать несколько административных органов, то запрашивающий административный орган должен обратиться к тому административному органу (далее - запрашиваемый административный орган), который, по его мнению, в состоянии наиболее эффективным способом и в короткий срок предоставить необходимую взаимную помощь.**

**3. В случае если осуществление запрашиваемой взаимной помощи не входит в компетенцию запрашиваемого административного органа, то он обязан переадресовать запрос о взаимной помощи в соответствующий компетентный административный орган.**

Часть 1. Административные органы обязаны взаимодействовать между собой (оказывать взаимопомощь). Взаимная помощь означает поддержку, которую запрашиваемый административный орган оказывает запрашиваемому органу при осуществлении административной процедуры. Однако запрашивающий орган должен всегда оставаться компетентным по осуществлению процедуры. Запрашиваемый орган может действовать только в пределах запроса о взаимной помощи и не может затребовать дело об административной процедуре для принятия к своему производству, проводя, например, без соответствующего запроса собственные исследования.

Предметом взаимопомощи могут быть меры любого вида. Например, административный орган может обратиться в другой орган с запросом о предоставлении сведений или направлении информации. Запрашиваемому органу может быть направлено административное дело с просьбой ознакомления заинтересованных лиц. В орган может быть направлен запрос о заслушивании объяснений свидетелей. Также в рамках взаимной помощи орган может получить запрос о проведении исследования тех или иных обстоятельств дела. Орган может получить запрос об оказании технической помощи в силу специальных знаний в той или иной области. Например, орган может получить запрос о проведении химической экспертизы. Его также могут просить предоставить помещения или сотрудников для осуществления мер в рамках взаимопомощи. Это может происходить, например, в том случае, если запрашиваемый орган сам намеревается заслушать объяснения свидетелей по месту их жительства.

Часть 2. В качестве правила определения компетенции по оказанию взаимной помощи указывается лишь то, что в случае оказания взаимной помощи несколькими возможными органами выбирается тот орган, который сможет предоставить взаимопомощь наиболее эффективным образом и в короткий срок. Выбор

такого наиболее эффективного по оказанию взаимопомощи органа осуществляется в зависимости от мнения лишь запрашивающего, а не запрашиваемого органа. Запрос об оказании взаимной помощи будет считаться ошибочно направленным только в том случае, если мнение запрашивающего органа невозможно понять с учетом каких-либо разумных соображений, т.е. мнение изложено несостоятельным образом.

Часть 3. Если запрашиваемый орган устанавливает свою некомпетентность, то запрос о взаимной помощи переадресуется в соответствующий компетентный административный орган. Однако настоящее правило применяется только в случае отсутствия компетенции по основанию, указанному в части 2. В иных случаях следует руководствоваться положением, предусмотренным частью 3 статьи 15, которое определяет иной порядок действий.

#### **Статья 15. Основания для отказа в предоставлении взаимопомощи**

**1. Административный орган обязан отказать в предоставлении взаимной помощи, если:**

**1) осуществление запрашиваемых мер противоречат закону;**

**2) осуществление запрашиваемых мер не входит в его компетенцию;**

**3) документы, необходимые для оказания взаимной помощи (сведения), принадлежат к охраняемым законом тайнам, и их предоставление запрашивающему административному органу запрещается законом.**

**2. Запрашиваемый административный орган вправе отказать в предоставлении взаимной помощи, если:**

**1) иной административный орган в состоянии оказать взаимную помощь с существенно меньшими усилиями;**

**2) для оказания взаимной помощи необходимо приложить несоразмерные по сравнению с помощью усилия;**

**3) оказание взаимной помощи может существенным образом препятствовать осуществлению собственных полномочий.**

**3. Запрашиваемый административный орган не вправе отказать во взаимной помощи по основаниям, не предусмотренным в частях 1 и 2 настоящей статьи.**

**4. Если запрашиваемый административный орган по одному из оснований, предусмотренных в частях 1 и 2 настоящей статьи, отказывает в оказании взаимной помощи, то он должен не позднее трех рабочих дней сообщить об этом запрашивающему административному органу. В этом случае запрашивающий орган вправе оспорить этот отказ в административном органе, который является вышестоящим по отношению к запрашиваемому административному органу.**

**Вышестоящий административный орган в течение трех рабочих дней со дня поступления материала принимает окончательное решение по спору об отказе в предоставлении взаимной помощи. В случае признания отказа безосновательным вышестоящий административный орган поручает запрашиваемому административному органу немедленно оказать взаимную помощь.**

Данная норма предусматривает порядок рассмотрения административным органом запроса о взаимной помощи.

Часть 1. В данной части описываются основания для отказа запрашиваемого органа в предоставлении взаимной помощи. В случае наличия одного из перечисленных оснований запрашиваемый орган обязан отказать во взаимодействии. В этом отношении у него отсутствует усмотрение.

Пункт 1. Во взаимопомощи отказывается, если ее осуществление будет незаконным. Например, если запрашивающий орган поручает осуществление мер, которые противоречили бы закону. Однако запрашиваемый орган не может проверить законность за-

проса запрашивающего органа. Такая проверка была бы вмешательством в административную процедуру запрашивающего органа (см. также комментарий к ст. 16).

Пункт 2. Во взаимопомощи также должно быть отказано, если запрашиваемый орган не компетентен в осуществлении взаимопомощи. В данном случае закон адресует к положениям, предусмотренным в части 3 статьи 14.

Пункт 3. Если от органа запрашиваются документы, предоставление или раскрытие которых запрещено законом, то в выдаче таких документов должно быть отказано.

При этом отказ в предоставлении документов допускается только в том случае, если запрет на их выдачу предусмотрен законодательством. Одних лишь внутриведомственных положений органа будет недостаточно.

Охраняемым законом тайнам могут подлежать, например, сведения о состоянии здоровья или какие-либо социальные данные (см. также п. 1).

Часть 2. В комментируемой части предусматриваются основания, при наличии которых административный орган может, но необязательно должен отказать в предоставлении взаимной помощи.

Пункт 1. Запрашиваемый орган может отказать в предоставлении взаимной помощи, если запрашивающий орган не выполняет предусмотренную в части 2 статьи 14 обязанность по обращению к такому административному органу, который сможет предоставить взаимную помощь наиболее эффективным способом и в короткий срок. При этом выбор органа для взаимопомощи зависит от мнения запрашивающего, а не запрашиваемого органа (см. также ч. 2 ст. 14).

Пункт 2. Также в предоставлении взаимной помощи может быть отказано, если для ее оказания необходимо приложить несоизмеримые по сравнению с помощью усилия. Усилия могут относиться как к материальным, так и к кадровым издержкам.

Вместе с тем следует отметить, что для определения несоизмеримости усилия при оказании взаимопомощи следует сопоставить само усилие и значимость результата друг с другом. Так, следует проверить, не находится ли усилие, например, по заслушиванию объяснений свидетеля или исследованию обстоятельств дела в сравнении с результатами данных действий вне разумного соотношения.

Однако данный вопрос может разрешаться только запрашивающим органом (см. ч. 2 ст. 14). Ведь только этот орган знает, какое значение имеет промежуточный результат исследования обстоятельств по собственной инициативе для разрешения административного дела, находящегося в его производстве. Пределы прерогативы запрашивающего органа на такую оценку, однако, заканчиваются там, где результат будет уже неприемлемым и нелогичным.

Пункт 3. С другой стороны, лишь с точки зрения запрашиваемого органа можно ответить на вопрос о том, может ли оказание взаимной помощи существенно затруднить ее деятельность.

Уже в самой норме законодатель исходит из того, что для запрашиваемого органа предоставление взаимной помощи сопряжено с дополнительной нагрузкой. Ведь он должен выполнять задачи в дополнение к своей обычной деятельности. Следовательно, во взаимной помощи может быть отказано только в том случае, когда ее оказание существенно затруднит деятельность органа. Затруднение должно быть настолько серьезным, что орган сможет лишь неудовлетворительно выполнять свои обычные задачи. Ограничение должно касаться «сущности» деятельности органа.

Часть 3. Закон не допускает отказа во взаимной помощи по иным основаниям, не предусмотренным в частях 1 и 2.

Часть 4. В данной части предусматривается порядок действий в случае обязанности (ч. 1) или права (ч. 2) органа отказать в предоставлении взаимной помощи.

Сначала запрашиваемый орган должен сообщить не позднее трех дней запрашивающему органу об отказе во взаимопомощи. После этого запрашивающий орган решает вопрос о согласии с отказом запрашиваемого органа. В случае согласия запрос считается исчерпавшим себя и запрашивающий орган должен найти другой способ осуществления необходимых мер.

В случае же несогласия с отказом во взаимопомощи, запрашивающий орган может обратиться в административный орган, который является вышестоящим по отношению к запрашиваемому органу. Тот в течение трех дней принимает окончательное решение об обоснованности отказа в предоставлении взаимопомощи. Если отказ во взаимопомощи был необоснованным, то вышестоящий орган поручает запрашиваемому органу осуществить взаимную помощь.

Данное положение противоречит требованиям, предусмотренным в части 3 статьи 14, согласно которым в случае отсутствия компетенции согласно части 2 статьи 14 запрашиваемый орган без согласования с запрашивающим органом должен переадресовать запрос о взаимной помощи в компетентный орган.

Статья 15 является более специальной нормой по отношению к статье 14. Такой вывод можно сделать уже из самого названия статьи «Основания для отказа в предоставлении взаимопомощи». Кроме того, в ней детально прописывается порядок действий в случае отказа во взаимопомощи. Таким образом, следует руководствоваться правилами, установленными в статье 15.

## **Статья 16. Законность мер, осуществляемых в порядке взаимопомощи**

**1. Законность действий, совершаемых в ходе предоставления взаимной помощи, определяется в соответствии с нормативными правовыми актами, относящимися к запрашивающему административному органу, а законность предоставления взаимной помощи - в соответствии с нормативными правовыми актами, относящимися к запрашиваемому административному органу.**

**2. Во взаимоотношениях между запрашивающим и запрашиваемым административными органами каждый из них несет ответственность за свои незаконные действия, предпринятые в порядке взаимной помощи.**

Часть 1. Взаимная помощь осуществляется в несколько этапов.

Первый этап заключается в том, что орган, осуществляющий административную процедуру, обращается к другому органу с запросом об оказании взаимной помощи. Как указывалось выше, взаимная помощь может включать целый ряд мер. Перед поручением запрашивающий орган самостоятельно проверяет меры, осуществляемые в порядке взаимопомощи, на предмет их соответствия нормативным правовым актам, действующим для него. Например, вправе ли административный орган запрашивать сведения из дел налогового органа в соответствии с применяемыми к нему законами и нормативными правовыми актами? Может ли проводиться им медицинское освидетельствование в соответствии с законодательством? Возможность осуществления той или иной меры в соответствии с законами и нормативными правовыми актами, действующим для запрашиваемого органа, не должна быть предметом проверки со стороны запрашиваемого органа.



На втором этапе запрашиваемый орган должен рассмотреть вопрос о том, каким образом он будет осуществлять запрашиваемые меры в соответствии с применяемыми к нему законами и нормативными правовыми актами. Например, налоговый орган обязан проверить, вправе ли он предоставлять сведения из налоговой декларации, другой орган – вправе ли он согласно его законам и нормативным правовым актам проводить медицинское освидетельствование в запрашиваемом объеме. Запрашиваемый орган должен проверить, является ли предоставленная органом информация достаточной для вывода о законности меры в порядке взаимопомощи согласно требованиям и применяемым к нему законов и нормативных правовых актов.

Однако запрашиваемый орган не может проверить законность запрашиваемых мер в соответствии с законами и нормативными правовыми актами, применяемыми к запрашивающему органу. В частности, он не может рассматривать вопрос о необходимости запрашиваемой меры для завершения административной процедуры. Запрашиваемый орган не может вмешиваться в административную процедуру, осуществляемую запрашивающим органом.

Об исключении можно говорить в особых случаях, когда запрашиваемому органу становится ясно, что запрашиваемая мера служит ненадлежащим целям и явно не связана с осуществляемой административной процедурой. Поэтому иногда может оказаться необходимым или, по крайней мере, обоснованным намерение проверить данный вопрос путем уточнения деталей у запрашивающего органа. Так, например, может возникнуть необходимость в том, чтобы выяснить наличие разумных оснований для запроса соответствующих сведений из налогового дела.

Часть 2. В данной части вновь прямо оговаривается то, что уже предусмотрено в части 1, согласно которой каждый административный орган несет ответственность за свои действия, совершенные в порядке взаимной помощи.

Решения о взаимной помощи могут быть также обжалованы в соответствии с правилами, предусмотренными в главе 10 Закона об административных процедурах.

Однако заявитель может обжаловать действия запрашивающего органа только вместе с его решением по административному делу. В жалобе он может указать, что в результате, по его мнению, ошибочного запроса о взаимной помощи административный орган пришел к незаконному решению. Решение же запрашиваемого органа заявитель может обжаловать отдельно в том случае, если оно нарушает его права.

*Пример:*

а) Орган, осуществляющий административную процедуру, просит налоговый орган предоставить материалы налогового дела заявителя по одной из процедур. Заявитель может обжаловать решение запрашиваемого органа по предоставлению материалов налогового дела, если само предоставление сведений будет нарушать его права. Решение же запрашивающего органа по предоставлению материалов налогового дела он может обжаловать только совместно с итоговым решением по административному делу.

б) Орган, осуществляющий административную процедуру, поручает запрашиваемому органу провести заслушивание объяснений свидетеля. Последний может обжаловать вызов его в качестве свидетеля в запрашиваемый орган для заслушивания объяснений, если он считает, что такие действия являются недопустимыми, поскольку он имеет право отказаться от дачи объяснений. Решение запрашивающего административного органа о допросе свидетеля может быть обжаловано заявителем или заинтересованным лицом лишь совместно с итоговым решением по административному делу.

## **ГЛАВА 4. ПОРЯДОК ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ**

### **Статья 17. Стадии административной процедуры**

**1. Административная процедура состоит из взаимосвязанных стадий: возбуждения, рассмотрения и завершения процедуры.**

**2. Административная процедура возбуждается на основании заявления лица (лиц) или инициативы административного органа.**

**3. Административное дело подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Законом.**

**4. Принятие административного акта является завершающей стадией административной процедуры.**

**5. В экстренных случаях, связанных с обеспечением безопасности жизни и здоровья людей, окружающей среды, а также для устранения возникших пагубных последствий или в предусмотренных законом других случаях административная процедура может ограничиться только принятием административного акта.**

Часть 1. Административная процедура состоит из трех отдельных стадий: возбуждения, рассмотрения и завершения процедуры.

Часть 2. Административная процедура возбуждается по заявлению физического или юридического лица (п. 1 ч. 1 ст. 27) или по инициативе административного органа (п. 2 ч. 1 ст. 27). Порядок возбуждения административной процедуры подробно определяется в главе 5.

Часть 3. Административная процедура проводится в порядке, установленном Законом об административных процедурах. Уже при возбуждении административной процедуры по заявлению должны выполняться конкретные требования (ст. 28).

Часть 4. Административная процедура осуществляется в соответствии с положениями главы 6 и завершается принятием административного акта (главы 7 и 8).

Часть 5. В случае непосредственной угрозы жизни или здоровью человека, окружающей среде, а также для устранения последствий уже возникшей угрозы административная процедура может ограничиться лишь принятием административного акта.

Отступление от общего порядка осуществления административной процедуры допускается законом в ситуациях особой угрозы основным правам и свободам. Поскольку речь идет об исключении из общего правила, данное положение не следует толковать в широком смысле.

Мера, которая предписывается или осуществляется в качестве «экстренной меры», должна быть ограничена лишь тем, что абсолютно необходимо для устранения опасной ситуации. Необходимые дальнейшие меры должны осуществляться в соответствии с установленным общим порядком. Исключения применяются только к тем случаям и только до тех пор, пока существует непосредственная опасность (см. также ч. 3 ст. 35).

Пример:

Перегруженная автоцистерна переворачивается на дороге общего пользования.

В качестве экстренных мер, разумеется, могут быть незамедлительно приняты меры по устранению непосредственной опасности утечки топлива или ликвидации последствий. Однако дальнейшие необходимые решения, например лишение или приостановление лицензии на перевозку опасных грузов или иные обязательства, могут быть приняты только в общем порядке осуществления административной процедуры.

## **Статья 18. Участники административной процедуры**

**1. Участниками административной процедуры (далее - участники процедуры) являются заявитель, заинтересованные лица, административный орган, должностное лицо административного органа.**

**2. Заинтересованное лицо может быть привлечено к административной процедуре на основании своего заявления, по ходатайству заявителя или по инициативе административного органа.**

**3. Несовершеннолетний вправе лично осуществлять свои процессуальные права и процессуальные обязанности в административном органе в случае, когда законом допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, - со времени вступления в брак, а также в случае объявления его в установленном законом порядке полностью дееспособным (эмансипация).**

**4. Права, свободы и охраняемые законом интересы несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, а также граждан, признанных ограниченно дееспособными, защищаются в административном органе их родителями, усыновителями или попечителями, однако административный орган вправе привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних или граждан, признанных ограниченно дееспособными.**

**5. В случаях, предусмотренных законом по административным делам, несовершеннолетние имеют право лично защищать в административном органе свои права и охраняемые законом интересы. Однако административный орган вправе привлечь к участию в таких делах законных представителей несовершеннолетних.**

Часть 1. Участниками административной процедуры являются заявитель, заинтересованные лица, административный орган или должностное лицо административного органа (см. также п. 4 ст. 4).

Часть 2. Заинтересованное лицо – это лицо, чьи права и охраняемые законом интересы могут быть затронуты в результате принятого административного акта (см. комментарий к п. 13 ст. 4). Данное лицо может быть привлечено к участию в административной процедуре на основании своего заявления, по ходатайству заявителя или по инициативе административного органа. Как правило, целесообразно привлекать заинтересованных лиц к административной процедуре, поскольку именно те лица, чьи права могут быть затронуты, способствуют исследованию обстоятельств дела.

Часть 3. Как правило, только совершеннолетние лица могут осуществлять свои права в административном органе. В порядке исключения также лица в возрасте до 18 лет могут лично осуществлять свои права и обязанности в случае, когда семейным законодательством допускается вступление в брак до достижения восемнадцати лет, - со времени вступления в брак, а также в случае объявления их в установленном законом порядке полностью дееспособными (эмансипация).

Часть 4. Интересы несовершеннолетних или лиц, признанных ограниченно дееспособными, представляются в административных органах их родителями, усыновителями или попечителями. Однако орган может привлечь несовершеннолетних или лиц, признанных ограниченно дееспособными, к административной процедуре (ч. 1).

Следует помнить, что представительство несовершеннолетних осуществляется не одним из родителей, а обоими родителями вместе.

Часть 5. В случаях, прямо предусмотренных в Законе об административных процедурах, несовершеннолетние имеют также право лично представлять свои интересы в административных органах. Однако орган может дополнительно все же привлечь к административной процедуре их представителей.

## **Статья 19. Иные лица, привлекаемые к административной процедуре**

**Иными лицами, привлекаемыми к административной процедуре, являются свидетели, эксперты, переводчики, а также другие лица, содействующие правильному рассмотрению и разрешению административного дела.**

К административной процедуре привлекаются иные лица (свидетели, эксперты, переводчики и т.д.). Однако они не являются участниками по смыслу пункта 14 статьи 4. Они не обладают самостоятельными правами в рамках административной процедуры.

## **Статья 20. Право на представительство**

**1. Участники процедуры вправе участвовать в отношениях, регулируемых настоящим Законом, лично, через законного или уполномоченного представителя либо вместе с ними.**

**2. Представителями участника процедуры признаются:**

**1) лица, уполномоченные представлять юридическое лицо на основании закона или его учредительных документов;**

**2) лица, выступающие в качестве законных или уполномоченных представителей в соответствии с гражданским законодательством.**

**3. Представителем заявителя не вправе быть лицо, состоящее на государственной или муниципальной службе в данном административном органе либо в органе, который ему непосредственно подчинен или подконтролен.**

**4. Иные лица, указанные в статье 19 настоящего Закона, принимают участие в административном деле непосредственно.**

Часть 1. Участники могут участвовать в административной процедуре лично, через законного или уполномоченного представителя либо вместе с ним.

Часть 2. В данной части проводится различие между юридическими и физическими лицами.

Пункт 1. Полномочия на представительство юридического лица вытекают непосредственно из закона или учредительных документов юридического лица.

Организационная структура юридических лиц обычно предусматривается законом. Закон предусматривает порядок представительства юридического лица. Так, например, конкретный порядок представительства определен для акционерных обществ (см. Закон КР «Об акционерных обществах»). Если законодатель предоставляет юридическому лицу право самостоятельно устанавливать свою организационную структуру, то порядок представительства определяется учредительными документами.

Поскольку представитель выступает от имени участников, целесообразно проверить его полномочия. Ведь в случае отсутствия соответствующих полномочий у представителя его заявления и действия будут считаться недействительными.

Пункт 2. В случае физических лиц представительство также может быть основано на законе (ч. 4 ст. 18). Однако в большинстве случаев совершеннолетние лица имеют право самостоятельно определять своего представителя и уполномочивать его на представительство путем выдачи письменной доверенности.

Часть 3. Во избежание конфликта интересов законом запрещается назначение в качестве представителей лиц, работающих в административном органе или органах, которые являются для него вышестоящим или подчиненным.



Часть 4. В данной части подчеркивается, что свидетели или эксперты и т.д. могут участвовать в административной процедуре только лично. Безусловно, свидетель не вправе назначать себе представителя.

**Статья 21. Ограничения участия члена коллегиального органа, должностного лица административного органа, эксперта, переводчика при осуществлении административной процедуры**

**1. Член коллегиального органа или должностное лицо административного органа, эксперт и переводчик не вправе участвовать в осуществлении административной процедуры в следующих случаях:**

**1) если они являются близкими родственниками заявителя, заинтересованной стороны или его представителя;**

**2) если они или кто-либо из близких родственников являются членами органов управления юридического лица, выступающего в качестве заявителя, заинтересованной стороной;**

**3) если они лично, прямо или косвенно заинтересованы в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнение в их объективности и беспристрастности.**

**2. Под близкими родственниками, указанными в части 1 настоящей статьи, понимаются:**

**1) родители, супруги, дети, внуки, дедушки, бабушки, братья, сестры, дяди, тети, двоюродные братья, сестры участника административной процедуры;**

**2) перечисленные в пункте 1 настоящей части лица, находящиеся в соответствующих родственных связях с супругой (супругом) участника административной процедуры;**

**3) лица, являющиеся зятем, невесткой, свекром, свекровью, тестем, тещей участника административной процедуры.**

**3. Член коллегиального органа или должностное лицо административного органа также не вправе участвовать в осуществлении административной процедуры, если они ранее при осуществлении данной административной процедуры участвовали в качестве эксперта, переводчика, представителя или свидетеля.**

**4. Эксперт также не вправе участвовать в осуществлении административной процедуры, если он находится в служебной или экономической зависимости от участника процедуры, его представителя либо от должностного лица административного органа.**

Статьи 21-23 регулируют порядок ограничения участия или отвода должностных лиц и членов коллегиальных органов при осуществлении административных процедур.

В статье 21 перечислены случаи ограничения участия члена коллегиального органа или должностного лица в административной процедуре.

Часть 1., п. 1. Должностное лицо, которое осуществляет административную процедуру, не должно являться близким родственником ни заявителя (п. 11 ст. 4), ни заинтересованного лица (п. 13 ст. 4). Перечень лиц, которые относятся к близким родственникам, указан в части 2.

Пункт 2. Участие ограничивается также в том случае, когда одно из лиц, указанных в части 2, является членом правления юридического лица.

Пункт 3. Должностное лицо не вправе участвовать в административной процедуре в случае наличия обстоятельств, вызывающих сомнение в его объективности или беспристрастности. Однако наличие фактической заинтересованности или пристрастности не требуются, достаточным будет наличие «злой видимости», т.е. возможного впечатления об отсутствии объективности. Решающим фактором является то, может ли участник административной процедуры при разумной оценке всех обстоятельств иметь

основания для сомнения в беспристрастности должностного лица. При этом во внимание принимаются только объективные причины, которые – с точки зрения разумного участника и с учетом обстоятельств конкретного случая – вызывают обоснованные сомнения в беспристрастности или независимости. Соответственно, субъективное видение участника не имеет значения.

В качестве примера в законе указывается одно из таких оснований, в частности случай, когда должностное лицо прямо или косвенно заинтересовано в исходе процедуры. При этом общей заинтересованности в предмете процедуры будет недостаточно, поскольку основание для ограничения участия имеется только в том случае, когда такая заинтересованность вызывала бы сомнения в объективности и беспристрастности.

А сомнения такого рода можно, скорее, предположить лишь в том случае, когда должностное лицо является заинтересованным, поскольку исход процедуры принес бы ему материальную или нематериальную выгоду.

*Пример:*

Должностное лицо в общем интересуется вопросами планирования в области дорожного движения и уже даже выразило свое профессиональное мнение по проблемам дорожного движения в публикациях. Теперь же ему предстоит принять решение о допустимости строительства объездной дороги. Такая общая заинтересованность не является основанием для исключения его участия при осуществлении административной процедуры.

Иначе бы ситуация обстояла, если бы он владел земельным участком в районе строительства дороги и подвергался бы негативному воздействию шума от дорожного движения.

Степень заинтересованности, являющейся основанием для ограничения участия в процедуре, будет тем меньше, чем больше людей затрагивается решением по административной процедуре.

Пример:

Рассматривается вопрос о допустимости строительства аэропорта. Одно лишь то обстоятельство, что должностное лицо также находилось бы в зоне шумового воздействия взлетающих и приземляющихся самолетов, не является основанием для ограничения его участия, поскольку в аналогичной ситуации оказывается неограниченный круг лиц. Ситуация обстояла бы иначе, если должностное лицо владело бы домом в зоне повышенного шумового воздействия, что потребовало бы от него принятия специальных мер по снижению шума.

Однако существует ряд других причин, которые могут вызвать обоснованные сомнения в беспристрастности.

Пример:

Должностное лицо не видит смысла задавать уточняющие вопросы свидетелям, поскольку оно считает ранее данные свидетелем объяснения убедительными. Из таких действий можно было бы сделать вывод о пристрастности только в том случае, если дополнительные вопросы практически неизбежно напрашиваются и отсутствует разумное основание для того, чтобы не задавать их.

В этом контексте следует отметить, что высказывание правового мнения по существу дела никогда не может ставить под сомнение беспристрастность должностного лица, если данное мнение не содержит в себе результат (см. также в случае судей ч. 2 ст. 20 АПК и Постановление Пленума Верховного суда КР № 5 от 28 февраля 2018 г. «О некоторых вопросах применения судами норм Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики»).

Данное судебное постановление должно толковаться разумно ограниченным образом:

Любое выражение правового взгляда наводит на вывод о результате рассмотрения дела, если оно происходит в рамках процесса принятия решения, а не в ходе академической дискуссии. Поэтому выражение правового взгляда может указывать на пристрастность только в том случае, когда оно содержит в себе волю придерживаться данного мнения во всех случаях, а также не учитывать встречные взгляды и не давать им оценку. Выражение правовых взглядов как сторонами, так и лицами, принимающими решения, имеет важнейшее значение на пути к принятию законного решения. Обмен мнениями может происходить целесообразным образом только тогда, когда высказываются также противоположные взгляды. В связи с этим лицо, уполномоченное на принятие решения, можно переубедить лишь в том случае, когда оно предоставляет возможность изучить свое мнение и не вынуждает приводить аргументы впустую, поскольку умалчивает о своей точке зрения.

Иначе смотреть на ситуацию можно только в исключительных случаях, когда высказывается правовой взгляд, который ни с какой разумной точки зрения не может считаться соответствующим закону.

Часть 2. В данной части подробно описывается, кто понимается под близкими родственниками по смыслу настоящей нормы.

Пример:

Участие должностного лица в административной процедуре ограничивается, поскольку заявитель является его дядей. Должностное лицо также не вправе осуществлять административную процедуру, если заявитель является дядей его супруги или дядя входит в состав правления юридического лица.

Часть 3. Лица, которые ранее в той же административной процедуре выступали в качестве эксперта или переводчика, не вправе участвовать как должностные лица в данной административной процедуре (однако см. ч. 5 ст. 22).

Ограничивается участие только тех лиц, которые ранее в той же административной процедуре выступали в качестве переводчика или эксперта. Следовательно, должностное лицо может вновь участвовать в административной процедуре, если оно участвовало ранее в текущей процедуре, но отсутствовало в течение длительного периода времени, например, по причине болезни.

Часть 4. Служебная зависимость эксперта не может предполагаться лишь на том основании, что эксперт является также должностным лицом какого-либо административного органа. Такая служебная зависимость будет существовать только в том случае, если должностное лицо из этого органа вправе было бы давать эксперту указания.

Для наличия экономической зависимости достаточным не будет то обстоятельство, что эксперт однажды осуществлял экспертную деятельность по поручению одного из участников процедуры или административного органа. Зависимость следует предполагать только в том случае, когда такая экспертная деятельность имела бы такой масштаб, что ее отсутствие представляло бы серьезную угрозу доходу эксперта.

## **Статья 22. Отвод**

**1. Участник административной процедуры вправе заявить отвод должностному лицу, осуществляющему административную процедуру, эксперту, переводчику, а в случае осуществления административной процедуры в коллегиальном составе - любому члену его состава, если существует одно из оснований, предусмотренных в статье 21 настоящего Закона.**

**2. Отвод может быть заявлен до завершения административной процедуры незамедлительно с момента, когда стало известно наличие одного из оснований, установленных статьей 21 настоящего Закона.**

**3. Повторное заявление об отводе одному и тому же должностному лицу может быть рассмотрено, если в нем указаны новые основания или новые факты.**

**4. Решение по заявленному отводу подлежит принятию незамедлительно в возможно кратчайшие сроки.**

**Решение об отводе должностного лица либо члена коллегиального органа принимает руководитель административного органа, в котором осуществляется административная процедура.**

**Решение об отводе руководителя административного органа принимается вышестоящим административным органом, если только руководитель нижестоящего административного органа по своей инициативе не отстранится от осуществления административной процедуры.**

**В случае удовлетворения отвода руководителя административного органа административную процедуру вместо него осуществляет его заместитель, а в случае отсутствия последнего - другое должностное лицо, его замещающее.**

**Решение об отводе эксперта и переводчика принимается должностным лицом либо коллегиальным органом, осуществляющим данную административную процедуру.**

**5. Участие эксперта или переводчика ранее в той же административной процедуре в качестве эксперта или переводчика не является основанием для его отвода.**

**6. Мотивированное решение по отводу должно быть оформлено в письменной форме. Оно не может быть обжаловано.**

**7. Копия решения по заявленному отводу направляется участникам административной процедуры с целью их уведомления.**

**В данной норме описываются шаги, с помощью которых заявитель или заинтересованное лицо может добиться ограничения**

участия должностного лица, осуществляющего административную процедуру, переводчика или эксперта в административной процедуре при наличии оснований для сомнения в его беспристрастности.

Часть 1. Заявление об отводе вправе подавать заявитель и заинтересованное лицо (п.п. 11 и 13 ст. 4).

Часть 2. Отвод может быть заявлен незамедлительно с момента, когда стало известно об основаниях для отвода. Однако отвод может, но не должен заявляться. Более того, заявитель или заинтересованное лицо имеют время до момента завершения административной процедуры.

Часть 3. Во избежание злоупотреблений повторное заявление об отводе одному и тому же должностному лицу может быть рассмотрено только в том случае, когда в нем указаны новые основания для отвода. Новыми считаются всегда такие основания, которые возникли или стали известны заявителю или заинтересованному лицу только после подачи первого заявления об отводе.

Часть 4. Заявление об отводе разрешается незамедлительно. Однако следует учитывать, что решение должно быть принято только после заслушивания объяснений заявителя или заинтересованного лица по заявленному отводу. В противном случае также с точки зрения принципа обеспечения права на заслушивание было бы едва ли целесообразно направлять им копию решения по заявленному отводу (см. также ч. 7 настоящей статьи и ч. 2 ст. 23). Далее в случае заявления отвода одним участником (например, заявитель) следует предоставить возможность другому участнику (например, заинтересованное лицо) высказать свое мнение.

Решение об отводе должностного лица или члена коллегиального органа принимает руководитель административного органа, в котором проводится административная процедура.



Решение об отводе руководителя административного органа принимает вышестоящий орган. В случае удовлетворения отвода руководителя административного органа административную процедуру вместо него осуществляет его заместитель, а в случае отсутствия последнего – другое должностное лицо, его замещающее в соответствии с положением о распределении дел. В силу положений специальных законов (например, см. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении») также другое лицо может быть уполномочено на замещение.

Решение об отводе переводчика или эксперта принимается должностным лицом, осуществляющим административную процедуру.

Часть 5. Основанием для заявления отвода экспертам и переводчикам не является их участие в качестве таковых ранее в той же административной процедуре. Однако если они участвовали в качестве переводчика или эксперта ранее в административной процедуре, их участие в качестве должностного лица в той же процедуре не допускается (ч. 3 ст. 21).

Часть 6. По результатам рассмотрения заявления об отводе выносится письменное решение. Оно должно быть обосновано. Решение об отводе обжалованию не подлежит.

Часть 7. Копия решения по заявленному отводу, вынесенного в соответствии с частью 6, направляется всем другим сторонам.

### **Статья 23. Самоотвод должностного лица, осуществляющего административную процедуру, эксперта, переводчика**

**1. При наличии оснований, предусмотренных статьей 21 настоящего Закона, руководитель административного органа, член коллегиального органа или должностное лицо, осуществляющее административную процедуру, эксперт, переводчик обязаны немедленно заявить самоотвод.**

**При самоотводе руководителя административного органа административную процедуру осуществляет его заместитель, а в случае отсутствия последнего - другое должностное лицо, имеющее полномочие для его замещения.**

**Если самоотвод заявило должностное лицо, осуществляющее административную процедуру, то в течение трех рабочих дней руководитель административного органа принимает решение об удовлетворении или об отказе в удовлетворении самоотвода.**

**Если самоотвод заявил член коллегиального органа, то этот орган осуществляет административную процедуру с участием оставшихся членов коллегиального органа, но при наличии кворума.**

**2. Самоотвод заявляется в письменной форме. Он должен быть мотивированным. Копия заявления о самоотводе отправляется участникам административной процедуры.**

**Самоотвод не может быть обжалован.**

**3. Если основание для самоотвода лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, стало известно после начала административной процедуры, то они должны заявить самоотвод на той стадии процедуры, когда возникло соответствующее основание.**

В дополнение к правилам об отводе, заявляемом другими участниками административной процедуры, настоящая норма предусматривает возможность самоотвода должностных лиц, экспертов или переводчиков.

Часть 1. В случае наличия одного из оснований, указанных в статье 21, должностное лицо, эксперт или переводчик должны заявить самоотвод. Самоотвод должен заявляться незамедлительно, т.е. без необоснованного промедления.

Если руководитель административного органа заявляет самоотвод, административную процедуру вместо него осуществляет его заместитель или другое должностное лицо, имеющее полномочие на его замещение.

Решение о самоотводе должностного лица принимает руководитель административного органа в течение трех рабочих дней. Также здесь в силу права на заслушивание решение должно быть принято только после предоставления заявителю или заинтересованному лицу возможности высказать мнение по самоотводу. В противном случае с точки зрения принципа обеспечения права на заслушивание было бы едва ли целесообразно направлять копию заявления о самоотводе (ч. 2).

В случае самоотвода члена коллегиального органа, орган продолжает административную процедуру с участием оставшихся членов при условии наличия кворума. В случае отсутствия кворума орган дополнительно привлекает к участию другого члена. Более подробный порядок определяется в положениях о коллегиальных органах.

Если самоотвод заявил эксперт или специалист, должностное лицо принимает решение о наличии оснований для самоотвода по смыслу статьи 21 (предл. 5 ч. 4 ст. 22 - по аналогии).

Часть 2. Самоотвод должен заявляться в письменной форме с указанием оснований. Заявитель и заинтересованное лицо должны получить копии заявления о самоотводе.

Решение о самоотводе обжалованию не подлежит.

Часть 3. Самоотвод должен незамедлительно (ч. 1) заявляться в той стадии административной процедуры, в которой заинтересованному лицу стало известно об основании для самоотвода.

## **Статья 24. Язык осуществления административной процедуры**

**1. Административная процедура осуществляется на государственном или официальном языке.**

**2. Во время осуществления административной процедуры участники процедуры вправе пользоваться иностранными языками. Если административный орган сам не в состоянии обеспечить перевод, то участники процедуры могут использовать услуги квалифицированного специалиста для обеспечения перевода на государственный или официальный язык.**

Часть 1. Административная процедура осуществляется на государственном или официальном языке, т.е. на кыргызском или русском языке, соответственно. Это относится без исключения к любому административному органу. Решение также должно приниматься на государственном или официальном языке (см. ч. 2 ст. 52). При этом следует иметь в виду, что административная процедура, как правило, проводится и решение по ней принимается на том языке, на котором было подано заявление в административный орган (относительно ст. 6 АПК см. Постановление Пленума Верховного суда КР № 5 от 28 февраля 2018 г. «О некоторых вопросах применения судами норм Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики»).

Часть 2. Во время осуществления административной процедуры участники вправе изъясняться на иностранном языке. Однако закон допускает такую возможность не в целом, а только «во время осуществления» административной процедуры. По этой причине подача заявления лица или инициатива компетентного органа о возбуждении административной процедуры (ч. 1 ст. 27) должны осуществляться на государственном или официальном языке. Путем ограничения возможности использования иностранных языков закон стремится не допустить языковой неопределенности на стадии возбуждения административной процедуры.

## **Статья 25. Ведение и учет административных дел**

**1. С момента возбуждения административной процедуры административный орган заводит административное дело, где хранятся документы, касающиеся осуществления данной административной процедуры, в том числе административный акт (его заверенная копия), принятый в результате осуществления административной процедуры.**

**2. Порядок ведения дел, журналов их учета, учета административных актов устанавливается административным органом на основе утвержденного Правительством Кыргызской Республики типового положения.**

**3. Дела хранятся в соответствии с установленными законодательством правилами делопроизводства и в установленном законом порядке подлежат передаче в архив.**

Часть 1. Данная норма предусматривает обязанность органа по ведению и учету административных дел в надлежащем порядке. По этой причине уже в самом начале административной процедуры заводится административное дело. Далее в нем должны храниться все основные документы, касающиеся осуществления данной административной процедуры. Например, к таковым относятся: заявления заявителей и заинтересованных лиц, представленные письменные документы и копии всех сообщений административного органа заявителям, заинтересованным лицам или экспертам. Если должностное лицо проводит беседу с заинтересованными лицами, по результатам такой беседы составляется акт, который затем приобщается к делу. Административное дело завершается принятием окончательного решения по существу, которое, как правило, является административным актом.

Административное дело должно быть полным. Следует обеспечить отслеживаемость всей административной процедуры на

основе материалов дела. В этой связи необходимо принимать меры предосторожности во избежание изъятия или удаления отдельных частей дела. Такая предосторожность может быть обеспечена, например, путем последовательной нумерации листов в деле. В случае изъятия одного из листов в деле должен быть составлен лист об изъятии, в котором указывается, какой лист был изъят и по каким причинам.

При этом термин «дело» следует понимать комплексно. Он включает в себя не только «документы между двумя внешними листами папки-скоросшивателя», но и также фотографии, карты, аудио- или видеоносители и т.д.

Термин «дело» используется в материальном значении, которое относится к функциональной привязке определенной процедуры, а не к типу хранения. По этой причине административное дело может состоять также из нескольких папок (томов) дел.

Однако из требования о полноте ведения дела следует, что недопустимо вести другие конфиденциальные дела в дополнение к основному административному делу. Такая недопустимость обусловлена обязанностью предоставления лицам, имеющим право на ознакомление, доступа ко всем документам, касающимся осуществления административной процедуры.

Часть 2. Конкретный порядок ведения административных дел определяется положением соответствующего административного органа о порядке ведения административных дел, журнала их учета, учета административных актов, которое принимается на основе Типового положения Правительства КР.

Часть 3. Хранение дел осуществляется в соответствии с установленными законодательством правилами делопроизводства. Передача дел в архив происходит в установленном законом порядке.

## **Статья 26. Протоколирование административной процедуры**

**1. Если осуществление административной процедуры проводится в форме заседания с участием лиц, указанных в части 1 статьи 18 и в статье 19 настоящего Закона, то административный орган обязан вести протокол заседания.**

**2. Протокол должен содержать следующие сведения:**

**1) наименование административного органа, осуществляющего административную процедуру;**

**2) место и дата осуществления административной процедуры;**

**3) фамилия, имя, отчество лиц, указанных в части 1 статьи 18 и в статье 19 настоящего Закона, с указанием их статуса в данном деле (заявитель, заинтересованное лицо, свидетель и т.д.);**

**4) содержание рассматриваемого вопроса;**

**5) краткое изложение выступлений участников административной процедуры;**

**6) решение, принятое по результатам заседания.**

**Протокол может содержать иные дополнительные сведения.**

**3. Если заседание проводилось с перерывами, то об этом должно быть указано в протоколе. При проведении нескольких заседаний на каждый из них составляется отдельный протокол.**

**4. Протокол ведет секретарь заседания, определенный председательствующим. Протокол подписывается председательствующим, секретарем заседания незамедлительно после окончания заседания.**

**5. Заявитель, заинтересованное лицо имеют право ознакомиться с протоколом и представить замечания к нему. Об отклонении замечаний указывается в протоколе.**

Часть 1. Если административная процедура осуществляется не в письменном порядке, а в форме заседания, то необходимо вести протокол заседания, с тем чтобы впоследствии можно было определить, каким образом проводилась процедура.

Часть 2. В данной части указаны сведения, которые должны содержаться в протоколе.

В случае пунктов 4 и 5 сведения должны быть указаны настолько подробно, чтобы предмет административной процедуры и аргументация сторон были достаточны для понимания и проверки третьим лицам. Рекомендуется не ограничиваться в изложении.



## **ГЛАВА 5. СТАДИЯ ВОЗБУЖДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ**

### **Статья 27. Основания возбуждения административной процедуры**

**1. Основаниями для возбуждения административной процедуры являются:**

- 1) заявление лица;**
- 2) инициатива компетентного административного органа.**

**2. В случае, предусмотренном в пункте 1 части 1 настоящей статьи, административная процедура считается возбужденной со дня поступления соответствующего заявления в административный орган, за исключением тех случаев, когда заявление в соответствии со статьями 29, 30 настоящего Закона было возвращено заявителю, переадресовано компетентному административному органу или оставлено без рассмотрения.**

**3. В случае, предусмотренном в пункте 2 части 1 настоящей статьи, административная процедура возбуждается со дня начала того действия (тех действий), которое направлено на принятие административного акта по инициативе административного органа.**

**4. В случаях, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, применяются соответствующие положения глав 4-6 настоящего Закона. В случае, предусмотренном пунктом 1 части 1 настоящей статьи в части, касающейся подачи жалобы, наравне с положениями глав 4-6 также применяются положения глав 10 и настоящего Закона.**

Часть 1. Данная часть статьи конкретизирует, что административная процедура может быть возбуждена по двум основаниям. С одной стороны, таким основанием является заявление

физического или юридического лица (п. 1), а с другой – инициатива компетентного административного органа, т.е. без заявления (п. 2).

Часть 2. Административная процедура, возбуждаемая по заявлению, считается возбужденной со дня поступления соответствующего заявления в административный орган. Поступившим считается заявление, которое попало в сферу влияния административного органа и было зарегистрировано этим органом.

Сроки, зависящие от момента поступления, исчисляются со дня регистрации заявления в административном органе (ч. 2 ст. 42). При этом орган обязан зарегистрировать заявление в тот же день, когда заявление попадает в сферу его влияния.

Однако административная процедура не возбуждается по заявлению, которое было возвращено, переадресовано в другой компетентный орган или оставлено без рассмотрения (ст.ст. 29, 30).

Часть 3. Если административная процедура возбуждается по инициативе административного органа, то она считается возбужденной с момента действия, которое является первым шагом на пути к принятию решения – административному акту. Однако о совершении данного первого шага следует также извещать, т.е. сведения покидают сферу влияния органа и доводятся до сведения заинтересованного лица.

Часть 4. В данной части определяется, какие положения должны применяться к административным процедурам в соответствии с частью 1.

## **Статья 28. Общие требования, предъявляемые к заявлению**

**1. Заявление подается в административный орган в письменной или устной форме. Заявление в устной форме отражается в протоколе административного органа.**

**2. Письменное заявление и протокол должны содержать:**

- 1) фамилию, имя, отчество заявителя; полное наименование юридического лица;**
- 2) адрес заявителя, юридического лица;**
- 3) наименование административного органа, в который подается заявление;**
- 4) обоснованное требование, предъявляемое заявлением (предмет заявления);**
- 5) число, месяц и год подачи заявления;**
- 6) подпись заявителя; подпись руководителя юридического лица, заверенная печатью юридического лица.**

**Если законодательством требуется приложение конкретных документов, то они должны быть приложены к заявлению.**

**Если для административного акта законом предусматривается уплата государственной пошлины или другого обязательного сбора, то должен быть представлен документ, подтверждающий их уплату.**

**Если заявление представляется через представителя, то должна быть представлена также выданная в установленном законом порядке доверенность.**

**3. Заявление направляется административному органу по почте, иным предусмотренным законодательством способом.**

**4. Заявление принимается во время личного приема, проводимого в административном органе, если в нем имеются сведения, предусмотренные в пунктах 1, 2 и 4 части 2 настоящей статьи, и если настоящий Закон не требует, чтобы заявление было подано с соблюдением всех пунктов части 2 настоящей статьи.**

**5. Устное заявление не отражается административным органом в протоколе в случаях, предусмотренных частью 5 статьи 17 настоящего Закона.**

Часть 1. Заявление может быть подано как в письменной, так и в устной форме. При этом заявление в устной форме должно быть отражено в протоколе компетентного административного органа. Заявитель имеет право выбора между подачей заявления в устной или письменной форме. В частности, ограничительных условий (например, инвалидность) для подачи заявления в устной форме не предусмотрено.

Часть 2. В данной части указываются сведения, которые должны содержаться в заявлении, для его подачи в соответствии с общими требованиями.

Цель данной нормы заключается в том, чтобы в заявлении были представлены все сведения, необходимые для возбуждения административной процедуры и проверки ее допустимости. Следовательно, неточности не могут считаться существенным недостатком, если они не затрудняют понимания или могут быть устранены без особых усилий.

Пункт 1. Недостатком не считается, например, неуказание в заявлении второго имени или отчества, а в случае юридического лица – отсутствие дополнительных приписок к его наименованию. Важным является обеспечение возможности однозначного установления личности заявителя.

Пункт 2. Адрес должен быть указан достаточно точно, чтобы по нему можно было осуществить почтовую доставку. Недостатки, которые могут быть исправлены самим административным органом без особых усилий, не могут быть основанием для возврата (ч. 2 ст. 29). Например, отсутствие номера дома в адресе не должно влечь за собой возврата заявления, если точный адрес может быть дополнен без особых усилий (например, путем уточнения, переноса с конверта письма).

Пункт 3. Неточное указание наименования административного органа также не является существенным недостатком, если без особых усилий можно определить, что заявитель имел в виду

именно тот орган, который получил заявление. Свою компетентность орган должен проверить затем самостоятельно для того, чтобы в случае необходимости переадресовать заявления в компетентный орган (п.п. 3 и 4 ст. 13).

Пункт 4. Особенно от лиц, не обращающихся за помощью к адвокатам, невозможно требовать точно сформулированного с юридической точки зрения заявления. Поэтому достаточными будут уже сами сведения из заявления, которые говорят о намеряемой цели заявителя. При необходимости в ходе осуществления административной процедуры данная цель может также быть выяснена окончательно путем толкования или уточнения.

Пункт 5. Если в заявлении отсутствует дата, то такой недостаток может быть основанием для возвращения заявления только в том случае, когда дата подачи заявления может иметь какое-либо юридическое значение (ст. 6).

Пункт 6. Подпись заявителя необходима для установления того, что заявление было составлено лично заявителем и по его воле подано. Речь в данном случае идет не только о проекте заявления.

Требованием к подписи является при этом возможность ее индивидуализации. Подпись представляет собой совокупность написанных от руки букв, которая не обязательно должна быть разборчивой. Необходимо, но также и достаточно наличие идентифицирующего в достаточной степени личность подписавшего буквенного обозначения, которое является уникальным, имеет соответствующие характерные особенности, воспроизводит фамилию и указывает на намерение поставить свою подпись в полном объеме. Инициалов или росчерка будет недостаточно. Также факсимильные подписи не удовлетворяют требованиям письменности.

Исключение из правила о порядке подписания документов может быть допущено только в том случае, если из других обстоятельств заявления, вне всякого сомнения, и без необходимости

исследования доказательств следует, что заявление было составлено лично заявителем и он намеревался подать его. Подобный вывод можно сделать, например, в результате того, что заявление было подано в собственноручно подписанном заявителем конверте, на котором также от руки указан отправитель. В любом случае, к отказу от требования письменности следует предъявлять строгие требования.

Далее к заявлению необходимо приложить документы. Однако такая обязанность распространяется только на те документы, представление которых требуется по закону.

В случае взимания государственной пошлины по закону необходимо предоставить документ об ее уплате.

В случае подачи заявления представителем необходимо предоставить доверенность или другой документ, подтверждающий полномочия представителя.

Часть 3. Письменное заявление направляется в административный орган по почте, за исключением случаев, когда законом предусматривается иной способ. Возможности иного способа направления документов определяются, например, Законом Кыргызской Республики «Об электрической и почтовой связи».

Следует иметь в виду, что в дополнение к направлению заявления по почте иные способы должны предусматриваться только законом, а не внутриведомственными положениями.

Часть 4. Заявление также может быть принято во время личного приема, проводимого в административном органе, если заявление содержит сведения, указанные в части 2.

Часть 5. В исключительных случаях, предусмотренных частью 5 статьи 17, т.е. в случае обеспечения безопасности жизни и здоровья людей и т.д., действительное заявление может быть также подано в устной форме и без занесения в протокол.

## **Статья 29. Принятие и возврат заявления**

**1. Административный орган должен принять любое заявление.**

**2. Если в заявлении выявляются формальные недостатки, в том числе не соответствующие части 2 статьи 28 настоящего Закона, то административный орган указывает на них заявителю, предоставляя ему возможность исправить эти недостатки. Это правило не распространяется на случаи, когда недостатки связаны с явными грамматическими, арифметическими ошибками, описками, помарками и иными очевидными неточностями.**

**3. Положения части 2 настоящей статьи не распространяются на устранение таких ошибок, помарок и описок, право на которое возложено на органы, принявшие или выдавшие эти документы.**

**4. Если к заявлению не приложены требуемые законодательством документы, то административный орган предлагает заявителю представить такие документы в течение десяти рабочих дней.**

**5. Административный орган возвращает заявление в случае, если заявителем не устранены недостатки в порядке и сроки, указанные в частях 2 и 4 настоящей статьи.**

**6. Возвращение заявления не препятствует вторичному обращению с ним в общем порядке после устранения допущенных недостатков.**

**7. В случае несогласия заявителя с возвратом заявления административным органом данное решение может быть обжаловано в соответствии с главами 10 и 11 настоящего Закона. При признании неправомерным возврата заявления оно считается поданным в день первоначального обращения.**

Часть 1. Если заявление поступает в административный орган, оно подлежит принятию. Заявитель определяет, когда и где он намерен начать административную процедуру. Каким-либо

правом на проведение предварительной проверки перед принятием заявления орган не обладает.

Часть 2. Если заявление не соответствует требованиям, установленным в части 2 статьи 28, административный орган указывает заявителю на наличие недостатков и устанавливает ему срок для их устранения. В целях скорейшего устранения недостатков административный орган должен разъяснить заявителю, какие требования к заявлению он считает нарушенными и по каким основаниям. Срок устранения недостатков должен быть достаточным по своей продолжительности, чтобы заявитель мог устранить недостатки, не пренебрегая при этом другими обязанностями (работой и т.д.). В качестве ориентира можно было бы рассмотреть установленный законом в части 4 срок, который составляет десять рабочих дней. В случае очевидных недостатков орган не вправе требовать их устранения. Такое требование представляло бы злоупотребление формализмом.

Часть 3. Если заявление имеет такой недостаток, право на устранение которого возложено на органы, то административный орган не вправе указывать заявителю на устранения данного недостатка. Требование об устранении такого недостатка будет направлено не тому адресату. Заявитель не может самостоятельно устранить ошибки в документах, поскольку их устранение входит в компетенцию органа.

Часть 4. При затребовании документов особенно важно указать заявителю, какой именно документ отсутствует и по каким причинам его необходимо представить. Предусмотренный законом срок для предоставления таких документов составляет десять рабочих дней.

Часть 5. Если допущенные недостатки не были устранены, административный орган возвращает заявление. Решение о возвращении заявления является административным актом. По этой причине возвращение заявления должно происходить в порядке, предусмотренном положениями главы 7. В частности, решение о



возврате заявления должно быть обосновано. В решении должны быть также указаны срок обжалования акта и орган, где может быть обжалован этот акт (п. 8 ч. 4 ст. 50). Решение также вручается в порядке, установленном главой 8.

Возврат заявления является недопустимым (ст. 6), если документы хотя и предоставлены в орган с нарушением срока, но поступили до принятия решения о возврате заявления.

Часть 6. В случае устранения указанных недостатков заявитель вправе также после возврата заявления вновь обратиться с ним в общем порядке.

Часть 7. Из правовой природы возврата заявления следует, что оно может быть обжаловано в соответствии с положениями статьи 10 и 11. В случае успешности обжалования заявление считается поданным в день первоначального обращения.

### **Статья 30. Переадресация заявления, оставление его без рассмотрения**

**1. Если заявление было подано некомпетентному административному органу, то административный орган, получивший заявление, в течение трех рабочих дней переадресовывает его компетентному административному органу, известив об этом заявителя.**

**2. Если одно или несколько из представленных в заявлении требований относятся к компетенции другого административного органа, то административный орган переадресовывает заявление в этой части компетентному административному органу, известив об этом заявителя.**

**В административном органе административная процедура по части заявления, относящегося к его компетенции, возбуждается в порядке, предусмотренном статьей 27 настоящего Закона.**

**3. В предусмотренных настоящей статьей случаях административный орган сохраняет у себя копии переадресованного заявления, в случае необходимости - также приложенные к нему документы или копии части из них или их перечень.**

**4. Если требования заявления не входят в сферу действия настоящего Закона, административный орган выносит мотивированное решение об оставлении заявления без рассмотрения, которое может быть обжаловано в соответствии с главами 10 и 11 настоящего Закона.**

Следует различать нарушение правил предметной (родовой) и территориальной компетенции.

Части 1-3 касаются нарушения правил территориальной компетенции, а часть 4 – предметной (родовой) компетенции.

Часть 1. Если заявление было подано в территориально некомпетентный орган (см. также ст. 13), последний в течение трех рабочих дней переадресовывает его компетентному органу. Заявитель извещается о переадресации. Решение о переадресации заявления компетентному административному органу не подлежит обжалованию. Такой порядок обусловлен тем, что в части 4 возможность обжалования прямо предусматривается для случая, когда орган, в который подано заявление, является предметно некомпетентным и по этой причине заявление оставляется без рассмотрения. Однако в настоящей части статьи отсутствует соответствующее положение. Обжалование также будет излишним, так как переадресация вследствие нарушения правил территориальной компетенции не ведет к ограничению прав.

Часть 2. Заявитель может предъявлять несколько требований в рамках одной административной процедуры. Если административный орган, в который подано заявление, установит, что одно

или несколько требований не относятся к его компетенции, он должен переадресовать заявление в этой части компетентному органу. При этом разделяются и переадресовываются только такие требования, которые объективно могут быть разграничены друг от друга.

Часть 3. Если заявление переадресовывается в части или полностью, административный орган сохраняет у себя копии документов. Такой порядок служит обеспечению наличия материалов дела в полном объеме у каждого органа, который рассматривает первоначальное заявление частично (см. ст. 25).

Часть 4. Если требования заявления не входят в сферу действия настоящего Закона (ст. 2), т.е. их решение не относится к предметной компетенции, то административный орган принимает решение об оставлении заявления без рассмотрения. Данное решение должно быть мотивировано. Оно может быть обжаловано в порядке производства по административной жалобе (ст. 61 и далее).

### **Статья 31. Основания возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа**

**Основанием для возбуждения административной процедуры по инициативе административного органа является требование закона о принятии административного акта, необходимость, вытекающая из него, или дискреционное полномочие, возложенное законом на административный орган.**

В случаях, предусмотренных законодательством, административный орган обязан возбудить административную процедуру по своей инициативе. Если же законодательство не возлагает на орган соответствующую обязанность, то решение о возбуждении административной процедуры находится на усмотрении органа.

## **Статья 32. Извещение об административной процедуре**

**1. Административный орган в течение трех рабочих дней со дня возбуждения административной процедуры извещает участников процедуры или их представителей об этом.**

Административный орган извещает указанных лиц, в случае необходимости также свидетеля, эксперта, переводчика, а также представителей других органов о месте, времени и других условиях мероприятий, необходимых для осуществления процедуры.

**2. В случае возбуждения административной процедуры по собственной инициативе административный орган извещает об этом участников процедуры в установленном законом порядке, если временной промежуток между возбуждением административной процедуры и принятием административного акта составляет более трех рабочих дней.**

Часть 1. Административный орган обязан известить участников процедуры (ч. 1 ст. 18) об административной процедуре в течение трех рабочих дней со дня ее возбуждения. Данный срок начинается со дня поступления соответствующего заявления в орган (ч. 2 ст. 27) либо со дня начала того действия, которое направлено на возбуждение административной процедуры по инициативе органа (ч. 3 ст. 27). В случае необходимости орган извещает в течение данного срока также лиц, привлекаемых к административной процедуре в качестве свидетеля, эксперта, переводчика, а также представителя других органов. Извещение содержит также сведения о времени и месте осуществления административной процедуры. Поскольку такое извещение должно происходить в течение короткого трехдневного срока, извещаться в случае подачи заявления может только круг тех лиц, которые, по мнению органа на основе первого ознакомления с заявлением, должны быть привлечены к участию в административной процедуре. В этой связи извещение не может быть полным

во всех случаях. Данная норма не исключает возможности дополнения и расширения круга извещаемых лиц во время осуществления административной процедуры.

Часть 2. В случае возбуждения административной процедуры по своей инициативе административным органом необходимость извещения отпадает только в том случае, если временной промежуток между возбуждением административной процедуры и принятием административного акта составляет менее трех дней. Такой случай может иметь место быть, например, при принятии экстренных мер (ч. 5 ст. 17).

## ГЛАВА 6. ТЕКУЩАЯ СТАДИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ

### **Статья 33. Обязанность оперативного реагирования административного органа**

**1. Административная процедура должна осуществляться в возможно короткие сроки.**

**2. Если после возбуждения административной процедуры в распоряжении административного органа находятся необходимые для принятия административного акта документы, уточнены обстоятельства данного дела, то административный орган обязан принять административный акт в возможно короткий срок, не дожидаясь истечения общего или специального срока.**

Часть 1. Данная норма обязывает административный орган к оперативному реагированию. Однако такая обязанность не устанавливает требования о том, что оперативность имеет приоритет перед основательностью. Административная процедура должна осуществляться в соответствии с требованиями основательности и оперативности. Так, решение должно приниматься как можно скорее, но насколько это «возможно» с учетом необходимой основательности.

Часть 2. Закон об административных процедурах предусматривает множество различных сроков.

В части 2 уточняется, что данные сроки должны соблюдаться в каждом отдельном случае. Однако крайне необходимо принимать решения в возможно короткий срок. Не следует дожидаться истечения сроков без оснований, которые признаются законом уважительными.

## **Статья 34. Исследование обстоятельств дела**

### **1. Административный орган:**

**1) по своей инициативе обеспечивает всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела;**

**2) самостоятельно устанавливает способ и объем исследования;**

**3) не связан объяснениями и доводами участников административной процедуры о допустимости доказательств.**

**2. Административный орган не вправе отклонять заявления и документы, представленные участниками процедуры, рассмотрение которых входит в его компетенцию.**

Часть 1 п. 1. Данная норма обязывает административный орган по своей инициативе обеспечивать всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела. Орган обязан принять необходимые меры по выяснению обстоятельств дела и несет за это ответственность. Прописываемый в данной статье принцип называется «принципом объективного расследования» или «инквизиционным принципом».

Принцип объективного расследования существенно отличается от «принципа состязательности», действующего в гражданском судопроизводстве. В последнем случае обязанность сбора и представления обстоятельств, как правило, возлагается на стороны. Судья принимает решение только на основе тех обстоятельств, которые ему представили стороны.

В силу принципа законности деятельности административного органа обязанность по представлению обстоятельств в административной процедуре – равно как и в административном судопроизводстве – возлагается не на участников. Только правильное установление фактических обстоятельств по делу может гарантировать принятие законных административных решений. Данную задачу законодатель возлагает на административный орган, который не должен преследовать собственного интереса при принятии решения.

Пункт 2. Отправной точкой для исследования обстоятельств является заявление лица (п. 1 ч. 1 ст. 27) или инициатива административного органа (п. 1 ч. 1 ст. 27).

Цель и пределы исследования обстоятельств органом по своей инициативе зависят от норм права, которые являются предметом проверки для принятия необходимого решения. Говоря точнее, от таких норм права, которые обосновывают требование заявителя или полномочие органа на ограничение прав лица. Какие факты и обстоятельства имеют значение для разрешения дела и, следовательно, подлежат выяснению, определяется нормами материального права.

Все обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела, должны быть исследованы в такой степени, в какой это необходимо для формирования убеждения административного органа о наличии условий для завершения административной процедуры. При этом на должном усмотрении находится вопрос обеспечения исследования в соответствии с требованиями конкретного дела. В этой связи инквизиционный принцип обязывает орган самостоятельно собирать и – при необходимости – исследовать не все имеющие значение для разрешения дела обстоятельства. Следовательно, административный орган может принимать сведения от заявителей и заинтересованных лиц без их всесторонней проверки. Однако всегда необходимо проверять убедительность сведений, предоставленных участниками процедуры, и сопоставлять их с предыдущими результатами исследования обстоятельств дела.

Общеизвестные обстоятельства не требуют исследования. Общеизвестными являются такие факты, которые считаются в обществе установленными, или такие факты, которые известны, как правило, здравому человеку или о которых каждый может узнать без специальных знаний из общедоступных надежных источников. Сюда относятся также исторические события или знания в области науки.



Однако административный орган должен обратить внимание заявителя или заинтересованного лица на свое намерение положить общеизвестные факты в основу решения, если их общеизвестность может быть под сомнением (см. также ст. 35).

Пример:

Общеизвестно, что благодаря притяжению к Земле вода в речках течет вниз.

Общеизвестно, что Великая Отечественная война продолжалась до 1945 года.

Общеизвестно, что сутки состоят из 24 часов.

Общеизвестно, что летом температура выше, чем зимой.

Общеизвестно, что курение вредит здоровью. Однако конкретные виды вреда, причиняемого здоровью, не являются общеизвестными.

Необязательно собирать доказательства также о фактах, известных административному органу. Однако следует указать на известность таких обстоятельств административному органу и на их источник (см. ст. 35 ниже). Также если должностное лицо обладает специальными знаниями в той или иной области, наличия которых у него не ожидалось, следует указать на это участникам административной процедуры.

Пример:

а) В административной процедуре рассматривается вопрос медицинских последствий акустической травмы (из-за шумового воздействия на слух). В распоряжении административного органа имеется медицинское заключение по данному вопросу, полученное в рамках другой процедуры.

В этом случае административный орган не обязан заново назначать экспертизу. Он может взять за основу установленные ранее обстоятельства. Однако он должен указать заявителю и за-

интересованному лицу на наличие такого экспертного заключения, а в случае необходимости – также предоставить его им для ознакомления.

б) Должностное лицо имеет медицинское образование. По этой причине он может принять решение по обстоятельствам на основе собственной экспертизы без привлечения внешнего эксперта. Заинтересованным лицам должно быть сообщено о таких знаниях должностного лица, наличия которых у него не ожидалось.

Пункт 3. Из принципа законности административной деятельности следует также, что административный орган при объективном исследовании обстоятельств дела не связан объяснениями и доводами заявителя или заинтересованного лица о допустимости доказательств.

Часть 2. Использование обстоятельств ограничивается такими обстоятельствами, проверка которых входит в компетенцию административного органа. Если представлены документы других органов, возможность проверки их содержания ограничена.

### **Статья 35. Заслушивание участников процедуры**

**1. Во время административной процедуры административный орган обязан предоставить участникам процедуры и их представителям возможность высказаться о фактических обстоятельствах, рассматриваемых при осуществлении административной процедуры.**

**2. Заслушивание может не проводиться, если:**

**1) в результате административной процедуры должен быть принят благоприятствующий административный акт, который не затрагивает права других лиц, или лицо, которому адресован административный акт, не настаивает на заслушивании;**

**2) принимается устный административный акт.**

**3. Заслушивание не проводится, если возникает необходимость немедленно принять административный акт, поскольку промедление может создать угрозу безопасности жизни и здоровью людей, окружающей среды, а также в целях устранения возникших негативных, вредных последствий или в других случаях, предусмотренных законом.**

Часть 1. Данная норма является следствием одного из основных принципов правового государства – права быть заслушанным. Гражданин не является объектом, т.е. предметом административной процедуры. Решение не должно приниматься без его участия. Напротив, ему должна быть предоставлена всесторонняя возможность активного участия в затрагивающих его права и интересы административных процедурах.

По этой причине необходимо создавать для заинтересованного лица возможности высказывать свои замечания и возражения относительно фактических обстоятельств, рассматриваемых при осуществлении административной процедуры. Однако право на высказывание мнения не ограничивается рассматриваемыми обстоятельствами – оно распространяется также на все стадии административной процедуры и ее возможный результат. По этой причине участникам процедуры следует предоставлять возможность высказывать свое мнение, например, также по вопросам отбора экспертов и свидетелей.

Однако административный орган не обязан заранее сообщать участникам о том, какие выводы он намерен сделать на основе исследованных обстоятельств. Хотя во многих случаях это и могло бы быть целесообразно, но с правовой точки зрения не является обязательным. Однако обязательным является заслушивание административным органом участников процедуры относительно принятия намеряемого решения, если в его основу будет заложен правовой вопрос, который до этого никаким образом не обсуждался и не предвиделся. Аналогично следует сообщить о наличии у должностного лица специальных знаний в той или

иной области, которыми сотрудники административного органа обычно не обладают (см. ст. 34).

Поскольку путем высказывания своих доводов участники могут влиять на исход административной процедуры, право на заслушивание требует от органа серьезной оценки заслушанных объяснений. Высказывание мнения и его заслушивание – это две стороны одной медали. В обосновании своего решения орган должен рассмотреть аргументацию заявителя или заинтересованного лица, если он с ней согласен. Он не должен разбирать каждый отдаленный аргумент, но на существенных аспектах орган все-таки должен остановиться.

Часть 2. В исключительных случаях, однако, заслушивание может не проводиться.

Пункт 1. Так, заслушивание может не проводиться до принятия благоприятствующего административного акта, который не затрагивает права третьих лиц. Если заинтересованное лицо отказывается от заслушивания, то оно также может не проводиться. Такой отказ может быть выражен в явной форме или тем, что в течение установленного законом для высказывания мнения срока участники не воспользовались данной возможностью. Такой отказ также имеет место быть в случае, когда заинтересованное лицо было вызвано на заслушивание, но не являлось на него.

Пункт 2. Как правило, административные акты принимаются в письменной форме (предл. 1 ч. 2 ст. 49).

В случае принятия устного административного акта заслушивание может не проводиться.

Часть 3. Также в случае письменного административного акта заслушивание может не проводиться, если в особо экстренных случаях административная процедура ограничивается лишь принятием административного акта (ч. 5 ст. 17).

## **Статья 36. Доступность материалов административной процедуры**

**1. В целях обеспечения прозрачности и объективности деятельности административного органа во время осуществления административной процедуры участники процедуры вправе знакомиться с материалами дела в органе, осуществляющем административную процедуру.**

**2. Административный орган обязан предоставить участникам административной процедуры возможность ознакомления с материалами дела в течение трех рабочих дней со дня представления заявления об ознакомлении с материалами дела.**

**Участники процедуры могут снимать копии и делать выписки из материалов дела.**

**3. При предоставлении материалов дела административный орган обязан обеспечить сохранность информации, относящейся к государственной, служебной и другим охраняемым законом тайнам. При этом он также обязан соблюдать установленные законом порядок и условия ознакомления и использования указанной информации.**

Части 1 и 2. В целях обеспечения прозрачности при осуществлении административной процедуры административный орган обязан предоставить участникам возможность ознакомления с материалами дела в течение трех рабочих дней. По вопросу пределов ознакомления с материалами дела смотрите статью 25.

Часть 3. При разрешении вопроса о предоставлении права на ознакомление с материалами дела административный орган должен обеспечить доступ только к такой информации, которая не относится к охраняемым законом тайнам. Любая иная, не подлежащая разглашению информация должна быть удалена из материалов дела. Например, так может происходить в случае использования материалов дел из других процедур. Части информации, не связанные с административной процедурой, для которой они использовались, подлежат изъятию из дела.

Если информация, содержащаяся в деле, не может быть предоставлена для ознакомления, следует учитывать, что ее использование в решении будет недопустимым, поскольку доступ к ней отсутствует у сторон административной процедуры. Использование такой информации нарушало бы принцип обеспечения права на заслушивание.

### **Статья 37. Оказание помощи участникам процедуры**

**1. Административный орган обязан давать разъяснения физическим лицам об их правах и обязанностях по вопросам, связанным с их заявлением, содействовать оформлению заявления и приложенных к нему документов, при возможности - составить их.**

**Административный орган обязан оказывать названным в настоящей части лицам содействие в составлении и представлении заявлений в соответствии с требованиями настоящего Закона.**

**2. Административный орган обязан создавать для участников процедуры условия для ознакомления с актами, принятыми данным административным органом, а также с законами и другими нормативными правовыми актами, которые относятся к деятельности данного органа.**

Часть 1. Данная норма не обязывает административный орган предоставлять общие разъяснения или справочные сведения. Обязанность оказания помощи ограничивается вопросами и проблемами, возникающими в связи с осуществлением конкретной административной процедуры. В принципе, разъяснения касаются вопросов, связанных с законодательством об административных процедурах. Однако может возникать необходимость в разъяснении норм материального права в той мере, в какой это необходимо для надлежащей подачи заявлений и дачи объяснений.

Несмотря на отсутствие общего требования о предоставлении юридических консультаций обязанность по оказанию помощи предполагает, что административный орган должен разъяснить участнику сторону его права в рамках административной процедуры, если он явно не осведомлен о наличии существенной нормы права, имеющей для него важное значение.

Обязанность по оказанию помощи прямо предусмотрена для вопросов, связанных с процедурой и подачей заявлений. Однако не следует забывать о том, что административный орган при оказании такой поддержки не вправе предвосхищать возможный результат процедуры. По этой причине поддержка должна оказываться в условиях открытости исхода административной процедуры.

Обязанность по оказанию помощи действует в отношении лишь физических, а не юридических лиц.

Часть 2. Административный орган обязан предоставить участникам процедуры возможность ознакомления с нормативными правовыми актами. В случае предоставления доступа к ознакомлению с другими административными актами следует перед этим принять меры по обеспечению достаточной деперсонализации данных актов (см. ч. 3 ст. 36).

### **Статья 38. Доказательство в административной процедуре**

**1. При осуществлении административной процедуры как доказательства оцениваются любые фактические данные, на основе которых административный орган устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для дела, а также их относимость и допустимость.**

**2. Административный орган не вправе требовать в качестве доказательства документ, не предусмотренный законодательством.**

Часть 1. В данной части всеобъемлюще закрепляется обязанность подтверждения доказательствами обстоятельств, на которых основано решение.

Часть 2. Представление документа в качестве доказательства может быть потребовано только в случаях, предусмотренных законодательством.

### **Статья 39. Подтверждение фактических обстоятельств**

**1. При осуществлении административной процедуры обязанность подтверждения фактических обстоятельств возлагается на:**

**1) заявителя - при наличии фактических обстоятельств, способствующих удовлетворению заявления;**

**2) административный орган - при наличии фактических обстоятельств, не способствующих удовлетворению заявления.**

**2. Если в случае, предусмотренном в пункте 1 части 1 настоящей статьи, лицо может ознакомиться со сведениями, относящимися к фактическим обстоятельствам, которые рассматриваются только данным административным органом, то обязанность по подтверждению фактических обстоятельств возлагается на этот административный орган.**

**3. Если в случае, предусмотренном в пункте 2 части 1 настоящей статьи, административный орган может ознакомиться со сведениями, относящимися к фактическим обстоятельствам, которые рассматриваются административным органом только через лицо, обладающее данными сведениями, то обязанность по подтверждению фактических обстоятельств возлагается на это лицо.**

Часть 1. В силу принципа законности деятельности административного органа изложение фактических обстоятельств в рамках административной процедуры – равно как в административном процессе – не является делом участников процедуры (см. ст. 34).



В связи с этим в административной процедуре, а также в административном процессе, в принципе, отсутствует обязанность представления доказательств (формальное бремя доказывания). Следовательно, сам административный орган в рамках административной процедуры в максимально возможной степени обязан выяснять фактические обстоятельства, имеющие значение для дела.

Часть 1 определяет неблагоприятные последствия невозможности доказывания фактических обстоятельств несмотря на все усилия по их исследованию (материальное бремя доказывания). При этом норма исходит из принципа, согласно которому недоказанность того или иного обстоятельства влечет неблагоприятные последствия для лица, которое ссылается на данное обстоятельство в обоснование выгодного для него правового последствия.

Соответственно, обязанность доказывания способствующих удовлетворению заявления обстоятельств возлагается на заявителя (п. 1), а в случае препятствующих удовлетворению заявления обстоятельств – на административный орган (п. 2).

Части 2 и 3. В порядке исключения из принципа по смыслу части 1 (обязанность доказывания фактических обстоятельств несет то лицо, которое ссылается на них в обоснование своего требования) часть 2 предусматривает, что административный орган обязан доказывать обстоятельства, которые находятся только в его ведении, а часть 3 – что заявитель доказывает обстоятельства, которые известны исключительно ему.

#### **Статья 40. Объяснения свидетелей**

**1. Административный орган по ходатайству участников процедуры или по своей инициативе приглашает как свидетелей и заслушивает объяснения тех лиц, которым могут быть известны сведения по делу.**

**2. В случае невозможности явки свидетеля на административное заседание административный орган вправе разрешить изложить его объяснения в письменной форме. На каждой странице письменных объяснений свидетель ставит свою подпись, которая подтверждается печатью административного органа с указанием числа, месяца и года.**

Часть 1. В целях выяснения обстоятельств дела административный орган по своей инициативе или ходатайству заявителя или заинтересованных лиц приглашает тех или иных лиц в качестве свидетелей. Однако орган должен удовлетворять ходатайство об исследовании доказательств только в том случае, если в нем приведены достаточные основания для сообщения данным лицом конкретных сведений по существу дела. Ходатайство, которое основано лишь на предположении о возможности лица сообщить определенные сведения, т.е. которое служит лишь определению относимости его показаний к делу, не следует удовлетворять.

Кроме того, в ходатайстве об исследовании доказательств должно быть изложено, почему обстоятельства, известные свидетелю, могут иметь значение для разрешения административного дела.

Часть 2. В случае невозможности явки свидетеля на административное заседание имеется возможность «письменного» заслушивания, т.е. изложения его объяснений в письменной форме. Так, например, в силу профессиональных или семейных обстоятельств свидетель может быть не в состоянии лично явиться на заседание. Тогда он может изложить свои объяснения письменно, ставя при этом на каждой странице объяснений свою подпись, которая подтверждается печатью административного органа. Однако в случае необходимости формирования непосредственного впечатления о свидетеле при опросе административный орган может также отложить административное заседание. Такая необходимость возникает всегда в том случае, когда правдоподобность свидетеля имеет особое значение, т.е. когда следует найти

в поведении свидетеля признаки (нервозность, покраснение, запинание), которые указывают на правдивость его объяснений.

Закон об административных процедурах не предусматривает в отношении свидетелей обязанности лично явиться на заседание или предоставить объяснений в письменной форме. Однако такая обязанность может вытекать из других законов и нормативных правовых актов.

#### **Статья 41. Назначение экспертизы, производство осмотра**

**1. При необходимости проведения экспертизы административный орган обращается в экспертную организацию, извещая об этом участников процедуры.**

**2. Экспертом назначается независимое лицо, обладающее знаниями в соответствующей области.**

**3. Участники процедуры вправе присутствовать во время действий, совершаемых экспертом, если их присутствие не препятствует экспертизе.**

**4. По результатам своих исследований эксперт представляет заключение.**

**5. По требованию административного органа или участников процедуры эксперт должен дать дополнительные разъяснения по экспертному заключению.**

**6. В случае необходимости административный орган вправе назначить осмотр местности, какого-либо объекта или предмета. По решению административного органа на осмотре вправе присутствовать участники процедуры.**

В дополнение к объяснениям свидетелей, указанным в статье 40, данная норма предусматривает порядок исследования доказательств в порядке назначения экспертизы (ч.ч. 1-5) и производства осмотра (ч. 6).

Часть 1. Экспертами являются лица, которые предоставляют органу экспертные сведения ввиду отсутствия у него специальных знаний в той или иной области. Орган должен привлекать экспертов, если для установления обстоятельств требуются особая компетентность, которой не обладает ни одно из должностных лиц в органе.

Необязательно привлекать экспертов в каждой конкретной административной процедуре. Орган может также использовать заключения экспертов, полученные в ходе других процедур. О наличии таких заключений должны быть объявлено в административной процедуре. Участникам процедуры должна быть предоставлена достаточная возможность для высказывания мнения по поводу экспертного заключения.

Эксперты должны назначаться через экспертную организацию.

Часть 2. Эксперт должен быть независимым лицом. В частности, при назначении эксперта не допускается наличие оснований для ограничения его участия в административной процедуре, предусмотренных в статье 21. В данной связи следует учитывать требования части 4 статьи 21.

Часть 3. При рассмотрении вопроса о допустимости присутствия участников процедуры во время совершаемых экспертом действий учитывается мнение эксперта, если оно не является произвольным. Ведь только сам эксперт может оценить степень влияния присутствия третьих лиц на его деятельность.

Часть 4. Экспертное заключение должно быть представлено в письменной форме; участники процедуры должны быть проинформированы о результатах экспертизы.

Часть 5. По требованию участников процедуры или административного органа эксперт должен дать дополнительные разъяснения по экспертному заключению.

Часть 6. Производство осмотра представляет собой исследование доказательств путем непосредственного личного восприятия состояния лиц, свойств и качеств объектов или процессов. Предметом осмотра могут быть внешние характеристики лиц и предметов, а также запахи, шумы и другие эмиссии. Данная норма не предоставляет полномочия на ограничение прав третьих лиц. Так, например, доступ на земельный участок или в квартиру против воли заинтересованного лица либо отбор проб без согласия требует наличия предоставленного специальным законом полномочия на совершение таких действий.

#### **Статья 42. Сроки административной процедуры**

**1. Максимальный срок административной процедуры - тридцать рабочих дней. Иным законом может быть предусмотрен специальный срок.**

**2. Исчисление срока административной процедуры начинается со дня регистрации заявления в административном органе либо со дня инициативы административного органа.**

Часть 1. Срок осуществления административной процедуры не должен превышать 30 рабочих дней, за исключением случаев, когда иным законом установлены специальные сроки. В случае нарушения срока наступают последствия, предусмотренные в статье 44.

Часть 2. Исчисление срока административной процедуры начинается со дня регистрации заявления в административном органе или со дня инициативы административного органа (см. ч.ч. 2 и 3 ст. 27).

#### **Статья 43. Продление сроков административной процедуры**

**1. Срок административной процедуры может продлеваться, если:**

1) возникла необходимость получения дополнительных сведений или документов, которые в соответствии с частью 3 статьи 39 настоящего Закона обязан представить заявитель, и невозможно принять решение по существу в оставшийся для административной процедуры срок;

2) для предоставления экспертного заключения необходимо дополнительное время;

3) для мер, предпринятых в порядке взаимной помощи, необходимо дополнительное время;

4) в принятии административного акта участвуют несколько административных органов.

2. В случае, предусмотренном в пункте 1 части 1 настоящей статьи, срок административной процедуры может продлеваться до двадцати рабочих дней.

В случае, предусмотренном в пункте 2 части 1 настоящей статьи, срок административной процедуры может продлеваться до получения соответствующего заключения эксперта.

В случаях, предусмотренных в пунктах 3 и 4 части 1 настоящей статьи, срок административной процедуры может продлеваться до тридцати рабочих дней.

3. Если для продления срока административной процедуры возникло несколько оснований, предусмотренных частью 1 настоящей статьи, то административный орган применяет только то основание, которое предоставляет больше возможностей для быстрого и эффективного осуществления процедуры и принятия решения по существу.

4. Решение о продлении срока административной процедуры принимается административным органом, осуществляющим административную процедуру, и доводится до сведения иных участников процедуры или их представителей.

Часть 1. Срок, предусмотренный в части 1 статьи 42, может быть продлен административным органом по указанным ниже основаниям.

Пункт 1. Срок может быть продлен, если заявитель должен предоставить дополнительные сведения о фактах, которые известны только ему, или документы, находящиеся лишь в его распоряжении (ч. 3 ст. 39). Однако срок административной процедуры может быть продлен только в том случае, если административный орган не в состоянии принять решение по существу в течение срока, предусмотренного в части 1 статьи 42. Срок может быть продлен до 20 рабочих дней (ч. 2). Следует учитывать, что новый срок будет предельным. Он также может быть исчерпан только в том случае, если решение по существу не может быть принято в течение более короткого срока.

Пункт 2. В случае назначения экспертизы административный орган не может влиять на сроки ее выполнения. В компетенции эксперта находится вопрос о том, когда он может предоставить результаты своей экспертизы. Поэтому срок административной процедуры может быть продлен до предоставления экспертного заключения (ч. 2). Следовательно, исчисление срока на принятие решения останавливается с момента назначения экспертизы и возобновляется только после получения соответствующего экспертного заключения. Срок, необходимый для дачи экспертного заключения, не включается в срок, предусмотренный в части 1 статьи 42.

Пункт 3. Если административный орган должен обратиться с запросом об оказании взаимной помощи (ст. 13 и далее), это также может привести к значительному затягиванию процедуры. Для органа, в компетенцию которого входят меры, оказываемые в порядке взаимной помощи, законом не установлены сроки выполнения его задач.

Срок принятия решения может быть продлен до 30 рабочих дней. (ч. 2). Следует также помнить, что речь идет о предельном сроке.

Пункт 4. Комментарий к п. 3 также применим к п. 4.

Часть 3. Если в рамках одной и той же административной процедуры возникло несколько оснований для продления сроков по смыслу части 1, то административный орган не вправе продлевать сроки и складывать сроки по всем основаниям. Он применяет только то основание, которое предоставляет больше возможностей для быстрого принятия решения наиболее эффективным образом.

Часть 4 Заявителям и заинтересованным лицам сообщается о факте продления срока административной процедуры и о дате, до которой он был продлен. Поскольку в случае продления срока административной процедуры, по крайней мере, в части его продолжительности речь идет о дискреционном положении, административный орган должен надлежащим образом обосновать свое решение. Иначе решение о продлении срока невозможно будет проверить на предмет его законности и использовать возможность, предусмотренную в статье 44.

#### **Статья 44. Последствия непринятия административного акта в течение срока административной процедуры**

**Если во время установленного законом срока административной процедуры, возбужденной на основе заявления, административный акт не принимается уполномоченным административным органом, то заявитель вправе обжаловать бездействие административного органа в порядке, предусмотренном настоящим Законом, или в судебном порядке.**

В случае возбуждения административной процедуры по заявлению (п. 1 ч. 1 ст. 27) нарушение предусмотренного законом срока не должно оставаться без последствий. В случае нарушения своих прав заявитель может обратиться с административной жалобой (в досудебном порядке) на непринятие административного акта в течение срока административной процедуры (ст. 61). Однако он также вправе без административного обжалования напрямую (в судебном порядке) обратиться с иском в суд (ч. 1 ст. 62).



В порядке указанных видов обжалования заявитель может обжаловать как нарушение срока, предусмотренного в ч. 1 ст. 42, так и само продление или срок продления данного срока.

#### **Статья 45. Приостановление административной процедуры**

**1. Административный орган обязан приостановить процедуру, если:**

**1) принятие административного акта в результате процедуры невозможно до принятия решения (судебного акта) по делу, которое рассматривается в порядке конституционного, административного, экономического, гражданского или уголовного судопроизводства;**

**2) лицо, которому адресуется административный акт, не явилось на заседание, а закон исключает принятие соответствующего административного акта без его присутствия;**

**3) принятие административного акта возможно только в случае выявления лица, которому адресуется этот акт.**

**2. Административный орган вправе приостановить процедуру, если:**

**1) лицо, которому адресуется административный акт, отсутствует и административный орган до принятия административного акта считает необходимым его присутствие для выяснения от него важных обстоятельств, связанных с процедурой;**

**2) юридическое лицо, которому адресуется принимаемый административный акт, реорганизуется.**

**Административная процедура может быть приостановлена также в других предусмотренных законом случаях.**

**3. В случае, предусмотренном в пункте 1 части 1 настоящей статьи, административная процедура возобновляется после устранения обстоятельств, вызвавших приостановление процедуры.**

В случаях, предусмотренных пунктами 2 и 3 части 1, а также частью 2 настоящей статьи, административная процедура возобновляется после устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления, но не позднее шестидесяти рабочих дней после принятия решения о приостановлении.

**4. Приостановление административной процедуры оформляется соответствующим решением административного органа, которое в течение трех рабочих дней в надлежащем порядке отправляется участникам процедуры.**

**5. Решение о приостановлении административной процедуры приостанавливает течение сроков административной процедуры и может быть принято на любом этапе процедуры.**

В данной статье предусматриваются случаи, когда административная процедура должна быть приостановлена (ч. 1), и когда она может быть приостановлена по усмотрению административного органа (ч. 2).

Часть 1. Административная процедура должна быть приостановлена по указанным в настоящей статье основаниям.

Пункт 1. Административная процедура должна быть приостановлена, если в суде рассматривается другое дело, без судебного акта по которому невозможно принять административный акт в результате процедуры. Административная процедура будет зависеть от принятия судебного акта по другому делу всегда в том случае, если в данном акте решаются вопросы, которые имеют также существенное значение для административной процедуры. Недопустимо, чтобы судебные и административные акты противоречили друг другу и чтобы те же самые правовые вопросы разрешались на разных уровнях.

Пример:

Административный орган обязал лицо «А.» как собственника привести его домостроение в надлежащее состояние. «А.»

не соглашается с таким предписанием, указывая, что он унаследовал дом от своего отца. Однако право наследования было оспорено его братом. В настоящее время в гражданском суде рассматривается спор о признании права собственности. Соответственно, административную процедуру следует приостановить до тех пор, пока вопрос о законном собственнике не будет разрешен.

Пункт 2. Административная процедура должна быть приостановлена, если адресат лично не присутствует на заседании и специальный закон не допускает принятия решения по делу в его отсутствие.

Пункт 3. Административная процедура должна быть приостановлена, если адресат административного акта неизвестен и не может быть установлен.

*Пример:*

На земельном участке были обнаружены следы разлива нефтепродуктов, которые необходимо устранить. Экстренные меры уже были приняты, теперь владелец земельного участка обязуется допустить принятие дальнейших мер по устранению последствий разлива нефти. Однако арендатор неизвестен и не может быть выявлен.

Часть 2. Административная процедура может быть приостановлена по перечисленным в данной части основаниям.

Пункт 1. Административная процедура может быть приостановлена, если несмотря на отсутствие нормы права, требующей личного присутствия адресата на заседании, административный орган считает возможным выяснение обстоятельств только при личном присутствии адресата.

Пункт 2. Административная процедура может быть приостановлена, если адресатом является юридическое лицо, которое находится в процессе реорганизации.

Пример:

Недавно обновился состав правления с представительскими полномочиями. Изменяется организационно-правовая форма юридического лица. Представительские органы подлежат реорганизации.

Административная процедура может быть приостановлена также в других предусмотренных специальным законом случаях.

Часть 3. В случаях, когда принятие административного акта невозможно до рассмотрения другого дела в суде (п. 1 ч. 1), административная процедура может быть возобновлена только после вынесения судебного акта по данному делу. Следует помнить, что правовой вопрос считается разрешенным только в том случае, если судебный акт вступил в законную силу.

В других упомянутых выше случаях административная процедура возобновляется после устранения обстоятельств, вызвавших приостановление процедуры. Однако административная процедура не может быть приостановлена более чем на шестьдесят рабочих дней. Если основание приостановления процедуры не будет устранено в установленный срок, производство должно быть прекращено (согласно п. 4 ч. 1 ст. 46).

Часть 4. Приостановление административной процедуры оформляется в форме соответствующего решения, которое направляется участникам процедуры в течение трех дней. Данное решение может быть обжаловано в порядке, предусмотренном главой 10.

Часть 5. Решение о приостановлении административной процедуры приостанавливает все сроки, установленные Законом об административных процедурах; отсчет времени останавливается.

**Статья 46. Прекращение административной процедуры и отказ в удовлетворении заявления**

**1. Возбужденная на основе заявления административная процедура прекращается, если:**

**1) заявитель письменно отказывается от своего заявления;**

**2) имеется вступивший в законную силу административный или судебный акт, принятый по отношению к тому же лицу, к тому же предмету и по тому же основанию;**

**3) изменился статус заявителя, который в силу закона исключает принятие административного акта, требуемого заявлением;**

**4) истек срок, предусмотренный абзацем вторым части 3 статьи 45 настоящего Закона, и в это время не было устранено обстоятельство, послужившее основанием для приостановления административной процедуры.**

**Возбужденная на основе заявления административная процедура прекращается также в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 62 настоящего Закона.**

**2. Возбужденная по инициативе административного органа административная процедура может быть прекращена, если:**

**1) лицо, которому адресуется административный акт, устранило нарушение требований закона или другого нормативного правового акта или предприняло надлежащие меры к устранению нарушений и в подобных случаях не требуется принятие административного акта об этих нарушениях;**

**2) принятие административного акта по вопросам нарушения требований закона или других нормативных правовых актов или по другим вопросам, не связанным с их предотвращением, перестало быть необходимым в связи с изменением ситуации или по другому основанию, предусмотренному законом.**

**3. Административный орган отказывает в удовлетворении заявления в случае его необоснованности.**

**4. Административный орган принимает решение о прекращении административной процедуры или об отказе в удовлетворении заявления, которое в течение трех рабочих дней надлежащим образом отправляется участникам процедуры.**

**5. Решение о прекращении административной процедуры или об отказе в удовлетворении заявления может быть обжаловано в предусмотренном настоящим Законом общем порядке.**

Комментируемая статья предусматривает основания для прекращения административной процедуры (ч.ч. 1, 2, 4 и 5) и отказа в удовлетворении заявления (ч.ч. 3, 4 и 5). При этом проводится различие между случаями, когда процедура должна быть прекращена (ч. 1) и когда административный орган может прекратить процедуру, т.е. обладает правом усмотрения (ч. 2).

Часть 1. Административная процедура прекращается по указанным в части основаниям.

Пункт 1. Административная процедура прекращается, если заявитель письменно отказывается от своего заявления (см. комментарий к п. 6 ч. 2 ст. 28).

Пункт 2. Административная процедура прекращается, если имеется вступивший в силу административный акт или вступивший в законную силу судебный акт, принятый по отношению к тому же лицу, по тому же предмету и по тому же основанию.

Тем самым описывается обязательность фактического состава административного акта. Она выражается в том, что административные акты имеют обязательную силу.

Такая обязательная сила наступает, если акт административного органа или суда больше не может быть обжалован в обычном порядке. Он не подлежит обжалованию (формальная юридическая сила/формальная неизменяемость). В результате этого акт

влечет обязательную силу по отношению к лицам, которые участвовали в деле и которые затрагиваются данным актом. Таким образом, участник административной процедуры, по которой вынесено решение, не подлежащее обжалованию, не может отменить обязательную силу данного решения путем подачи нового заявления. Такое заявление не может быть предметом нового рассмотрения дела по существу. Административная процедура должна быть официально окончена путем прекращения.

Формальная юридическая сила/формальная неизменяемость содержит в себе также содержательную часть силы решения (материальная юридическая сила/материально-правовая неизменяемость). Согласно последней, как заявители, так и орган, принявший административный акт, – равно как и суды – связаны содержательной частью положения (регулирующего), принятого в административном акте. Они не вправе принимать иного по содержанию решения, даже считая административный акт по своему содержанию неправильным, единственная возможность для них – это прекратить производство.

Административный орган, принимающий решение, может прекратить обязательную силу административного акта только в случае наличия оснований для его отмены (ст. 56 и далее).

Иначе ситуация обстоит только в случае ничтожного административного акта (см. ст. 55).

Важно определить пределы обязательной силы решения. Объем обязательной силы определяется преимущественно резолютивной частью решения. Однако при толковании резолютивной части следует учитывать также обоснование. Например, степень обязательной силы в случае решений об отказе в удовлетворении («оставить заявление без удовлетворения») не может быть определена только на основании резолютивной части. Дополнительно следует обратиться к обоснованию принятия решения, чтобы суметь установить предмет спора, по которому принято ре-

шение. Такое толкование резолютивной части с учетом обоснования принятия решения также будет необходимо в случае решений об удовлетворении заявлений. Так, например, пределы разрешения на строительство редко можно определить лишь на основании резолютивной части. Соответственно, обоснование принятия решения следует учитывать лишь в той мере, в какой это имеет значение для описания предмета решения.

Значение может иметь различие в основаниях, по которым заявитель подал заявку в административный орган. Как правило, основания подачи заявления не влияют на описание предмета регулирования решения. Если заявитель ссылается на новые основания для своего прошения, он не вправе требовать повторного рассмотрения его заявления по существу. Он ограничен в данном случае лишь возможностями возобновления административной процедуры (ст. 47).

*Пример:*

Собственник квартиры «А.» в многоквартирном доме обращается с заявлением об изменении границ своего участка относительно соседнего.

Если административный орган откажет в удовлетворении его заявления и данный отказ не вступит в силу (не будет подлежать обжалованию), то данное решение будет обязательным только для собственника «А.». Другой собственник квартиры в многоквартирном доме может подать новое заявление. То же самое будет в случае, если собственник «А.» продаст свою квартиру лицу «Б.» Препятствий для обращения «Б.» с соответствующим заявлением в орган не имеется.

Иначе ситуация будет обстоять только в случае правопреемства по наследству. Наследник вступает в права и обязанности наследодателя. Любое благоприятствующее или обременяющее решение, принятое в отношении наследодателя, является обязательным для наследника.



Пункт 3. Административная процедура прекращается, если изменился статус заявителя и такое изменение исключает в силу закона право требования.

*Пример:*

Собственник земельного участка «А.» обращается в административный орган с заявлением о предоставлении пособия. Предположим, что только собственник вправе получать такое пособие. Следовательно, административная процедура прекращается, если после подачи заявления «А.» продает свой земельный участок.

Пункт 4. В случаях, предусмотренных в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 45, административная процедура приостанавливается. Однако срок приостановления согласно части 3 статьи 45 не может превышать 60 рабочих дней. Если обстоятельства, вызвавшие приостановление, не были устранены в течение этого срока, то административная процедура прекращается.

Производство административного (досудебного) обжалования может быть возбуждено на основании подачи административной жалобы в орган, принявший решение, или вышестоящий административный орган (ч. 2 ст. 62). Однако если административная жалоба подается одновременно в орган, принявший решение, и вышестоящий административный орган, то она подлежит рассмотрению в вышестоящем органе (ч. 4 ст. 62). Производство административного (досудебного) обжалования, возбужденное в принявшем акт органе, должно быть прекращено.

Часть 2. Административная процедура, возбужденная по инициативе органа (п. 2 ч. 1 ст. 27), может быть прекращена по указанным в данной части основаниям.

Пункт 1. Административная процедура может быть прекращена, если адресат возможного административного акта устранил нарушение требований закона или другого нормативного правового акта либо предпринял надлежащие меры к устранению

данных нарушений, кроме случаев, когда законом предусмотрено принятие акта об этих нарушениях.

Пример:

Застройщик построил дом с четырьмя этажами вместо разрешенных трех.

В результате этого он нарушил требования строительного законодательства, согласно которым он вправе начинать свое строительство только после получения соответствующего разрешения. Если административный орган возбудит административную процедуру в целях сноса части дома, строительство которой не было разрешено, то застройщик может добиться прекращения данной процедуры путем подачи заявления о выдаче разрешения на строительство. Однако условие здесь будет допустимость строительства четырехэтажного домостроения как такового согласно требованиям материального строительного законодательства. В случае недопустимости строительства четвертого этажа процедуру можно было бы приостановить, если застройщик перестроит свой дом в соответствии с выданным разрешением.

Пункт 2. Изменение ситуация в смысле данной нормы может касаться фактических или юридических аспектов.

Пример:

Владелец ресторана «А.» установил столики на улице без соответствующего разрешения.

Административный орган принял административный акт с предписанием убрать данные столики с улицы, поскольку он считает, что установка столиков создает угрозу безопасности движения пешеходов. Тем временем после окончания строительных работ тротуар был расширен, в результате чего помехи движению пешеходов исчезли.

Административная процедура может быть прекращена.

Часть 3. Если заявление является необоснованным, то административный орган отказывает в его удовлетворении.

Часть 4. Об отказе в удовлетворении заявления или о прекращении административной процедуры выносится решение. Решение должно быть направлено участникам процедуры в течение трех рабочих дней (ч. 4 ст. 52).

Часть 5. Решение о прекращении административной процедуры или оставлении заявления без удовлетворения может быть обжаловано в административном (досудебном) порядке (глава 10).

#### **Статья 47. Возобновление административной процедуры**

**1. На основании заявления участников процедуры административный орган обязан принять решение об изменении или отмене не подлежащего обжалованию административного акта, если:**

**1) после принятия административного акта заложенные в его основу фактические обстоятельства или правовое положение изменились в пользу заявителя;**

**2) имеются новые доказательства, которые могут привести к принятию более выгодного решения для заявителя;**

**3) существуют иные основания, предусмотренные законом.**

**В предусмотренных настоящей частью случаях административная процедура возобновляется.**

**2. Заявление должно быть подано в течение трех месяцев со дня, когда лицо, обратившееся с заявлением по вопросу возобновления процедуры, узнало о предусмотренном частью 1 настоящей статьи обстоятельстве, которое является основанием для возобновления процедуры.**

**3. На основании заявления решение принимает тот административный орган, который принял административный акт, подлежащий изменению, отмене, или соответствующий вышестоящий или иной компетентный административный**

**орган, который правомочен отменить этот акт с помощью возобновления административной процедуры.**

**4. В случае прекращения административного производства по основаниям, предусмотренным в пунктах 2-4 части 1 статьи 46 настоящего Закона, не допускается возобновление процедуры по тому же вопросу и принятие соответствующего административного акта, если законом не предусмотрено иное.**

Часть 1. Обязательная сила административного акта (п. 2 ч. 1 ст. 46) может быть отменена новым решением административного органа.

Рассмотрение заявления о возобновлении административной процедуры происходит в два этапа. На первом этапе административным органом рассматривается вопрос возможности возобновления административной процедуры, в результате которой был принят не подлежащий обжалованию административный акт. На втором этапе, в случае возобновления процедуры, разрешается уже само дело в соответствии с действующим законодательством.

а) Допустимость заявления о возобновлении административной процедуры:

Административная процедура возобновляется по заявлению заинтересованного лица. Такое заявление может подаваться в том случае, если заявитель считает возможным принятие более благоприятного решения. Административная процедура возобновляется в случае наличия одного из оснований для ее возобновления.

Пример:

«А.» обратился с заявлением о выдаче разрешения на строительство дома. В удовлетворении заявления было отказано на том основании, что А. не смог подтвердить свое право собственности. Между тем территории был присвоен статус природоохранной

зоны и всякое строительство на ней без исключения подпадает под строгий запрет.

После этого «А.» обнаруживает документ, который подтверждает его право собственности на участок.

Заявление о возобновлении административной процедуры было оставлено без удовлетворения, так как принятие более благоприятного для «А.» решения исключается. Заявление не может быть удовлетворено в связи с требованиями природоохранного законодательства, которое действует независимо от наличия права собственности у заявителя.

Соответственно, заявление о возобновлении административной процедуры является недопустимым.

Условием для подачи заявления в соответствии со статьей 47 также является наличие не подлежащего обжалованию административного акта. Таким образом, возможности обжалования должны отсутствовать, в частности срок обжалования должен истечь и право на восстановление утрачено.

б) Обоснованность заявления о возобновлении административной процедуры:

Обоснованность заявления о возобновлении административной процедуры проверяется исключительно исходя из оснований, указанных в заявлении. Наличие других оснований не проверяется административным органом по собственной инициативе. Однако различные основания могут возникать в разное время, так что подаваться могут последовательно несколько заявлений.

При принятии решения о возобновлении административной процедуры орган – в отличие от отмены административного акта в соответствии со статьей 56 – не обладает правом усмотрения. Соответственно, в случае наличия оснований для возобновления административной процедуры орган должен возобновить процедуру.

Пункт 1. Основание для возобновления административной процедуры имеется, если изменяется фактическое или правовое положение после принятия административного акта.

Фактическое положение изменяется, если изменились фактические обстоятельства, заложенные в основу административного акта, который не подлежит обжалованию.

В качестве изменения обстоятельств также следует рассматривать достижения в области науки и техники. Например, сюда можно отнести углубленные научные изыскания в той или иной области. Так, новые знания о рисках для здоровья, связанных с эмиссиями, могут считаться изменением фактических обстоятельств.

Изменение правового положения требует изменения существенных норм материального права после принятия административного акта. Изменений в процедурном законодательстве будет недостаточно. Например, возможность подачи заявления в рамках другой процедуры не имеет значения. Также изменение судебной практики не означает изменения правового положения: изменения произошли не в самом законодательстве, а только в его толковании.

Не каждое изменение фактических обстоятельств или правового положения будет основанием для возобновления административной процедуры. По мимо этого, изменение должно влечь благоприятные последствия для заявителя.

Пример:

Изменение предписываемых в строительном законодательстве норм о минимальных отступах зданий, строений и сооружений от границ земельного участка представляет собой изменение правового положения для застройщика. Однако такое изменение будет влечь благоприятные последствия для застройщика только в том случае, если оно расширяет его права, т.е. возможности строительства, а не ограничивает их.

Пункт 2. Основанием для возобновления административной процедуры является наличие новых доказательств.

Доказательства – это любые источники данных, на основе которых устанавливается наличие или отсутствие того или иного обстоятельства (см. ст. 38). Виды доказательств описаны в статьях 40 и 41. Однако данный перечень не является исчерпывающим.

Доказательства должны быть новыми. К таковым относятся совершенно новые средства доказывания.

*Пример:*

Получение новых сведений благодаря экспертным заключениям, дача которых ранее была невозможной в силу научно-технических ограничений.

Далее следует учитывать также доказательства, которые уже существовали на момент принятия решения, но которые не были известны заявителю или которые он не смог своевременно предоставить по уважительным причинам.

*Пример:*

Заявитель обнаруживает неизвестные ему документы или существующие документы выдаются ему только сейчас.

Пункт 3. Основанием для возобновления административной процедуры является наличие в законе иных оснований для возобновления процедуры.

Часть 2. Поскольку возобновление административной процедуры приостанавливает действие принципа правовой определенности в пользу материально-правовой справедливости, то такое приостановление должно быть ограничено по времени. По этой причине заявление о возобновлении административной процедуры должно быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявитель узнал о наличии основания для возобновления процедуры.

Условием для исчисления срока является положительное знание обо всех в этой связи существенных обстоятельствах. Заявитель должен не только предполагать о существовании таких обстоятельств, но и знать о них наверняка. Также виновное незнание по неосторожности не приравнивается к знанию. Однако для исчисления срока отсутствует необходимость в том, чтобы заявитель правильно квалифицировал известные обстоятельства с юридической точки зрения. Тем самым, заявитель не должен знать о том, какие правовые последствия, если таковые наступают, влекут обстоятельства или доказательства для завершённой административной процедуры.

*Пример:*

Заявитель обнаруживает среди своих документов справку, которую он ранее упустил из виду. Ошибочно он считал, что содержание данной справки является несущественным для него. Сегодня, когда ему стало известно о наличии справки, начинает исчисляться срок подачи заявления о возобновлении административной процедуры. Необязательно, чтобы заявитель также знал о том, какие последствия, если таковые будут, повлечет данная справка для административной процедуры.

Часть 3. Заявление о возобновлении административной процедуры рассматривает первоначально административный орган, принявший административный акт, или его вышестоящий орган.

Часть 4. Возобновление административной процедуры не допускается, если производство было прекращено по основаниям, предусмотренным в пунктах 2-4 части 1 статьи 46. Указанные в данной норме случаи исключают вынесение более благоприятного для заявителя решения.



## **Статья 48. Участие нескольких административных органов в принятии административного акта**

**1. Если для принятия административного акта необходимо разрешение или согласие других административных органов, то необходимые для их запроса и получения действия, включая истребование и сбор дополнительных документов, совершает возбудивший административную процедуру административный орган.**

**2. Полученное в предусмотренном частью 1 настоящей статьи порядке разрешение или согласие не подлежит отдельному обжалованию - оно может быть обжаловано вместе с административным актом.**

Часть 1. Законодательство может предусматривать случаи, когда для принятия административного акта требуется разрешение или согласие другого административного органа.

Такое разрешение или согласие является внутриведомственной процедурой и не имеет самостоятельного внешнего воздействия. Поэтому компетентным остается только тот административный орган, который возбудил административную процедуру. Данный орган также несет ответственность за ведение и учет административного дела. Только он выступает во внешних отношениях с участниками процедуры в случае возникновения вопросов или выполнения обязательств.

Часть 2. Соответственно, данная часть предусматривает положение, согласно которому орган, давший свое разрешение или согласие, не вступает во внешние отношения. Поэтому его решение о согласии или об отказе в согласии не может быть обжаловано отдельно, а только вместе с административным актом.

## **ГЛАВА 7. ВИДЫ И ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА**

### **Статья 49. Виды и формы административного акта**

#### **1. Административный акт может быть:**

**1) благоприятствующим, с помощью которого административные органы предоставляют лицам права или создают любое другое условие, улучшающее их правовое положение;**

**2) обременяющим, с помощью которого административные органы:**

**а) отказывают в предоставлении прав лицам;**

**б) вмешиваются, вплоть до ограничения, в осуществление этих прав;**

**в) возлагают на лиц какие-либо обязанности или любым иным образом обременяют их правовое положение.**

**2. Административный акт, как правило, принимается в письменной форме.**

**При возбуждении административной процедуры по заявлению принимается только письменный административный акт.**

**3. Административный акт может быть принят в устной форме в случаях, предусмотренных законодательством.**

**Устный административный акт подлежит письменному оформлению по устному или письменному требованию заинтересованного лица в соответствии с требованиями, предъявляемыми к письменному административному акту.**

**4. Административный акт также может быть принят в виде световых, звуковых сигналов и знаков, изображения и в иных формах, предусмотренных законодательством.**

**Часть 1. В данной части описываются различные виды административных актов.**

**Пункт 1. Административный акт является благоприятствующим, если им предоставляются или подтверждаются права или юридически значимые преимущества (выгоды).**

Одного лишь предоставления фактического преимущества (выгоды) недостаточно, в дополнение к этому должно также изменяться правовое положение заявителя. Благоприятствующим является также административный акт, если он полностью или частично отменяет обременение.

Пункт 2. Административный акт является обременяющим:

а) если им отказывается в предоставлении прав. Права предоставляются, если лица обладают такими правами не без оснований. Соответственно, если лицо намерено совершить определенное действие, оно может совершить его в установленном законом порядке только после получения предварительного разрешения. «Разрешение с оговоркой дозволения».

*Пример:*

Гражданин намерен построить дом на своем земельном участке. Однако он может совершить данное действие только после выдачи административным органом соответствующего разрешения. Если орган оставляет поданное заявления без удовлетворения и отказывает в выдаче разрешения, то административный акт будет являться обременяющим по смыслу пункта 2 данной части.

Если административный акт одновременно содержит как обременяющие, так и благоприятствующие положения, то ответ на вопрос о том, идет ли речь об административном акте с благоприятствующей и обременяющей частями, т.е. о двух самостоятельных частях, зависит от того, можно ли отделить данные части друг от друга или же они неразрывно связаны друг с другом. Только если благоприятствующая часть может разумным и законным образом существовать отдельно от обременяющего дополнительного положения, речь идет о двух самостоятельных частях. В противном случае все положения в целом следует считать обременяющими.

Пример:

1) По заявлению гражданину выдается лицензия на ведение ресторана, однако срок лицензии ограничен.

Выдача разрешения на ведение ресторана является благоприятствующим административным актом, а ограниченный срок лицензии – обременяющим. Однако ограниченный срок может быть отменен самостоятельно; разрешение могло бы существовать отдельно без ограничения срока.

2) Разрешение на ведение ресторана выдается при условии, что заявитель докажет свою благонадежность. Здесь вопрос благонадежности неотделим от разрешения. Без благонадежности не вправе существовать лицензия. По этой причине все разрешение в целом следует рассматривать как обременяющий административный акт.

б) Реализация прав предполагает, что гражданин имеет право и может осуществить его без получения разрешения. В этом случае административный орган может в соответствии с нормами материального законодательства ограничивать данное право, запретив гражданину его осуществление. «Разрешение с оговоркой воспрещения».

Пример:

Для проведения демонстрации под открытым небом, как правило, не требуется разрешение. Однако по соображениям обеспечения правопорядка, для проведения планируемого мирного собрания требуется уведомление организаторами в письменной форме (ч.1 ст. 11 Закона КР «О мирных собраниях»). Если демонстрация не запрещается, значит она может проводиться.

в) Гражданин уже получил разрешение. Административный орган выносит обременяющее положение, устанавливая дополнительные обязанности после выдачи разрешения.

Пример:

Выдано разрешение на ведение ресторана. В качестве обременяющего положения орган возлагает на гражданина обязанность по оборудованию дополнительных санитарных узлов.

Часть 2. Как правило, административный акт должен приниматься в письменной форме.

Исключения допускаются, если особая ситуация, в которой должен быть принят административный акт, затрудняет письменное обоснование принятия акта. В качестве примера можно обратиться к части 3 статьи 35, которая допускает отступления от общего правила в экстренной ситуации. Однако такое отступление от общего порядка допускается лишь до возбуждения административной процедуры (ч. 3 ст. 27).

Такую исключительную ситуацию трудно представить в случае принятия административного акта по заявлению, в этой связи решение по такому заявлению должно приниматься в письменной форме без исключений.

Часть 3. Как всегда, законодатель волен предусматривать исключения из установленного им требования о письменной форме административных актов на основании другого закона.

По требованию заинтересованного лица устный административный акт подлежит письменному оформлению. При письменном дублировании устного административного акта речь идет не о принятии нового административного акта, а лишь об оформлении уже принятого акта.

Однако сроки обжалования зависят от момента вручения административного акта (п. 1 ч. 1 ст. 63). В этой связи они исчисляются с момента письменного вручения принятого в устной форме административного акта.

Часть 4. Опять же на усмотрении законодателя наряду с письменной и устной формами принятия административного акта

находится также выбор регулирования других форм доведения административного акта до сведения заявителя и заинтересованных лиц.

*Пример:*

Так, дорожный знак является административным актом, который принимается в виде изображения.

Указания регулировщика в дорожном движении – это административный акт в виде знака.

Сирена на транспортном средстве, используемом правоохранительными службами, – это административный акт в виде звуковых сигналов, а проблесковый маячок или свет светофора – в виде световых сигналов.

**Статья 50. Требования, предъявляемые к письменному административному акту**

**1. Письменный административный акт должен:**

1) своим содержанием соответствовать установленным законодательством требованиям;

2) содержать сведения о фактических и юридических обстоятельствах дела, послуживших основанием для его принятия;

3) соответствовать установленным форме и образцу.

2. Административный акт должен, как правило, содержать сведения о тех расходах, которые возникли в связи с принятием акта, и лицах, которые должны нести их. В случае принятия акта, связанного с возвращением расходов, в нем должны быть указаны подлежащая возврату сумма, порядок и условия ее возмещения.

3. Административный акт может содержать приложения и другие дополнительные документы, действие которых не может превышать срок действия административного акта. Приложения и другие дополнительные документы не счита-

ются самостоятельными административными актами, но являются составной частью административного акта и действуют до тех пор, пока действует сам административный акт.

**4. Административный акт должен содержать:**

- 1) полное наименование административного органа;
- 2) число, месяц и год принятия, регистрационный номер;
- 3) фамилию, имя, отчество лица, которому адресован административный акт; полное наименование юридического лица;
- 4) описание решаемого актом вопроса, обоснование принятия акта (описательно-мотивировочная часть);
- 5) изложение принятого решения (резолютивная часть);
- 6) срок вступления в силу акта;
- 7) срок действия акта, если акт принимается на определенное время;
- 8) срок обжалования акта и орган, где может быть обжалован этот акт;
- 9) должность, фамилия, имя, отчество должностного лица административного органа, принявшего акт, его подпись;
- 10) печать административного органа, принявшего акт, за исключением административных актов, для которых законодательством не требуется проставление печати.

**5. Административный акт должен быть сформулирован четко и понятно.**

**Содержание административного акта должно быть изложено таким образом, чтобы для его адресата было очевидным, какое право предоставляется, ограничивается или какая обязанность возлагается на него.**

Данная статья устанавливает ряд требований к форме и содержанию административного акта.

Часть 1 п. 1. Разумеется, содержание административного акта должно соответствовать предусмотренным в законе требова-

ниям. Административным актом орган отвечает на содержащийся в заявлении гражданина вопрос. Ответ дается исключительно на основании закона. Полномочия административного органа вытекают не из его абсолютной власти, а исключительно на основании задач, возложенных на него законодателем.

Если же административный орган действует по своей инициативе, полномочия на вмешательство в права могут обосновываться только законом. Резюмировать вышесказанное можно одним термином – «законность деятельности административных органов».

Пункт 2. В обосновании принятия решения административный орган должен сначала указать, какие фактические обстоятельства были установлены. Затем следует обосновать, какие последствия наступают на основе установленных обстоятельств в соответствии с законом (см. также ст. 51).

Пункт 3. Если административный акт должен соответствовать определенной форме и образцу, то орган должен оформить его соответствующим образом. Настоящая норма не предусматривает, что форма и образец должны быть установлены законом, принимаемым парламентом. Следовательно, необходимо также соблюдать внутриведомственные положения. Однако не каждое нарушение требований к форме административного акта влечет за собой его незаконность. Требование к форме административных актов должны приниматься в интересах гражданина.

Часть 2. В административном акте должны быть отражены сведения о расходах, связанных с принятием акта, а также лицах, которые должны нести данные расходы. Порядок распределения административных расходов определяется в соответствии с правилами главы 14.

Часть 3. Административный акт может содержать дополнительные документы или другие приложения. Например, в разрешении на строительство может содержаться ссылка на прилагае-



мые планы вместо словесного описания. Для иллюстрации местоположения могут прилагаться также фотографии. Кроме того, результаты экспертных исследований могут также использоваться в качестве приложений.

В законе четко указано, что приложения являются составной частью административного акта и действуют до тех пор, пока действует сам административный акт. Они не имеют самостоятельной силы без административного акта.

Часть 4. В комментируемой части подробно указано, какие сведения должен содержать административный акт.

Пункт 1. В самом административном акте должно быть указано, какой орган его издал. Недостаточно, если данные сведения содержатся на почтовом конверте.

Наименование административного органа должно быть полным и четким, чтобы не было никаких сомнений в том, кто принял административный акт. Недостаточно, например, указать, что административный акт принят каким-либо министерством; следует указать полное наименование данного министерства.

Пункт 2. Путем указания даты и регистрационного номера административный акт приобретает индивидуальный характер и может быть соотнесен с соответствующим административным делом.

Пункт 3. Точное указание сведений об адресате также служит индивидуализации административного акта. Не должно быть никаких сомнений в том, кому адресован административный акт. Кроме фамилии и имени необходимо указывать также отчество адресата, если таковое имеется.

Однако сам факт отсутствия имени или отчества не влечет безусловной незаконности административного акта до тех пор, пока адресат является четко идентифицируемым.

Пункт 4. В административном акте должен быть четко описан разрешаемый вопрос. При этом следует исходить из заявления лица. Содержащаяся в заявлении просительная часть должна быть рассмотрена в полном объеме; заявление должно быть разрешено в полном объеме. Далее указывается, на основании каких фактических обстоятельств принимается решение и по каким правовым основаниям было принято именно такое решение (см. также ст. 51).

Пункт 5. Четкое изложение принятого решения (резюмирующая часть) должно давать гражданину ясное представление о том, каким образом разрешается его заявление или чего требует от него административный орган.

Резюмирующая часть должна предшествовать дальнейшему обоснованию принятия административного акта и четко отделяться от него.

Пример:

а) «Выдать заявителю разрешение на строительство трехэтажного жилого дома, находящегося по улице ..., дом 25, в соответствии с прилагаемым планом по заявлению от 15 марта 2018 года.»

б) «Возложить на ХУ Мурата обязанность пройти медицинское освидетельствование в поликлинике ХУ для определения его годности к вождению (управлению транспортным средством) до 25 сентября 2019 г.»

Важно, чтобы резюмирующая часть охватывала заявление в полном объеме. Если заявление удовлетворяется лишь в одной части, то его оставление в другой части без удовлетворения должно быть четко отражено. Только в этом случае резюмирующая часть административного акта будет четко показывать, что заявление разрешено полностью.

Пример:

«Заявление от 26 апреля 2019 года удовлетворить частично. Предоставить заявителю субсидию в размере 500 000 сомов на строительство канализационной системы в г. Ош в соответствии с прилагаемым планом. В остальной части заявления отказать.»

Пункт 6. В административном акте должен быть указан срок вступления его в силу. Вступление в силу может происходить не ранее момента вручения административного акта (ч. 4 ст. 52).

Пункт 7. Административный акт, как правило, принимается на неограниченный срок. Если предполагается иное, то следует в нем прямо указать срок его действия.

Пункт 8. В административном акте указывается срок обжалования (ст. 63) и орган, куда он обжалуется (ч. 2 ст. 62).

Пункт 9. В административном акте указываются должность, фамилия, имя и отчество должностного лица, принявшего его. В акте должна быть поставлена подпись должностного лица. Подпись должна быть поставлена собственноручно и завершать административный акт. Проставление факсимильной подписи будет недостаточным.

Свидетельствование верности копии административного акта, которую получают участники, не обязательно должно содержать оригинал подписи. Вполне достаточно, если фамилия, имя и отчество будут указаны машинописным способом. Однако на копии акта должна быть проставлена отметка о свидетельствовании его верности, которая подтверждает, что машинописная подпись соответствует собственноручной подписи на подлиннике акта, остающегося у административного органа. Свидетельствование верности копии административного акта должно быть подтверждено собственноручно лицом, производящим данное свидетельствование.

Пункт 10. Если иное не предусмотрено законом, на документе проставляется печать административного органа, принявшего акт.

Часть 5. В данной части еще раз указывается на то, что обоснование принятия административного акта должно быть четким и понятным. Прежде всего, для адресата, который обычно не является юристом, должно быть понятно из содержания административного акта, какое право предоставляется, ограничивается или какая обязанность возлагается.

### **Статья 51. Обоснование принятия административного акта**

**1. Административный акт должен содержать обоснование, в котором указываются все существенные фактические и правовые обстоятельства для принятия соответствующего решения.**

**2. В обосновании административного акта, принятого в результате дискреционного полномочия, должны быть указаны мотивы, на основе которых административный орган избрал данное решение.**

**3. Обоснование не требуется в следующих случаях:**

**1) административный орган удовлетворяет какое-либо заявление, при этом принятый административный акт не затрагивает права третьих лиц;**

**2) лицу, которому адресуется акт, или лицу, чьи интересы затрагивает административный акт, ранее уже письменно сообщалось отношении административного органа по поводу фактических или правовых последствий, или такое отношение очевидным образом вытекает из текста акта;**

**3) административный орган издает идентичные административные акты в количестве более чем пять актов в течение непрерывных тридцати календарных дней или публикует административные акты с использованием технических средств и нет необходимости в обосновании в каждом отдельном случае.**

**4. Запрещается обоснование принятия административных актов, принятых административным органом, такими аргументами, которые не касаются компетенции данного органа.**

Часть 1. Административный орган при обосновании принятия административного акта должен исходить из особенностей конкретного дела, а также не прибегать к нечетким формулировкам и не использовать шаблонные выражения и фразы.

Кроме самоконтроля, обоснование призвано помочь заинтересованному лицу определить свою позицию относительно возможного обжалования и его оснований.

В обосновании административного акта орган должен сначала изложить фактические обстоятельства, на основании которых он принимает свое решение. В частности, в случае спорных доводов участников он должен изложить, по каким основаниям и какие обстоятельства он считает установленными, а какие недоказанными. В данной связи он должен отразить возможно исследованные доказательства, например свидетельские показания или экспертные заключения, и дать им оценку.

Далее – исходя из исследованных обстоятельств дела – следует изложить правовое положение.

В случае рассмотрения заявления сначала следует указать норму права, которая могла бы предоставлять заявителю соответствующее право требования. Неопределенные (оценочные) правовые понятия подлежат толкованию.

После этого необходимо изложить, почему право требования существует, существует частично или не существует вообще.

В случае административного акта, принимаемого органом по своей инициативе, сначала следует указать и проверить норму права, которая, по мнению органа, возлагает обязанность на гражданина. Затем необходимо объяснить, по каким причинам в

случае исследованных обстоятельств предусматривается данная обязанность.

Если административный орган при осуществлении административной процедуры уже изложил свое мнение в сообщениях с правовыми разъяснениями заинтересованным лицам в рамках административной процедуры, то он может ссылаться на такие документы как на обоснование решения и не обязан снова приводить свои мотивы. Для ясности следует указать четкие сведения о данном сообщении. Общая ссылка на предыдущую корреспонденцию будет недостаточной (см. ч. 3).

В обосновании административного акта – также с точки зрения права на заслушивание – должны рассматриваться все вопросы, поднятые участниками в ходе осуществления административной процедуры, и приводиться соответствующие ответы на них. Такая необходимость распространяется, однако, только на существенные аспекты; второстепенные и не относящиеся к предмету дела вопросы не должны быть предметом рассмотрения.

Часть 2. См. замечания о природе дискреционного решения в комментариях к пунктам 8 и 9 статьи 4, а также к статье 7.

В обосновании административного акта, принятого в результате дискреционного полномочия, необходимо сначала четко указать, что орган осознал наличие предоставленного ему законом дискреционного полномочия при принятии решения, т.е. распознал необходимость выбора одной из нескольких возможностей решения.

Затем следует представить возможные альтернативы решения. После этого следует изложить мотивы, которые говорят в пользу того или иного возможного решения.

Далее данные мотивы необходимо оценить и разъяснить, почему предпочтение было отдано органом той или иной альтернативе.

Часть 3 п. 1 Обоснование может не требоваться в случае, если заявление было удовлетворено и тем самым не нарушаются права заявителя. Однако решение должно полностью удовлетворять требования заявителя.

Вместе с тем решение об удовлетворении заявления не должно затрагивать права третьих лиц.

Пример:

Заявление о выдаче разрешения на строительство было удовлетворено. Соответственно, права заявителя не могут быть нарушены. Однако от обоснования своего решения орган вправе отказаться только в том случае, когда выданное разрешение не ущемляет также права соседей.

Пункт 2. Как упоминалось выше (ч. 1 ст. 51), при обосновании административного акта можно ссылаться на предоставленные ранее в ходе административной процедуры сообщения с правовыми разъяснениями. Однако следует помнить, что обоснование не требуется только в том случае, если ни один из участников не принес своих возражений в ответ на сообщение. В случае же наличия таких возражений административный орган должен обязательно разобрать данные аргументы.

Пример:

«Заявление от 15 апреля 2019 года о выдаче разрешения на строительство оставить без удовлетворения.

Обоснование

В обоснование принятого административного акта орган ссылается на предоставленное в сообщении от 5 апреля 2019 года правовое разъяснение. В дополнение к этому с учетом возражений заявителя следует добавить следующее: .....»

Пункт 3. В случае принятия идентичных административных актов отсутствует необходимость в обосновании каждого из них в отдельном случае. Однако отсутствие обоснования допускается только в том случае, когда участники, а также фактические обстоятельства и правовое положение являются одними и теми же.

Часть 4. В обоснование административного акта можно ссылаться только на те аргументы, которые относятся к компетенции органа. Для иных аргументов у него отсутствует предметная компетенция; их использование означало бы вмешательство в компетенцию другого административного органа.



## **ГЛАВА 8. ПРИНЯТИЕ, ВРУЧЕНИЕ, ОПУБЛИКОВАНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА**

### **Статья 52. Принятие, вручение и опубликование административного акта**

**1. Письменный административный акт считается принятым с момента его регистрации после подписания уполномоченным должностным лицом административного органа.**

**О принятии письменного административного акта административный орган извещает участников процедуры путем вручения и/или опубликования в порядке, предусмотренном настоящей статьей.**

**2. Устный административный акт считается принятым с момента его оглашения.**

**Устный административный акт оглашается в момент принятия этого акта путем его устного сообщения адресату (адресатам). Устный административный акт оглашается на государственном или официальном языке.**

**3. Административный акт иной формы доводится до сведения адресата в предусмотренном законодательством виде, сделав его непосредственно или немедленно видимым, воспринимаемым или каким-либо иным образом доступным для адресата (адресатов).**

**4. Административный акт в течение трех рабочих дней со дня его принятия должен быть вручен участникам процедуры. Вручение административного акта лицу, которому адресуется акт, осуществляется:**

- а) передачей непосредственно лицу;**
- б) заказной почтой с уведомлением о вручении;**
- в) иными предусмотренными законами способами.**

**Предусмотренные настоящей частью другие способы вручения применяются в том случае, если по какой-либо обоснованной причине нет возможности вручения лицу, которому адресован акт, за его подписью, в том числе, если**

лицо, которому адресован акт, само просило использовать другие способы вручения.

При вручении административного акта лицу, которому адресован акт, административный орган обязан вместе с ним передать также документы, являющиеся составной частью этого акта.

Невручение указанных документов одновременно вместе с административным актом или их вручение позже не может влиять на действие административного акта и стать основанием для обжалования законности акта.

5. В случае внесения в установленном законом порядке изменений и дополнений в административный акт, а также в документы, являющиеся составной частью этого акта, административный орган обязан в установленном настоящей статьей порядке вручить эти изменения и дополнения лицу, которому адресован акт.

6. Административный акт подлежит обязательному опубликованию, если административному органу неизвестны сведения о лицах, которые непосредственно затрагиваются этим актом, а также в других предусмотренных законом случаях.

В предусмотренных законодательством случаях административный акт может быть опубликован по инициативе административного органа.

Административный акт публикуется в печатном издании или официальном сайте административного органа или в других республиканских средствах массовой информации.

В средствах массовой информации или других средствах распространения информации публикуется резолютивная часть административного акта. В публикации должно быть указано место, где можно ознакомиться с административным актом полностью, в том числе и с его обоснованием.

Часть 1. В случае письменных административных актов закон проводит различие между принятием (предл. 1 ч. 1 ст. 52),

вручением/опубликованием (предл. 2 ч. 1 ст. 52) и вступлением в силу (ст. 53) административного акта.

Принятие административного акта касается внутреннего обязательного действия, а вступление его в силу – внешнего обязательного действия. Связующим звеном между ними является вручение/опубликование административного акта. Вследствие вручения/опубликования административный акт вступает в силу. Имеющий внутреннее обязательное воздействие административный акт приобретает свое внешнее воздействие.

После принятия административного акта орган может изменить его только в случаях, предусмотренных законом. Орган больше не обладает таким полномочием, как на стадии подготовки, когда он мог заменить результат или обоснование в любое время.

Соответственно, принятие административного акта также связано соблюдением формальных требований. Письменный административный акт должен быть подписан и затем зарегистрирован.

Часть 2. В случае устного административного акта моменты его принятия и внешнего действия совпадают. Устный административный акт принимается и вступает в силу с момента его оглашения.

Устный административный акт оглашается на государственном или официальном языке. Хотя во время осуществления административной процедуры участники могут пользоваться иностранными языками, во внешних отношениях административный орган выступает только на государственном или официальном языке (см. ст. 24).

Часть 3. Административный акт, принимаемый в иной форме, доводится до сведения адресата в предусмотренном законом виде. Например, административный акт может доводиться до сведения в электронной форме (см. Закон КР «Об электрической

и почтовой связи»). Доведение до сведения может также происходить с помощью оптических или звуковых сигналов.

Пример:

Дорожные знаки, сигнал к остановке при звучании сирены на транспортном средстве, используемый правоохранительными органами (см. также ч. 4 ст. 49).

Часть 4. Как указано выше, принятый административный акт вступает в силу только после его доведения до сведения путем вручения. Вручение должно осуществляться не позднее трех рабочих дней после принятия административного акта.

Предусмотрены следующие способы вручения административного акта:

а) передача непосредственно адресату, который подтверждает получение своей подписью (см. предл. 3: «за его подписью»);

б) заказная почта с уведомлением о вручении;

в) иные способы, предусмотренные законом (см. Закон КР «Об электрической и почтовой связи»).

Иные способы вручения, указанные в подпункте «в», могут быть выбраны только в случае невозможности вручения административного акта адресату за его подписью или в случае (электронного) ходатайства адресата об использовании иного способа вручения.

В случае подачи соответствующего ходатайства административный орган должен осуществить вручение административного акта конкретно выбранным способом, он не может использовать привычные для него способы.

Вместе с административным актом должны быть вручены документы, которые являются его составной частью. Невыполнение данного требования не влияет на действие административ-

ного акта. Невручение указанных документов не влечет незаконности административного акта и не может быть самостоятельным основанием для его обжалования.

Часть 5. Если после принятия административного акта изменяется и дополняется правовое положение и данное изменение влияет на административный акт или документы, являющиеся его составной частью, то административный орган обязан вручить эти изменения и дополнения лицу, которому адресован административный акт. Такое изменение может быть обусловлено, например, возобновлением административной процедуры в порядке, предусмотренном статьей 47.

Часть 6. Административный акт подлежит обязательному опубликованию, если он затрагивает права и обязанности лиц, сведения о которых неизвестны. Аналогичное правило применяется также при известности лица, но отсутствии сведений о его местонахождении.

В других предусмотренных законом случаях орган по своей инициативе может также опубликовать административный акт.

Опубликование должно происходить в печатном издании, средстве массовой информации или на официальном сайте административного органа.

Опубликованию подлежит лишь резолютивная часть административного акта. В ней содержатся сведения об адресате. Кроме того, следует также указать место, где можно ознакомиться с административным актом полностью.

### **Статья 53. Вступление в силу административного акта**

**1. Административный акт вступает в силу со дня его вручения, опубликования, оглашения или доведения до сведения в порядке, установленном статьей 52 настоящего Закона. Законом или административным актом могут быть предусмотрены иные сроки вступления в силу.**

**2. Если административный акт содержит такие положения, которые связывают вступление его в силу либо какой-либо его части с возникновением определенных условий или обстоятельств, то этот акт или его часть вступают в силу с момента возникновения соответствующего условия или обстоятельства (акт с условием).**

Часть 1. Административный акт вступает в силу только со дня его доведения до сведения. Момент доведения акта до сведения имеет значение для исчисления срока на административное (досудебное) обжалование. Так, данный срок начинает течь со дня доведения административного акта до сведения (ч. 1 ст. 63). Аналогичное правило применяется к сроку на обжалование в судебном порядке. Данный срок начинает исчисляться со дня доведения до сведения решения по административной жалобе (ч. 2 ст. 110 АПК).

Однако законом или самим административным актом могут быть предусмотрены иные сроки вступления в силу. Тогда доведенный до сведения административный акт вступает в силу в будущем. Только после этого он должен приводиться в исполнение.

Часть 2. Срок вступления в силу доведенного до сведения административного акта может отлагаться в зависимости от возникновения определенного условия или обстоятельства. В этом случае административный акт вступает в силу только с момента возникновения соответствующего условия или обстоятельства.

О различии между условием и обязанностью (предписанием):

Как условие, так и обязанность (предписание) могут быть предусмотрены в качестве дополнительных положений в административном акте.

Наиболее четко и ясно разница между двумя видами этих дополнительных положений определена и по сей день не утратившем своей актуальности высказывании известного немецкого правоведа (Фридрих Карл фон Савиньи, 1779-1861 г.г.):

«Условие влечет действие приостановления, но не принуждения, а предписание [обязанность] – эффект принуждения, но не приостановления.»

Говоря иначе, административным актом, содержащим условие, можно воспользоваться только после выполнения этого условия. Однако заинтересованное лицо не может быть принуждено к выполнению условия. В отличие от условия, обязанность (предписание) не влияет на действие административного акта. Однако ее выполнение может быть обеспечено с помощью принудительных мер.

Если из регулирования административного акта неясно, содержит ли оно условие или обязанность (предписание), то разграничение будет зависеть от того, мог ли адресат данного регулирования исходить из того, что выполнение дополнительного положения имеет важное значение для существования основного положения. Тогда речь идет об условии.

Кроме того, различие проводится между «отлагательным» условием и «отменительным» условием.

При отлагательном условии действие наступает только с момента возникновения данного условия. В случае же отменительного условия действие прекращается сразу с момента возникновения данного условия.

Пример:

а) «А.» обращается за получением разрешения на открытие ресторана в помещениях, которые не оборудованы санитарными узлами. Разрешение на ведение ресторана выдается с дополнительным положением об оборудовании и обеспечении исправности, по крайней мере, одного санитарного узла.

«А.» мог явно исходить из того, что административный орган разрешает открытие ресторана только в случае наличия хотя бы одного санузла. Один санузел имеет важное значение для осуществления ресторанной деятельности. Таким образом, в случае такого дополнительного положения речь идет об отлагательном условии. Только при возникновении соответствующего условия разрешение на ведение ресторана начинает действовать. Дополнительное положение приостанавливает действие разрешения, оно не может – и не должно – отдельно приводиться в исполнение.

В дополнение к данному отлагательному дополнительному положению административный акт также содержит отменительное дополнительное регулирование: разрешение является действительным только до тех пор, пока санузел будет содержаться в исправном состоянии. Если установленный санузел выйдет из строя, действие разрешения на ведение ресторана просто прекращается.

б) «А.» обращается за получением разрешения на открытие ресторана в помещениях, которые оборудованы санитарными узлами. Разрешение на ведение ресторана выдается с дополнительным положением о необходимости установки дополнительного санузла в соответствии с количеством посадочных мест. «А.» мог исходить из того, что дальнейшая установка санузла не является существенной для разрешения на ведение ресторана. Поэтому он может воспользоваться разрешением. Однако административный орган может обязать его принудительными мерами к установке дополнительного санузла.

#### **Статья 54. Срок действия административного акта**

**1. Административный акт действует в течение определенного или неопределенного срока.**

**До истечения срока административного акта, принятого на определенный срок, срок этого административного акта**



может быть продлен на новый срок или на неопределенный срок.

Административный акт, принятый на неопределенный срок, действует до тех пор, пока он не отменен или признан недействительным в установленном законом порядке.

2. В предусмотренных законом случаях административный акт может не содержать какого-либо указания на срок действия, если отношения, регулируемые актом, связаны с совершением определенного действия либо с наступлением события (акт с условием).

Действие этого акта прекращается с момента завершения определенного действия или наступления события, которым определяется срок действия этого акта.

3. С момента вступления в силу устный административный акт действует до того момента, когда принявший этот акт административный орган заканчивает осуществление связанных с ним действий, предусмотренных законом, или сообщает лицу, которому адресован акт, каким-либо предусмотренным законом способом о прекращении действия акта.

4. Административный акт иной формы действует до того момента, когда предусмотренным законом видимым, слышимым или каким-либо иным способом лицо, которому адресован акт, ставится в известность о прекращении действия этого акта.

Часть 1. Административный акт может издаваться на определенный или неопределенный срок. Административный акт действует в течение неопределенного срока (п. 7 ч. 4 ст. 50), если в нем не предусмотрено иное. До истечения срока действия административного акта срок действия этого акта может быть изменен. Срок действия может быть продлен на новый срок или на неопределенный срок.

Вместе с тем необходимо убедиться в том, что продление срока действия административного акта не будет затрагивать

права третьих лиц. При необходимости административный акт вручается заинтересованным сторонам.

Часть 2. Если административный акт предусматривает условие, то срок его действия может вытекать из природы данного условия.

Пример:

Запрещается ведение ресторана до момента установки шумоизоляционных окон.

Если владелец установит требуемый вид окон, положение о запрете на осуществление ресторанной деятельности автоматически прекращается.

Часть 3. Устный административный акт действует с момента его вступления в силу (ч. 1 ст. 53).

Его действие прекращается с момента, когда орган заканчивает осуществление связанного с административным актом действия или сообщает заинтересованному лицу о прекращении действия акта.

Пример:

а) Дорога перекрывается заграждениями в целях устранения деформаций и повреждений дорожного покрытия. Гражданам запрещается сотрудниками милиции проход. Действие административного акта «Проход запрещен» прекращается тогда, когда отменяется перекрытие.

б) Арендатору запрещается вход в свою квартиру из-за утечки газа. После устранения дефекта гражданину сообщается, что он снова может входить в квартиру.

Часть 4. В случае административных актов, которые в соответствии с законом доводятся до сведения иным способом (ч. 3 ст. 52), извещение о прекращении их действия должно осуществляться таким же способом.

## **ГЛАВА 9. НИЧТОЖНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ. ОТМЕНА АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА**

**Статья 55. Основания ничтожности административного акта**

**1. Административный акт считается ничтожным, если он содержит особо серьезный недостаток (ошибку), который при разумной оценке всех учитываемых обстоятельств является явным и очевидным.**

**2. Административный акт является также ничтожным, если:**

**1) из акта не ясно, какой административный орган принял его, либо в акте не содержатся фамилия, имя, отчество должностного лица, принявшего акт;**

**2) из акта не ясно, какому лицу он адресован;**

**3) акт требует совершения противоправного деяния, которое влечет уголовную или административную ответственность;**

**4) акт не содержит свое наименование, число, месяц и год принятия, регистрационный номер, а также иные реквизиты, предусмотренные законодательством (подпись, печать и т.п.);**

**5) из акта не ясно, какой вопрос он регулирует, или акт не содержит принятое решение.**

**3. Ничтожный административный акт не имеет юридической силы с момента принятия акта и не подлежит исполнению или применению.**

**4. Неисполнение ничтожного административного акта не влечет какую-либо ответственность для лица, которому он адресован.**

**5. Административный орган, принявший ничтожный административный акт, вправе в любое время по собственной инициативе или по заявлению любого лица, права которого затронуты, незамедлительно установить акт ничтожным.**

Часть 1. Ошибочный административный акт является, в принципе, незаконным, но действует до тех пор, пока он не будет отменен или не исчерпает себя в ином порядке (ч. 1 ст. 54). Исключение из этого правила предусматривается согласно статье 55 в случае наличия особо серьезных и явных ошибок (недостатков). Ошибка должна быть настолько серьезной и очевидной, что любое лицо сразу же может распознать ее и явно осознать, что ожидание исполнения административного акта представляется невозможным. Ошибочность должна быть «написана на лбу». В таких случаях административный акт автоматически является ничтожным, необходимость его обжалования в досудебном или судебном порядке отсутствует (см. ч. 3). Однако административный орган может по собственной инициативе или по заявлению установить акт ничтожным (см. ч. 5).

Часть 2. В части 2 указаны безоговорочные случаи ничтожности административного акта. В этой связи с методологической точки зрения всегда следует сначала проверить наличие одного из оснований, предусмотренных в части 2, которые автоматически приводят к ничтожности административного акта (например, невозможность определения из акта, какой административный орган принял его – п. 1 или какому лицу он адресован – п. 2). Только при отсутствии оснований ничтожности, указанных в части 2, следует переходить к проверке наличия особо серьезной и очевидной ошибки (недостатка) в рамках оценочного анализа согласно части 1.

#### **Статья 56. Отмена законного и незаконного административного акта**

**1. Административный акт является законным, если он соответствует нормам права, а незаконным - если не соответствует нормам права.**

**2. Законный административный акт, обременяющий адресата, может быть отменен в любой момент, за исключением**

случая, когда следует повторно принять административный акт такого же содержания.

**3. Законный административный акт, благоприятствующий для адресата, может быть отменен, если:**

**1) законодательство допускает отмену административного акта и эта отмена предусмотрена в данном административном акте;**

**2) административный акт издан с иным условием и это условие не исполнено либо исполнено ненадлежащим образом;**

**3) изменились фактические или правовые обстоятельства дела, при существовании которых на момент издания административного акта административный орган мог не издавать такой административный акт. В этом случае административный акт может быть отменен в трехмесячный срок со дня, когда административный орган узнал о возможности его отмены, но не позднее чем в течение одного года со дня его вступления в силу. Административный акт может быть отменен без соблюдения указанных сроков, если оставление его в силе затрагивает существенные интересы общества.**

**4. Если административный акт отменяется согласно пункту 3 части 3 настоящей статьи, соответствующий административный орган возмещает адресату причиненный ущерб и личный вред, возникший у него в связи с отменой административного акта, в соответствии с главой 15 настоящего Закона.**

**5. Незаконный административный акт, обременяющий адресата, может быть отменен в любой момент.**

**6. Незаконный административный акт, благоприятствующий для адресата, может быть отменен, если:**

**1) адресат еще не воспользовался своими правами, которые данным административным актом устанавливаются или предоставляются;**

**2) законодательство допускает отмену административного акта и в данном административном акте такая отмена**

указана, за исключением случая, когда основанием незаконности административного акта является именно незаконность этой ссылки;

3) оставление в силе административного акта затрагивает существенные интересы общества. Если адресат на основании соответствующего административного акта получил денежные средства или иные блага, этот административный акт утрачивает силу со дня его отмены. Соответствующий административный орган возмещает адресату причиненный ущерб или личный вред, возникший у него в связи с отменой административного акта, в соответствии с главой 15 настоящего Закона;

4) адресат добился издания соответствующего административного акта путем предоставления заведомо ложных сведений, взяточничества, принуждения, угроз или иных незаконных действий, установленных приговором суда. В этом случае административный орган отменяет этот административный акт со дня его издания. Адресат обязан возместить административному органу денежные и иные материальные средства, полученные от административного органа на основании административного акта;

5) адресат знал о незаконности административного акта, незаконность являлась явно очевидной, что адресат должен был это осознавать.

7. Отмена административного акта согласно пункту 1 части 6 настоящей статьи допускается в трехмесячный срок со дня, когда административный орган узнал о возможности его отмены, но не позднее чем в течение одного года со дня его вступления в силу.

Часть 2. Обременяющий законный административный акт может быть отменен в любое время, но не в случае, когда административному органу следовало бы незамедлительно повторно принять административный акт такого же содержания. Первая ситуация имеет место быть, когда принятие административного

акта находилось на усмотрении органа, а последняя ситуация – когда орган был обязан издать административный акт в силу той или иной нормы права (отсутствие права усмотрения или сокращение усмотрения до нуля).

Часть 3. Данное положение о порядке отмены законных, благоприятствующих для адресата административных актов, учитывает в пользу адресата административного акта принцип охраны доверия, согласно которому отмена административного акта не допускается в случае добросовестности адресата.

Соответственно, в пунктах 1 и 2 предусматривается возможность отмены административного акта, поскольку в этих случаях адресат знал о наличии такой возможности и в той связи его доверие к действию административного акта не заслуживает защиты.

Часть 4. Поскольку в части 3 описывается ситуация, когда административный акт отменяется не по вине адресата, часть 4 для такого случая предусматривает выплату компенсации.

Часть 5. Данное положение регулирует очевидность возможной в любое время отмены незаконных и обременяющих адресата административных актов. На практике никто никогда не станет возражать против отмены незаконных обременений (например, против отмены незаконного налогового уведомления).

Часть 6. В данном положении предпринимается попытка разрешить противоречие между принципом законности, который говорит в пользу обеспечения законности и отмены незаконных административных актов, с одной стороны, и принципом охраны доверия, который говорит против отмены благоприятствующих административных актов, если адресат полагался на действие предоставленного права (преимущества), с другой стороны.

Пункт 1.. Адресат еще не воспользовался административным актом = доверие не «вступило в действие», здесь преобладает

принцип законности, поэтому возможна отмена административного акта (например, выделение земельного участка под строительство, но строительство еще не начато и не произведено никаких расходов вследствие доверия к действию решения о выделении земельного участка).

Пункт 2. Издание административного акта с оговоркой его возможной отмены препятствует установлению доверия, которое подлежит защите, поэтому отмена административного акта возможна; принцип законности имеет преимущественную силу (типичный случай).

Пункт 3. Существенные интересы общества перевешивают частное заслуживающее охрану доверие отдельного адресата; поэтому возможна отмена административного акта. Поскольку также адресат заслуживает защиты, предусматривается выплата компенсации.

Пункт 4. Адресат не заслуживает защиты, поскольку он своими собственными неправомерными действиями способствовал принятию незаконного административного акта (например, подкуп должностного лица). Принцип законности превалирует; поэтому возможна отмена административного акта.

Пункт 5. Адресат в меньшей степени заслуживает защиты, чем общество. Принцип законности перевешивает принцип охраны доверия, поэтому возможна отмена административного акта.

На практике достаточно сложно установить, должно ли было лицо осознавать наличие той или иной ошибки. В этом случае необходимо ориентироваться на кругозор адресата. Соответственно, все будет зависеть от того, должен ли был конкретный адресат административного акта осознавать его незаконность.

Пример:

Если налоговый инспектор получает переплату к своей заработной плате в размере 10%, необходимо исходить из того, что



он с легкостью мог обнаружить такое изменение. Его доверие к сохранению за собой переплаченной суммы не будет заслуживать защиты. Если же, в отличие от этого, 90-летняя пенсионерка, которая раньше работала уборщицей, получит увеличенную на 10 % пенсию, то, скорее всего, ввиду незначительности суммы переплаты и более низкого уровня квалификации пенсионерки, следует исходить из того, что она не должна была знать о незаконности прибавки к пенсии, так что административный акт не может быть отменен. Ситуация в данном случае обстоит бы иначе, если переплата пенсии достигала бы 100%. Незаконность такой прибавки должна была бы стать очевидной также и для 90-летней уборщицы.

Часть 7. Срок отмены административного акта начинает исчисляться со дня, когда стало известно о возможности его отмены. Соответственно, административному органу должны быть известны все обстоятельства, связанные с возможностью отмены административного акта, для того чтобы данный срок начал свой отсчет. Одного лишь знания о незаконности административного акта будет недостаточно для начала исчисления срока.

#### **Статья 57. Иные положения об отмене административного акта**

**1. Предусмотренный частями 2, 3, 5 и 6 статьи 56 настоящего Закона административный акт может быть отменен со стороны принявшего этот акт административного органа или его вышестоящего органа.**

**2. Административный акт может быть отменен полностью или частично. Административный акт может быть отменен частично только в том случае, когда неотмененная часть может оставаться в силе или действовать самостоятельно. Если административный акт был отменен частично, то правила настоящей статьи применяются только по отношению к той части, которая была отменена.**

**3. Административный акт не отменяется со стороны принявшего этот акт административного органа или его вышестоящего органа, если отмена административного акта может повлечь изъятие имущества помимо воли собственника. В этом случае административный акт признается недействительным в судебном порядке.**

**4. Если административный акт был отменен только частично, то предусмотренные статьей 56 настоящего Закона последствия распространяются на ту часть административного акта, которая была отменена.**

Часть 1. Административный акт отменяется административным органом, принявшим его, или вышестоящим органом. При этом необходимость обращения в суд отсутствует. Как правило, тот, в чьей компетенции находится издание административного акта, вправе также дополнить, изменить или отменить его (т.н. теория actus contrarius).

*Пример:*

Если административный орган самостоятельно или на основании информации, полученной от третьих лиц, узнает о незаконности выданного разрешения на строительство, то он может самостоятельно отменить или изменить данный административный акт (с соблюдением соответствующих оснований отмены) без необходимости обращения кого-либо лица в суд.

**Статья 58. Срок для отмены административного акта**

**Административный акт, не обжалованный в порядке, установленном настоящим Законом, может быть отменен административным органом в течение одного года со дня обнаружения фактов, которые служат основанием для отмены административного акта, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 3 части 3, частью 7 статьи 56 настоящего Закона.**

## **Статья 59. Пересмотр административного акта в вышестоящей инстанции**

**В случае отсутствия жалобы по поводу административного акта вышестоящий по отношению к органу, принявшему акт, административный орган (должностное лицо) по собственной инициативе в порядке надзора вправе пересмотреть административный акт, принятый нижестоящим органом.**

Данное положение отражает сущность понятия единства системы органов публичной власти. Государство осуществляет свою деятельность в отношении гражданина посредством своих административных органов. При этом оно связано правом и законом. Соответственно, если вышестоящий (компетентный) административный орган обнаруживает ошибку, допущенную другим органом, он может самостоятельно исправить ее.

Однако при этом вышестоящий административный орган связан действием административных актов и положениями о порядке их отмены. Возможность отменять незаконные административные акты в любое время не предоставлена также вышестоящему административному органу. Он тоже должен помнить о противоречии между принципом законности и принципом охраны доверия и разрешать его в соответствии с положениями о порядке отмены административных актов.

## **Статья 60. Возврат документов**

**1. Документы, которые были выданы на основе отмененного административного акта, подлежат возврату, если законом не предусмотрено иное.**

Если документы не возвращаются в соответствии с настоящей статьей, то административный орган, принявший акт, вправе публично объявить (через средства массовой информации либо на официальном сайте административного

органа), что данный административный акт отменен (не действует).

**2. При возврате документов административный орган выдает справку о возврате документов.**

Часть 1. Поскольку отмена административного акта влечет лишь отмену регулирования, а сам документ, подтверждающий наличие данного регулирования, продолжает находиться в обращении, такие документы подлежат возврату, дабы исключить любую правовую презумпцию дальнейшего действия административного акта.

*Пример:*

Если разрешение (право) на управление транспортным средством отменяется, то такая отмена действует также в том случае, когда водительское удостоверение как документ остается в распоряжении адресата. Однако в целях исключения возможности предъявления адресатом недействительного водительского удостоверения и создания впечатления о том, что он по-прежнему обладает разрешением (правом) на управление транспортным средством, данный документ подлежит возврату в административный орган.

## ГЛАВА 10. ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПОДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ

### Статья 61. Право обжалования административного акта

**Заявитель и заинтересованное лицо имеют право с целью защиты своих прав обжаловать административные акты, действие или бездействие административного органа.**

Заявитель (п. 11 ст. 4) и заинтересованное лицо (п. 13 ст. 4) имеют право обжаловать административные акты (п. 6 ст. 4), действие (п. 1 ст. 4) или бездействие административного органа, если того требует защита их прав.

Ограничение возможности обжалования заявителя необходимостью защиты своих прав адресует такое понятие, как заинтересованность (потребность) в правовой защите.

В случае заинтересованных лиц уже в силу их дефиниции, указанной в законе, предполагается наличие заинтересованности (потребности) в правовой защите, поскольку административный орган обременяет их принятием административного акта.

Заявитель вправе требовать рассмотрения его жалобы по существу только в том случае, если возбуждаемое производство преследует интерес, заслуживающий правовой защиты. Говоря иначе, позиция лица, которое подает жалобу, должна подкрепляться нормой права, которая в любом случае защищает также его. Он должен предъявить субъективное право, которое может нарушаться в результате принятия административного акта.

В случае отсутствия такого субъективного права заявление является недопустимым; рассмотрения доводов по содержанию не проводится.

#### Пример:

На земельном участке при наличии соответствующего разрешения осуществляется строительство дома, который, очевидно,

слишком близко располагается к дороге. Гражданин «Б.», снимающий в аренду жилье далеко по соседству, решает обжаловать разрешение на строительство.

Для административного обжалования отсутствует заинтересованность (потребность) в правовой защите, так как гражданин «Б.» не может заявлять о нарушении своих субъективных прав в результате строительства. Строительство дома не соответствует требованиям строительного законодательства. Однако норма о минимальных отступах зданий, строений и сооружений от границ земельного участка защищает права лишь тех лиц, которые непосредственно проживают по соседству. Следовательно, строительство дома не может нарушать права гражданина «Б.». Говоря иначе, в строительном законодательстве отсутствует норма, которая в любом случае защищала бы также интересы данного дальнего соседа. Следовательно, только непосредственно проживающий со стройкой сосед обладал бы интересом (потребностью) в правовой защите.

## **Статья 62. Порядок обжалования**

**1. Административный акт, действие или бездействие административного органа обжалуются в административном (досудебном) порядке, а в последующем - в судебном порядке, за исключением случаев, предусмотренных статьей 44 и частью 3 статьи 57 настоящего Закона.**

**2. Жалоба на административный акт в административном порядке может быть подана в административный орган, принявший обжалуемый административный акт, или в вышестоящий административный орган.**

**3. Жалоба на действие или бездействие административного органа или должностного лица подается в вышестоящий административный орган или вышестоящему должностному лицу.**

**При отсутствии вышестоящего административного органа или вышестоящего должностного лица действие и бездействие административного органа обжалуется в судебном порядке.**

**4. Если административный акт был одновременно обжалован в административном органе, принявшем обжалуемый акт, и в вышестоящем административном органе, то жалоба подлежит рассмотрению в вышестоящем административном органе. В этом случае процедура рассмотрения жалобы, возбужденной в административном органе, который принял данный акт, прекращается.**

Часть 1. Перед обжалованием в судебном порядке административный акт, действие или бездействие административного органа должны быть обжалованы в административный орган. Цель административного (досудебного) обжалования заключается в том, чтобы предоставить административному органу возможность самоконтроля и тем самым разгрузить также суды.

В порядке исключения обязательное досудебное обжалование не требуется, если административный орган по заявлению не принял в установленный законом срок (ст.ст. 42, 43) административный акт (ст. 44) либо если административный акт повлек изъятие имущества (ч. 3 ст. 57).

Часть 2. Административная жалоба на административный акт может быть подана как в административный орган, принявший обжалуемый административный акт, так и в вышестоящий административный орган.

Только при отсутствии вышестоящего административного органа такая возможность выбора отпадает, однако обязанность подачи жалобы сохраняется. В этом случае жалоба на административный акт подается в административный орган, принявший его. Применение положения части 3 по аналогии является недопустимым. Закон предусматривает в частях 2 и 3 различные по-

ложения для различных обстоятельств. Пробела в регулировании, который бы позволил применение аналогии, здесь не имеется.

Часть 3. В отличие от административного акта жалоба на действие или бездействие в административном (досудебном) порядке всегда подается в вышестоящий административный орган или вышестоящему должностному лицу.

а) Какой орган является вышестоящим, определяется в соответствии с той иерархией, в которой находится административный орган. Так, государственные органы всегда входят в структуру государственной власти, а муниципальные органы - структуру местного самоуправления. При этом порядок делегирования соответствующих полномочий (кто и каким образом) не имеет значения.

*Пример:*

Если Правительство Кыргызской Республики передало полномочия Государственному агентству архитектуры, строительства и жилищно-коммунального хозяйства муниципальной корпорации (в данном случае: муниципальное предприятие мэрии), то данный орган входит в состав муниципальной иерархии. Следовательно, вышестоящий для него орган может находиться только в пределах данной иерархии.

б) Вышестоящий орган должен быть также административным органом.

Однако Правительство Кыргызской Республики не является административным органом, вовлеченным в постоянную административную деятельность, как другие органы. Несмотря на возможное наличие полномочий по отмене административных решений, оно должно рассматриваться в качестве правительственного органа вне системы организации административных органов. Согласно п. 32 ч. 1 ст. 10 Конституционного Закона «О Пра-



вительстве Кыргызской Республики», Правительство имеет полномочие по отмене актов министерств, ведомств и т.д. Но практика применения этого закона показывает, что Правительство отменяет акты министерств и ведомств, принятые ими в форме НПА по делегированным нормотворческим полномочиям Правительства. Соответственно, его не следует рассматривать как вышестоящий административный орган в рамках административного (досудебного) обжалования.

При отсутствии вышестоящего административного органа действие или бездействие может быть обжаловано сразу в судебном порядке.

Часть 4. В случае одновременного обжалования как в административный орган, принявший обжалуемый административный акт, так и в вышестоящий административный орган жалоба подлежит рассмотрению в вышестоящем административном органе. Производство по рассмотрению жалобы, возбужденное в административном органе, который принял данный акт, прекращается (предл. 2 п. 4 ч. 1 ст. 46).

### **Статья 63. Сроки обжалования**

**1. Административная жалоба может быть подана в течение тридцати рабочих дней:**

- 1) со дня вручения административного акта;**
- 2) со дня совершения действия со стороны административного органа;**
- 3) на бездействие административного органа - по истечении срока, предусмотренного частью 1 статьи 42 настоящего Закона, либо специального срока, предусмотренного иным законом.**

**2. В случае пропуска по уважительным причинам срока, указанного в части 1 настоящей статьи, срок обжалования может быть восстановлен административным органом.**

**Одновременно с подачей заявления о восстановлении срока подается административная жалоба.**

**Заявление о восстановлении пропущенного срока на обжалование может быть подано в течение тридцати рабочих дней со дня, когда отпали основания уважительной причины.**

**При удовлетворении заявления о восстановлении срока на обжалование административная жалоба считается принятой.**

Для подачи административной жалобы установлен срок в тридцать рабочих дней. Соблюдение данного срока должно быть проверено при рассмотрении административной жалобы.

Срок обжалования исчисляется:

- 1) со дня вручения административного акта (ч. 4 ст. 52);
- 2) со дня совершения действия.

Если совершение действия продолжается более одного дня, – с момента завершения действия;

3) в случае бездействия административного органа – по истечении срока, указанного в части 1 статьи 42 или статье 43.

Срок заканчивается с момента поступления жалобы в административный орган, т.е. с момента ее регистрации (ч. 1 ст. 65).

Часть 2. В случае пропуска срока по уважительным причинам срок обжалования может быть восстановлен. Исключением является обжалование налоговых извещений в соответствии с Налоговым кодексом КР. Согласно ч. 2 ст. 147 НК КР, жалоба налогоплательщика на решение органов налоговой службы по истечении 30-дневного срока обжалования не подлежит рассмотрению.

Срок не может быть восстановлен по собственной инициативе органа, а только лишь по заявлению о восстановлении срока (предл. 2). Соответственно, основанием для подачи такого заявления являются лишь причины, которые заявитель указывает в заявлении или в пределах срока на подачу заявления.

Из причин, с одной стороны, должен устанавливаться момент возникновения препятствия для соблюдения срока. Только указание такого момента позволит установить, был ли заявителем соблюден срок в 30 рабочих дней на подачу заявления о восстановление срока. С другой стороны, должны быть отражены причины уважительности пропуска срока (см. п. 9 к ч. 8 ст. 110 АПК в Постановлении Пленума Верховного суда КР № 5 от 28 февраля 2018 г. «О некоторых вопросах применения судами норм Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики»).

Причина пропуска срока считается неуважительной при наличии двух условий:

а) С одной стороны, при соблюдении сроков участники процедуры должны были пренебречь должной осмотрительностью, которая ожидается от добросовестного участника, осуществляющего свои прав и обязанности надлежащим образом. Данное условие устанавливает объективный критерий.

б) С другой стороны, дополнительно в качестве субъективного аспекта следует учитывать также приемлемость (допустимость) соблюдения данного объективного критерия для лица в конкретном случае. При этом необходимо ориентироваться на ситуацию заинтересованного лица. Соответственно, также знания заинтересованного лица в той или иной области имеют значение. К адвокату следует предъявлять более высокие требования, чем к обывателю.

Примеры:

а) Административный акт был получен лицом, которое совместно проживает с адресатом, но не является его уполномоченным представителем. Данное лицо передает административный акт адресату с опозданием. Вина адресата в пропуске срока отсутствует (т.е. причина пропуска является уважительной). Ситуация обстояла бы иначе, если бы лицо, проживающее совместно

с адресатом, ранее уже не смогло вовремя передать письмо от административного органа. В этом случае осмотрительный адресат, который ожидает получения документа, должен был бы принять меры по недопущению очередной возможности получения его корреспонденции лицом, проживающим совместно с ним.

б) Причина пропуска срока на обжалование будет неуважительной, если почтовое отправление поступило в отделение связи и адресат получил соответствующее извещение, но не забрал его.

в) О неуважительности пропуска срока следует говорить и в том случае, если заинтересованное лицо должно было знать о вручении ему административного акта в ближайшее время, однако не приняло должных мер по его получению на случай своего отсутствия.

г) Срок на обжалование будет считаться пропущенным по неуважительной причине, если заинтересованное лицо испытывало языковые трудности в понимании административного акта и не обеспечило его своевременный перевод. Иначе ситуация будет только в том случае, если заинтересованное лицо не смогло даже понять, что речь идет об официальном сообщении от органа.

д) Правовое заблуждение или неведение, в принципе, не являются уважительными причинами. Заинтересованное лицо должно проинформировать себя подходящим способом. При этом важно обращаться за консультацией только к такому лицу, которое, по мнению заинтересованного лица, обладает достаточными юридическими знаниями. Соответственно, ошибочный совет знакомого не будет уважительной причиной в отличие от неправильной консультации адвоката.

е) Переутомление или болезнь, в принципе, тоже не являются уважительными причинами. Иначе дело обстоит только в том случае, если заболевание возникло настолько внезапно и неожиданно, что заинтересованное лицо не успело назначить своего представителя.

ж) Вина уполномоченного представителя приравнивается к вине заинтересованного лица (представляемого), кроме случаев, когда уполномоченный представитель прошел основательный отбор и его проступок не был ожидаемым.

Административная жалоба подается самое позднее вместе с заявлением о восстановлении пропущенного срока.

Заявление о восстановлении пропущенного срока на обжалование должно быть подано в течение 30 рабочих дней. Данный срок начинает исчисляться с того дня, когда отпала уважительная причина пропуска срока. Уважительность отпадает в том случае, если заявитель знал о пропуске срока или должен был знать об этом при проявлении должной осмотрительности.

Если срок на обжалование пропущен и заявление о восстановлении данного срока не было подано, то лицу, подающему административную жалобу, следует указать на пропуск срока (предл. 2 ч. 2 ст. 65). Данное указание, однако, не является решением, оканчивающим процедуру по административной жалобе и дающим право на обращение с иском в суд. Только если лицо, подавшее административную жалобу, не устранит указанные недостатки, административный орган может оставить жалобу без удовлетворения (ч. 2 ст. 65). Поскольку административная жалоба была подана с недостатками, в исковом порядке следует прежде всего проверить обоснованность оставления ее без удовлетворения. Если жалоба была обоснованно оставлена без удовлетворения, то в иске без рассмотрения дела по существу следует отказать.

Если срок на подачу заявления о восстановлении срока был пропущен, то заинтересованное лицо может ходатайствовать также о восстановлении данного срока.

## **Статья 64. Требования, предъявляемые к жалобе**

**Жалоба должна содержать:**

- 1) наименование административного органа, в который подается жалоба;**
- 2) фамилию, имя, отчество подающего жалобу физического лица, его адрес;**
- 3) фамилию, имя, отчество лица, подающего жалобу от имени юридического лица, его должность и местонахождение юридического лица;**
- 4) предмет жалобы;**
- 5) требование лица, подающего жалобу;**
- 6) перечень прилагаемых к жалобе документов;**
- 7) число, месяц и год подачи жалобы;**
- 8) подпись лица, подающего жалобу;**
- 9) подпись лица, подающего жалобу от имени юридического лица, и печать юридического лица.**

В данной статье перечислены требования, которые предъявляются к административной жалобе. В данном контексте см. комментарий к статье 28.

В особенности, следует указать на пункт 9, согласно которому жалоба должна быть подписана лицом, подающим ее (см. п. 6 ч. 2 ст. 28). Данное требование достаточно однозначно показывает, что жалоба должна быть подана в письменной форме, хотя это прямо и не предусмотрено законом.

## **Статья 65. Действия административного органа по поступившей жалобе**

**1. Административная процедура, осуществляемая на основе жалобы, возбуждается в день регистрации жалобы в административном органе.**

**2. Административный орган обязан при получении жалобы проверить соответствие жалобы требованиям статей 61-64 настоящего Закона.**

**Жалоба оставляется без движения административным органом, если она была подана в нарушение требований статей 61-64 настоящего Закона. В этом случае административный орган незамедлительно указывает на недостатки и предоставляет лицу, подавшему жалобу, возможность для их устранения в пределах общего срока на обжалование.**

**В случае неустранения указанных административным органом недостатков жалоба признается недопустимой и остается без удовлетворения.**

**3. Вышестоящий административный орган обязан после возбуждения процедуры от нижестоящего административного органа немедленно истребовать административное дело (материалы) об административном производстве. Нижестоящий административный орган обязан в пятидневный срок после получения этого требования представить административное дело (материалы) в вышестоящий административный орган.**

Часть 1. Административная жалоба принимается к производству со дня ее регистрации. С этого момента возбуждается процедура.

Часть 2. В первоочередном порядке проверяется вопрос допустимости жалобы. Такая проверка проводится в соответствии с требованиями, установленными в статьях 61-64.

В случае несоответствия одному из указанных в данных статьях требований жалоба оставляется без движения. Административный орган должен указать лицу, подавшему жалобу, на недостатки и потребовать от него их устранения.

По своему усмотрению орган обжалования устанавливает лицу, подавшему жалобу, срок для устранения недостатков. Однако данный срок не должен превышать общего срока на обжалование, предусмотренного в части 1 статьи 63.

В случае неустранения указанных административным органом недостатков жалоба признается недопустимой и оставляется без удовлетворения.

Часть 3. По требованию вышестоящего административного органа нижестоящий административный орган обязан передать ему в течение пяти календарных дней административное дело (материалы) об административной процедуре.

#### **Статья 66. Правовые последствия подачи административной жалобы**

**Подача административной жалобы приостанавливает исполнение обжалуемого административного акта до вступления в силу решения административного органа по административной жалобе, за исключением:**

- 1) предусмотренных иными законами случаев немедленного исполнения административного акта;**
- 2) случаев, когда немедленное исполнение необходимо, исходя из общественных интересов.**

Как правило, подача административной жалобы влечет отлагательное действие. Следствием этого является недопустимость исполнения принятого в установленном порядке административного акта (ч. 1 ст. 52) после подачи административной жалобы. Данная норма призвана обеспечить эффективную правовую защиту. Необходимо обеспечить возможность наступления последствий пересмотра, т.е. чтобы предмет пересмотра не исчез.

#### **Пример:**

Собственник получает предписание о сносе своего домостроения. Он обжалует данное предписание в административном порядке.

Административный орган не может исполнить свое постановление о сносе, поскольку подача жалобы приостанавливает исполнение административного акта (отлагательное действие).



Иначе не имело бы смысла обжаловать постановление о сносе, если бы орган привел его в исполнение. В этом случае у собственника было бы лишь право требовать возмещения ущерба.

Тем не менее жалоба не влечет отлагательного действия, если она является явно недопустимой. Примером такого случая может быть подача жалобы исключительно в устной форме, хотя закон требует обязательного письменного заявления, либо такая ситуация, когда административный акт явно не может затрагивать права заявителя (см. ст. 61). Отлагательное действие не наступает, если лицо обжалует разрешение на строительство notwithstanding на то, что оно явно проживает далеко от места строительства и не владеет также какой-либо недвижимостью, которая могла бы пострадать от строительства. Аналогичное правило применяется, если срок административного обжалования явно и однозначно пропущен.

Отлагательное действие также исключается, если закон предусматривает немедленное исполнение административного акта (п. 1) или такое исполнение необходимо в общественных интересах (п. 2; см. также ч. 3 ст. 70).

## **ГЛАВА 11. РАССМОТРЕНИЕ И РЕШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ**

### **Статья 67. Порядок и пределы рассмотрения административной жалобы**

**1. Рассмотрение административной жалобы на административный акт, действие или бездействие нижестоящего административного органа (должностного лица) осуществляется в соответствии с главами 4-6 настоящего Закона, если иное не предусмотрено в настоящей главе.**

**2. Административная жалоба рассматривается с точки зрения законности обжалуемого акта, а в случае исполнения дискреционного полномочия - также с точки зрения целесообразности.**

**3. При рассмотрении административной жалобы административный орган руководствуется как существующими в деле, так и представленными дополнительно доказательствами.**

Глава 11 (ст.ст. 67-69) регулирует порядок рассмотрения и разрешения административной жалобы.

Часть 1. Административная жалоба рассматривается в соответствии с положениями глав 4-6, т.е. с теми положениями, которые регулируют порядок осуществления административной процедуры.

Часть 2. Орган, рассматривающий административную жалобу, независимо от административного акта проверяет его законность в полной степени. Он должен проверить фактические основания обжалуемого административного акта (ч. 3). Далее он должен также проверить законность акта нижестоящего органа.

Если закон предоставляет должностному лицу дискреционное полномочие при принятии решения (ст. 4 и ч. 2 ст. 51), то оно могло выбрать одно из нескольких возможных с юридической

точки зрения вариантов решения. В этом случае орган, рассматривающий административную жалобу, не должен ограничиваться лишь проверкой правильности осуществления дискреционного полномочия органом, принявшим административный акт, т.е. проверкой соблюдения пределов усмотрения и отсутствия ошибок при его осуществлении. Помимо этого, он обязан рассмотреть вопрос о согласии или несогласии – в отношении правового обоснования – с мотивами органа, принявшего административный акт, по осуществлению им дискреционного полномочия, а также вопрос об оставлении выбранного решения в силе или принятии нового решения на основе других мотивов. Говоря точнее, орган, рассматривающий жалобу, должен сам принять собственное дискреционное решение.

Часть 3. При пересмотре административного акта орган, рассматривающий жалобу, не ограничивается доказательствами, имевшимися в деле до принятия административного акта. Он должен также учитывать доказательства, представляемые после принятия административного акта. Кроме того, в соответствии с принципом объективного расследования (инквизиционным принципом) он обязан по своей инициативе провести всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела (ч. 1 ст. 34) и, вероятно, самостоятельно исследовать новые доказательства.

#### **Статья 68. Решение по административной жалобе**

**1. По результатам рассмотрения административной жалобы принимается решение.**

**2. В решении по административной жалобе должны быть указаны:**

**1) наименование органа (фамилия, имя, отчество должностного лица), принявшего решение; персональный состав коллегиального органа; номер дела административной процедуры и дата принятия решения; фамилии участников административного заседания; дата принятия акта по данной**

административной процедуре и наименование административного органа (фамилия, имя, отчество должностного лица); персональный состав коллегиального органа (должностного лица), принявшего административный акт;

2) наименование и/или фамилия, имя, отчество заинтересованного лица, включая лицо, подавшее жалобу;

3) краткое изложение сущности обжалуемого акта по делу административной процедуры;

4) основания, по которым поставлен вопрос о проверке законности и обоснованности акта по делу административной процедуры;

5) объяснение заинтересованного лица, присутствовавшего при рассмотрении жалобы;

6) установленные обстоятельства дела и доказательства, на которых основаны выводы рассмотревшего административную жалобу органа (должностного лица);

7) доводы, по которым были отклонены те или иные доказательства и не применены законы и иные нормативные правовые акты, на которые ссылались заинтересованные лица;

8) законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался орган (должностное лицо) при принятии решения по административной жалобе;

9) мотивы, по которым вышестоящий орган (должностное лицо) не согласился с выводами нижестоящего органа (должностного лица) при отмене или изменении акта по делу административной процедуры;

10) выводы по результатам рассмотрения административной жалобы.

3. В решении по административной жалобе указывается также порядок распределения административных расходов.

4. Решение по административной жалобе вступает в силу в порядке, установленном настоящим Законом.

**5. Решение по административной жалобе направляется заинтересованным лицам или вручается им под расписку в течение трех рабочих дней со дня принятия.**

**6. Решение по административной жалобе, принятое административным органом, принявшим обжалуемый административный акт, может быть обжаловано в вышестоящий административный орган или суд.**

**Обжалование решения по административной жалобе в вышестоящий административный орган может быть осуществлено в течение тридцати рабочих дней со дня его получения или вручения. Решение вышестоящего административного органа может быть обжаловано в суд.**

**7. Административное обжалование и пересмотр решения по административной жалобе в вышестоящий административный орган производятся в порядке, предусмотренном главами 10 и 11 настоящего Закона.**

Часть 1. По результатам рассмотрения административной жалобы принимается решение.

Часть 2. Требования, предъявляемые к форме и содержанию решения по административной жалобе, соответствуют требованиям к административному акту (ст. 50).

Пункт 1. См. п.п. 1 и 2 ч. 4 ст. 50.

Пункт 2. См. п. 3 ч. 4 ст. 50.

Пункты 3 и 4. В решении по административной жалобе должно быть указано краткое изложение сущности обжалуемого административного акта. При этом описываются фактические обстоятельства и правовые нормы, которые орган, принявший административный акт, заложил в основу своего решения, а также мотивы, которыми он обосновал результат своего решения (см. п. 4 ч. 4, ч. 5 ст. 50 и ст. 51).

Пункт 5. Должны быть отражены существенные фактические и правовые аргументы лица, подавшего административную жалобу. Такое требование позволяет органу, рассматривающему административную жалобу, не упустить из внимания существенные доводы лица, подавшего жалобу, и учесть их при принятии своего решения. Их рассмотрение служит обеспечению права на заслушивание. Несмотря на то, что норма ограничивает данное требование указанием объяснений заинтересованного лица, присутствовавшего при рассмотрении жалобы, из принципа обеспечения права на заслушивание вытекает обязанность всесторонне рассмотреть и отразить в решении по жалобе существенные фактические и правовые аргументы.

Пункт 6. Необходимо перечислить фактические основания принятого решения по административной жалобе. К таковым также относятся сведения об исследованных доказательствах и выводы, сделанные на их основе.

Пункт 7. В дополнение к пунктам 5 и 6 должны быть также приведены доводы, по которым были отклонены те или иные доказательства и не применены законы или иные нормативные правовые акты, на которые ссылалось лицо, подавшее административную жалобу.

Пункт 8. В дополнение к пункту 6 помимо фактических оснований должны быть указаны также законы и иные нормативные правовые акты, которыми руководствовался орган при принятии решения по административной жалобе.

Пункт 9. Орган, рассматривающий административную жалобу, должен также указать мотивы, по которым он не согласился с выводами административного органа, принявшего административный акт.

Пункт 10. Итогом размышлений становятся выводы по результатам рассмотрения административной жалобы.

Часть 3. В решении по административной жалобе также должен содержаться порядок распределения административных расходов, который определяется в соответствии с положениями главы 14.

Часть 4. Решение по административной жалобе вступает в силу после его доведения до сведения (ст. 53).

Часть 5. Решение по административной жалобе должно быть направлено (ч. 4 ст. 52 по аналогии) или вручено (п. «а» ч. 1 ст. 52 по аналогии) в течение трех рабочих дней со дня его принятия.

Часть 6. Если административная жалоба была подана в орган, принявший обжалуемый административный акт (см. ч. 2 ст. 62) и, следовательно, разрешена им, то решение по жалобе может быть обжаловано в вышестоящий орган. Жалоба должна быть подана в течение 30 рабочих дней. Обжалование решения по административной жалобе допускается также в судебном порядке.

Часть 7. Процедура по жалобе в вышестоящем административном органе осуществляется в соответствии с положениями глав 10 и 11.

#### **Статья 69. Принятие решения по существу административной жалобы**

**1. Рассмотрев административную жалобу на административный акт, административный орган, принявший этот административный акт, вправе:**

**1) удовлетворить жалобу полностью или частично, отменив административный акт или признав его ничтожным, или приняв новый административный акт;**

**2) оставить жалобу без удовлетворения и административный акт без изменения.**

**2. Рассмотрев административную жалобу на действие административного органа или должностного лица, вышестоящий административный орган или должностное лицо вправе:**

1) удовлетворить жалобу полностью или частично, признав обжалованное действие полностью или частично незаконным и прекратив данное действие, если оно продолжалось в момент принятия жалобы;

2) оставить жалобу без удовлетворения с тем обоснованием, что действие было законным.

3. Рассмотрев административную жалобу на бездействие административного органа или должностного лица, вышестоящий административный орган или должностное лицо вправе:

1) удовлетворить жалобу полностью или частично и совершить требуемое действие соответственно полностью или частично в том случае, если вышестоящий административный орган или должностное лицо вправе совершить требуемое действие;

2) удовлетворить жалобу полностью или частично и обязать нижестоящий административный орган или должностное лицо совершить обжалуемое действие;

3) оставить жалобу без удовлетворения, если бездействие было законным.

4. Если в случаях, предусмотренных в частях 1-3 настоящей статьи, соответствующую жалобу в соответствии с настоящим Законом рассматривает вышестоящий по отношению к органу, принявшему акт, административный орган, то вышестоящий административный орган вправе:

1) если считает, что жалоба может быть удовлетворена полностью или частично, принять одно из решений, предусмотренных в указанных частях;

2) отменить полностью или частично административный акт и поручить нижестоящему административному органу, принявшему административный акт, принять новый административный акт;

3) прекратить незаконное действие;

4) совершить требуемое действие.



В данной статье перечисляются возможные решения по административной жалобе, имеющиеся, с одной стороны, у органа, принявшего обжалуемый административный акт, а с другой – у вышестоящего административного органа.

Часть 1. Административный орган, принявший обжалуемый административный акт, вправе принять одно из решений, предусмотренных в данной части.

Пункт 1. Он может удовлетворить жалобу полностью или частично, отменив обжалуемый административный акт полностью или частично либо признав его ничтожным. Однако обжалуемый административный акт может быть также полностью или частично отменен и заменен новым административным актом.

Пункт 2. Он может оставить жалобу без удовлетворения вследствие ее недопустимости или необоснованности, оставив тем самым первоначальный административный акт в силе.

Часть 2. Вышестоящий административный орган вправе принять одно из решений, предусмотренных в данной части.

Пункт 1. Он может удовлетворить жалобу полностью или частично. Он может отменить обжалуемый административный акт полностью или частично. Он может также обязать нижестоящий административный орган, если административный акт связан с совершением действия, прекратить данное действие.

Пункт 2. Он может оставить жалобу без удовлетворения вследствие ее недопустимости или необоснованности.

Часть 3. При обжаловании бездействия административного органа (ст. 44), вышестоящий орган вправе принять одно из решений, предусмотренных в данной части.

Пункт 1. Он может удовлетворить жалобу полностью или частично. В случае наличия соответствующих полномочий орган может сам совершить требуемое действие полностью или частично.

Пункт 2. Однако он может также обязать нижестоящий орган совершить требуемое действие.

Пункт 3. Он должен оставить жалобу без удовлетворения, если бездействие было законным.

Часть 4. По результатам благоприятствующего для заявителя рассмотрения жалобы административный орган, который является вышестоящим по отношению к органу, принявшему обжалуемый акт, может принять одно из решений, предусмотренных в данной части.

Пункт 1. Он может удовлетворить жалобу полностью или частично и сам принять решение по заявлению.

Пункт 2. Он может отменить административный акт полностью или частично и обязать нижестоящий орган принять новый административный акт;

Пункт 3. Он может обязать нижестоящий орган прекратить незаконное действие.

Пункт 4. Он может обязать нижестоящий орган совершить требуемое действие.

## **ГЛАВА 12. ИСПОЛНЕНИЕ И ПРИНУДИТЕЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО АКТА И РЕШЕНИЯ ПО АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЕ**

### **Статья 70. Обязательность административного акта и решения по административной жалобе**

**1. Административный акт и решение по административной жалобе (далее - акт и решение) обязательны для исполнения.**

**2. Акт и решение подлежат исполнению по истечении срока на обжалование, предусмотренного настоящим Законом.**

**3. В случаях, предусмотренных законом, а также исходя из общественных интересов, акт и решение могут быть исполнены немедленно. Требование немедленного исполнения акта и решения должно быть отражено в самом акте.**

Часть 1. Любой административный акт обязателен для исполнения. Если административный акт был обжалован, он подлежит исполнению в той редакции, которую он получил после решения по административной жалобе. Так, если жалоба была удовлетворена частично, то административный акт должен быть исполнен только в той части, которая была оставлена решением по жалобе в силе.

Часть 2. В исполнение может приводиться, как правило, только тот административный акт, который не может быть уже обжалован в обычном порядке. Он должен не подлежать обжалованию.

Часть 3. В случаях, предусмотренных в законе или иных нормативных правовых актах, а также исходя из общественных интересов, административный акт также может быть исполнен до истечения срока на обжалование. Требование немедленного исполнения административного акта и решения по жалобе должно быть отражено в самом акте.

Так, в соответствии с данной нормой существуют две возможности исключения отлагательного (приостанавливающего) действия административной жалобы:

С одной стороны, сам закон может исключать отлагательное (приостанавливающее) действие административной жалобы. В данном случае отражение такого требования в административном акте носит лишь декларативный характер, т.е. оно не является условием для действительности. Орган не вправе препятствовать наступлению предусмотренного законом последствия. Сам законодатель ставит публичный интерес в немедленном исполнении превыше частного интереса гражданина в защите от исполнения решения до истечения срока обжалования.

Однако также сам административный орган может исключить отлагательное действие. Условием для этого является указание соответствующего требования в административном акте, которое необходимо в публичных интересах. В принципе, исполнение того или иного закона всегда связано с публичными интересами. Поэтому в целях обоснования необходимости отступления от принципа отлагательного действия административной жалобы публичный интерес по смыслу статьи 70 должен иметь приоритет перед общим интересом в приостановлении исполнения. Такой интерес присутствует, например, в том случае, если необходимо принять экстренные меры для предотвращения опасности и отсутствуют другие средства процедурной защиты.

Пример:

Во время проверки одного из ресторанов неоднократно были выявлены факты использования испорченных продуктов для приготовления блюд. В этом случае может быть вынесено предписание о лишении владельца ресторана лицензии с требованием немедленного исполнения, так как дальнейшее осуществление ресторанного бизнеса представляет угрозу здоровью посетителей.

Требование немедленного исполнения также должно быть обосновано (ч. 1 ст. 51). В обосновании должно быть указано, почему публичный интерес в немедленном исполнении имеет приоритет перед частным интересом в приостановлении исполнения до истечения срока обжалования.

### **Статья 71. Обращение к исполнению акта и решения**

**1. Обращение к исполнению акта и решения возлагается на административный орган, вынесший данный акт или решение.**

**2. Решение по административной жалобе направляется нижестоящему административному органу, уполномоченному обращать его к исполнению, в течение трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения.**

Часть 1. Административный орган, первоначально вынесший акт, является органом принудительного исполнения.

Часть 2. Вышестоящий административный орган направляет решение по жалобе в течение трех рабочих дней со дня принятия нижестоящему органу для обращения его к исполнению.

### **Статья 72. Приведение в исполнение акта и решения**

**1. Акт и решение приводятся в исполнение уполномоченным административным органом в порядке, установленном настоящим Законом, иным законом и принимаемым в соответствии с ними нормативным правовым актом.**

**2. В случае вынесения нескольких самостоятельных актов или решений в отношении одного лица каждый акт или решение приводятся в исполнение отдельно.**

Часть 1. Порядок приведения в исполнение административных актов и решений по административным жалобам определяется Законом об административных процедурах или иным специальным законодательством. См. по данному вопросу также Налоговый кодекс КР.

Часть 2. Если в отношении одного и того же лица были приняты несколько актов или решений, то обязанности, вытекающие из одного или нескольких актов или решений, приводятся в исполнение отдельно.

### **Статья 73. Сроки исполнения акта или решения**

**1. Акт и решение подлежат исполнению в срок не позднее десяти рабочих дней со дня истечения срока на обжалование.**

**2. Иным законом может быть установлен сокращенный срок исполнения актов или решений по отдельным категориям административных процедур.**

Часть 1. Акты и решения исполняются не позднее десяти рабочих дней со дня их вступления в силу, т.е. после истечения сроков обжалования.

Часть 2. Специальными законами могут быть установлены сокращенные сроки. В этом случае они имеют приоритет перед общими сроками.

### **Статья 74. Порядок исполнения актов и решений**

**1. Акт и решение исполняются путем совершения уполномоченным административным органом указанных в акте или решении действий.**

**2. Совершение действий по исполнению акта или решения может удостоверяться соответствующим документом, а также совершением записи в соответствующем реестре.**

**3. Решение о выдаче заявителю документа, имеющего юридическое значение, считается исполненным с момента фактической выдачи документа установленной формы.**

**4. Исполнение акта или решения по отдельным категориям может обуславливаться совершением заявителем определенных действий.**

Часть 1. Предметом исполнения является действие, указанное в административном акте или решении по жалобе. Природа и

объем действия определяются в соответствии с резолютивной частью. Последняя должна быть настолько четко и ясно сформулирована, чтобы обеспечить возможность надлежащего исполнения на ее основе.

Часть 2. В зависимости от действия, подлежащего исполнению, оно может совершаться также лишь удостоверением соответствующим документом, а также совершением записи в соответствующем реестре (например, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество).

Часть 3. Если исполнение заключается в выдаче соответствующего документа, решение считается исполненным с момента выдачи документа установленной формы.

Часть 4. На заявителя может быть возложена обязанность по совершению определенных исполнительных действий.

Пример:

Заявитель обязан предоставить документ, который хранится в сейфе. Его можно обязать назвать код сейфа.

**Статья 75. Последствия неисполнения акта и решения**

**1. Должностное лицо, не исполнившее акт и решение административного органа, подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности, установленной законодательством о государственной, муниципальной службе.**

**2. Привлечение к дисциплинарной ответственности не освобождает должностное лицо от исполнения акта и решения административного органа.**

Часть 1. Должностное лицо, ответственное за исполнение, обязано привести акт и решение в исполнение. Право усмотрения ему не предоставлено. Нарушение этой обязанности влечет за собой дисциплинарную ответственность.

Часть 2. Привлечение к дисциплинарной ответственности не освобождает должностное лицо от обязанности привести акт и решение в исполнение.

### **Статья 76. Принудительное исполнение акта и решения**

**1. Акт и решение, направленные на исполнение какого-либо действия, могут быть приведены в исполнение в принудительном порядке с помощью следующих мер принуждения:**

**1) выполнение действий за счет лица, которому адресованы акт и решение;**

**2) денежное принуждение;**

**3) непосредственное принуждение.**

**2. Мера принуждения должна быть соразмерной ее цели. Мера принуждения должна быть выбрана так, чтобы убытки обязанного лица и общества были минимальными.**

Часть 1. К мерам принудительного исполнения относятся выполнение действий за счет лица, которому адресованы акт и решение (ст. 78), денежное принуждение (ст. 79) и непосредственное принуждение (ст. 80).

Часть 2. В соответствии с принципом соразмерности мера принуждения должна находиться в разумном соотношении с ее целью. По этой причине в первую очередь следует применять такую меру принуждения, которая в наименьшей степени будет обременять заинтересованное лицо (см. ст. 9).

Сам закон предусматривает порядок очередности применения мер принуждения.

Если лицо не совершает возложенного на него действия, то орган вправе сначала поручить другому лицу исполнение данного действия за счет лица, которому адресованы акт и решение. Если действие не может быть исполнено со стороны другого лица, поскольку на адресата акта и решения по жалобе возлагается действие, которое может быть исполнено только им, то орган



назначает затем денежное принуждение. Только если вышеуказанные меры оказались безрезультатными, орган вправе принудить непосредственно обязанное лицо исполнить соответствующее действие.

#### **Статья 77. Орган принудительного исполнения**

**1. Принудительное исполнение акта и решения осуществляется административным органом, принявшим их (далее - орган принудительного исполнения), за исключением предусмотренных законом случаев.**

**2. Орган принудительного исполнения приводит в исполнение также решение по жалобе, принятое вышестоящим административным органом.**

Административный орган, принявший акт, несет ответственность за исполнение своего административного акта. Также в случае принятия вышестоящим органом решения по административной жалобе, исполнение осуществляется органом, принявшим административный акт.

#### **Статья 78. Выполнение действий за счет лица, которому адресованы акт и решение**

**1. В случае если предусмотренная административным актом, решением обязанность исполнения какого-либо действия, возложенная на лицо, которому адресованы акт и решение, не исполняется им, но его исполнение возможно со стороны другого лица, то орган принудительного исполнения вправе поручить другому лицу исполнение этого действия за счет лица, которому адресованы акт и решение.**

**2. Орган принудительного исполнения вправе, если это возможно, сам исполнить это действие за счет обязанного лица, если законом не предусмотрено иное.**

Часть 1. Если заинтересованное лицо не исполняет действие, возложенное на него административным актом, то выполнение данного действия может быть поручено третьим лицам. Однако необходимым условием для этого является возможность выполнения данного действия со стороны третьих лиц, а не исключительно лично адресатом. Расходы несет обязанное лицо.

Пример:

1) Застройщику предписывается демонтаж незаконно возведенного домостроения. Он не выполняет данное предписание. Орган принудительного исполнения может поручить какой-либо строительной компании проведение работ по сносу строения.

2) Лицо обязано раскрыть сведения о своем финансовом положении и подтвердить их полноту и достоверность. Сообщение таких сведений основано исключительно на знаниях обязанного лица. Поэтому третье лицо не в состоянии предоставить такую информацию. Следовательно, выполнение действий третьими лицами за счет обязанного лица не представляется возможным.

### **Статья 79. Денежное принуждение**

**1. Денежное принуждение - это мера принуждения, налагаемая административным органом в денежной форме за неисполнение акта, решения в отношении лица, которому адресован административный акт.**

**2. Денежное принуждение назначается лицу, которому адресованы акт, решение, если действие не может быть исполнено со стороны другого лица.**

**3. Денежное принуждение назначается также в том случае, если лицо, которому адресованы акт и решение, не воздерживается от исполнения какого-либо действия, указанного в соответствующем административном акте.**

**4. В случаях, предусмотренных настоящей статьей, денежное принуждение назначается в размере от пятидесяти до пятисот расчетных показателей.**

**5. В случае неуплаты денежного принуждения лицом, которому адресован акт, административный орган обращается в орган принудительного исполнения о взыскании денежного принуждения.**

Часть 1. В отношении лица, которое не выполняет возложенную на него административным актом обязанность, в качестве меры принуждения может быть назначено денежное принуждение. В этом случае оно должно уплатить заранее установленную денежную сумму.

Часть 2. Денежное принуждение назначается в том случае, если действие не может быть исполнено со стороны другого лица (см. пример 2 в комментарии к ст. 78).

Часть 3. Денежное принуждение может назначаться не только в том случае, если обязанное лицо не выполняет возложенную на него обязанность. Оно также является разумной мерой принуждения, если лицо должно воздержаться от совершения запрещенного ему действия.

Часть 4. Размер денежного принуждения определяется по усмотрению органа принудительного исполнения. Однако он должен действовать при этом в пределах закона. Он также должен соблюдать принцип соразмерности (ч. 2 ст. 76). При этом для оценки необходимо сопоставить друг с другом значимость исполнения в интересах общественности и финансовое положение обязанного лица.

Часть 5. Орган принудительного исполнения не должен самостоятельно взыскивать неуплаченное денежное принуждение, для этого он может обратиться к другому органу принудительного исполнения в рамках взаимной помощи (см. главу 3). Однако получивший поручение орган должен обладать правовым полномочием и способностью по взысканию денежных требований административного органа (например: налоговая служба, судебный исполнитель).

## **Статья 80. Непосредственное принуждение**

**Если выполнение действий за счет обязанного лица или денежное принуждение не могут привести к цели или по объективным обстоятельствам не могут быть применены, то соответствующий административный орган, имеющий в соответствии с законом такое полномочие, вправе непосредственно принудить обязанное лицо исполнить соответствующее действие или запретить совершить определенное действие.**

Если выполнение действий за счет обязанного лица или денежное принуждение были применены без результата или изначально не могут быть применены, административный орган вправе непосредственно принудить обязанное лицо выполнить возлагаемую административным актом обязанность.

### ***Пример:***

Должник обязан освободить квартиру, так как в соответствии со строительным законодательством она больше не пригодна для проживания. Поскольку обязанное лицо является неимущим, назначение денежного принуждения не принесет результата. Мебель может быть убрана из квартиры путем исполнения со стороны третьих лиц. Если же должник отказывается добровольно освободить квартиру, данного действия от него можно добиться только путем непосредственного принуждения.

## **Статья 81. Предупреждение о применении мер принуждения**

**1. Обязанное лицо должно быть предупрежденным о применении мер принуждения. В предупреждении должен быть установлен срок исполнения соответствующей обязанности, в течение которого обязанному лицу может быть предоставлена возможность исполнить ее приемлемым для себя и не запрещенным законом способом.**

**2. В предупреждении должна быть обозначена смета расходов, не препятствующая представлению дальнейших требований, если выполнение действий за счет обязанного лица приведет к большим затратам.**

**3. В предупреждении о применении денежного принуждения должен быть обозначен определенный размер денежного принуждения.**

**4. Предупреждение может повторяться до тех пор, пока обязанность не исполнится или административный орган не применит непосредственное принуждение. В течение этого времени предупреждение может подвергнуться изменениям.**

**5. Предупреждение должно быть составлено письменно и в установленном настоящим Законом порядке вручения административных актов вручено обязанному лицу.**

Часть 1. Перед приведением акта и решения в исполнение обязанное лицо должно предупреждаться о применении конкретной меры принуждения. В предупреждении указывается срок, в течение которого обязанное лицо должно исполнить соответствующую обязанность. Срок устанавливается административным органом по его усмотрению. При этом следует также учитывать публичный интерес в исполнении административного акта с обременением обязанного лица и его личные и законные возможности.

Часть 2. В предупреждении должен быть обозначен размер расходов, предположительно возникающих в связи с применением мер принуждения. Данная информация необходима в случае исполнения административного акта третьими лицами, но за счет обязанного лица для того, чтобы предупредить его о предполагаемых расходах и дать возможность принять решение о самостоятельном, добровольном исполнении. Фактические расходы могут превышать обозначенную смету.

Пример:

Предупреждение о применении меры принуждения:

В соответствии с не подлежащим обжалованию (вступившим в силу) административным актом от 15 мая 2020 года на Вас была возложена обязанность по вывозу мусора с территории Вашего участка, расположенного по адресу: ул. X., д. 25.

На данный момент данная обязанность осталась неисполненной с Вашей стороны.

В случае невывоза мусора в течение двух недель со дня вручения настоящего предупреждения исполнение данной обязанности будет осуществлено фирмой X. Расходы по вывозу мусора в размере 1000 сом будут возложены на Вас. Более подробная информация по сумме расходов содержится в прилагаемой смете расходов фирмы X.

Часть 3 При назначении денежного принуждения в предупреждении должен быть указан размер денежного принуждения (ч. 4 ст. 79).

Часть 4. Предупреждение о применении мер принуждения может выноситься неоднократно. Так, предупреждение о назначении денежных принуждений в различных размерах может делаться несколько раз. Однако предупреждение о применении новой меры принуждения допускается только после исполнения предыдущей. Вид меры принуждения может быть изменен. Например, предупреждение о выполнении за счет обязанного лица может быть заменено предупреждением о денежном принуждении, если выяснится, что первая мера может быть выполнена лишь с несоразмерно высокими расходами.

Часть 5. Предупреждение должно быть составлено в письменной форме и вручено в установленном законом порядке.

## **Статья 82. Назначение мер принуждения**

**Меры принуждения назначаются в случае неисполнения соответствующих обязанностей со стороны обязанного лица в срок, установленный в предупреждении о применении этих мер.**

Если обязанное лицо не исполняет возложенные на него обязанности в установленный законом срок, то в отношении него назначается мера принуждения. Назначение меры принуждения является условием для приведения акта и решения в исполнение. При назначении меры принуждения необходимо еще раз проверить соблюдение порядка вынесения предупреждения о применении мер принуждения и неисполнение обязанностью возложенного на него обязательства.

*Пример:*

Применение меры принуждения:

Также несмотря на предупреждение о применении меры принуждения от 15 мая 2020 года возложенная на Вас обязанность по вывозу мусора с участка осталась неисполненной. Вывоз мусора будет произведен фирмой X 1 июня 2020 г.

### **Статья 83. Применение мер принуждения**

**1. Назначенное средство принуждения применяется в соответствии с его назначением.**

**2. Если обязанное лицо оказывает сопротивление во время выполнения действий или применения непосредственного принуждения, то против него может быть применена сила в установленном законом порядке.**

**В этом случае, по требованию административного органа, соответствующие органы обязаны оказать помощь с целью преодоления сопротивления.**

**3. Исполнительное производство заканчивается, когда исполнение достигло своей цели.**

Часть 1. Мера принуждения должна применяться только в соответствии с ее назначением. Так, при выполнении действия со стороны третьих лиц должна быть исполнена исключительно возлагаемая административным актом обязанность.

Часть 2. Если обязанное лицо оказывает сопротивление во время выполнения действий со стороны третьих лиц или применения непосредственного принуждения, то мера принуждения может быть осуществлена с применением силы. Орган принудительного исполнения может прибегнуть к помощи других органов (например, правоохранительных органов), если они уполномочены законом на применение силы.

Часть 3. При достижении цели исполнения исполнительное производство заканчивается. При этом значения не имеет, выполнило ли само обязанное лицо возложенную на него обязанность или исполнение данной обязанности было достигнуто за счет выполнения действий со стороны третьих лиц. Если назначенное денежное принуждение не было взыскано, прекращению подлежит также и процедура по взысканию. Денежное принуждение служит исключительно приведению в исполнение административного акта. Оно не является наказанием.



## **ГЛАВА 13. ИСПОЛНЕНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

### **Статья 84. Публично-правовые денежные требования**

**Публично-правовое денежное требование — это подлежащие в обязательном порядке уплаты в государственный и местный бюджет денежные суммы (далее - денежные требования) в установленном законом порядке и на основе административных актов.**

Существует отдельное положение о денежных требованиях публично-правового характера. При этом речь идет о денежных требованиях, которые подлежат уплате в государственный и местный бюджет. Этим они отличаются от денежных требований в гражданском праве.

### **Статья 85. Порядок исполнения денежных требований**

**Денежные требования подлежат исполнению на основе судебных актов в порядке, установленном законодательством об исполнительном производстве.**

Публично-правовые денежные требования подлежат исполнению лишь на основе судебных актов.

### **Статья 86. Обязанное лицо**

**Обязанность уплаты предусмотренных денежными требованиями сумм возлагается на то лицо, которое обязано платить сумму:**

- 1) за себя или за допущенные им нарушения;**
- 2) за другое лицо.**

Публично-правовые денежные требования уплачиваются тем лицом, которое обязано уплатить сумму за себя или за другое лицо.

## **Статья 87. Выдача дубликата акта или решения**

**1. При утере акта или решения, приведении в негодность и иных случаях невозможности их использования заинтересованное лицо вправе обратиться с заявлением о выдаче дубликата акта или решения. Заявление о выдаче дубликата может быть подано до истечения срока действия документа.**

**Выдача дубликата акта или решения производится уполномоченным административным органом в течение десяти рабочих дней со дня поступления заявления.**

**2. Выдача дубликата акта или решения облагается государственной пошлиной в размере и порядке, предусмотренных законодательством.**

После уплаты государственной пошлины заинтересованное лицо может обратиться с заявлением о выдаче дубликата акта или решения взамен утраченного или пришедшего в негодность акта или решения. Выдача дубликата производится в течение десяти рабочих дней.

## **ГЛАВА 14. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАСХОДЫ**

### **Статья 88. Административные расходы**

**К административным расходам относится государственная пошлина, уплачиваемая при осуществлении административной процедуры в установленных законом порядке и размере, а также другие расходы, установленные настоящей главой.**

К административным расходам относится государственная пошлина, а также другие расходы, установленные главой 14.

### **Статья 89. Уплата пошлин по делам административных процедур**

**1. Заявитель, а также в предусмотренных законом случаях другие лица обязаны для рассмотрения дела по административной процедуре оплатить в установленных законодательством размере и порядке государственную пошлину.**

**2. Вопросы возврата, освобождения от уплаты пошлины, отсрочки платежа или ее переноса и уменьшения ее размера при осуществлении административной процедуры регулируются законодательством.**

Часть 1. В принципе, заявитель должен уплатить государственную пошлину. В предусмотренных законом случаях уплата государственной пошлины может возлагаться на других лиц.

Часть 2. Вопросы изменения размера и срока уплаты государственной пошлины регулируются законодательством.

### **Статья 90. Другие расходы при осуществлении административной процедуры**

**1. К другим расходам при осуществлении административной процедуры относятся:**

**1) расходы, связанные с вручением административного акта или решения по административной жалобе или других**

документов их адресатам, а также с приглашением свидетелей, экспертов и переводчиков;

2) расходы, связанные с опубликованием объявлений и оглашением административного акта;

3) расходы, связанные с предоставлением дополнительных экземпляров других документов, имеющих отношение к административному акту или процедуре, а также расходы, связанные со снятием копий (ксeroкопий) с этих документов и извлечений из них и предоставлением последних;

4) расходы, связанные с обеспечением участия в административной процедуре или с телеграммами и междугородными телефонными звонками, связанными с административной процедурой;

5) командировочные расходы;

6) суммы, которые должны быть уплачены другим административным органам или другим лицам из-за оказанной ими помощи или услуг;

7) расходы, связанные с перемещением или сохранением вещей;

8) расходы административного органа по исполнению административного акта или решения по административной жалобе;

9) уплачиваемые экспертам, специалистам и переводчикам суммы при осуществлении административной процедуры.

2. Предусмотренные частью 1 настоящей статьи расходы возлагаются на орган, осуществляющий административную процедуру, а связанные с приглашением эксперта или переводчика расходы компенсируются в порядке, предусмотренном статьей 91 настоящего Закона.

Расходы, связанные со снятием копий и извлечений из материалов дела административной процедуры, несет лицо, которое предъявило такое требование. В этом случае расходы не должны превышать фактические затраты, произведенные административным органом на копии и извлечения.

Часть 1. В части 1 данной статьи перечислены другие виды расходов, которые возникают в дополнение к государственной пошлине.

Часть 2. Предусмотренные частью 1 расходы возлагаются на административный орган. Расходы на экспертов и переводчиков компенсируются в порядке, установленном статьей 91.

Расходы на снятие копий и извлечений из материалов дела административной процедуры возлагаются на лиц, которым необходимы данные копии и т.д. Только фактически понесенные административным органом расходы на копии и извлечения подлежат уплате.

**Статья 91. Расходы, оплачиваемые свидетелям, экспертам, специалистам и переводчикам при осуществлении административной процедуры**

**1. Работа экспертов и переводчиков при осуществлении административной процедуры оплачивается в том случае, если эта работа не входит в их служебные или трудовые обязанности в данном административном органе.**

**2. Расходы, связанные с участием свидетелей, экспертов и переводчиков при осуществлении административной процедуры, оплачиваются из средств республиканского бюджета, а также соответствующего местного бюджета в зависимости от того, какой из административных органов пригласил этих лиц (государственные органы или органы местного самоуправления).**

**Если эксперт и переводчик были приглашены со стороны какого-либо участника административной процедуры, то соответствующие расходы несет данный участник.**

**3. Соответствующая оплата указанным в настоящей статье лицам осуществляется в порядке и размере, установленных Правительством Кыргызской Республики, а в случае их**

**приглашения со стороны какого-либо участника административной процедуры - в порядке и размере, установленных соглашением между ними.**

Часть 1. Работа экспертов и переводчиков оплачивается только в том случае, если она не входит в их служебные или трудовые обязанности в данном административном органе.

Часть 2. В остальных случаях работа экспертов и переводчиков оплачивается из средств соответствующего бюджета в зависимости от того, какой орган их пригласил.

Если эксперты или переводчики были приглашены со стороны одного из участников административной процедуры, то соответствующие расходы несет данный участник.

Часть 3. Соответствующая оплата свидетелям, экспертам и переводчикам осуществляется в порядке и размере, установленных Правительством Кыргызской Республики.

В случае приглашения экспертов и переводчиков участниками процедуры порядок и размер оплаты определяется заключенным между ними соглашением.

#### **Статья 92. Расходы при взаимодействии (взаимопомощи) административных органов**

**Расходы, связанные с осуществлением взаимодействия (взаимопомощи), несет административный орган, оказывающий содействие.**

Учитывая, что все административные органы финансируются из государственного бюджета, то соответственно расходы, связанные с осуществлением взаимодействия (взаимопомощи), несет административный орган, оказывающий содействие.

## **ГЛАВА 15. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ И ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА**

### **Статья 93. Ответственность за причинение вреда**

**1. Орган государственной исполнительной власти несет ответственность за вред, причиненный физическим, юридическим лицам при осуществлении административных процедур.**

**2. Исполнительный орган местного самоуправления несет ответственность за вред, причиненный физическим, юридическим лицам при осуществлении административных процедур.**

**3. Если вред причинен при исполнении делегированных полномочий административного органа, то ответственность несет этот административный орган.**

Несмотря на то, что все административные органы финансируются из одного государственного бюджета, если административный орган при осуществлении административных процедур причинил вред физическим или юридическим лицам, то ответственность за это будет нести соответствующий административный орган в рамках определенного ему бюджета.

### **Статья 94. Возмещение вреда**

**Вред, причиненный административными органами вследствие административных процедур, подлежит возмещению в соответствии с гражданским законодательством.**

Порядок доказывания и определения размера вреда осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

## **ГЛАВА 16. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 95. Переходные положения**

**Административные процедуры, возбужденные до вступления в силу настоящего Закона, но не завершённые после вступления его в силу, осуществляются в соответствии с законодательством, действующим до вступления в силу настоящего Закона, если заявитель или лицо, которым адресован административный акт, не требуют в письменном виде осуществления незавершённой части административной процедуры в соответствии с настоящим Законом.**



## **ГЛАВА 17. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

### **Статья 96. Вступление в силу настоящего Закона**

**1. Настоящий Закон вступает в силу по истечении девяти месяцев со дня его официального опубликования.**

**2. Правительству Кыргызской Республики в течение шести месяцев со дня официального опубликования настоящего Закона:**

**1) осуществить инвентаризацию действующего законодательства на предмет его соответствия настоящему Закону;**

**2) разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики проекты законов, направленных на приведение в соответствие с настоящим Законом;**

**3) привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом;**

**4) провести организационно-методологическую работу по разъяснению применения настоящего Закона.**

**3. Национальному банку, Социальному фонду, Национальному статистическому комитету и иным органам Кыргызской Республики, не входящим в систему органов исполнительной власти, но осуществляющим административные процедуры, провести мероприятия, установленные частью 2 настоящей статьи, в течение шести месяцев со дня официального опубликования настоящего Закона.**

**4. Со дня вступления в силу настоящего Закона Закон Кыргызской Республики "О порядке рассмотрения обращений граждан" действует только в части, касающейся рассмотрения обращений граждан, не связанных с осуществлением административных процедур.**

**5. Со дня вступления в силу настоящего Закона признать утратившими силу:**

**Закон Кыргызской Республики "Об административных процедурах" от 1 марта 2004 года № 16 (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2004 г., № 6, ст.250);**

статью 2 Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики" от 30 июля 2013 года № 178 на государственном языке (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2013 г., № 7, ст.964);

статью 2 Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики" от 30 июля 2013 года № 178 на официальном языке (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2013 г., № 7, ст.935);

постановление Правительства Кыргызской Республики "О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики "Об административных процедурах" от 27 мая 2004 года № 392 (приложение к газете "Эркин Тоо" "Нормативные акты Правительства Кыргызской Республики" от 15 июля 2004 года № 25-26).

Часть 1. Настоящий Закон был опубликован в газете "Эркин Тоо" от 18 августа 2015 года N 78.

Часть 4. В соответствии с данным положением Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан» действует только в части, касающейся рассмотрения обращений граждан, не связанных с осуществлением административных процедур.

Для рассмотрения ходатайств граждан важно установить, является ли данное ходатайство заявлением по смыслу Закона об административных процедурах или же обращением по смыслу Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан». Более подробно по вопросу разграничения между заявлением и обращением см. в комментарии к пункту 11 части 4.

**СХЕМА**  
**рассмотрения административного дела**  
**при подаче заявления**

**1. Поступление заявления**

Ведение и учет административных дел (ст. 25).

**2. Подведомственность административных дел**

1) внутриведомственная компетенция согласно плану распределения производств;

2) внешняя компетенция:

- заявление публично-правового характера (ст. 1).

Если нет, то оставление заявления без рассмотрения (ч. 4 ст. 30)

- родовая + территориальная компетенция административного органа (ч. 3 ст. 13).

Если нет, то отказ в рассмотрении административного дела (ч. 4 ст. 13).

**3. Проверка заявления на соответствие формальным требованиям**

1) право заявителя на участие в административной процедуре (ст. 18);

2) допустимость представительства (ст. 20);

3) форма заявления:

- государственный и официальный языки (ч. 1 ст. 24);
- формальные требования к письменному заявлению (ч. 2 ст. 28);
- наличие всех необходимых сведений (ч. 4 ст. 28).

Если нет, то срок для устранения недостатков (ч. 2 ст. 29), затем возврат заявления (ч. 5 ст. 29).

#### **4. Проверка заявления на соответствие материальным требованиям**

1) основание права требования (ст. 5);

2) проверка фактических обстоятельств:

- основные принципы:
  - запрет злоупотребления формальными требованиями (ст. 6);
  - экономичность (ст. 11);
  - соразмерность административной деятельности (мер) (ст. 9);
  - обязанность оперативного реагирования (ст. 33);
  - право быть заслушанным (ст. 35);
  - право на ознакомление с материалами (ст. 36);
  - право на оказание помощи (ст. 37);
  - право на единообразное применение права (ст. 8):
- исследование обстоятельств административного дела по собственной инициативе (ст. 34);
- исследование доказательств:
  - объяснение свидетеля (ст. 40);
  - заслушивание эксперта (ч. 1-5 ст. 41);
  - осмотр на месте (ст. 41 ч. 6);
- взаимодействие (взаимопомощь) административных органов (ст. 14 и 15).

#### **5. Вынесение административного акта**

1) срок осуществления административной процедуры:

- срок - 30 дней (ч. 1 ст. 42);
  - продление срока (ч. 1 ст. 43);
- 2) виды административного акта:
- удовлетворение (п. 1 ч. 1 ст. 49) - определенный или неопределенный срок действия (ч. 1 ст. 54);
  - оставление без удовлетворения (п. 2 ч. 1 ст. 49);
  - прекращение (ч. 1 ст. 46):
    - отказ от заявления (п. 1 ч. 1 ст. 46);
    - наличие вступившего в законную силу административного акта (п. 2 ч. 1 ст. 46);
  - форма:
    - обязательное содержание (ст. 50);
    - пределы обоснования (ст. 51);
- 3) вручение (ст. 52):
- способы (предл. 2 ч. 4 ст. 52; ч. 6 ст. 52);
  - сроки (предл. 1 ч. 4 ст. 52);
- 4) вступление в силу и срок действия (ст. 53 и 54).

## **6. Возобновление административной процедуры (ст. 47)**

- 1) основания (ст. 47 ч. 1);
- 2) срок (ст. 47 ч. 2).

## **7. Ничтожность административного акта (ст. 55)**

### **8. Отмена административного акта**

- 1) отмена незаконного административного акта, который является:
  - обременяющим (ч. 2 ст. 56);

- благоприятствующим (ч. 6 ст. 56);
- 2) отмена законного административного акта, который является:
- обременяющим (ч. 2 ст. 56);
  - благоприятствующим (ч. 3 ст. 56);
- 3) сроки (ст.58).

### **9. Обжалование (ст. 61 и 62)**

1) поступление административной жалобы (ч. 2 и 3 ст. 62);

2) сроки (ст. 63):

- 30 дней (ч. 1 ст. 63);
- восстановление срока обжалования (ч. 2 ст. 63);

3) форма и содержание административной жалобы (ст. 64).

Если нет, то срок для устранения недостатков и оставление административной жалобы без движения (предл. 3 ч. 2 ст. 65); в случае неустранения недостатков - отказ в удовлетворении (предл. 3 ч. 2 ст. 65);

4) правовые последствия подачи административной жалобы: приостановление действия обжалуемого административного акта (ст. 66);

5) всестороннее рассмотрение административной жалобы (ст. 67);

6) решение по административной жалобе:

- содержание решения (ст. 68 ч. 2);
- варианты решений:
  - административный орган, вынесший административный акт:
    - удовлетворение административной жалобы (ч. 1 п. 1 ст. 69);
    - оставление без удовлетворения (п. 2 ч. 1 ст. 69);

- вышестоящий административный орган:
  - удовлетворение (п.1 ч.2 ст.69);
  - оставление без удовлетворения (ст. 69 ч. 2 п. 2, предл. 3 ч. 2 ст. 65).

## **10. Исполнение**

1) предмет исполнения:

- обязательность административного акта и решения по административной жалобе (ч. 1 ст. 70);
- акты или решения, которые исполняются незамедлительно (ч. 3 ст. 70);

2) орган исполнительного производства: административный орган, вынесший административный акт или решение (ст. 71);

3) срок исполнения (ст. 73);

4) предупреждение о применении мер принуждения (ст. 81);

5) назначение меры принуждения (ст. 82);

6) обязанность исполнения (ст. 75);

7) виды исполнения:

- выполнение действия третьим лицом за счет адресата (п. 1 ч. 1 ст. 76 и ст. 78);
- денежное принуждение (п. 2 ч. 1 ст. 76, ст. 79);
- непосредственное принуждение (п. 3 ч. 1 ст. 76 и ст. 80);

8) исполнение денежных требований (ст. 84 и далее).

## **11. Административные расходы (ст. 88 и далее)**

Формат 60x84 1/16. Объем 28,0 п. л.  
Офсетная бумага. Печать офсетная.  
Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии ОсОО «Тех.Плюс»  
Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Кулатова, 8/1  
E-mail: p.techplus@gmail.com