

## **Методические рекомендации по Административному процедурно-процессуальному кодексу**

### **1. Введение**

Административный процедурно-процессуальный кодекс (далее - АППК) направлен на регулирование публично-правовых отношений, возникающих между административным органом (должностным лицом) и гражданами или юридическими лицами в ходе реализации установленных законом публичных функций этого административного органа.

Регулирование данных отношений устанавливается внешними административными процедурами, а также административным судебным процессом (если имеется публично-правовой спор между государством и человеком или организацией).

При этом АППК также **содержит раздел о внутренних административных процедурах, который регулирует исключительно внутреннюю деятельность** государственных органов. Данный раздел состоит из норм, которые содержались в Законе «Об административных процедурах» от 27 ноября 2000 года.

В этой связи **следует обратить внимание на внешние административные процедуры, которые устанавливает ряд новых требований** в деятельности государственного управления.

При этом предусматривается перечень отношений, на которые положения АППК не распространяются. Перечень данных отношений приведен в части четвертой статьи 3 АППК.

Также **следует обратить внимание на то, что** особенности осуществления некоторых административных процедур устанавливаются законами Республики Казахстан.

**АППК регулирует в части, не урегулированной законами Республики Казахстан.** То есть, если осуществление административных процедур не урегулировано отраслевым (специальным) законодательством, то административные органы обязаны соблюдать требования АППК.

*К примеру, если в Земельном кодексе указан свой срок рассмотрения заявлений по получению земельных участков, то необходимо руководствоваться сроками Земельного кодекса.*

### **2. Административный орган**

Под административным органом понимается не только государственный орган, **но и иные субъекты, наделенные полномочиями в области государственного управления (публичные функции).**

Главный критерий у всех субъектов – это полномочие на принятие административного акта.

*Например, если гражданин хочет реализовать свое право заниматься нотариальной деятельностью, он должен получить лицензию. **В данном случае лицензия это административный акт, выдаваемый Минюстом (административный орган).***

*Вместе с тем помимо лицензии чтобы заниматься нотариальной деятельностью гражданин должен также быть членом Республиканской нотариальной палаты (РНП). **В данном случае решение о принятии в членство данной организации это административный акт и в данном случае РНП будет являться административным органом.***

### **3. Административная процедура**

Административная процедура это все действия, связанные с принятием административного акта или совершения административного действия.

В отличие от административного действия к административному акту АПК устанавливает особые требования.

Так, согласно АПК **под административным актом следует понимать решения административных органов, подпадающие под следующие критерии (в совокупности):**

- принимаются в сфере публично-правовых отношений;
- реализуют установленные законами права и обязанности конкретного лица или определенного круга лиц (*т.е. влекут какие-либо правовые последствия для адресата решения*);
- принимается административным органом или должностным лицом.

При этом в рамках АПК административный акт может быть принят:

- не только в письменной форме
- но и в иной форме (*устной речью, подачей жеста или сигнала и др.*).

Так, главным условием признания акта административным (*независимо от его формы*), является возникновение правовых последствий для лица, в отношении которого принят административный акт.

Решения, принимаемые административными органами, **подразделяются на благоприятный административный акт и обременительный (неблагоприятный) административный акт.**

**Под обременяющим административным актом понимается акт, отказывающий в реализации,** ограничивающий, прекращающий право участника административной процедуры или возлагающий на него обязанность, а также иным образом ухудшающий его положение.

**До принятия административным органом обременяющего (неблагоприятного) административного акта заслушивание**

заявителя (*адресат административного акта*), в соответствии с требованиями АПК, **является обязательным.**

**В свою очередь, благоприятным является акт, реализующий право участника административной процедуры** или прекращающий возложенную на него обязанность, а также иным образом улучшающий его положение. В этом случае нет необходимости соблюдать предъявляемые АПК требования по обязательному обоснованию принимаемого акта, заслушивания заявителя (*адресата административного акта*).

Кроме того, такое разграничение необходимо для реализации принципа охраны права на доверие.

В частности, **благоприятный административный акт не всегда может быть отменен**, а лишь в случаях, предусмотренных в части шестой статьи 84.

### **3.1. Основные стадии административных процедур (в т.ч. обжалование административных актов или действий)**

Административная процедура может быть начата на основании обращения заявителя (*по заявлению или жалобе*) либо по инициативе самого административного органа.

Если поступили сообщение, предложение, отклик или запрос, то такие формы обращения граждан рассматриваются в упрощенном порядке, т.е. с особенностями, установленными главой 12 АПК.

К данным особенностям относятся:

- сообщение, предложение, отклик или запрос рассматриваются только государственными органами и юридическими лицами со стопроцентным участием государства;
- при рассмотрении сообщения, предложения, отклика или запроса заслушивание не проводится;
- по итогам рассмотрения сообщения, предложения, отклика или запроса не выносится административный акт, а лишь дается письменный ответ по сути обращения.

**Заявление, сообщение, предложение, отклик или запрос принимаются и рассматриваются на соответствие требованиям статьи 63 АПК, а жалобы на соответствие статье 93 АПК.**

При допущении формальных ошибок в обращении предусматривается обязанность административного органа в оказании содействия по их устранению.

**Закрепляется обязанность административного органа предоставить право лицу быть заслушанным перед принятием неблагоприятного административного акта (к примеру, отказ в оказании государственной услуги).**

**Общий срок административной процедуры составляет пятнадцать рабочих дней**, если иное не предусмотрено законами

Республики Казахстан.

Административный орган обязан **довести** административный акт **до сведения** участников административной процедуры и *(или)* **представителей**, поскольку акт вводится в действие с момента доведения до сведения участника административной процедуры в порядке.

Административный акт, действие административного органа *(несвязанное с вынесением административного акта)* или отказ от его принятия **могут быть обжалованы заявителем в вышестоящем административном органе**.

Жалоба на административный акт *(административное действие)* административного органа, не имеющего вышестоящего органа, **может быть подана сразу в суд**.

Глава 13 АППК детально регламентирует процедуру рассмотрения жалоб, устанавливая дополнительные требования для административных органов, помимо общих требований административной процедуры *(заслушивание всех заинтересованных лиц, исследование всех обстоятельств дела, разъяснение обоснований в ответе в случае неудовлетворения жалобы)*.

В данном контексте введение обязательности процедуры обжалования в вышестоящем органе перед обращением в суд является **действенной мерой по улучшению ведомственного контроля**.

**Подача лицом жалобы на административный акт приостанавливает исполнение административного акта до принятия соответствующего решения**, за исключением случаев, установленных статьей 96 АППК.

**Жалоба подается в административный орган, должностному лицу, чьи административный акт, административное действие *(бездействие)* обжалуются.**

Административный орган, должностное лицо, чьи административный акт, административное действие *(бездействие)* обжалуются, **не позднее трех рабочих дней со дня поступления жалобы направляют ее и административное дело в орган, рассматривающий жалобу**.

При этом административный орган, должностное лицо, чьи административный акт, административное действие *(бездействие)* обжалуются, вправе не направлять жалобу в орган, рассматривающий жалобу, **если он в течение трех рабочих дней примет благоприятный административный акт**, совершит административное действие, полностью удовлетворяющие требования, указанные в жалобе.

Если иное не предусмотрено законом, обращение в суд допускается после обжалования в досудебном порядке, т.е. в вышестоящем органе *(орган, рассматривающий жалобы)*. При этом вышестоящим органом можно также понимать иной административный орган, должностное

лицо, уполномоченные в соответствии с законами Республики Казахстан рассматривать жалобы (к примеру Агентство по делам государственной службы уполномочено рассматривать жалобы государственных служащих о нарушении их прав).

В случае отсутствия вышестоящего административного органа, должностного лица административный акт, административное действие (*бездействие*) могут быть обжалованы в суде, о чем извещается участник административной процедуры административным органом, чей административный акт, административное действие (*бездействие*) обжалуются, при принятии решения по административному делу.

Рассмотрев жалобу, орган, рассматривающий жалобу, выносит одно из следующих решений:

- об отмене административного акта;
- об отмене административного акта и принятии нового административного акта;
- о совершении административного действия;
- об оставлении жалобы без удовлетворения;
- о направлении административного дела в административный орган, должностному лицу, чьи административный акт, административное действие (*бездействие*) обжалуются, для осуществления административной процедуры с указанием допущенных нарушений и предложениями по их устранению;
- об оставлении жалобы без рассмотрения.

В случае неудовлетворения жалобы лицо вправе обжаловать административный акт, действие (*бездействие*) административного органа в административном суде.

**Срок рассмотрения жалобы составляет 20 рабочих дней.**

#### **4. Новые принципы в сфере административных процедур**

##### **4.1. Принцип охраны права на доверие (статья 13 АППК)**

Данный принцип является «гарантией» административного органа в том, что принятый административный акт является законным и последовательным. Ошибка, допущенная административным органом, не может быть обращена во вред лицу.

*Например, если благоприятный административный акт в отношении определенного лица (или круга лиц) принят незаконно, при условии, что в этом нет вины адресата акта и данный акт не нарушает права и интересы иных лиц, такой административный акт не будет подлежать отмене, за исключением случаев, исключающих применение данного принципа (установлен в части 6 статьи 84 АППК).*

##### **4.2. Принцип соразмерности (статья 10 АППК)**

Данный принцип применяется только при реализации административного усмотрения (*дискреционного полномочия*).

Меры, предусматривающие какое-либо ограничение прав и свобод физических либо юридических лиц, должны быть направлены на установленные Конституцией и законами цели **и должны быть соразмерны, то есть являться подходящими, необходимыми и пропорциональными для достижения их цели с учетом своего содержания, места, времени и охватываемого круга лиц.**

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

*К примеру, при вынесении дисциплинарного взыскания государственному служащему, административный орган должен учитывать цели наказания, необходимость выбора дисциплинарного взыскания с учетом выявленного нарушения, а также последствия применения определенного вида дисциплинарного взыскания, предусмотренного законом.*

#### **4.3. Принцип запрета на злоупотребление формальными требованиями (статья 14 АПК).**

Данный принцип означает, что административному органу запрещается возлагать на лиц обязанности или отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения дополнительных формальных требований, в том числе внутриорганизационных правил, не предусмотренных нормативными правовыми актами.

Административные органы должны исключить в своих внутренних правовых актах требования в отношении заявителей либо предусмотреть их в НПА, если они являются существенными.

*Так, например, если в законе или в ином нормативном правовом акте имеется перечень документов, необходимых для получения государственной услуги, а административным органом выдвигается дополнительное требование к заявителю предъявить справку с места работы, то в таком случае, требование административного органа не правомерно.*

#### **4.4. Презумпция достоверности (статья 15 АПК)**

При осуществлении административной процедуры предоставленные участниками административной процедуры материалы, объекты, документы и сведения (*далее – документы и иные сведения*) считаются достоверными до тех пор, пока административный орган, должностное лицо не установят иное.

При наличии обоснованных сомнений в подлинности в предоставленных участниками административной процедуры

документах и иных сведениях административный орган, должностное лицо обязаны самостоятельно и за свой счет проверять их подлинность.

*К примеру, если в трудовой книжке гражданина, по мнению административного органа, дата периода трудового стажа является не достоверной, то данный факт должен будет доказать сам административный орган (например, путем направления соответствующих запросов в уполномоченные органы).*

#### **4.5. Принцип приоритета прав (статья 12 АППК)**

Все сомнения, противоречия и неясности законодательства Республики Казахстан об административных процедурах толкуются в пользу участника административной процедуры.

#### **4.6. Пределы осуществления административного усмотрения (статья 11 АППК)**

Административное усмотрение это полномочие административного органа, должностного лица принимать в установленных законодательством Республики Казахстан целях и пределах одно из возможных решений на основании оценки их законности.

Административный орган, должностное лицо обязаны осуществлять административное усмотрение в пределах, установленных законами Республики Казахстан.

Принятие административных актов и совершение административных действий при осуществлении административного усмотрения должны соответствовать цели данного полномочия.

Кроме того, реализация административного усмотрения должна соответствовать принципу соразмерности.

Нарушение вышеперечисленных принципов в зависимости от его характера и существенности влечет признание административного акта или судебного решения незаконным.

Таким образом, принципы должны служить критериями для действенного и полноценного контроля вышестоящим органом или судом за решениями административных органов.

### **5. Административное судопроизводство**

Споры между административными органами и гражданами, вытекающие из решений принятых в рамках АППК, рассматриваются в административных судах. Сейчас в областных центрах действует 21 административный суд.

Ранее действующие административные суды, рассматривающие дела по Кодексу об административных правонарушениях, переименованы (их новое название «Специализированные районные и приравненные к ним суды по административным правонарушениям»).

Административные споры **в апелляционном порядке**

**рассматриваются областными и приравненными к ним судами. В кассационном порядке пересмотр дел осуществляется специализированной судебной коллегией Верховного Суда.**

### **5.1. Дела подсудные административным судам**

В порядке административного судопроизводства будут разрешаться споры, вытекающие из публично-правовых отношений.

### **5.2. Активная роль суда**

Суд, не ограничиваясь объяснениями, заявлениями, ходатайствами участников административного процесса, представленными ими доводами, доказательствами и иными материалами административного дела, всесторонне, полно и объективно исследует все фактические обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела.

Суд вправе высказать свое предварительное правовое мнение по правовым обоснованиям, относящимся к фактическим и (или) юридическим сторонам административного дела.

Суд по собственной инициативе или мотивированному ходатайству участников административного процесса собирает дополнительные материалы и доказательства, а также выполняет иные действия, направленные на решение задач административного судопроизводства.

Активная роль суда, которая будет включать в себя:

- истребование доказательств по собственной инициативе, если представленных сторонами доказательств недостаточно;
- принятие мер к примирению сторон.

Принцип активной роли суда является важнейшим принципом административного судопроизводства.

**Важным отличием административного процесса от гражданского, является то, что в гражданском процессе - сбор и представление доказательств осуществляется сторонами** и суд ограничивается рассмотрением представленных доказательств.

Административный суд инициирует сбор доказательств, обладая возможностью затребовать все необходимые для правильного разрешения дела документы.

Судом оказывается содействие устранению допущенных в исках формальных ошибок, разъясняются и уточняются гражданам неясные исковые требования.

### **5.3. Разумный срок административного судопроизводства**

**Устанавливаются разумные сроки судопроизводства**, которые определяются судом самостоятельно с учетом правовой и фактической сложности административного дела, достаточности и



эффективности действий суда (*представление доказательств, принятие мер обеспечения, назначение экспертизы и т.п.*), осуществляемых в целях оперативного рассмотрения административного дела.

На этой стадии должны быть приняты исчерпывающие меры, которые позволят суду оперативно рассмотреть административное дело и принять решение, разрешающее спор по существу.

**При этом АПК для судов первой и апелляционной инстанций устанавливаются конкретные сроки рассмотрения дел.**

Административное дело рассматривается и разрешается в разумные сроки, но не более трех месяцев со дня предъявления иска. По делам особой сложности этот срок может быть продлен мотивированным определением суда на разумный срок, **но не более чем на три месяца.**

**Срок рассмотрения дела в кассационной инстанции составляет до 6 месяцев.**

#### **5.4. Бремя доказывания**

**Бремя доказывания возлагается на административный орган, принявший административный акт.**

#### **5.5. Виды административных исков**

АПК устанавливаются виды исков, которые в зависимости от предъявляемых требований разделяются на иски:

- 1) об оспаривании административного акта;
- 2) о принуждении;
- 3) иск о совершении действия;
- 4) о признании.

От выбора конкретного вида иска зависят предпосылки допустимости иска и при определенных условиях также и объем проверки.

**В зависимости от видов исков в АПК предусматриваются соответствующие виды решений и особенности принятия каждого.**

**Все иски подаются в суд в месячный срок**, кроме иска о признании, который предъявляется в течение пяти лет с момента возникновения соответствующего правоотношения.

#### **5.6. Меры процессуального принуждения**

Вводятся меры процессуального принуждения: замечание, удаление из зала судебного заседания, денежное взыскание и случаи их применения.

При этом устанавливается непосредственный **судебный контроль** за исполнением решений суда.

Судья сможет самостоятельно наложить денежное взыскание в том же процессе, где рассматривается дело. Такая мера будет налагаться за

невыполнение требований суда, неисполнение решения суда.  
Размер денежного взыскания будет составлять от 10 до 100 МРП.  
Денежное взыскание может накладываться неоднократно.

*К примеру, Азербайджан – от 50 до 100 манат, Армения – до 100 000 драмов, Германия – до 10 000 евро, Грузия – 200 лари, Кыргызстан – от 5 до 70 МРП, Латвия - до 300 евро, Эстония – до 32 000 евро.*

Предлагаемая мера в виде денежного взыскания будет способствовать в частности стимулированию исполнения судебного акта, окажет значительное влияние на дисциплинированное поведение участников процесса.

### **5.7. Примирительные процедуры**

АПК содержит положения, предусматривающие примирение сторон в административном судопроизводстве.

В настоящее время примирительные процедуры в гражданском процессе возможны между сторонами по любым спорам.

В административном судопроизводстве, где стороной является административный орган примирение возможно не во всех случаях, поскольку административный орган может действовать только в рамках своих полномочий, установленных законом.

В этой связи разработчикам видится возможность примирения в том случае, если законодательством предоставлено усмотрение административного органа.

Таким образом, АПК устанавливает, что стороны могут полностью или частично урегулировать спор на основе взаимных уступок, заключив соглашения о примирении, медиации, об урегулировании спора в порядке партисипативной процедуры.

При этом ходатайство об урегулировании спора путем заключения соглашения о примирении может быть заявлено по любому делу, за исключением дел, о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме, об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя.

### **5.8. Участие прокурора**

**Сокращено участие прокурора в административном судопроизводстве.** Прокурор будет участвовать по отдельным категориям дел (*налоговые, таможенные, экологические, бюджетные споры*).

### **5.9. Иски о возмещении ущерба**

Гражданские иски о возмещении ущерба, причиненного административным актом или действием административного органа, будут рассматриваться также административным судом в рамках основного разбирательства по оспариванию административного акта или действий административного органа.

#### **5.10. Срок апелляционного обжалования**

**Устанавливаются двухмесячный срок для апелляционного, так и месячный для кассационного обжалования,** что в целом положительно повлияет на сроки восстановления нарушенных прав.