

***Учебное пособие
комплексной программы обучения (КПО)
по повышению квалификации судей судов
1-й инстанции (административные дела)
Кыргызской Республики***

***«Досудебный порядок рассмотрения
административной жалобы как условие
допустимости административного иска (на
практических примерах)»***

г. Бишкек, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

1. Пояснительная записка	3-4
2. Рекомендуемая литература и источники	5
3. Досудебный порядок рассмотрения административной жалобы, как условие допустимости административного иска.....	6-15

1. Пояснительная записка

1) Краткое описание учебного пособия

Предмет учебного пособия.

Современное административное право Кыргызской Республики стремится обеспечить эффективную и справедливую защиту прав и законных интересов граждан и организаций в их отношениях с государственными (административными) органами. Одним из ключевых механизмов достижения этой цели является институт досудебного обжалования административных актов, действия (бездействия) таких органов, позволяющий устранить нарушения прав до вмешательства суда.

Досудебный порядок представляет собой установленную законом процедуру подачи и рассмотрения административной жалобы в уполномоченном административном органе до обращения в суд. Настоящее пособие направлено на формирование у судей четкого понимания роли и значения досудебного порядка в контексте допустимости административного иска.

2) Цели учебного пособия:

Разъяснение института досудебного порядка обжалования административных актов, как одного из обязательных оснований допустимости возбуждения административного судопроизводства.

Обеспечить судей практическими инструментами и навыками анализа соблюдения досудебного порядка на основе реальных примеров из судебной практики.

Сформировать у судей единый подход к оценке соблюдения досудебного порядка, что позволит повысить качество и обоснованность судебных решений.

Способствовать снижению количества необоснованных административных исков путем повышения осведомленности о значении досудебного порядка.

3) Задачи учебного пособия:

Рассмотреть нормативно-правовое регулирование досудебного порядка рассмотрения административных жалоб.

Объяснить правовую природу досудебного порядка как обязательного условия для обращения в суд.

Проанализировать примеры из судебной практики, где соблюдение или несоблюдение досудебного порядка повлияло на исход дела.

2. Рекомендуемая литература и источники

№	Наименование литературы и источника	Печатный, электронный ресурс
1.	Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года	cbd.minjust.gov.kg
2.	Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года № 13	cbd.minjust.gov.kg
3.	Закон КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года №210	cbd.minjust.gov.kg
4.	Закон КР «О праве на доступ к информации» от 29 декабря 2023 года № 217	cbd.minjust.gov.kg
5.	Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от №	cbd.minjust.gov.kg
6.	Петер Леманн. Общее административное право. – Мюнхен, 2000. – 289 с.	
7.	Комментарий к Закону Кыргызской Республики “Об основах административной деятельности и административных процедурах” Москва, Инфотропик Медиа, 2014 – 480 с.	
8.	Йорг Пуделька. Административное право Германии Том 2. Административно-процессуальное право Берлин, Инфотропик Медиа, 2023 – 352 с.	
9.	Ежегодник публичного права 2023 Допустимость и обоснованность административных исков. Берлин, Инфотропик Медиа, 2023 – 388 с.	

3. Досудебный порядок рассмотрения административной жалобы как условие допустимости административного иска

I. Введение

Подача административной жалобы на принятые административными органами административные акты, а также возможность досудебного обжалования действий (бездействия) административных органов— это способ защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, при котором решение по административному спору принимается в досудебном порядке самим административным органом, принявшим административный акт или его вышестоящим органом. Этот институт направлен, в первую очередь, на оперативное устранение нарушений, допущенных при принятии административных актов, установление возможности разрешения спора до суда и без его участия.

С одной стороны, административный орган имеет возможность еще раз перепроверить свое решение, прежде чем оно станет предметом судебного разбирательства в административном суде.

С другой стороны, досудебная процедура обжалования решений административных органов ведет к уменьшению нагрузки на суды, поскольку, например, незначительные ошибки и недочеты, допущенные при принятии административного акта, могут быть устранены в порядке дополнительной ведомственной досудебной проверки. Вместе с этим, административный орган, рассматривающий жалобу гражданина на административный акт, может принять новое решение, которое может быть принято и не в защиту прав и интересов лица, но его должное обоснование, например, возможно приведет к осознанию и пониманию гражданином принятого решения.

В конце концов административное обжалование административных актов предоставляет лицу дополнительную проверочную инстанцию, которой выступает сам административный орган или, как правило, вышестоящий орган. Кроме этого следует иметь в виду, что только в процедуре досудебного обжалования административного акта, последний может быть проверен на предмет целесообразности его принятия, что невозможно в судебном разбирательстве, т.к. принцип разделения властей не позволяет судам вмешиваться в основополагающие сферы исполнительной власти.

Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (далее – ЗАП) устанавливает обязательность досудебного обжалования административных актов и регулирует его порядок.

ЗАП устанавливает обязательность досудебной процедуры именно административных актов, как это установлено частью 2 статьи 62¹, путем подачи жалобы в административный орган, принявший акт или в вышестоящий административный орган.

Например, решение квалификационной комиссии при Министерстве юстиции Кыргызской Республики об отказе в доступе к квалификационному экзамену на получение адвокатской лицензии может быть обжаловано путем подачи жалобы в саму комиссию или в Министерство юстиции Кыргызской Республики.

При обжаловании действия (бездействия) административного органа административная жалоба подается только в вышестоящий административный орган. В том случае, когда у административного органа нет вышестоящего органа, то действие (бездействие) административного органа оспаривается в судебном порядке².

Например, айыл окмоту бездействует рассматривая заявления жителя соответствующего айыльного аймака о выделении земельного участка под индивидуальное жилищное строительство. В этом случае такое бездействие айыл окмоту может быть обжаловано (оспорено) только в судебном порядке, т.к. у айыл окмоту нет вышестоящего административного органа.

¹ Извлечение из ЗАП:

“Статья 62. Порядок обжалования

...

2. Жалоба на административный акт в административном порядке может быть подана в административный орган, принявший обжалуемый административный акт, или в вышестоящий административный орган.

...”

² Извлечение из ЗАП:

“Статья 62. Порядок обжалования

...

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.

...”

II. Правовая основа досудебного обжалования

Нормативно-правовая основа досудебного порядка обжалования акта, действия (бездействия) административного органа установлена ЗАП, который определяет механизм подачи административной жалобы, сроки ее рассмотрения и требования к содержанию. В частности, статьи 61–64 предусматривают право на обжалование административного акта, действия или бездействия органа. ЗАП устанавливает, что в большинстве случаев жалоба является обязательной предварительной стадией.

Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики³ дополняет этот механизм, устанавливая последствия несоблюдения досудебного порядка.

Так пункт 3 части 1 статьи 113 АПК указывает, что административное исковое заявление не подлежит принятию, если не соблюден обязательный досудебный порядок разрешения спора и возможность досудебного порядка обжалования уже утрачена.

Например, истец подает административный иск на административный акт без соблюдения обязательного порядка досудебного обжалования и после истечения срока, установленного законом, на подачу административной жалобы..

Пункт 1 части 1 статьи 114 АПК позволяет также возвратить исковое заявление в связи с несоблюдением обязательного досудебного порядка разрешения спора, но только в том случае если возможность досудебного обжалования еще не утрачена.

Например, истец подал иск без подачи административной жалобы, но срок для ее подачи еще не истек.

³ Далее- АПК КР

III. Досудебный порядок обжалования как обязательное условие допустимости административного иска

Как уже было указано выше, по общему правилу, досудебная процедура обжалования является обязательной и ее несоблюдение свидетельствует о недопустимости подачи административного иска.

Однако и законодательство об административных процедурах и АПК КР устанавливают ряд исключений из этого общего правила.

Во-первых, ЗАП в статье 62 установил три исключения, которые не требуют прохождения обязательной процедуры досудебного обжалования административного акта, действия или бездействия.

Так, первым исключением, не требующим соблюдения обязательного досудебного порядка обжалования является случай, указанный в статье 44 ЗАП, в которой сказано, что *“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”*.

Другими словами, если административный орган не принимает административный акт, который требует принять заинтересованное лицо, то оно [заинтересованное лицо] вправе обжаловать такое бездействие административного органа либо в вышестоящий орган либо сразу в суд.

В том случае, если такое заинтересованное лицо подает иск сразу в административный суд, последний не должен отказывать в принятии иска по причине не соблюдения досудебного порядка, а принять его, поскольку *законом⁴* не устанавливается обязательность соблюдения досудебной процедуры обжалования и соответственно этот вопрос выходит за рамки выяснения обстоятельств, указанных в пункте 5 части 1 статьи 111 АПК КР⁵.

⁴ Т.е. статьей 44 ЗАП

⁵ Извлечение из АПК КР:

“Статья 112. Принятие иска к производству

1. Судья после получения иска выясняет:

...

5) соблюден ли установленный законом досудебный порядок разрешения спора;

Здесь также необходимо рассмотреть и иные случаи, установленные законами и не требующими соблюдения обязательной досудебной процедуры обжалования.

Например, Закон Кыргызской Республики “О праве на доступ к информации” от 29 декабря 2023 года № 217⁶ в статье 44 также установил возможность обжалования отказа в предоставлении информации сразу в судебном порядке⁷.

Во-вторых, ЗАП в части 3 статьи 57 также установил, что *“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”*.

Т.е. в том случае, когда отмена административного акта может повлечь за собой изъятие имущества, которое уже является собственностью заинтересованного лица, то отмена (признание недействительным) такого административного акта может быть осуществлена только в результате рассмотрения административного иска.

В таких случаях, административным судам необходимо очень внимательно подходить к вопросу об определении надлежащего истца, который может обратиться с таким административным иском.

Рассмотрим классический пример из судебной практики.

Например, речь идет об оспаривается постановление айыл окмоту о выделении земельного участка под индивидуальное жилищное строительство. В результате выдачи такого административного акта, заинтересованное лицо получило земельный участок и зарегистрировало право собственности в регистрирующих органах. Через какое-то время айыл окмоту выяснил, что земельный участок был выдан им в нарушение очередности.

Очевидно, что таким истцом не может выступать сам административный орган, который принял административный акт, поскольку АПК КР позволяет

...”

⁶ Далее – Закон о доступе к информации, по ссылке: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5355/edition/11754/ru>

⁷ Извлечение из Закон о доступе к информации:

“Статья 44. Обжалование отказа в предоставлении информации

Отказ в предоставлении информации, а также иные действия (бездействие) и решения обладателя информации, нарушающие требования настоящего Закона, могут быть обжалованы по выбору пользователя информации вышестоящему органу или должностному лицу, Акыйкатчы (Омбудсмену) Кыргызской Республики с учетом особенностей, предусмотренных главой 10 настоящего Закона либо в суд в порядке, установленном Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики.

”

административному органу выступать в качестве административного истца, только в том случае если он сам обращался в другой административный орган за какой-то административной процедурой⁸ в качестве заявителя.

Прокурор мог бы выступить в этом деле административным истцом, но только в том случае если бы он действовал защищая права, свободы и интересы неопределенного круга лиц (очевидно, что такой спор будет является индивидуальным и не затрагивающим интересы неопределенного круга лиц) либо в государственных или общественных интересах (что также требует доказывания, т.е. наличия конкретного (*необходимость изъятия земельного участка для строительства аэропорта, больницы, школы, детского сада и т.д.*), а не абстрактного государственного или общественного интереса).

В рассматриваемом случае, подходящим истцом для подачи административного иска будет лицо, которое стояло первым в очереди на получение земельного участка и, следовательно, такое лицо узнав о нарушении своего права вправе подать иск сразу в суд, без соблюдения досудебной процедуры обжалования административного акта, как это установлено частью 3 статьи 57 ЗАП.

Прокурор также мог бы подать административный иск в интересах такого заинтересованного лица, но только в том случае если такое лицо в силу уважительных причин не могло самостоятельно защищать свои права⁹.

В-третьих, ЗАП, в качестве третьего исключения, не требующего соблюдения досудебной процедуры обжалования, определил случай с обжалованием действия или бездействия административного органа.

⁸ Извлечение из АПК КР:

“Статья 27. Административный истец

...

2. Государственный орган или орган местного самоуправления является истцом только в том случае, если он воспользовался административной процедурой в качестве заявителя.

”

⁹ Извлечение из АПК КР:

“Статья 42. Прокурор

1. Административный иск в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подан прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. При этом лицо, в интересах которого подается иск, может быть привлечено в качестве истца.

...”

Так, в абзаце втором части 3 статьи 62 ЗАП определено, что *“при отсутствии вышестоящего административного органа или вышестоящего должностного лица действие и бездействие административного органа обжалуется в судебном порядке”*.

Например, мэрия города не рассмотрела в установленный законом срок заявление заинтересованного лица о выдаче земельного участка..

Такое бездействие мэрии города, признаваемой в данном случае административным органом, может быть оспорено путем подачи административного иска, поскольку у мэрии нет вышестоящего административного органа.

Что касается положения АПК, которые также указывают на допустимость административных исков и без соблюдения досудебной процедуры обжалования, то они связаны прежде всего с видами административных исков.

Напомним, что в соответствии с частью 2 статьи 109 АПК КР законодатель установил пять видов административных исков к которым относятся:

1) иск об оспаривании административного акта (акта) или действия, который содержит требование о признании недействительным административного акта (акта) или незаконным действия (бездействия) ответчика полностью либо в части;

2) иск о защите права, который содержит требование об обязанности ответчика не принимать административный акт, обременяющий истца, или не совершать иного действия административным органом;

3) иск об исполнении обязанности, который содержит требование об обязанности ответчика принять административный акт (акт) или совершить определенные действия;

4) иск о проверке законности нормативного правового акта, который содержит требование о признании недействительным подзаконного нормативного правового акта ответчика;

5) иск о проверке законности утратившего силу административного акта (акта), который содержит требование о признании незаконным утратившего силу административного акта (акта) ответчика.

Законодатель отдельно указал в АПК КР, какие виды исков являются допустимыми без соблюдения обязательной досудебной процедуры обжалования.

Так, часть 4 статьи 110 АПК КР¹⁰ говорит о том, что административные иски о проверке законности подзаконных нормативных правовых актов подаются непосредственно в суд.

Очевидно, что досудебная процедура здесь является неуместной в силу того, что:

- во-первых, ЗАП не распространяется на правоотношения в сфере издания нормативных правовых актов¹¹ (в том числе подзаконных, о проверке которых и подается иск о нормоконтроле) и, следовательно, обязательная досудебная процедура обжалования, установленная ЗАП не применяется в отношении подзаконных нормативных правовых актах;

- во-вторых, как уже было отмечено выше, пункт 5 части 1 статьи 112 АПК КР устанавливает в качестве одного из оснований для принятия иска необходимость соблюдения установленного законом досудебного порядка разрешения спора. Однако и Закон Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” от 20 июля 2009 года № 241¹² не устанавливает обязательную процедуру досудебного обжалования подзаконного НПА¹³ на предмет его соответствия закону.

¹⁰ Извлечение из АПК:

“Статья 110. Сроки на подачу административного иска

...

4. Иск о проверке законности подзаконного нормативного правового акта подается в суд в течение трех месяцев со дня, когда истцу стало известно о нарушении его прав, свобод и законных интересов.

”

¹¹ Извлечение из ЗАП:

“Статья 2. Сфера действия настоящего Закона

...

4. Действие настоящего Закона не распространяется на:

...

4) отношения, регулируемые законодательством о нормативных правовых актах;

...”

¹² Далее – Закон об НПА

¹³ Извлечение из Закона об НПА:

“Статья 7. Способы обеспечения законности нормативных правовых актов

Способами обеспечения законности нормативных правовых актов являются:

...

признание нормативного правового акта в установленном порядке недействительным;

...

Статья 10. Прекращение действия, отмена нормативного правового акта (структурного элемента)

Есть случаи в судебной практике, когда административные суды возвращают административные иски предъявляя чрезмерные требования к соблюдению досудебной процедуры обжалования.

Например, компания А, осуществляющая геолого-поисковые работы на основании ранее выданной лицензии, получает решение лицензионной комиссии по недропользованию об аннулировании этой лицензии.

Не соглашаясь с решением об аннулировании лицензии, Компания А подает административную жалобу в лицензионную комиссию с требованием об отмене решения. Лицензионная комиссия не рассматривает административную жалобу и не принимает по ней решения в срок, установленный ЗАП (т.е. бездействует).

После истечения срока отведенного ЗАП для принятия решения по административной жалобе Компания А подает административный иск с требованиями:

- 1) о признании недействительным решения об аннулировании лицензии; и
- 2) о признании незаконным бездействия лицензионной комиссии по рассмотрению административной жалобы.

К административному иску Компания А прилагает копию административной жалобы, в качестве доказательства соблюдения досудебной процедуры разрешения спора.

Административный суд, возвращает иск, указывая, что досудебная процедура обжалования не была соблюдена.

Другими словами, административный суд, а позднее и суд апелляционной инстанции, который согласился с возвращением иска, истолковали нормы ЗАП таким образом, что административный орган, в частности, во время досудебной процедуры обжалования *должен* принять решение по административной жалобе.

1. Нормативный правовой акт (структурный элемент) прекращает свое действие в случаях:

...

признания нормативного правового акта (структурного элемента) неконституционным или недействительным в установленном законом порядке;

...

2. Решение суда о признании нормативного правового акта или его структурного элемента неконституционным или недействительным подлежит официальному опубликованию и направляется в государственные органы в порядке, определяемом Кабинетом Министров.

Признание нормативного правового акта, его структурного элемента неконституционным или недействительным влечет отмену их действия либо приведение нормотворческим органом такого акта (структурного элемента) в соответствие с нормативным правовым актом, имеющим более высокую юридическую силу.

...

”

Установление судебной практики, когда суды будут возвращать иски для обязательного получения решения по административной жалобе, лишает всякого смысла досудебную процедуру обжалования административного акта.

Досудебная процедура обжалования административного акта, как совершенно правильно отметил суд апелляционной, является возможностью для административного органа осуществить самоконтроль (контроль для вышестоящего административного органа) над принятыми административными актами на предмет их соответствия закону.

И в том случае, когда административный орган, рассматривая административную жалобу на административный акт бездействует, то требовать от него в обязательном, досудебном, порядке принятия решения не имеет никакого смысла.

Это особенно важно потому, что для заинтересованного лица (Компании А) главной целью является отмена решения об аннулировании лицензии, а не получение второстепенного решения по административной жалобе на такой административный акт.

И в этом смысле:

- во-первых, установление судебной практики по обязательному судебному оспариванию бездействия административного органа по рассмотрению административной жалобе;

- а во-вторых, установление судебной практики по возврату иска в связи с отсутствием решения по административной жалобе;

повлечет за собой ненужную и нецелесообразную цепь досудебного, а также и судебного обжалования бездействия административного органа, тогда как заинтересованные лица во главу угла ставят отмену (признание незаконным) первоначального административного акта, в рассматриваемом случае решения лицензионной Комиссии об аннулировании лицензии Компании А.

Верховный суд Кыргызской Республики, рассмотрев кассационную жалобу Компании А отменил определения нижестоящих судов, признав доводы кассационной жалобы правильными и таким образом правильно пришел к выводу, что досудебная процедура была соблюдена и административный иск является допустимым.

В заключении следует отметить, что досудебный порядок обжалования — не формальность, а важный элемент правового механизма защиты прав. Он позволяет оперативно и без судебного вмешательства устранить нарушения, способствует укреплению административной законности. Для судей важно оценивать соблюдение досудебного порядка неформально, а с учетом его целей, законодательных требований и конкретных обстоятельств дела.