

***ПРИНЦИПЫ ЗАПРЕТА
ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ФОРМАЛЬНЫМИ
ТРЕБОВАНИЯМИ И ОГРАНИЧЕНИЯ
ДИСКРЕЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ:
ПОНЯТИЕ И ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ***

г. Бишкек, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

1. Пояснительная записка	3
2. Рекомендуемая литература и источники	5
3. Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями: понятие и проблемные вопросы.....	6 – 8
4. Принцип ограничения дискреционных полномочий: понятие и проблемные вопросы.....	9-13
Контрольные вопросы.....	14-15

1. Пояснительная записка

1) Краткое описание учебного пособия

Предмет учебного пособия.

Административная деятельность государства основана на принципах законности, разумности и справедливости. Однако на практике встречаются случаи злоупотребления формальными требованиями со стороны административных органов, а также проблемы, связанные с чрезмерной свободой усмотрения (дискреционными полномочиями). Эти явления могут приводить к бюрократическому произволу, нарушению прав граждан и юридических лиц, а также снижению эффективности государственного управления.

Настоящее пособие рассматривает ключевые теоретические аспекты и проблемные вопросы, связанные с злоупотреблением формальными требованиями и ограничением дискреции в административной деятельности. Оно предназначено для государственных служащих, судей, юристов и всех, кто участвует в правоприменительной практике.

2) Цели учебного пособия:

1. **Формирование системного понимания** ключевых принципов, регулирующих пределы дискреционных полномочий органов государственной власти и должностных лиц в административной деятельности.
2. **Развитие способности к правовому анализу** ситуаций, связанных с формальным подходом к правоприменению, выявлению злоупотреблений формальными требованиями и нарушений принципов добросовестности и соразмерности.
3. **Формирование практических навыков применения принципов** административного права для защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц в административных процедурах.
4. **Обеспечение теоретической и методологической базы** для повышения качества подготовки судей, государственных служащих и юристов, участвующих в административных делах.

3) Задачи учебного пособия:

1. **Описать и классифицировать** основные формы и проявления злоупотребления формальными требованиями в административной практике.

2. **Выработать критерии оценки допустимости дискреции**, соблюдения принципов справедливости, законности, соразмерности и обоснованности административных решений.
3. **Повысить уровень правовой культуры и правосознания** у представителей публичной власти и правозащитного сообщества.

4) Ожидаемые компетенции слушателей по завершении изучения пособия:

1. Знания:

- Понимание сущности и правовой природы формального подхода в административной деятельности.
- Знание принципов ограничения дискреции и правовых механизмов, регулирующих их реализацию.
- Знание законодательства в данной сфере.

2. Умения:

- Оценивать законность и обоснованность административных решений (актов) с точки зрения соблюдения принципов недопущения формализма.
- Выявлять признаки злоупотребления дискреционными полномочиями в конкретных административных действиях или актах.

3. Навыки:

- Использование механизмов административного и судебного контроля для оспаривания неправомерных актов публичной власти.
- Применение принципов добросовестности, разумности и пропорциональности при принятии решений в рамках административной деятельности.

4. Отношения (ценности):

- Осознание важности обеспечения баланса между эффективностью публичного управления и защитой прав человека.
- Приверженность верховенству права, презумпции законности и уважению к личности в административных процедурах.

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.	Петер Леманн. Общее административное право. – Мюнхен, 2000. – 289 с.	
5.	Ежегодник публичного права - 2014 “Административное право: сравнительно-правовые подходы” Москва, Инфотропик Медиа, 2014 – 480 с.	
6.	Ежегодник публичного права - 2017 “Усмотрение и оценочные понятия в административном праве” Москва, Инфотропик Медиа, 2017 – 480 с.	
7.	Ежегодник публичного права - 2018 “Принципы административных процедур и административного судопроизводства” Москва, Инфотропик Медиа, 2018 – 376 с.	
8.	Йорг Пуделька. Административное право Германии Том 1. Право административных процедур. Общее административное право Москва, Инфотропик Медиа, 2021 – 416 с.	

3. Принцип запрет злоупотребления формальными требованиями: понятие и проблемные вопросы

В условиях растущей сложности государственного регулирования и усложнения административных процедур, особенно важным становится соблюдение баланса между формальными требованиями закона и его сущностными целями. Одним из ключевых принципов административного права, направленных на достижение такого баланса, выступает **принцип запрета злоупотребления формальными требованиями**.

Данный принцип становится актуальным, когда строгое буквальное соблюдение предписаний закона используется органом власти или должностным лицом в ущерб правам и законным интересам граждан или юридических лиц, вопреки целям, для которых данные нормы были установлены. Это может проявляться как в чрезмерном формализме, так и в манипуляции процедурными нормами.

3.1. Понятие и сущность принципа

Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями (далее — Принцип) представляет собой юридическое ограничение, направленное против **формалистского правоприменения**, при котором:

- орган публичной власти опирается исключительно на букву закона, игнорируя его дух;
- нарушается соразмерность между целями регулирования и последствиями для прав субъекта;
- используются процедурные нормы не как инструмент справедливого регулирования, а как средство отказа в праве, создания искусственных препятствий или затягивания процедур.

Применение этого принципа тесно связан с другими правовыми категориями:

- **принцип добросовестности в административной деятельности;**
- **запрет злоупотребления правом;**
- **принцип пропорциональности и разумности.**

Формулировка, отражающая этот принцип, содержится в **национальном законодательстве**, в первую очередь в Законе Кыргызской Республики «**Об основах административной деятельности и административных процедурах**»¹.

3.2. Формы и проявления злоупотребления формальными требованиями

На практике злоупотребление формальными требованиями может выражаться в следующих формах:

А) Формальный отказ без оценки по существу

Органы отказывают в рассмотрении обращения или заявления только из-за **незначительных технических ошибок** или **формальных недостатков**, игнорируя, что по существу оно содержит достаточную информацию для правовой оценки.

Б) Придирчивость к форме, а не к содержанию

Требование предоставить документы, не имеющие юридического значения для разрешения вопроса, или отказ в принятии документов по формальным основаниям, даже если все необходимые сведения представлены.

В) Использование процедурных сроков для отказа в защите права

Когда уполномоченный орган намеренно затягивает рассмотрение до истечения сроков либо отказывает, ссылаясь на пропущенный срок, ответственность за который фактически лежит на самом органе.

Г) Отказ в защите из-за процедурных погрешностей гражданина

Пример: подача жалобы в ненадлежащую инстанцию при очевидной добросовестности заявителя — и последующий отказ без переадресации или разъяснения.

3.3. Причины и предпосылки злоупотребления формализмом

- Недостаток правосознания и профессиональной этики у должностных лиц;
- Желание уклониться от принятия обоснованного решения по существу;
- Наличие чрезмерно усложнённых процедур, допускающих многозначное толкование;

¹ Далее – ЗАП, извлечение из него:

“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.

”

- **Отсутствие четких критериев для оценки соразмерности и разумности административных решений;**
- **Недостаточное развитие культуры судебного контроля за административной дискрецией.**

3.4. Проблемные вопросы применения принципа

А) Отсутствие процессуальных последствий для органа, допустившего формализм

На практике ответственность за злоупотребление формализмом несут заявители, а не органы, действовавшие недобросовестно или нерационально.

Б) Проблемы доказывания недобросовестности

Выявление того, что формальное основание использовано **в обход цели закона**, часто требует **доказательств субъективного характера** (намерения, мотивы), что затрудняет применение принципа в судебной практике.

3.5. Предложения по совершенствованию правоприменения

1. **Введение механизмов процессуальной ответственности за злоупотребление формализмом.**
2. **Повышение уровня подготовки государственных служащих и судей, с акцентом на ценностные принципы, а не только на формальные процедуры.**
3. **Разработка методических рекомендаций и алгоритмов оценки дискреции и разумности в административных решениях.**
4. **Усиление роли суда как арбитра соразмерности, с предоставлением ему права пересматривать формальные решения органов власти при очевидной несоразмерности последствий.**

Принцип запрета злоупотребления формальными требованиями — это не только правовая, но и этическая категория. Он охраняет суть права от подмены буквой, препятствует произволу, формализму и способствует реализации задач **справедливого, добросовестного и эффективного публичного управления.**

Внедрение этого принципа в повседневную административную практику требует не только правовых механизмов, но и общей **трансформации административной культуры**, основанной на уважении к личности, справедливости и верховенстве права.

4. Ограничение дискреционных полномочий: понятие и проблемные вопросы

Понятие усмотрения или дискреционного полномочия является одним из основных понятий административного права.

Понятие дискреционного полномочия закреплено в пункте 8 статьи 4 ЗАП².

Дискреционные полномочия — это полномочия, предоставляющие административному органу право **выбора** между несколькими правомерными вариантами действий (в том числе право принять или не принять решение), при условии соблюдения рамок закона, целей регулирования и базовых принципов административного права.

Примеры:

- Предоставление или отказ в государственной субсидии;
- Назначение дисциплинарного взыскания;
- Продление лицензии, разрешения и т. п.

Дискреция противопоставляется **связанной компетенции**, при которой у органа нет свободы выбора, и он обязан действовать строго определённым образом при наличии определённых условий.

Наделение органа правом принимать решение по усмотрению не означает возможность для органа принимать любое решение. Именно поэтому административное право говорит о необходимости ограничения такого усмотрения органа или, другими словами, ограничения дискреционного полномочия.

Если административный орган не осознает, что у него есть дискреция при принятии решения, то в этом случае имеет место ошибочное неприменение усмотрения, которая

² Извлечение из ЗАП:

“Статья 4. Основные понятия

Используемые в настоящем Законе понятия имеют следующие значения:

...

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;

...”

свидетельствует о незаконности административного акта и может повлечь его отмену в процессе досудебного (административного) обжалования или судебного оспаривания.

Если же административный орган понимает, что у него есть возможность принять решение по усмотрению, но все равно принимает его не в соответствии с предоставленной для его [решения] принятия целью, принимает во внимание обстоятельства, не имеющие отношение к делу или, неправильно оценивает приоритетность обстоятельств друг к другу, то имеет место неправильное применение усмотрения. Такая ошибка делает административный акт незаконным и может привести к его отмене.

Административный акт также является незаконным, если административный орган выходит за рамки предоставленных законом полномочий. Это всегда имеет место в тех случаях, когда административный орган применяет полномочие, которое не содержится в перечне полномочий, из которого орган может выбрать.

Если в решении административного органа нет ни одной из вышеперечисленных ошибок в применении дискреционного полномочия, то возможно, что принятое решение является не самой целесообразной. Такое решение не будет являться незаконным, но будет признаваться нецелесообразным и, в таком случае, нецелесообразность решения может быть исправлена только в рамках процедуры досудебного (ведомственного) обжалования, а не в рамках искового судопроизводства (административного).

Принцип ограничения дискреции направлен на то, чтобы административные органы:

- не использовали предоставленную им свободу усмотрения **произвольно**;
- принимали решения, **соразмерные** поставленным целям;
- действовали **в рамках правовых критериев**, вытекающих из закона, судебной практики и правовых принципов.

Цель принципа — **предотвратить произвол, обеспечить предсказуемость правоприменения, равенство перед законом, а также эффективную защиту прав граждан.**

4.1. Источники принципа ограничения дискреции

Национальное законодательство

- **Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах»** (например, ст. 7, 8, 9, 12): устанавливает критерии добросовестности, пропорциональности, обоснованности и мотивированности решений.
- **Административно-процессуальный кодекс КР**: предоставляет суду право проверять не только формальную законность, но и **обоснованность** административных актов.

4.2. Инструменты ограничения дискреции

Принцип реализуется через следующие **юридические механизмы**.

А) Принцип пропорциональности

Любое дискреционное решение должно быть **необходимым, адекватным и соразмерным** преследуемой цели.

Б) Принцип обоснованности и мотивированности решений

Орган обязан **раскрыть мотивы**, лежащие в основе выбора варианта решения, особенно если затрагиваются права граждан.

В) Принцип правовой определённости и равенства

Одинаковые случаи должны разрешаться **одинаковым образом**; недопустим произвол или предпочтение без объективных оснований.

Г) Судебный контроль

Суды вправе проверять:

- нарушены ли пределы усмотрения;
- являются ли выводы обоснованными;
- соблюдена ли процедура.

4.3. Проблемные вопросы правоприменения

Несмотря на нормативное закрепление, практика реализации принципа ограничения дискреции сталкивается с рядом **проблем**:

А) Отсутствие чётких критериев оценки дискреции

Законы часто предоставляют органам формулировки типа «может», «вправе», «по усмотрению», **не определяя пределов** или условий для принятия тех или иных решений.

→ **Проблема**: отсутствие правовых ориентиров затрудняет как принятие справедливых решений, так и судебный контроль.

Б) Формальный подход к судебному контролю

Некоторые суды **не выходят за пределы формальной законности**, считая невозможным оценивать разумность или уместность административного решения.

→ *Последствие*: легитимация завуалированного произвола со стороны органов власти.

В) Недостаток правовых знаний и методических рекомендаций у самих должностных лиц

Без понимания критериев разумности, добросовестности, пропорциональности — дискреция превращается в субъективное мнение.

→ *Риск*: вариативность решений, зависящих от личности, а не от правовых стандартов.

Г) Неравномерность применения принципа в практике разных ведомств и судов

Одно и то же поведение может признаваться допустимым или нарушающим пределы дискреции в зависимости от отрасли или инстанции.

→ *Проблема*: отсутствие единообразия подрывает правовую определённость и предсказуемость управления.

4.4. Роль суда в ограничении дискреции

Суд — один из главных механизмов **контроля над дискреционными решениями**, особенно в рамках административного судопроизводства. Однако эффективный судебный контроль требует:

- готовности **оценивать не только юридическую, но и фактическую обоснованность** решений;
- применения стандартов **добросовестности, разумности и пропорциональности**;
- возможности **отмены решений (административных актов)**, принятых с превышением или злоупотреблением дискрецией.

4.5. Рекомендации по совершенствованию применения принципа

1. **Законодательно конкретизировать пределы дискреции** в отдельных законах и подзаконных актах.
2. **Разработать методические материалы** для государственных органов с описанием алгоритмов реализации дискреции и оценки её пределов.
3. **Внедрить обязательную практику мотивирования всех решений**, основанных на дискреции.
4. **Повысить квалификацию судей и госслужащих** по вопросам применения принципа.

5. Создать судебную практику с конкретными кейсами, отражающими нарушения и пределы дискреции, как ориентиры правоприменения.

Принцип ограничения дискреции — это важнейший правовой фильтр, защищающий от произвола, обеспечивающий правовую справедливость, предсказуемость и эффективность административной деятельности. Его реализация требует не только нормативной базы, но и развитой правоприменительной культуры, методической поддержки и эффективного судебного контроля. Совершенствование механизмов ограничения дискреции — ключ к формированию правового государства и устойчивой системы публичного управления.