



**ОБСЕ**

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Офис программы в Астане

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**MAQSUT  
NAR-KBAYEV  
UNIVERSITY**

АПК: просто о сложном

часть II

# Путеводитель по работе с обращениями граждан



Данная информационная брошюра подготовлена при поддержке Офиса программ ОБСЕ в Астане и Представительства Фонда Фридриха Эберта (FES) в Казахстане. Содержание этой публикации не отражает взгляды или политику Офиса Программ ОБСЕ в Астане и Представительства Фонда Фридриха Эберта (FES) в Казахстане и не подразумевает их одобрения.



# Что нужно сделать в первую очередь при поступлении в административный орган обращения гражданина?



обязательно зарегистрируйте обращение – независимо от содержания и формы – в день поступления

**(ст. 64 АПК);**



проверьте полноту данных о заявителе и факт оплаты пошлины за рассмотрение, если это установлено законом;

**(ст. 63 АПК)**



установите суть просьбы или требования заявителя;

Если в обращении не хватает каких-либо данных или документов, верните его заявителю для устранения недостатков. При этом нужно установить для этого **разумный срок**, уточнить, что именно и как необходимо исправить, а также объяснить, чем чревато бездействие.

Не злоупотребляйте формальными требованиями при возврате обращения (ст. 14 АПК).

- определите вид обращения: **заявление/запрос/предложение/отклик/сообщение/жалоба**. Определения смотрите в **ст. 4 АПК;**
- проверьте, относится ли вопрос заявителя к компетенции административного органа (сомнительные случаи обсудите с непосредственным руководителем);

Если решение вопроса заявителя не входит в вашу компетенцию, перенаправьте обращение уполномоченному органу или лицу в течении **трех рабочих дней** и уведомите об этом заявителя (ст. 65 АПК).

- установите, нет ли основания для отвода/самоотвода – если есть, сразу сообщите непосредственному руководителю или в вышестоящий орган и заявите его (ст. 67 АПК);
- установите, нет ли основания для прекращения административной процедуры – основания смотрите в ст. 70 и 88 АПК;
- начните изучать обращение для принятия решения.



## Что такое административное дело?

Это материалы (документы), формируемые административным органом во время работы с обращением. В административном деле фиксируются ход и результаты административной процедуры.

Административное дело формируется на бумажном носителе (папка-скоросшиватель/регистр-накопитель) и в электронной форме. Оно состоит из обложки, брошюровки, документов, нумерации листов, внутренней описи.



Для каждого дела следует заводить отдельную папку — как физически, так и на компьютере. Используйте для них единообразную нумерацию или обозначение.

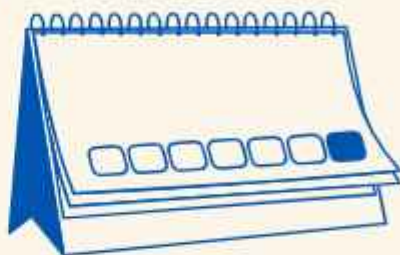
# Для чего нужно административное дело?



- упорядочивает документы, которые формируются в ходе работы с обращением;
- предотвращает потерю поступающих материалов;
- обеспечивает быстрый поиск документов по конкретному делу в случае необходимости;
- служит источником доказательственной базы в рамках конкретной административной процедуры;
- имеет значение для правильного рассмотрения и разрешения проблемы;
- повышает оперативность работы с материалами;
- передается вышестоящему органу или в суд в случае обжалования принятого решения.

Дополнительно смотрите **ст. 69 АПК** и Правила документирования, утвержденные приказом министра культуры и спорта от 25 августа 2023 года (№ 236).

# Как долго административный орган может рассматривать обращение гражданина?



Это зависит от вида обращения, однако общий срок составляет **15 рабочих дней** со дня его поступления и регистрации (ст. 64 АППК).

Время рассмотрения обращения также зависит от сложности вопроса и прочих сопутствующих факторов, поэтому может быть продлено на разумный срок, но не более чем **до двух месяцев** (ст. 76 АППК).

Срок для рассмотрения определяется точной календарной датой, а также периодом времени, который исчисляется годами, месяцами или рабочими днями. К нерабочим дням относятся выходные (суббота и воскресенье) и нерабочие праздничные дни. Последние установлены законом «О праздниках в Республике Казахстан».

**Важно:** если при исчислении срока нормы АППК вступают в конкуренцию со специальным законом, обращение рассматривается по правилам спецзакона.



## Примеры расчета сроков

### *Срок исчисляется годами.*

Если событие произошло 25 января 2023 года, значит, срок отсчитывается с 25 января 2023 года, день окончания – 24 января 2024 года.

### *Срок исчисляется месяцами.*

Если событие произошло 25 декабря 2023 года, значит, срок отсчитывается с 25 декабря 2023 года, день окончания – 24 января 2024 года.

### *Срок исчисляется рабочими днями.*

Если событие произошло 25 января 2024 года, значит, срок отсчитывается с 25 января 2024 года, день окончания – 14 февраля 2024 года (по прошествии 15 рабочих дней). 27, 28 января, 3, 4, 10, 11 февраля 2024 года были нерабочими днями.



Если обращение поступило через «eOtinish», дата и время его подачи определяются уведомлением о поступлении документов в онлайн-сервис.

## Почему важно изучить фактические обстоятельства административного дела?

Всестороннее, полное и объективное исследование — важнейшее условие для принятия законного и обоснованного решения.

На этом этапе нужно выявить **ВСЕ** юридически значимые факты и доказательства. Именно они лягут в основу будущего решения. Неполное исследование фактических обстоятельств может привести к признанию принятого решения незаконным.

Основные нормативные требования смотрите в **ст. 72 АПК**



Исследование фактических обстоятельств дела — это обязанность госслужащего.

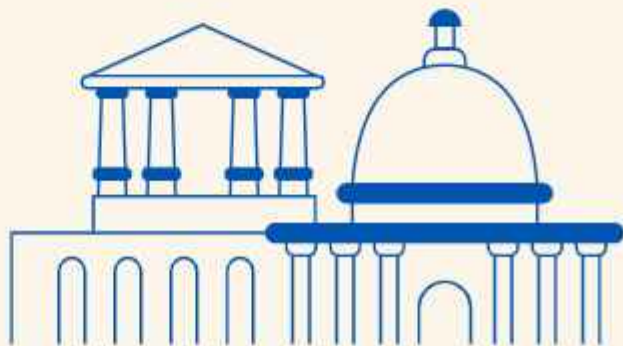
## Как исследовать фактические обстоятельства дела?

Госслужащий самостоятельно определяет глубину и границы исследования, должен использовать все разрешенные законом способы и внутренне убедиться, что предпринял все возможные и нужные действия.

При необходимости можно запросить помощь у других госорганов – они обязаны оказывать содействие (п. 8 ч. 1 ст. 20 АПК).

При этом ведомство-исполнитель, которое готовит ответ на обращение, не связано аргументами прочих административных органов.

Если получить информацию невозможно, скажите об этом непосредственному руководителю.



## В ходе исследования фактических обстоятельств служащему рекомендуется:

- полностью установить юридические и фактические обстоятельства, необходимые для издания административного акта или совершения действия;
- не тратить ресурсы на факты, которые не имеют отношения к возникшему вопросу, являются излишними или ранее уже были установлены;
- использовать все возможные и допустимые с точки зрения закона средства для сбора необходимых данных (в том числе, и выгодных для заявителя);
- содействовать гражданину в истребовании нужных документов, данных, информации;
- привлекать экспертов, если административный орган не обладает требуемыми специальными знаниями;
- создавать условия для предоставления гражданином доказательств, данных, информации;
- не использовать доказательства, полученные незаконным путем (с нарушениями конституционных прав граждан);
- учитывать факты и обстоятельства, которые были упущены заявителем, однако имеют важное значение для принятия решения по делу;
- брать на себя бремя доказывания при принятии обременяющего административного акта или иного ограничения прав гражданина;
- правильно документировать полученные факты и доказательства;
- демонстрировать заявителю готовность участвовать в решении возникшей у него проблемы;
- помогать формированию сервисного и доверительного отношения граждан к административному органу.

## Каким образом следует решать вопрос заявителя?

Чтобы решить вопрос гражданина, нужно найти НПА с нормами, подходящими для возникшей жизненной ситуации. В большинстве случаев это не сложно, так как административный орган в своей практике регулярно рассматривает одни и те же вопросы.



Если при поиске НПА все-таки возникли сложности...

- внимательно изучите текст обращения и найдите в нем слова-маркеры — они помогут определить сферу, к которой относится вопрос;
- постарайтесь четко понять, чего именно и из какой сферы хочет гражданин (формулировка запроса);
- повторите поиск НПА, учитывая слова-маркеры из обращения и запрос гражданина;
- расставьте найденные НПА в зависимости от их юридической силы (если вы нашли несколько актов, регулирующих нужный вопрос);
- проверьте, не противоречат ли друг другу по содержанию найденные НПА;

Если нужный вопрос регулируют несколько непротиворечащих друг другу НПА, примените сначала тот, который обладает наименьшей юридической силой (в нем будет наибольшее количество деталей по решению проблемы).

- воспользуйтесь аналогией закона и права, если нет НПА, на основании которого можно решить вопрос гражданина (смотрите дополнительно **ст. 13** закона «О правовых актах»).

# Как работать с нормативно-правовыми актами (НПА)?

Любая норма права, которая используется для решения вопроса заявителя, состоит из двух взаимосвязанных элементов — юридического условия (ЕСЛИ) и юридического последствия (ТО).



**Пример:** ЕСЛИ гражданин предоставил в административный орган все необходимые для получения земельного участка документы (юридическое условие), ТО ведомство принимает решение о его выделении (юридическое последствие).

Для решения проблемы заявителя необходимо:

- исследовать фактические обстоятельства дела, выявить все важные данные;
- четко понять, что именно хочет гражданин;
- найти НПА, который позволяет решить указанный вопрос;
- выделить в найденном НПА все юридические условия, которые должны быть выполнены для решения запроса;
- понять, что именно означают найденные юридические условия и при необходимости разъяснить их заявителю;



**Пример:** в законе «О разрешениях и уведомлениях» есть термин «квалификационные требования». Это и есть юридическое условие для выдачи разрешения. Перед принятием решения административный орган обязан составить перечень необходимых квалификационных требований и четко раскрыть их содержание.

- проверить, соответствуют ли фактические обстоятельства конкретного дела юридическим условиям из НПА;
- удовлетворить или отказать в запросе гражданину – в зависимости от того, соответствуют ли фактические обстоятельства юридическим условиям нормы.



# Иерархия НПА в зависимости от их юридической силы

## Конституция

Решения Конституционного  
Суда и не утратившие  
силу решения  
Конституционного Совета

Ратифицированные  
республикой  
международные  
договоры

Приказы  
министров

Постановления  
правительства

Указы  
Президента

Временные  
Правительственные  
акты  
имеющие  
силу закона

Приказы иных  
центральных  
органов  
исполнительной  
власти,  
подчиненных  
правительству

Решения  
маслихатов

Постановления  
акиматов





## Зачем нужно заслушивание?

Во-первых, оно необходимо для получения от заявителя **дополнительных сведений**, которые понадобятся для принятия законного и обоснованного решения.

Во-вторых, это возможность в рамках активного диалога обсудить с гражданином предстоящее решение его вопроса. Госслужащему во время беседы не следует ограничиваться сухим пересказом будущего административного акта.

Заслушивание должен проводить сотрудник административного органа, который уполномочен на издание административного акта или проведение процедуры.

## Допустимые формы заслушивания

- сотрудник административного органа лично общается с гражданином (непосредственно в госучреждении или на территории заявителя);
- служащий связывается с заявителем через WhatsApp, ZOOM или иные приложения, которые могут обеспечить возможность выразить свою позицию адресату адмакта;
- контакт между гражданином и ведомством происходит через электронную почту;
- служащий не связывается с гражданином напрямую и знакомится с его письменно изложенными мыслями по поводу будущего административного акта опосредованно.

Не следует всегда приглашать гражданина в административный орган для заслушивания. Лучше выбрать наиболее оптимальный для него формат общения.



## Что необходимо сделать перед заслушиванием?



ознакомить адресата и заинтересованных лиц (если есть) с проектом предварительного решения по административному делу — его нужно предоставить гражданину не позднее чем за три рабочих дня до принятия акта;



предложить заявителю высказаться по содержанию предварительного решения в рамках заслушивания.

Не следует направлять заявителю проект решения прямо перед заслушиванием. Гражданин должен спокойно и без спешки ознакомиться с документом и сформулировать свое мнение перед контактом с административным органом.

В ходе заслушивания проявляйте дружелюбие и открытость, демонстрируйте готовность обсуждать проект будущего административного акта, принимайте во внимание и учитывайте аргументы участников.

## В каких случаях следует проводить заслушивание?



**ОБЯЗАТЕЛЬНО** перед изданием любого обременяющего административного акта. Рассмотрение сообщений, предложений, откликов и запросов осуществляется без заслушивания — в порядке упрощенной административной процедуры.

## Заслушивание также можно не проводить, если:

- принимается благоприятный административный акт, который не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц;



Не забывайте, что административный акт может быть благоприятным для адресата, но обременяющим для третьего лица (например, разрешение на строительство). В таких случаях заслушивание нужно проводить с участием граждан, чьи права могут быть ограничены.

- осуществляется исполнительное производство;
- законный срок для осуществления административной процедуры составляет менее трех дней;
- принять административный акт требуется немедленно – для защиты прав и свобод граждан, общественных или государственных интересов;
- на этом настаивает участник административной процедуры;
- решение по делу автоматизировано и административный орган/должностное лицо не наделены административным усмотрением.

При этом даже при наличии этих исключений можно проводить заслушивание.

При составлении административного акта в нем нужно указать причины, по которым заслушивание не проводилось.

Основные нормативные требования к заслушиванию смотрите в пп. 4, 5 ч. 1 ст. 20; п. 2 ч. 2 ст. 22; ч. 1 ст. 66; ст. 73; ст. 74 АПК.

## Что стоит сделать после заслушивания?



составьте протокол в разумные сроки – в электронной, распечатанной, или рукописной форме;



сообщите гражданину, когда будет готов протокол, где и в какие сроки можно будет с ним ознакомиться;



направьте гражданину копию протокола по электронной почте или через мессенджеры, зафиксировав факт отправки.

Если заявитель не хочет/не может ознакомиться с протоколом заслушивания, это НЕ приостанавливает процедуру принятия административного акта.

## Что необходимо включить в протокол заслушивания?

- место и дату рассмотрения административного дела, время начала и окончания заслушивания;
- наименование административного органа, фамилии и инициалы должностного лица, секретаря;
- сведения об участнике административной процедуры и (или) ином лице, участвующем в заслушивании;
- суть рассматриваемого вопроса;
- содержание объяснений, вопросов и ответов, выступлений участников.

## Дополнительно рекомендуем указать:

- какие технические средства были использованы для фиксации заслушивания;
- дату и время, когда адресат получил проект решения для предварительного ознакомления;
- причины отсутствия адресата акта (если они известны).

Если заслушивание записывается на видео, получите письменное согласие на это во время процедуры.

Основные нормативные требования к протоколу заслушивания смотрите в [ч. 4 ст. 73](#); [ст. 74 АПК](#).

Важно: протокол заслушивания составляется только в случае устного общения с гражданином.

Если заслушивание состоялось через обмен документами, письмами, то протокол не составляется.



## Обоснование административного акта нужно для:



гражданина — чтобы  
понять причины  
принятого решения;



госслужащего, который  
издает акт — чтобы  
объяснить решение  
и минимизировать  
вероятность его  
обжалования;



административного органа,  
в котором работает  
госслужащий — чтобы  
сформировать стабильную  
практику;



вышестоящего органа  
или лица — чтобы  
проконтролировать;



административного суда —  
чтобы проверить  
законность акта.



## Что необходимо указать в обосновании?

Все существенные фактические и юридические основания, которые побудили административный орган принять административный акт.



**НЕ** стоит включать в обоснование шаблонные фразы, абстрактные высказывания, ссылки на НПА без детальных пояснений по сути.

Основные нормативные требования к обоснованию административного акта смотрите в [ст. 79](#), [ст. 80, ч. 3](#) [ст. 129 АПК](#)

### Дополнительные рекомендации

- учитывайте в обосновании возраст, квалификацию, сферу деятельности и прочие характеристики адресата административного акта;
- объем обоснования зависит от вида административного акта – если он принимается на основании усмотрения, прокомментируйте в обосновании соблюдение требований [статей 10 и 11 АПК](#);
- отразите в обосновании аргументы и доказательства гражданина; объясните, какие из них и почему были приняты органом, а какие – нет;
- включите в обоснование проблемные, неоднозначные, сложные для понимания понятия и требования НПА; объясните, как вы понимаете их как административный орган;
- составьте обоснование с соблюдением стилистики, орфографии, логики изложения, придерживайтесь понятной структуры.

Административный орган (если в будущем состоится судебное обжалование) может ссылаться лишь на упомянутые в административном акте обоснования (ч. 3 ст. 129 АПК).

# Как обосновать административный акт?

**1** опишите существенные фактические обстоятельства дела;

**2** раскройте содержание правовой нормы, на которой основан административный акт:

а) укажите норму, которая разрешает принять конкретное решение;

б) раскройте юридические условия, допускающие применение этой нормы;

**3** объясните, почему выбранная норма права подходит под фактические обстоятельства дела;

**4** сформулируйте финальный документ – административный акт на казахском или русском языках (дополнительно смотрите **ст. 8 и ст. 11** Закона «О языках в Республике Казахстан»).



## Примерная структура административного акта с обоснованием

- Вводная часть** — Наименование административного органа, ФИО ответственного сотрудника, номер дела, дата принятия акта, адресат акта и его данные
- Тема** — О чем административный акт, и по какому поводу он издается (предмет)
- Обращение к адресату** — Уважаемый/уважаемая...
- Резолютивное предложение** — Одним предложением в начале текста сформулируйте, какое решение принято, в отношении кого, что именно предписано или разрешено
- Мотивировочная часть** —
- а) фактические обстоятельства — существенные для принятия решения факты и доказательства (опишите в хронологическом порядке)
  - б) юридическое мотивирование:  
норма, которая уполномочивает на издание акта;  
норма, которая подтверждает компетенцию ведомства по данному вопросу;  
юридические условия для акта;  
соответствие юридических условий нормы фактическим обстоятельствам дела
- Сроки, ответственный госорган и его местонахождение, способ подачи жалобы
- Разъяснение порядка обжалования** — Визуально отделите друг от друга эти части
- Подпись лица, которое приняло решение**

Доведите принятый административный акт до адресата с соблюдением требований статей 66, 81 АПК.





Авторы:

Мельник Роман Сергеевич,  
доктор юридических наук, профессор, директор  
научной школы административного и немецкого права  
Maqsut Narikbayev University;

Амангелдин Айбек Темурович,  
магистр права, судья специализированного межрайонного  
административного суда города Астаны.

При участии следующих экспертов и консультантов:

Шамшинурова Салтанат Муратовна,  
доктор PhD, судья специализированного межрайонного  
административного суда города Астаны;

Ахметов Рустам Дастанович,  
GDL, руководитель Управления проектной работы в сфере  
административного законодательства Департамента  
законодательства Министерства юстиции Республики  
Казахстан;

Абишев Мади Канатович,  
начальник управления Комитета по правовой статистике  
и специальным учетам Генеральной прокуратуры  
Республики Казахстан.



Астана 2024

