

Мурзаibraimov Н.Б.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЛИКТНОСТЬ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

N.B. Murzaibraimov

ADMINISTRATIVE ДЕЛИКТНОСТЬ IN THE KYRGYZ REPUBLIC

УДК: 346.643

В статье анализируется административная деликтность в Кыргызской Республике, статика и динамика административных правонарушений в стране.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административные взыскания

In article the administrative responsibility in the Kyrgyz Republic, a statics and dynamics of administrative offenses in the country is analyzed.

Key words: administrative responsibility, administrative offense, official penalties

Система и структура общественных отношений в Кыргызской Республике за последние десятилетия претерпели значительные изменения. Резкая смена политического, социально-экономического строя страны, к сожалению, повлекли ряд нежелательных неблагоприятных явлений, среди которых - рост ежегодно совершаемых преступлений и административных правонарушений.

Анализ структуры фиксируемых в установленном порядке противоправных деяний позволяет утверждать о существенном доминировании административных правонарушений, на первый взгляд не представляющих большой общественной опасности. При этом следует отметить недооценку государственными органами и их должностными лицами предопределяющей значимости административных правонарушений в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности общества.

В административно-правовой науке неоднократно предпринимались усилия для анализа сложившейся ситуации и выявления основных причин значительного ухудшения криминогенной ситуации в стране, роста числа административных деликтов, пренебрежения к нормам права некоторой части общества. Следует отметить, что в настоящее время наблюдаются определенного рода проблемы с использованием в практической, научно-исследовательской деятельности многих выводов и предложений ученых-административистов по рассматриваемым проблемам. Объясняется это прежде всего развалом Союза ССР, происшедшими затем в Кыргызстане коренными изменениями политического, социально-экономического строя, что в конечном итоге ослабило значение некоторых теоретических разработок ученых советского периода, рассчитанных на стабильное состояние общества, характерное до середины 80-х годов прошлого века.

Общество, которое только начало приближаться в своем сознании к идее правового государства и в то же время переживает системный кризис, сопровождаемый ростом правонарушений, больше чем когда бы то ни было нуждается в системе

правовых норм, упорядочивающих деятельность государственных органов по охране правопорядка, ибо это является если не главным, то весьма существенным аргументом в судьбе как идеи правового государства, так в значительной мере и самого государства. Количество совершаемых в стране административных правонарушений и уголовно наказуемых преступлений в значительной степени представляет в последнее время определенную угрозу национального масштаба. Нельзя забывать, что порог насыщения деликтностью общества, определяемый уровнем терпимости населения, может достичь своего апогея, после чего нельзя исключать тяжелых социальных потрясений слабо защищенных нормами административно-деликтного права слоев общества.

С вступлением в силу КоАОКР должностным лицам органов административной юрисдикции следует четко уяснить происшедшие изменения в понимании некоторых норм этого законодательного акта. С одной стороны, в нормах нового Кодекса более четко, на наш взгляд, просматривается принцип гуманизма: наказание не должно унижать человеческое достоинство, а тем более причинять правонарушителю физические страдания вне зависимости от характеристики его личности, степени тяжести совершенного им проступка. Данная позиция отечественного законодателя в полном объеме соответствует требованиям, вытекающим из признанных Кыргызской Республикой Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также Всеобщей декларации прав гражданина и человека.

Полагаем, что в сложившихся неблагоприятных условиях нынешней действительности в республике логическим продолжением репрессивного курса было бы положительное решение вопроса о создании государственного статистического центра, содержащего информацию о всех выявленных административных правонарушениях. Отсутствие подобного органа оказывает негативное влияние на проводимую внутреннюю административную политику. Единой по стране статистической информации об административных правонарушениях нет, ведомственная статистика этого пробела не восполняет. По существу субъекты административной политики могут оценить лишь приблизительные масштабы административной деликтности, состояние и динамику отдельных групп административных правонарушений. Состояние административной деликтности общества не дает оснований для ее благоприятного прогноза. Количество ежегодно выявляемых административных правонарушений не является болезнью общества, это следует расценивать как показа-

тельный симптом его более глубоких социальных недугов. Ухудшение административно-деликтной обстановки в стране, увеличение «ножниц» между уровнем правонарушений и отстающим социальным контролем над ними, предполагает изменение государственной политики в рассматриваемом направлении деятельности органов исполнительной власти. Решение обозначенной проблемы видится в административно – деликтологической стратегии предупреждения правонарушений, для чего, в свою очередь, необходимы соответствующие правовые, организационные, экономические, аналитические базы, практическая макро- и микроделиктология.

Отсутствие единого информационного центра, аккумулирующего сведения административно - юрисдикционного характера, позволяет утверждать об условности, интуитивности законодателя при конструировании санкций нового КоАОКР при определении видов и мер наказаний за совершение конкретных административных правонарушений. Реализация указанного предложения о создании государственного статистического центра, содержащего информацию о всех выявленных административных правонарушениях, будет способствовать оперативному и объективному сбору, регистрации, накоплению и обработке необходимой информации, наличие которой позволит своевременно решать ряд принципиальных задач: статистическое наблюдение за состоянием административной практики на местном, региональном и республиканском уровнях; обобщение и систематизация статистического материала; анализ полученных в результате проведенной сводки показателей; подготовка необходимых аналитических, информационных материалов для соответствующих органов и должностных лиц государственной власти; своевременная подготовка проектов необходимых законов и подзаконных актов или соответствующих изменений в действующие.

Не вызывает сомнения, что создание информационного центра позволит поднять на качественно иной уровень статистическую работу в правоприменительных органах. Опираясь имеющимися статистическими данными о динамике и структуре административной деликтности в стране, можно будет делать выводы об эффективности и практике применения административных наказаний, о необходимости упразднения некоторых из них или, наоборот, о целесообразности, по примеру бывших советских республик введения новых видов.

Другим фактором роста общего количества административных правонарушений при переходе Кыргызской Республики к правовому государству является фактическая недооценка в системе правовых отношений социальной значимости общественных формирований правовой направленности. В конце 80 - начале 90-х годов неоправданно были ликвидированы многочисленные в советское время общественные формирования, вносящие существенный вклад в общее дело охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в стране. По данному случаю уместно вспомнить

мнение А. Я. Сухарева, верно отметившего, что «в данном случае сказалось очередное идеологическое клише, которое усиленно высвечивалось определенными научными кругами: разветвленная сеть общественных формирований, это дескать, ограниченная часть советской системы тотального контроля. Но применительно к правонарушениям эффективный контроль над этим злом может быть лишь широким, основанном на заинтересованности всего гражданского общества»⁴⁷.

Результаты научных исследований убедительно свидетельствуют о настоятельной необходимости привлечения к борьбе с противоправными действиями институтов гражданского общества. Человечество никогда не откажется от правового наказания за совершение проступков, - утверждает видный российский криминолог В. В. Лунеев, - но оно все больше и больше осознает его ограниченные возможности и стратегическую бесперспективность применения только одного наказания. Поэтому традиционные способы борьбы с различного рода правонарушениями должны дополняться методами общественного воздействия на среду и личность делинквентов. Это - единственный выход, и выход справедливый. Есть достаточно свидетельств того, что противоправное поведение формируется общественной средой. Поэтому общество не только обязано брать на себя часть вины за совершаемые противоправные деяния, но и принимать необходимые меры по очеловечению социализации людей⁴⁸.

Думается, что успешной, наиболее эффективной борьбе с административными правонарушениями будет способствовать, прежде всего политическая, социально-экономическая стабилизация в стране. Правотворческая деятельность законодательной ветви власти должна характеризоваться основательностью, взвешенностью; рассматриваемые проекты законов, устанавливающих или отменяющих административную ответственность, в обязательном порядке должны обсуждаться на всереспубликанских научно-практических конференциях с участием ведущих специалистов теоретиков и практиков в данной научной сфере. Требуют своего незамедлительного решения вопросы скорейшего воссоздания общественных формирований правовой направленности в том числе и с административно-юрисдикционными полномочиями. Успешной борьбе с административными проступками будет способствовать широкое привлечение ученых-административистов, профессорско-преподавательского состава ВУЗов, квалифицированных практических работников к чтению лекций и бесед, различного рода «круглых столов», «горячих линий» административно-деликтного профиля. Граждане должны получить широкий доступ к правовым знаниям, прежде

⁴⁷ См.: Сухарев А. Я. Феномен российской преступности в переходный период: тенденции, пути и средства противодействия: Дисс... докт. юрид. наук. М., 1996. С. 28.

⁴⁸ Более подр. см.: Лунеев В. В. Тенденции преступности: мировые, региональные, российские // Государство и право. 1993. № 5. С. 18.

всего это касается вопросов административной ответственности, в условиях сложившейся действительности в стране наиболее применяемой из всех видов юридической ответственности.

В настоящее время представители административно-правовой науки подвергают глубокому анализу складывающуюся неблагоприятную ситуацию. Прежде всего, представляется необходимым обратиться к результатам научных изысканий по данному вопросу А. П. Шергина, отметившего две принципиальные особенности рассматриваемого явления. Во-первых, в современных условиях очевидна явная гипертрофия уголовной политики. Не отрицая необходимости проявления внимания к вопросам уголовной политики, ведущим административистом России высказывается сомнение в необходимости проявления внимания государства лишь к одному виду правонарушений – преступлениям. Традиционная недооценка социальной опасности административных правонарушений отрицательно сказывается на состоянии правопорядка в стране, на правосознании граждан, на правоприменительной практике. Во-вторых, в настоящее время по мнению А. П. Шергина, отсутствует единая концепция государственной политики по противодействию административным правонарушениям. Необходимость таковой очевидна, поскольку речь идет о выработке общих политических ориентиров деятельности по защите общественных отношений от правонарушений⁴⁹.

В специальной литературе можно встретить мнение о том, что в нынешнем обществе вскрывается множество острых и первоочередных проблем, отодвигающих вопрос о более эффективном и комплексном контроле, над правоохранительными действиями на более благоприятное будущее. Следует согласиться с В. В. Лунеевым, что решение политических, экономических, социальных и иных проблем невозможно в отрыве от борьбы с правонарушениями, так как идет активный процесс криминализации и деликтолизации всех общественных отношений. В той мере, в какой государство не сможет обеспечить безопасность своих граждан, своих завоеваний и своих основных институтов, в той мере будет сдерживаться политическое, экономическое, социальное, культурное развитие государства⁵⁰.

Выработка общих политических ориентиров должна опираться на результаты ранее проведенных научных исследований. Значительный вклад в решение указанных вопросов внес В. И. Ремнев. На основании проведенного исследования им была предложена классификация причин и условий правонарушений, сохраняющих актуальность в

современных условиях. По мнению ученого к ним следует отнести: общие причины и условия (экономические, политические, идеологические, правовые, организационные, культурно-воспитательные); причины и условия, связанные с определенной служебной ситуацией (недостатки контроля, безнаказанность нарушителей, «давление сверху», попустительство нарушителям со стороны руководителей и т.п.); обстоятельства, связанные с личностью правонарушителя⁵¹.

Заслуживают быть отмеченными причины правонарушений, предложенные А. П. Столбовой: недостаточный уровень правовой осведомленности; недостатки административно-правового воспитания; влияние негативной антиобщественной среды; туеядство; бытовая и трудовая неустроенность⁵².

Особо следует отметить, что большинство научных исследований рассматриваемого направления было проведено в советский период⁵³. В Кыргызской Республике рассматриваемым вопросам уделяется недостаточное внимание, в условиях проводимой административной реформы вопросы деликтности не получили широкого распространения⁵⁴.

Реформирование кыргызской государственности, смена общественно-политического строя оказали свое влияние на состояние административной деликтности. Анализ правоприменительной практики, а также имеющихся научных работ по данной проблематике позволяет утверждать о наличии основных причин совершения административных правонарушений в нашем обществе в совре-

⁵¹ См.: Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984. С. 13.

⁵² См.: Столбовая А.П. Административно-предупредительные меры милиции как средство борьбы с правонарушениями в условиях развитого социализма: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Киев, 1984. С. 8.

⁵³ См., напр.: Кудрявцев В. Н. Причины правонарушений. М. 1976; Дякин В. Я. Предупреждение органами внутренних дел административных правонарушений, посягающих на общественный порядок: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1990; Жигарев Е. С. К вопросу о профилактике административных проступков // Проблемы профилактики правонарушений в развитом социалистическом обществе. М., 1982; Мельник Н. Г. Причины и профилактика административно наказуемых нарушений паспортной системы // Актуальные вопросы административной деликтологии. Киев, 1984; Остапенко А. И. Административная деликтность в области охраны общественного порядка и ее профилактика органами внутренних дел: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1990 и другие.

⁵⁴ См., напр: Гензюк Э. Е. Административная деликтология: Дисс. докт. юрид. наук. М., 2002; Лозбяков В. П. Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции: Дисс... докт. юрид. наук в виде научного доклада, выполняющего также функции автореферата. М., 1995; Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка: Дисс... докт. юрид. наук. М., 1994 и др.

⁹ См.: Закон Кыргызской Республики от 4 августа 1998 г. №114.

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета Киргизской ССР. 1984. № 23 (приложение) с дополнениями и изменениями.

⁴⁹ См.: Шергин А. П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сборник научных трудов / Под ред. В.Г. Татаряна. М: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. С. 91 - 92.

⁵⁰ См.: Лунеев В. В. Тенденции преступности: мировые, региональные, российские // Государство и право. 1993. № 5. С. 19.-24

менных условиях. В настоящее время, по нашему мнению, среди них доминируют прежде всего: отсутствие системного правового воспитания; отставание административного законодательства от реалий действительности; неверие в социальную справедливость административных и социальных реформ; неустойчивое положение личности в обществе; неверие в силу закона; социальное расслоение.

В системе складывающихся общественных отношений нарастающему валу административных деликтов призваны противостоять соответствующие нормы административного права.

С вступлением 4 августа 1998 г. в силу нового Кодекса Кыргызской Республики об административной ответственности, ситуация с деликтами в стране постепенно начинает характеризоваться определенным родом управляемости, о чем убедительно свидетельствуют статистические показатели, например, органов внутренних дел.

Ныне действующий Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности был принят Законодательным Собранием – Жогорку Кенеша – Кыргызской Республики 18 июня 1998 г., подписан Президентом Республики Аскармом Акаевым 4 августа 1998 г.⁹ и введен в действие Законом Кыргызской Республики от 4 августа 1998 г. №115.

Одновременно утратил юридическую силу действовавший с 1984 г. Кодекс Кыргызской ССР об административных правонарушениях.¹⁰

Отметим также, что, после принятия и введения вышеназванного Кодекса в действие в 1998 г. в него в дальнейшем в 1999-2012 г.г. 86-тью законами КР были внесены весьма существенные изменения и дополнения.

С принятием нового КоАО в Кыргызстане стала выстраиваться система правовых отношений, призванных противостоять противоправным антиобщественным проявлениям, искоренять социальную почву их возникновения. Но принятие КоАО – это всего лишь первый шаг законодательной власти в указанном направлении, после него в обязательном порядке должны быть разработаны и включены в

правовую систему иные нормативные акты, призванные успешной реализации норм вновь принятого Кодекса об административной ответственности.

Только в нормах указанного закона могут определяться виды административных правонарушений, система и компетенция субъектов административной юрисдикции, основания и меры административной ответственности.

Литература:

1. Гензюк Э.Е. Административная деликтология: Дисс. докт. юрид. наук. -М., 2002
2. Дякин В.Я. Предупреждение органами внутренних дел административных правонарушений, посягающих на общественный порядок: Дисс... к. ю. н. -М., 1990
3. Жигарев Е.С. К вопросу о профилактике административных проступков // Проблемы профилактики правонарушений в развитом социал. общ. -М., 1982
4. Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. -М. 1976.
5. Лунеев В.В. Тенденции преступности: мировые, региональные, российские // Государство и право. 1993. № 5.
6. Мельник Н.Г. Причины и профилактика административно наказуемых нарушений паспортной системы // Актуальные вопросы административной деликтологии. -Киев, 1984
7. Остапенко А.И. Административная деликтность в области охраны общественного порядка и ее профилактика органами внутренних дел: Дисс... канд. юрид. наук. -М., 1990.
8. Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. Киев, 1984
9. Столбовая А.П. Административно-предупредительные меры милиции как средство борьбы с правонарушениями в условиях развитого социализма: Автореф. дисс... канд. юрид. наук.- Киев, 1984.
10. Сухарев А.Я. Феномен российской преступности в переходный период: тенденции, пути и средства противодействия: Дисс... докт. юрид. наук. -М., 1996.
11. Шергин А. П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сборник научных трудов / Под ред. В. Г. Татаряна. - М: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002.

Рецензент: д.ю.н., и.о. профессора Молдоев Э.Э.