

Мурзаibraimov Н.Б., Карашев З.О.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА АДМИНИСТРАТИВДИК ЖООПКЕРЧИЛИК
ИНСТИТУТУНУН ЭВОЛЮЦИЯСЫ**

Мурзаibraimov Н.Б., Карашев З.О.

**ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

N.B. Murzaibraimov, Z.O. Karashev

**THE EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
IN THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 347.48/15

Кыргыз Республикасынын административдик жоопкерчилик институтунун түзүлүү тарыхы жана теоретикалык-укуктук аспектилери каралган.

Негизги сөздөр: жоопкерчилик, жорук, институт, мыйзамдар, шарап.

Рассмотрены исторические и теоретико-правовые аспекты становления института административной ответственности в Кыргызской Республике.

Ключевые слова: ответственность, проступок, институт, законодательство, вина.

The historical and theoretical-legal aspects of the formation of the institute of administrative justice in the Kyrgyz Republic

Key words: liability, misconduct, institute, law, wine.

Историко-правовые аспекты становления и развития административно-деликтного права связано с генезисом появления самой административной науки.

Наука административного права возникла из так называемых камеральных наук, получивших свое развитие в Германии в XVII веке. Предназначенные служить практическим руководством для чиновников административных учреждений, называвшихся в то время камерами, эти науки содержали в себе те сведения, которые были необходимы для осуществления их деятельности, – технические сведения об управлении поместьями и мануфактурами, наставления и регламенты, инструкции и приказы князей. В XVII–XVIII вв. в европейских государствах усиливается центральная власть и создается многочисленный полицейский аппарат, призванный оперативно и профессионально осуществлять борьбу с преступностью и охранять от нарушений общественный порядок. Рост и усложнение административных дел и развитие полицейского законодательства сделали необходимой создание управленческой теории. Результатом этой назревшей потребности явилось создание так называемой «науки о полиции», которая предшествовала науке административного права и теории государственного управления.

В научных трудах конца XIX – в первой трети XX в. основателей российского административного

права (И.Т.Тарасова, В.Ф. Дерюжинского, В.В.Ивановского, Н.И. Лазаревского, Э.Н. Берендтса, А.И. Елистратова, В.Л. Ковалевского и др.) скорее акцент был сделан на управленческие отношения, чем к проблемам административной деликтологии.

Следует отметить, что в становлении административного законодательства в отечественной юридической науке вплоть до начала XX века как основной источник кыргызского права сыграло обычное право (адат) [*Борубаишов Б.И., Галиева З.И. История государства и права Кыргызской Республики. – Бишкек, 2003. – С. 93*]. Оно отличалось консерватизмом, поэтому на протяжении нескольких веков существенных изменений в отдельных правовых институтах, в том числе административно-деликтном праве не наблюдалось.

В кыргызском обычном праве понятие «преступления» (кылмыш), «грех и вина» (күнө) ничем не отличалось от понятия «проступок» (жазык) «обида» (ыза) [*Гродеков Н.И. Киргизы и кара-киргизы Сыр-Дарьинской области. Т. 1. Юридический быт. – Ташкент, 1889*]. Общественно опасные деяния (преступление, грех, проступок) и общественно неопасные деяния (нарушение брачных, наследственных и других гражданских прав) разграничивались нечетко, не говоря об административном проступке, и в народе к нему относились как к «жаман кылык» (плохой проделке). В обычном праве не существовало четкого разграничения правонарушений уголовного преступления от гражданского правонарушения. Поэтому проступки, которые можно было назвать в современном понимании административными правонарушениями, переплетались с уголовными и гражданскими правонарушениями. Большинство деликтных обязательств были тесно связаны с обязанностями членов родовой или аульной общины, таких как: обязательство принятия гостей с ночлегом и угощение во время тоя, поминок или предоставление ночлега случайному путнику – конок алуу; сбор с населения материальной помощи – жардам; различные подношения для оказания помощи при проведении тоев, похорон, поминок, уплаты калыма – кошумча.

В административную функцию родоправителей-биев и совета старейшин, решавших дела по адату, любой проступок члена родовой общины заканчи-

вался такими мерами административного принуждения, как карательно-наказательная, правосстановительная и, более всего, нравственно-воспитательная («акыл-насаат»). К таким мерам в общественном быту кыргызов относится «тартуу» – приношение лицом или группой лиц виновной стороны потерпевшей стороне даров, родоначальнику или другому влиятельному лицу или тем лицам, от которых зависел исход дела, чтобы те совершили или не совершали какие-либо действия или бездействия в пользу дарителей «тартуу». По обычаю кыргызов нередко случалось так, что должностное или почетное лицо, для того чтобы получить гораздо более ценный подарок, дарили бедняку пустяковый «тартуу» (подарок), что объяснялось также имущественным положением сторон. Кроме того, такой вид наказания, как изгнание неисправимого сородича из общины решением всего рода во главе с бием, имел признаки административной высылки. В царский период Российской империи широко использовалась административная высылка в виде каторжных работ, ссылки в Сибирь.

Родоправителями-биями административная ответственность в виде меры принуждения устанавливались различные виды наказаний: айып (штраф), отбирание (конфискация) всего или части имущества обидчика и его родственников; выговор и внушение с профилактической и правосстановительной целью [Кожоналиев С.К. *Обычное право кыргызов. – Бишкек, 2000. – С. 327*].

Судебные приговоры и решения (бийдин билиги) наиболее авторитетных и знаменитых биев приобретали значение обязательного для решения аналогичных дел – судебного прецедента и включались в состав действующих норм обычного права. Через посредство судебных прецедентов и эреже кыргызские бии вносили в обычное право некоторые нормы шариата, жестоко карающие за отступление от требований ислама.

В соответствии с нормами шариата на юге Кыргызстана датхи и беки в административно-распорядительном порядке облагали своих сородичей различными поборами и податями; взыскивали пошлину с караванов и со всего поголовья скота, прогоняемого через территорию данного рода – «туякат». Употребление вина наказывалось ударами плетью; мелкая кража – отсечением правой руки, повторная кража – левой руки; несоблюдение поста, нанесение легких телесных повреждений – предупреждением или наложением штрафа; оскорбление, отклонение от уплаты зякета также наказывалось штрафом. Данные проступки не входили в конкретную категорию дел.

Таким образом, во многом административно-правовые отношения были направлены на администрирование в сфере хозяйствования и регулирование экономики, финансовых отношений и налоговых сборов.

Формирование и развитие законодательства об административной ответственности в совет-

ский период рассматривается этапность развития административной ответственности и связывает ее с началом кодификации всей системы советского законодательства (1917-1927 гг.). Кодификационные работы начинаются в 1922 году, когда и была детально разработана примерная схема Кодекса административного права СССР. В 1925 году в соответствии с Постановлением СНК РСФСР «Об ответственности за нарушение законов о социальном страховании» от 30 июня 1925 года [Собрание законов СССР. – 1925. – № 45. – Ст. 336] в советское законодательство впервые вводится термин «административная ответственность». Отдельные нормативные акты содержали в самом общем виде указания на возможность применения некоторых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как меры административной ответственности. Такими мерами стали задержание и запрещение эксплуатации транспортного средства.

Второй период (1927–1940 гг.) характеризуется признанием советским государством недостаточной эффективности практики рассмотрения дел об административных проступках. Кроме денежных штрафов, принудительных работ вводится мера административного взыскания – предупреждение. Впервые в отдельных случаях правом налагать административные наказания были наделены должностные лица органов внутренних дел. Новеллой советского законодательства данного периода, в отличие от дореволюционного понимания административной ответственности (как полицейского права), является разграничение ее от иных видов юридической ответственности.

В третий период (1941–1979 гг.) – начинается становление административного права как новой отрасли советского права и юридической науки. Появились учебники советского административного права (С.С. Алексеева, В.А.Власова, Г.И. Петрова, С.С. Студеникина, А.Е. Лунева, М.И. Еропкина, Л.Л. Попова и др.), рассматривающие вопросы административной ответственности, административного правонарушения и его дифференциации с уголовным преступлением и дисциплинарным проступком.

Наряду с такими распространенными наказаниями, как административное взыскание, предупреждение, общественный выговор, штраф, лишение свободы, административный арест, конфискация имущества, законодательством за административное правонарушение был установлен новый вид наказания – выселение лиц, уклоняющихся от общественно полезного труда и ведущих антиобщественный, паразитический образ жизни как за административные правонарушения.

В ходе реформирования законодательства в Советском Союзе, начиная с 1985 года усилилась административная ответственность в государственной сфере, был определен процессуальный статус органов и должностных лиц по рассмотрению дел об

административных правонарушениях, что явилось этапом первичного упорядочения административного законодательства советского периода.

На четвертом этапе (1980-1990 гг.) требовалась единая правовая база, используя которую можно было развернуть в стране более широкомасштабную и эффективную борьбу с административными проступками. Таковым единым законодательным актом стали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях 1980 года, впервые объединившие основные административно-деликтные материальные и процессуальные нормы. Существенной новеллой вышеназванных Основ стала норма, включенная в ст. 6, суть которой сводилась к тому, что акты, смягчающие или отменяющие ответственность за административные правонарушения, имеют *обратную силу*, т.е. распространяются и на правонарушения, совершенные до издания этих актов. В противоположность этому нормативные правовые акты, устанавливающие или усиливающие ответственность за административные правонарушения, обратной силы не имели. Этот фундаментальный принцип нашел отражение во всех кодексах об административной ответственности (или правонарушениях), принятых или разрабатываемых в странах СНГ в последние десятилетия.

Развитие законодательства об административной ответственности Кыргызской Республики на современном этапе раскрывается содержание современного отечественного законодательства об административной ответственности. Отечественные законодатели практически первыми на постсоветском правовом пространстве разработали и приняли концептуально новый, отвечающий требованиям современных условий построения правового демократического общества, кодифицированный административно-деликтный акт. Структурно новый Кодекс КР об административной ответственности состоит из трех частей: общей, особенной и процессуальной. В них по состоянию на начало 2013 года было включено 6 разделов, 44 главы и более 630 статей.

В ст. 3 КоАО КР установлены основные принципы законодательства об административной ответственности – принципы законности, равноправия граждан перед законом, демократизма, гуманизма, справедливости, личной ответственности и неотвратимости наказания за совершенное административное правонарушение. В ст. 9 КоАО КР приводится законодательное определение понятия «административное правонарушение (проступок)», под которым понимается «противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность».

Другими правовыми новеллами, представляющими несомненный научно-практический интерес, являются статьи, помещенные в главу 5 («Виды

административных взысканий»), где в ст. 25 КоАО КР впервые дано законодательное определение понятия «административное взыскание» и аргументирован вывод о том, что административное взыскание, выражая отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, вместе с тем «обладает не только предупредительной и профилактической направленностью как в отношении лиц, совершивших правонарушения, так и других лиц (частная и общая превенция), но и преследует еще одну цель – восстановление социальной справедливости».

Новым обстоятельством, в настоящее время, смягчающим административную ответственность, отечественный законодатель назвал совершение административного правонарушения под влиянием угрозы, принуждения либо в силу служебной, материальной или иной зависимости. Перечень смягчающих ответственность обстоятельств не является исчерпывающим.

В статье подчеркивается, что по новым кодексам Казахстана, Беларуси, России, в отличие от Кыргызстана, судья, орган или должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения, могут не признать то или иное обстоятельство, отягчающим административную ответственность.

Особенная часть КоАО КР представлена Разделом II, состоящим из 30 глав, включающих в настоящее время 479 статей, из них в новой редакции представлено 65 статей. Исключена из Кодекса за это время была одна статья (ст. 57). Одновременно в правовой оборот Кодекса было введено 23 новые статьи. Следует также отметить, что по количеству статей, включенных в те или иные главы Кодекса, бесспорным лидером является глава 20 («Административные правонарушения, посягающие на правила безопасности движения и эксплуатации транспортных средств»), состоящая из 55 статей, из них 25 – в новой редакции, а в две (ст. 230 и ст. 241) – уже даже трижды с момента принятия Кодекса в 1998 году вносились существенные дополнения и изменения. Среди других лидирующих глав по количеству статей следует назвать главу 28 («Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность»), состоящую из 37 статей, а также главу 33 («Административные правонарушения, посягающие на градостроительно-архитектурную деятельность»), в состав которой вошло 35 статей.

Проанализировав законодательство об административной ответственности, приходим к выводу, что отечественный законодатель в процесс формирования глав Особенной части КоАО КР принял «на вооружение» два критерия группировки: по объекту посягательства и по сфере (области) управления народным хозяйством страны. Представляется, что подобный позитивный опыт может быть использован

и законодателями других стран СНГ: ведь у бывших союзных республик по-прежнему одни и те же теоретические и практические проблемы, связанные с единым пониманием, толкованием или применением той или иной правовой нормы или правового института.

Правовые новеллы Кодекса об административной ответственности дают основание утверждать, что в нем нашли отражение те кардинальные изменения в экономическом и политическом развитии кыргызского общества, которые произошли после приобретения страной в начале 90-х годов XX столетия независимости и государственного суверенитета.

Анализ опыта европейских стран, требований Европейского суда по правам человека и стандартов Совета Европы позволяет сделать вывод, что вместе с решениями Европейского суда по тем или иным вопросам важным является также обращение к рекомендациям Комитета министров Совета Европы. Отдельные аспекты соблюдения прав человека в связи с совершением административных проступков нужно исследовать в контексте требований ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод к процедуре осуществления судопроизводства.

Административному органу Кыргызской Республики следует без решения суда изымать предметы, явившиеся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а равно имущество, полученное вследствие совершения административного правонарушения, запрещенное к свободному обороту (например, охотничье оружие без соответствующей регистрации). Этот правовой институт в европейских странах именуется «мерами безопасности», дополняет собой институт взысканий и может применяться независимо от привлечения лица к ответственности.

Необходимо изменить способ определения размеров штрафа, поскольку в КоАО КР их существует десятки. В будущем они могут распределяться в Общей части Кодекса на несколько категорий исходя из степени противоправности административных правонарушений. В интересах виновных лиц и общества в уголовном праве административные (кратковременные) аресты следует заменить общественными работами, которые имеют больший воспитательный эффект. В то же время это позволит минимизировать случаи нарушения прав граждан, привлеченных к административной ответственности.

Нуждается в усовершенствовании процедура начала административного производства. Она должно осуществляться исключительно по факту, который содержит признаки административного деликта и должна регулироваться общими принципами закона об административной процедуре. При этом в административно-деликтной процедуре нужно также реализовать в полной мере принципы равенства сторон и состязательности, что позволит стороне защиты самостоятельно привлекать экспертов, свидетелей и т.д.

С целью повышения ответственности за повторные административные правонарушения следует создать реестр примененных административных взысканий, который разрешит соответствующим административным органам при разрешении дел использовать информацию о фактах применения / неприменения взысканий. Хранение данных о взыскании должно быть ограничено разумным сроком. Доступ к сведениям реестра следует предусмотреть только для должностных лиц органа, которые отвечают за его формирование, и административного органа.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом Кыргызской Республики (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года [Текст] // Нормативные акты Кыргызской Республики.– 2010.– 12 июля (№28).
2. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года № 114 (В ред. Закона КР от 8 мая 2012 года №48) [Текст] // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1999. – № 2. – Ст. 77.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30 июня 1999 года №62 (В ред. Закона КР от 16 ноября 2011 года №214) [Текст] //Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.– 1999.– №10.– С.442.
4. Кодекс Кыргызской ССР об административных правонарушениях [Введен в действие с 1 июня 1985 года Постановлением Верховного Совета Кыргызской ССР от 7 декабря 1984 года № 6631- X].
5. Постановление СНК РСФСР от 30 июня 1925 года «Об ответственности за нарушение законов о социальном страховании» [Текст] // Собрание законов СССР. – 1925. – № 45. – Ст. 336.
6. Декрет СНК РСФСР от 23 июня 1921 года «О порядке наложения административных взысканий» [Текст] // Собрание узаконений РСФСР.– 1921. – № 52. – Ст. 310.
7. Административное право [Текст]: учебник/ А.В. Богданов, И.Б. Богородицкий, Б.В. Россинский; Под ред. Б.В. Россинского. – М.: Норма, 2003. – 352 с.

Рецензент:

доктор юридических наук Джоробекова А.