

*Пирматова А.А.*

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА АДМИНИСТРАТИВДИК ДЕЛИКТИК УКУКТУН  
ӨНҮГҮШҮНҮН АКТУАЛДУУ МАСЕЛЕЛЕРИ**

*Пирматова А.А.*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО  
ПРАВА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

*A.A. Pirmatova*

**TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND TORT LAW IN THE KYRGYZ  
REPUBLIC**

УДК: 342.924

*Бул илимий макалада Кыргыз Республикасында административдик деликтик укуктун өнүгүшүнүн актуалдуу маселелери каратылган суроолор каралган.*

*Негизги сөздөр:* институт, принцип, административдик укук бузулар, мыйзам, теңдүүлүк, административдик жоопкерчилик, административдик кызматтар.

*В этой научной статье рассматриваются вопросы, касающиеся актуальным вопросам развития административно-деликтного права в Кыргызской Республике.*

*Ключевые слова:* институт, процедура, принцип, административные правонарушения, закон, равенство, административная ответственность, административные органы.

*In this scientific article considers the issues relating to pressing questions of administrative and tort law in the Kyrgyz Republic.*

*Key words:* institute, procedure, principle, administrative crimes, law, equality, administrative responsibility, administrative organs.

Институт административной ответственности в Кыргызской Республике не подвергался основательным изменениям в постсоветский период. Действующий Кодекс об административной ответственности 1998 года (далее – КАО<sup>1</sup>) нужно рассматривать как акт переходного периода от советского правового регулирования к европейскому, основанному на принципе верховенства права. Среди важнейших проблем в этой сфере следует отнести следующие.

**Существование судебной юрисдикции в административно-деликтной процедуре.** С принятием нового КАО перечень дел об административных правонарушениях подсудных судам чрезвычайно увеличился, и теперь они занимают львиную долю деятельности судей. Таким образом, законодатель старался защитить права лиц, которые привлекаются к ответственности, от произвола представителей административных органов и уменьшить уровень коррупции. Но эти меры привели к обратному результату - такие дела судьи рассматривают преимущественно без устного

слушания и вызова заинтересованных лиц, поскольку объективно невозможно проводить судебные заседания во всех этих случаях, что только порождает еще большую коррупцию.

**Принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви,** закрепленный в части 4 статьи 3 Конституции КР<sup>2</sup>, делает невозможным существование такой ситуации в дальнейшем. Если в СССР власть считалась единой, то не имело значения, какой орган применяет административное взыскание (исполнительный комитет городского совета народных депутатов, инспектор по надзору за охраной труда или районный народный суд). Судебные органы в демократическом обществе уполномочены осуществлять только правосудие и не выполнять полномочий органа исполнительной или законодательной власти, и наоборот. Кроме этого, в делах об административных правонарушениях суд одновременно выполняет функции обвинения (при зачитывании протокола о нарушении и «поддержке обвинения»), защиты (во время поиска «оправдательных» доказательств) и правосудия (при разрешении дела)<sup>3</sup>.

А создание административных судов специально для рассмотрения дел об административных правонарушениях не соответствует европейской административно-правовой доктрине. В любом европейском государстве, где создана система административной юстиции, административный суд уполномочен рассматривать только иски частных лиц против государства, но не наоборот (дела «государство против лица», по примеру производства об административных правонарушениях).

**Эклектичность материального административно-деликтного законодательства.** Среди нынешних административных правонарушений присутствует большое количество деяний, которые по своей природе не могут и впредь оставаться в

<sup>1</sup> Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года №114 (В редакции Закона КР от 8 мая 2012 года №48)

<sup>2</sup> Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом Кыргызской Республики (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г. // "Нормативные акты Кыргызской Республики" от 12 июля 2010 года №28

<sup>3</sup> Алымкулов С.А. Административная ответственность. Учебник. - Бишкек: ИД КГЮА, 2008

сфере административно-деликтного права («административные правонарушения») уголовно-правового характера, гражданско-правового характера, нарушения, которые одновременно являются предметом гражданской юстиции). Наличие этих нарушений объясняется природой советского административного права<sup>4</sup>.

1) **«Административные правонарушения» уголовно-правового характера.** Наиболее частые нарушения (мелкое хулиганство, мелкая кража и т. п.) были перенесены из уголовного в административное право, что позволило формально уменьшить количество совершенных уголовно-наказуемых деяний и отчитываться о снижении преступности и преобладании советского общества над капиталистическим. Вместе с тем в европейских странах такие действия всегда были и остаются частью уголовного права.

2) **«Административные правонарушения» гражданско-правового характера.** Такие правонарушения вытекают из договорных или внедоговорных отношений (например, нарушение условий договора или повреждение разных видов имущества и т. д.). В большинстве случаев речь идет о защите административно-правовыми мерами права государственной собственности. Такой способ регулирования нарушает положение части 1 статьи 6 Конституции КР, согласно которой в республике «признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность». Нарушение права частной собственности влечет за собой только возмещение причиненного ущерба, а нарушение государственной собственности – возмещение ущерба и взыскание административного штрафа.

Кроме того, существенная часть «административных правонарушений» создает неоправданную конкуренцию между полномочиями судов по рассмотрению дел об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (глава 27 ГПК<sup>5</sup>) и положениями КАО.

Установление значительного количества административных правонарушений должностных лиц, направленное якобы на укрепление защиты прав граждан, к самой защите не имеет отношения. Основными проблемами реализации этих положений являются:

1) **Несовершенство процедуры привлечения к административной ответственности.** Лицо в этой процедуре лишено возможности самостоятельно защитить свои права. Начало производства зависит от решения контролирующего органа о составлении/не составлении протокола.

2) **Объективная невозможность исчерпывающе определить содержание всех возможных нарушений прав лица в деятельности органов власти.**

3) **Отсутствие гарантий реализации прав граждан.** При установлении факта правонарушения принимается постановление о наложении административного штрафа на соответствующее должностное лицо. Но это решение не заставляет упомянутого чиновника восстановить нарушенные права.<sup>6</sup> Система действующих норм об административной ответственности не дает и не может дать ответ на эту проблему. Даже следование всем процедурам не гарантирует выполнения задачи по защите прав граждан.

4) **Некорректное соотношение административной и дисциплинарной ответственности служащих.** Нарушения порядка осуществления служебных обязанностей должны преследоваться в дисциплинарном порядке с применением соответствующих взысканий от выговора вплоть до увольнения. Одними только механизмами административной ответственности невозможно достичь дисциплины в государственной службе и минимизировать случаи нарушения прав лица во время выполнения чиновниками своих служебных обязанностей. Этот путь бесперспективен и должен быть заменен мерами по повышению действенности института дисциплинарной ответственности.

**Несовершенство перечня субъектов административной ответственности.** Определение особенностей административной ответственности военнослужащих, прокуроров и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов либо специальных положений, нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, рассматриваемый в европейской доктрине как неотъемлемая часть принципа верховенства права. Эти положения разрешают указанным лицам избегать административной ответственности за совершение большинства административных проступков вследствие распространения на них соответствующих дисциплинарных уставов и положений.

Возможность одновременного привлечения к ответственности физического и юридического лица за одно административное правонарушение нарушает принцип равенства<sup>7</sup>, предусмотренный рекомендацией Комитета министров Совета Европы об административных санкциях 1991 года. Поскольку административные правонарушения могут совершаться субъектами малого или среднего предпринимательства, в которых одно и то же физическое лицо является и собственником, и руководителем юридического лица. Поэтому одновре-

<sup>4</sup>Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М., 1967

<sup>5</sup> ГПК КР 29 декабря 1999 г.

<sup>6</sup>Административная ответственность: Сборник научных трудов. М.:ИГП РАН, 2001

<sup>7</sup> Шерипов Н.Т. Административное право Кыргызской Республики. Изд-во «Нур-Ас», Бишкек, 2009

менное наложение штрафа на руководителя и юридическое лицо фактически будет осуществляться за счет средств физического лица.

**Нарушение презумпции невиновности** в случаях, когда при составлении протокола об административном правонарушении подозреваемое лицо уже считается «совершившим административное правонарушение».

**Нарушение принципа законности при определении административно-наказуемых деяний.** Согласно этому принципу в сфере административных санкций действует правило: «никакой ответственности без закона», т.е. государству вменяется в обязанность определять составы наказуемых деяний и санкции за них исключительно в законах. В статьях Особенной части КАО предусматривается большое количество правил, порядков, требований, «установленных законодательством», нарушение которых влечет за собой ответственность. Содержание понятия *законодательство* является более широким, чем понятие *закон*. А акты законодательства, имеющие меньшую юридическую силу, чем законы, в своем большинстве не соответствуют требованиям качества, доступности и ясности, выведенным для законов Европейским судом по правам человека.

**Формализм и бюрократичность административно - деликтного производства** предполагались при принятии советского КАО как заслон от своеволия и злоупотреблений государственных органов. На каждое процедурное действие государственный орган обязан составлять письменные протоколы. Но такая формализация имеет другую сторону, которая отрицательно отражается на соблюдении прав лиц в производстве. При отсутствии письменного протокола в понимании КАО и нет задержания лица, его обыска, изъятия предмета или документа и т. д. Другой проблемой являются признания протоколов средством установления доказательств в деле об административном правонарушении, что заставляет заинтересованный в результатах производства орган власти «создавать» доказательства.<sup>8</sup>

Формализация начала производства также не идет в пользу правового регулирования деятельности административных органов. Ведь без составленного протокола об административном правонарушении считается, что само производство отсутствует. А учитывая, что протокол об административном правонарушении оформляется только при наличии лица, то возникают ситуации, когда деятельность административных органов согласно Кодексу не считается административным производством. Но служебные лица административного органа очень часто обнаруживают факты нарушений при отсутствии лиц (например, оставленный в неразрешенном месте автомобиль,

вырубленные в лесу деревья, уничтоженная рыба в водоеме и т. п.). Для установления «подозреваемых» лиц необходимо проведение определенного количества действий, которые влекут за собой растрату служебного времени, государственных средств и других ресурсов.

Полномочие административных органов на **применение большого количества мер принуждения** (задержание лица, его обыск, изъятие предмета или документа) предопределяется существованием в административно-деликтном праве большого количества составов нарушений с уголовно-правовым содержанием.

Очень опасным следует признать возможность неправомерного использования результатов административного производства при расследовании уголовных дел. Законодательные стандарты защиты прав лиц в административно-деликтной процедуре обоснованно являются ниже аналогичных стандартов уголовного процесса. Но с помощью принудительных действий в пределах административного права могут быть получены доказательства, важные для уголовного производства. Расширение судебного контроля за досудебным расследованием приведет к тому, что административно-деликтная процедура станет своеобразной лазейкой для возможных злоупотреблений со стороны органов государственной власти, которые будут стараться собирать доказательства в уголовных делах с помощью административных норм, которыми не предусмотрен надлежащий судебный контроль.

Административные проступки (правонарушения, деликты) должны быть подведомственны лишь органам исполнительной власти, исполнительным органам местного самоуправления, т.е. административным органам. Другие субъекты (в том числе учреждения, организации, предприятия) могут получать полномочия относительно привлечения частных лиц к административной ответственности лишь в случае делегирования им функций публичной администрации согласно закону. Из перечня органов, уполномоченных привлекать к ответственности за совершение административных проступков, необходимо изъять административные суды.

Большая часть административных правонарушений, дела о которых сейчас рассматриваются судом, перейдут в подведомственность органам исполнительной власти.<sup>9</sup>

Другая часть этих правонарушений останется в судебной юрисдикции, но при этом они должны быть классифицированы как «уголовные (подсудные) проступки» и не могут относиться к административному законодательству (например, мелкое хищение чужого имущества, мелкое хулиганство, распространение сведений о виновности в совершении преступления, распитие спиртных напитков

<sup>8</sup> Агапов А. Б. Административная ответственность: Учебник. М.: Статут, 2000

<sup>9</sup>Административные правонарушения в торговле и финансах. М.:ИНФРА-М,2000

или появление в общественных местах в пьяном виде и т. д.).

Итак, изучив перспективы развития административно-деликтного права Кыргызской Республике можно сделать следующие выводы, касающиеся направлений реформирования административно-деликтного права в Кыргызской Республике.

С учётом практики Европейского суда по правам человека<sup>10</sup> в делах об «уголовном обвинении», критериями для признания некоторых нынешних административных правонарушений уголовными (подсудными) проступками являются:

1) степень противоправности;

2) вид взыскания, например:

- запрещение деятельности индивидуального предпринимателя;

- ликвидация юридического лица;

- принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения;

- административный арест;

- административное выдворение за пределы Кыргызской Республики иностранца или лица без гражданства.

О необходимости внедрения уголовных (подсудных) проступков в Кыргызской Республике свидетельствуют такие факторы:

#### Литература:

1. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М.: Спарк, 2003
2. Административные правонарушения в торговле и финансах. М.:ИНФРА-М, 2000
3. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. М.: Статут, 2000 г.
4. Административная ответственность: Сборник научных трудов. М.:ИГП РАН, 2001 г.
5. Шерипов Н.Т. Административное право Кыргызской Республики.: Изд-во «Нур-Ас», Бишкек, 2009 г.
6. ГПК Кыргызской Республики 29 декабря 1999 г.
7. Алымкулов С.А. Административная ответственность. Учебник. - Бишкек: ИД КГЮА, 2008
8. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М., 1967 г.
9. Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 4 августа 1998 года №114 (В редакции Закона КР от 8 мая 2012 года №48)
10. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом Кыргызской Республики (всенародным голосованием) 27 июня 2010 г.
11. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штаниной. М.: Спарк, 2003

Рецензент: к.ю.н., доцент Татенова М.Б.