

Куланбаева З.А., Кудайбергенов А.

**АДМИНИСТРАТИВДИК УКУКТУ КЫРГЫЗ
РЕСПУБЛИКАСЫНЫН УКУК ТАРМАГЫ КАТАРЫ
АЗЫРКЫ АБАЛЫН ТАЛДОО**

Куланбаева З.А., Кудайбергенов А.

**АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КАК ОТРАСЛИ
ПРАВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Z.A. Kulanbaeva, A. Kudaibergenov

**ANALYSIS OF THE CURRENT STATE
OF ADMINISTRATIVE LAW AS A BRANCH OF LAW
OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 342.951: 351.82

Макалa өлкөдө өткөрүлгөн укуктук реформанын жа-
рыгында Кыргыз Республикасынын укук тармагы болгон
административдик укуктун заманбап жана ал менен бай-
ланыштуу мамлекеттик органдар менен бийликтерин
ишке ашытыруусунда мамлекет менен калктын ортосунда
болгон мамилелерди жөнгө салган жаңы мыйзамдарды
жана кодексстерди кабыл алуу абалын изилдөөгө арналган.
Административдик укуктун маңызы, предмети жана ме-
тоддору каралган, административдик-деликттүү укук
жана процесси менен административдик өндүрүшү деген
эки башка укуктун тармактары бар болуу жана норма-
тивдик тариздөө көз карашы баяндалган. Бул норматив-
дик-укуктук актыларын ишке ашыруу маселесине өзгөчө
көңүл бурулган, анткени укуктук коллизиялар жана бул ак-
тылар менен жана аларды кабыл ала электе колдонулган
актылардын кайталоосу азыркы убакытта орун алган.
Жекече, авторлор Кыргыз Республикасынын кайрылуу жө-
нүндө мыйзамын Кыргыз Республикасынын администра-
тивдик процедуралар жөнүндө мыйзамынан чектөө суроо-
лорун карашкан.

Негизги сөздөр: административдик укук, мамлекет-
тик аппарат, административдик өндүрүш, администра-
тивдик-деликт укугу, административдик-деликт процесси,
административдик жол-жоболору, мамлекеттик орган-
дар.

Статья посвящена изучению состояния админи-
стративного права как отрасли права Кыргызской Респу-
блики в свете проведенной в стране правовой реформы и свя-
занным с ней принятием новых законов и кодексов в сфере
регулирования отношений между государством и населе-
нием при реализации государственными органами своих
полномочий. Рассмотрены сущность, предмет и методы
административного права, изложена позиция о существо-
вании и нормативном оформлении отдельных отраслей
права – административно-деликтного права и процесса, и

административного производства. Особое внимание уделе-
но проблемам реализации данных нормативных правовых
актов, поскольку имеют место правовые коллизии и дубли-
рование между данными актами и существовавшими до их
принятия законами. В частности, авторы рассмотрели
вопросы разграничения сфер регулирования Закона Кыргы-
зской Республики об обращениях граждан и Закона Кыргы-
зской Республики об административных процедурах.

Ключевые слова: административное право, государ-
ственный аппарат, административное производство, ад-
министративно-деликтное право административно-де-
ликтный процесс, административные процедуры, государ-
ственные органы.

The article is devoted to the study of the state of admini-
strative law as a branch of the law of the Kyrgyz Republic in
light of the country's legal reform and the adoption of new laws
and codes related to it in the sphere of regulating relations be-
tween the state and the population when state authorities exer-
cise their powers. The essence, subject and methods of admini-
strative law are considered, the position on the existence and
normative design of certain branches of law - administrative-
tort law and process and administrative proceedings is stated.
Particular attention is paid to the problems of the implementa-
tion of these regulatory legal acts, as there are legal conflicts
and duplication between these acts and the laws that existed
prior to their adoption. In particular, the authors considered the
issues of delimiting the areas of regulation of the Law of the
Kyrgyz Republic on citizens' appeals and the Law of the Kyrgyz
Republic on administrative procedures.

Key words: administrative law, state apparatus, admini-
strative proceedings, administrative-tort law, administrative-
tort process, administrative procedures, state body.

В связи с проведенной правовой реформой в
Кыргызской Республике отрасль административного
права претерпела кардинальные изменения. Так, были

приняты Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» (далее «Закон об административных процедурах») от 31 июля 2015 года №210 [1], Кодекс Кыргызской Республики О нарушениях от 13 апреля 2017 года №58 [2], Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года №13 [3].

Принятие и вступление в действие указанных нормативных правовых актов изменило правовую основу регулирования административно-правовых отношений, а также создало множество вопросов об административном праве как отрасли права, отрасли законодательства и учебной дисциплины.

Выделение из системы права отдельной отрасли права происходит в случае возможности выделения в ней двух взаимосвязанных особых элементов: предмета и метода правового регулирования.

Предметом правового регулирования является то, что регулирует право, т.е. определенные виды общественных отношений. В свою очередь предмет правового регулирования, по мнению автора, состоит из таких элементов как: субъектный состав – те, кто участвуют в данных правоотношениях; объектный состав – то, по причине и поводу чего возникают правоотношения (акты поведения, события, явления, предметы).

В литературе предметом административного права как отрасли права определено следующее: «это совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации (органов исполнительной власти), муниципальной администрации (исполнительных органов местного самоуправления) и административного судопроизводства» [4, с. 64]; «общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами» [5, с. 61].

Как видно из указанных определений предмет административного права достаточно широк. Но сущность предмета данной отрасли права сводится к следующему: это общественные отношения, складывающиеся по поводу реализации государственным аппаратом своих полномочий в лице деятельности органов исполнительной власти. Исходя из изложенного, субъектами данных правоотношений являются государственные органы, должностные лица, а также другие лица, в отношении которых осуществляет полномочия государственный аппарат, а складываются данные правоотношения по поводу реализации государственным аппаратом своих властных полномочий.

Методом же правового регулирования являются различные правовые приемы, способы и средства воздействия на общественные отношения. Так, для административного права характерен метод субординации и властного приказа, поскольку они позволяют осуществлять эффективную управленческую деятельность государственных органов и должностных лиц. Данный метод предполагает исполнительскую дисциплину, строгую подчиненность одних субъектов другим, обязательность решений и распоряжений вышестоящих звеньев органов государственной власти для нижестоящих.

По мнению автора, имеющаяся в теории система административного права, в основе которой лежит его предмет, не верна применительно к реалиям современных общественных отношений в Кыргызской Республике. По нашему мнению, административное право, как отрасль права регулирует исключительно вопросы деятельности, правового статуса органов исполнительной власти. Мы считаем, что отношения, в которых помимо органов исполнительной власти участвуют физические и юридические лица, не являются административно-правовыми. Так, отношения, складывающиеся в сфере административного производства, и деликтные правоотношения, не являются чисто административными, поскольку предмет и метод регулирования данных отношений совсем иной.

Административное производство регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией государственными органами своих полномочий, в том числе в связи с реализацией гражданами и юридическими лицами своих прав и законных интересов. Также здесь более широкий субъектный состав, который состоит не только из представителей органов исполнительной власти, но и судебных органов, а также самих граждан и юридических лиц. Методы правового регулирования в административном производстве являются отличными от административных. Если говорить об деликтных правоотношениях, предмет и методы регулирования данных общественных отношений тоже различается от административных. Так, указанные правоотношения возникают в связи совершением лицом нарушения, на которое реагирует государство в лице своих органов, при этом не только исполнительной, но и судебной власти, как органа обжалования.

Принятие новых нормативных правовых актов, указанных выше, по нашему мнению, подтвердило правильность изложенных выше положений. Так, Кодекс об административной ответственности № 114 (от 4 августа 1998 года КоАО КР) утратил юридическую силу в связи с принятием нового кодифицированного

акта - Кодекса Кыргызской Республики О нарушениях от 13 апреля 2017 года №58. В.Н. Протасов выделяет одним из признаков отрасли права «наличие обособленного, как правило, кодифицированного, законодательства» [6, с. 84]. Данный кодекс стал нормативной основой новой отрасли права и учебной дисциплины «Право и процедуры по делам о нарушениях». По нашему мнению, данная отрасль охватывает два института: административно-деликтное право и производство по административным деликтам (нарушениям). Здесь можно было бы возразить, что подобный кодекс существовал и ранее и он являлся правовой базой все того же административного права. Однако, по нашему мнению, выделение данных отношений в качестве административно-правовых было изначально неверным.

Принятие Закона об административных процедурах и Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, который рассматривает вопросы, которые возникают в связи с обжалованием решений, действий государственных органов, которые в свою очередь должны были быть приняты по Закону об административных процедурах, явились основой выделения новой отрасли права – административного производства и учебной дисциплины – «Административно-процедурного права». Данная отрасль права также имеет свой предмет и методы правового регулирования. С принятием Закона Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» возникли вопросы о том, не дублируют нормативные правовые акты друг друга, не регулируют ли они одну и ту же сферу общественных отношений.

До принятия Закона Об административных процедурах к административному законодательству относились Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года №67 [7] (далее Закон об обращениях граждан) и другие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления деятельности органами исполнительной власти. В данных специальных нормативных правовых актах определены порядок подачи и рассмотрения обращений. Так, существуют отдельные правила рассмотрения обращений в налоговом, таможенном, антимонопольном законодательстве. Граждане могут подавать обращения Омбудсмену (Акыйкатчы) Кыргызской Республики в соответствии с Законом «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» от 31 июля 2002 г. или депутатам Жогорку Кенеша в соответствии с Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 г.

Несмотря на то, что есть отдельные правила и порядки рассмотрения обращений, Закон об административных процедурах призван явиться основным актом, регулирующим порядок и процедуры обращения граждан и юридических лиц в государственные органы для защиты, реализации, восстановления своих или чужих прав, свобод и интересов.

Для разграничения и уточнения сферы регулирования указанных специальных нормативных актов, а также Закона об административных процедурах, в последнем акте указаны отношения, на которые он не распространяется. Так, к примеру, действие Закона не распространяется на отношения, возникающие из административных правонарушений, избирательные правоотношения, гражданско-правовые отношения, отношения, связанные с совершением нотариальных действий, отношения в сфере исполнительного производства, трудовые и банковские правоотношения, отношения, регулируемые законодательством о банкротстве, отношения по вопросам гражданства, государственных наград, внешней миграции.

Как видно, достаточно широкий круг общественных отношений не входит в круг регулируемых указанным Законом. Это создает сложности на практике, поскольку правоприменители чаще всего путаются в том, какой нормативный акт применять, данный Закон или специальный нормативный акт.

Такие же сложности возникают с Административно-процессуальным кодексом. К примеру, межрайонные суды, которые обязаны рассматривать споры из административных процедур, т.е. тех отношений, которые возникают из данного Закона, на практике также рассматривают споры, возникающие из правоотношений, которые не подпадают под действие Закона об административных процедурах. Так, уже имеется практика рассмотрения споров межрайонными судами, регулируемых законодательством о беженцах, хотя Закон об административных процедурах в статье 2 прямо указывает, что такие правоотношения не входят в сферу его регулирования.

Кроме того, анализ нормативных правовых актов Кыргызской Республики, регулирующих вопросы взаимодействия государственных органов и населения, показал, что почти каждый государственный орган имеет свой специальный порядок и процедуру работы с обращениями граждан, и юридических лиц. Сам Закон указывает, что если имеются специальные нормативные правовые акты, то сфера действия данного Закона ограничена действием данных актов. Тогда складывается такая ситуация, что сфера действия Закона об административных процедурах крайне узка, если не сказать, что она практически нулевая. В

связи с этим есть необходимость проведения ревизии и инвентаризации данных специальных нормативных актов и расширение сферы действия Закона об административных процедурах.

Несмотря на то, что Закон об административных процедурах поясняет сложности со специальными нормативными актами, все равно остается вопрос «каким образом разграничить Закон об административных процедурах и Закон об обращениях граждан?». По мнению Р. Подопригора, Закон об административных процедурах «... предполагается, что Закон об обращениях будет сконцентрирован на обращениях т.н. общественной пользы, в которых вносятся предложения по совершенствованию законодательства, государственной политики, государственного и муниципального управления, критикуется деятельность государственных служащих, обращается внимание на проблемы, затрагивающие интересы большого количества людей и не носящие персонального характера и т.д.» [8, с. 5].

Однако если обратиться к тексту Закона об обращениях граждан, такое разграничение не прослеживается. В частности, данный Закон содержит такое определение, как: «заявление - обращение, содержащее просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, а также недостатках в деятельности указанных органов и должностных лиц» [7]. Содержание указанного определения предполагает право граждан подавать обращения в форме заявления в рамках Закона об обращениях граждан, тогда как эти же вопросы регулируются Законом об административных процедурах. В связи с этим считаем необходимым внести в Закон об обращениях граждан изменения и дополнения чтобы исключить дублирования норм, что создает законодательную и правоприменительную неопределенность.

Вместе с тем следует признать, что попытка государства унифицировать процедуру выстраивания отношений между гражданами, организациями и государственным аппаратом, является несомненным положительным сдвигом в направлении реформирования деятельности государственной администрации. Данный Закон воспринял плюсы традиции европейской правовой системы, что, по нашему мнению,

приведет к изменению отношения между населением и властью.

Как правильно отмечает Р. Подопригора благодаря данному Закону «деятельность государственной администрации становится детально регламентированной, предсказуемой и прозрачной. В тех странах, где функционирует институт административных процедур, государственное администрирование становится более эффективным, а права, интересы и свободы граждан и организаций более защищенными» [8, с. 4].

Несомненно, для того чтобы данный Закон «прижился» в реалиях нашей страны, необходимо активная организационная, правовая работа государственного аппарата, а также разъяснение населению новых возможностей по данному Закону. Кроме того, следует проводить систематический мониторинг реализации указанного нормативного правового акта для улучшения практики его применения, а также его совершенствования.

В целом правовая реформа, проведенная в стране, имеет положительный эффект, который, возможно, в настоящее время не так заметен. Однако, можно утверждать, что результаты данной реформы, будут выражены позже и будут иметь устойчивый характер.

Литература:

1. Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года №210.
2. Кодекс Кыргызской Республики О нарушениях от 13 апреля 2017 года №58.
3. Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 25 января 2017 года №13.
4. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. - 2-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2005. - 800 с.
5. Россинский Б. В. Административное право: Учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - 4-е изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма, 2009. - 465 с.
6. Протасов В.Н. Теория государства и права: учебное пособие для среднего профессионального образования. - М., 2019. - 192 с.
7. Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года №67.
8. Как правильно подать административную жалобу (в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015). - Режим доступа: <http://www.kattar.kg/images/docs/2018/ admproceduri. pdf>.