

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
им. Ж.БАЛАСАГЫНА

Диссертационный совет Д. 12.12.018

*На правах рукописи*  
УДК: 342.92(575.2)(043.3)

**МУРЗАИБРАИМОВ Нурбек Бектемирович**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ  
В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

12.00.01 – теория и история государства и права;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

Бишкек–2014

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
Ошского государственного юридического института

**Научный консультант:** доктор юридических наук, профессор  
**Шерипов Нурлан Турганбекович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Абдрасулов Ермек Баяхметович**

доктор юридических наук, доцент  
**Кулдышева Гулсара Кенжеевна**

доктор юридических наук, доцент  
**Рахимбаев Эркинбек Нурудинович**

**Ведущая организация:** кафедра теории и истории государства  
и права Казахского национального  
университета им. аль-Фараби;  
адрес: Республика Казахстан, г. Алматы,  
пр-т аль-Фараби, 71

Защита состоится **13 сентября 2014 года** в **10.00** ч. на заседании  
диссертационного совета Д.12.12.018 по защите диссертаций на соискание  
ученой степени доктора (кандидата) юридических наук в Кыргызском  
национальном университете им. Ж. Баласагына по адресу: 720001, г.  
Бишкек, ул. Киевская, 132, корп. 2 (Юридический институт), ауд. 209.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке  
Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына по адресу:  
720024, г. Бишкек, ул. Жибек-Жолу, 394, корп.8.

Автореферат разослан « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2014 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета:  
кандидат юридических наук, доцент

Токтобаев Б.Т.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Реформы в политической, социально-экономической сферах Кыргызской Республики повлекли серьезный пересмотр устоявшихся к началу 90-х годов XX века взаимоотношений в обществе, которые не могли не затронуть и методы государственного регулирования. Одним из ключевых методов является административная ответственность, которая наряду с уголовной, дисциплинарной видами ответственности играет важную роль в обеспечении государством законности, дисциплины и правопорядка и способствует предупреждению правонарушений. Между тем вся система законодательства об административной ответственности, включая и Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности [*Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Введен в действие с 1 октября 1998 года Законом КР от 4 августа 1998 года № 115*] (далее – КоАО КР), несмотря на часто вносимые изменения и дополнения, не соответствует новым условиям и требованиям времени. Это объясняется тем, что, во-первых, произошла резкая смена политического, социально-экономического строя страны, к сожалению, повлекшая ряд негативных явлений, среди которых – рост ежегодно совершаемых преступлений и административных правонарушений на фоне низкого уровня правовой культуры граждан и уровня доверия с их стороны к законодательству.

Во-вторых, круг правонарушений, подлежащих административной ответственности растет, так как появляются ранее неизвестные составы правонарушений. Кроме того, в процессе гуманизации уголовной политики была проведена декриминализация правонарушений, не представляющих большой общественной опасности, с переводом их в категорию административных правонарушений и усилением административной ответственности за их совершение. К тому же расширились и качественно изменились такие виды деятельности государства, как экологическая охрана, охрана безопасности общества, охрана финансовой и налоговой сферы.

В-третьих, изменения в экономической жизни страны привели к усилению сферы государственного регулирования в области обеспечения занятости и социальной защиты населения, появлению новых направлений, связанных с расширением муниципального управления и антимонопольной деятельности, в которых также применяются меры административной ответственности. Поэтому коренные изменения общественных отношений последних десятилетий обусловили новое содержание принципов, целей и функций юридической ответственности в целом и института

административной ответственности в частности. Однако следует отметить, что данный институт сегодня нуждается в модернизации.

Основная задача современного этапа – более эффективное воздействие на правонарушителей и защита граждан и юридических лиц от неправомерных действий административных органов, а также обеспечение более слаженной работы всех юрисдикционных органов, применяющих законодательство об административной ответственности [Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11]. Применение новых подходов не может быть эффективным без научной разработки теоретических основ содержания и правильного применения на практике административного законодательства. Эффективность правового регулирования во многом зависит от того, насколько содержание права адекватно отражает потребности общественных отношений. Со времени принятия в 1998 году КАО КР в него вносились изменения 86 раз, что говорит о динамичном развитии основных составляющих права – его основных институтов. Меняются содержание и структура правовых норм, регулирующих юридическую ответственность. И здесь особый интерес должна представлять научная оценка данной тенденции, разработка наиболее приемлемых механизмов совершенствования института административной ответственности, включая признание ответственности не только личности, но и должностных лиц и органов государства.

Таким образом, в соответствии с вышеуказанными обстоятельствами проблема повышения эффективности административной ответственности в регулировании общественных отношений в современных условиях является весьма актуальной, значимой, своевременно включенной в повестку дня и требует фундаментальной научной разработки.

**Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами.** Исследуемая проблема диссертации является инициативной и непосредственно связана с Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года № 11, а также с Указом Президента Кыргызской Республики «О неотложных мерах по укреплению общественной безопасности в Кыргызской Республике» от 1 февраля 2012 года, направленных на укрепление законности и общественной безопасности, предупреждение преступлений и иных правонарушений, формирование у граждан уважительного отношения к закону.

Теоретическую основу концепции административной ответственности составили труды как отечественных, так и зарубежных правоведов.

Большой научный интерес представляют теоретические разработки советских и российских ученых в области административно-деликтного права: С.С. Алексеева, А.П. Алехина, А.Б. Агапова, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братусь, И.А. Галагана, А.А. Демина, А.И. Елистратова, М.И. Еропкина, С.Д. Князева, Ю.М.Козлова, Б.М. Лазарева, Е.В. Ламонова, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, Н.И. Матузова, И.В. Пановой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, А.П. Солдатова, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, В.Г. Татаряна, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, О.М. Якубы и др.

В разработку указанной проблематики внесли свой вклад отечественные и казахстанские ученые-юристы: Ч.И. Арабаев, Е.Б. Абдрасулов, С.А. Алымкулов, Э.Д. Бейшембиев, Б.И. Борубашов, Э.Э. Дуйсенов, Б.А. Жетписбаев, А.С.Ибраева, А.М. Исраилова, Г.А. Мукамбаева, Н.Р. Розахунова, К.С. Сооронкулова, Т.А.Тюлегенов, Н.Т. Шерипов и др.

На данный момент в Кыргызской Республике институт административной ответственности подробно раскрывается в академических изданиях, подготовленных профессорами права С.А. Алымкуловым [*Административная ответственность [Текст]: учебник / С.А. Алымкулов. – Бишкек, 2008; Административное право КР [Текст]: учебник / С.А. Алымкулов. – Бишкек, 2004*]; Т.А. Тюлегеновым [*Административное право КР: [Текст]: учебное пособие /Т.А. Тюлегенов. – Бишкек, 1999*] и из современных изданий – Н.Т. Шерипова [*Административное право Кыргызской Республики [Текст]: учебник / Н.Т. Шерипов. – Бишкек, 2009*].

В Кыргызстане по различным аспектам административно-деликтного права за последние три года также защищены следующие кандидатские диссертации: Мазитов Р.Я. Теоретические проблемы обеспечения законности правоприменительных актов органов государственной власти и местного самоуправления Кыргызской Республики (Бишкек, 2011), в которой исследованы вопросы практики правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и судов в механизме реализации института принуждения; Татенова М.Б. Теоретико-правовые проблемы применения мер административного пресечения (Бишкек, 2012) – в работе дается теоретическое обоснование системе мер административного пресечения; Куашбаев Г.С. Институт юридической ответственности: теоретические и практические проблемы (Бишкек, 2012) – автором рассмотрены аспекты административной ответственности как способа охраны общегосударственных интересов. В данных исследованиях глубоко освещены вопросы административного права как отрасли в целом, однако детальное освещение вопросов системы административной ответственности в отечественной правовой науке пока отсутствует. И все же, несмотря на это, указанные разработки ученых представляют значительную

методологическую ценность при исследовании содержания института административной ответственности.

**Цель диссертационного исследования** заключается в комплексном теоретико-методологическом анализе становления и развития института административной ответственности и на ее основе выработать эффективную и рациональную концепцию института административной ответственности по совершенствованию законодательства Кыргызской Республики в этой области.

В интересах достижения целей исследования в диссертации решались следующие **задачи**:

- осуществить комплексный общетеоретический анализ существующих подходов в определении сущности, правовой природы, функций административной ответственности и ее роли в системе юридической ответственности;
- исследовать эволюцию развития института административной ответственности в Кыргызстане в досоветский период;
- провести историко-правовой анализ формирования и развития законодательства об административной ответственности в советский период;
- раскрыть особенности общеправовых и отраслевых принципов административной ответственности по законодательству Кыргызской Республики;
- изучить проблемы развития законодательства об административной ответственности Кыргызской Республики на современном этапе;
- рассмотреть вопросы динамики и статики административной деликтности в Кыргызстане и дать правовую оценку состоянию совершаемых правонарушений в данной области;
- исследовать проблему административного правонарушения как основания административной ответственности;
- раскрыть вопросы юридического состава административного правонарушения в соотношении со смежными элементами других отраслей права;
- изучить методику процессуально-правового обеспечения документирования административных правонарушений в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики;
- исследовать механизм применения видов административных взысканий с обоснованием их социальной эффективности;
- провести сравнительно-правовой анализ института административной ответственности КР с законодательной практикой стран СНГ и государств Европы;

- разработать предложения и рекомендации по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практики его применения в государственной политике Кыргызстана.

**Научная новизна полученных результатов** заключается в том, что автором впервые в правовой науке Кыргызстана проведено комплексное, системное исследование вопросов, связанных с теоретико-правовыми и историческими аспектами становления и развития института административной ответственности в условиях реформирования и построения правового государства в Кыргызской Республике. В диссертации исследована правовая природа института административной ответственности и ее роль в системе юридической ответственности; рассмотрена эволюция развития института административной ответственности в Кыргызстане в досоветский период, а также проведен историко-правовой анализ формирования и развития законодательства об административной ответственности в советский и постсоветский периоды.

В диссертации раскрывается необходимость диалектического подхода к вопросу классификации общеправовых и отраслевых принципов административной ответственности по законодательству Кыргызской Республики; предлагается современная научная оценка административной ответственности как меры государственного принуждения и реализации санкции правовой нормы; раскрываются вопросы юридического состава административного правонарушения в соотношении со смежными элементами других отраслей права.

В работе исследован механизм применения административных взысканий как меры принуждения и определена методика процессуально-правового обеспечения документирования административных правонарушений в соответствии с законодательством Кыргызской Республики. Автором проведен сравнительно-правовой анализ института административной ответственности Кыргызской Республики с законодательной практикой стран СНГ и государств Европы и разработаны предложения по совершенствованию административно-деликтного законодательства и практики его применения в государственной политике Кыргызстана.

**Практическая значимость полученных результатов** заключается в том, что сформулированные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при совершенствовании административно-деликтного законодательства Кыргызской Республики и оптимизации деятельности правоохранительных органов республики. Результаты исследования могут применяться в учебном процессе – при чтении лекций, написании для студентов высших и специальных средних профессиональных учебных

заведений учебников и учебных пособий по истории государства и права, теории государства и права, административному праву, административному процессуальному праву и административной ответственности.

Основные положения диссертации могут быть использованы в практической деятельности должностных лиц и коллегиальных органов административной юрисдикции по обеспечению защиты прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций.

### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Аргументировано, что, несмотря на традиционное внимание к институту административной ответственности в юридической науке, до настоящего времени отсутствует единство концептуальных подходов по определению его правовой природы, количества функций, принципов, критериев классификации, а также соотношения со смежными правовыми категориями, ввиду условной и относительно недостаточной проработанности понятийного аппарата. Здесь следует иметь в виду, что совершение одного и того же действия (бездействия) может повлечь применение различных видов юридической ответственности. Ряд составов правонарушений, ответственность за совершение которых предусмотрена различными законами, являются пограничными, «смежными».

2. Установлено, что в развитии отечественной административно-правовой науки вплоть до начала XX века определенную роль сыграло обычное право (адат), отличавшееся консерватизмом и таким образом на протяжении нескольких веков не наблюдалось существенных изменений в отдельных правовых институтах, в том числе в административно-деликтном. Административно-деликтным отношениям досоветского Кыргызстана характерны следующие особенности: отсутствие определенной правовой регламентации по субъектам и объектам административных правоотношений, разграничения уголовных, гражданских и административных деликтов; отсутствие института политических преступлений (измены, дезертирства с поля боя, неподчинения военачальникам; отсутствие юридического права частной собственности на землю (пастбища), право распоряжения пастбищами биями); противоречивость, позволявшая выработке норм, соответствовавших интересам правящих верхов родовой общины; значительная гуманность мер наказания за нарушения прав и преступлений против органов управления. Во многом административно-правовые отношения были направлены администрированию в сфере хозяйствования, регулировавших экономику, финансовые отношения и налоговых сборов.

3. Обосновано, что формирование советского административного законодательства прошло длительный этап своего развития: 1-этап (1917 – 1927 гг.) связан с формированием нового типа советского права и

законодательство об административной ответственности, не было кодифицировано, как и нормы других отраслей права. Несмотря на отсутствие четких границ между административной и уголовной ответственностью, законодателем впервые был урегулирован порядок наложения административных взысканий и введено понятие «административной ответственности»;

– второй этап (1927-1940 гг.) – в практику рассмотрения дел об административных проступках вводится уголовная ответственность и устанавливаются ее разграничительные признаки от иных видов юридической ответственности в отличие от дореволюционного понимания административной ответственности (как полицейского права). Меры государственного принуждения не соответствовали тяжести совершенного правонарушения;

- на третьем этапе (с 1940-1979 гг.) впервые определен процессуальный статус органов и должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях и возрождение административного права как новой отрасли советского права;

– четвертый этап (1980-1990 гг.) – принят единый законодательный акт – Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях, впервые объединивший основные административно-деликтные материальные и процессуальные нормы.

4. Отмечено, что впервые в советском законодательстве об административных правонарушениях было дано законодательное определение понятия административного правонарушения (проступка), по существу явившегося плодом первой кодификации административно-деликтного законодательства в СССР. Основываясь на них, законодатели в союзных республиках к 1984-1985 г.г. подготовили и приняли первые Кодексы об административных правонарушениях. С их принятием был завершен 1-й этап кодификации административно-деликтного законодательства. В Киргизской ССР с 1984 г. действовал Кодекс Киргизской ССР об административных правонарушениях. *[Введен в действие с 1 июня 1985 года Постановлением Верховного Совета Киргизской ССР от 7 декабря 1984 года № 6631-Х].*

5. Определено, что 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. Результаты проведенного нами сравнительно-правового анализа понятия «административное правонарушение», а также аналогичных понятий, закрепленных в новых кодифицированных актах стран СНГ об административной ответственности, позволяют нам утверждать, что они в целом являются однотипными как по

конструкции, так и по содержанию, хотя и имеют некоторые стилистические отличия.

6. Обозначено, что содержание общеюрисдикционных и отраслевых принципов административной ответственности различные по форме, но тождественные по внутреннему содержанию, основаны на нормах Конституции КР, Кодекса об административной ответственности, иных нормативно-правовых актов. Подавляющее большинство из них производны от основополагающего принципа любого юридического процесса, коим является принцип законности. Принципы законности и индивидуализации наказания являются основными и в смежных отраслях права. Для нашей страны и для зарубежной практики характерна тенденция к существенному сокращению общего количества принципов административной ответственности. Международный институт административного права систематизирует основные принципы административного права и выделяет четыре общих для европейских стран принципов: надежность и предсказуемость (правовая определенность); открытость и прозрачность; ответственность; продуктивность и эффективность публичной администрации.

7. Выявлено, что принципиальной новеллой КАО КР являются статьи, помещенные в главу 5 «Виды административных взысканий», где в статье 25 Кодекса впервые дано законодательное определение понятия «административное взыскание» и аргументирован вывод о том, административное взыскание, выражая отрицательную оценку государством совершенного правонарушения, вместе с тем обладает не только предупредительной и профилактической направленностью в отношении лиц, совершивших правонарушения, так и других лиц (частная и общая превенция), но преследует еще одну цель – «восстановление социальной справедливости». Представляется, что в содержание части второй статьи 26 Кодекса следовало бы изложить в следующей редакции: *«Административное взыскание не может иметь своей целью унижение чести и достоинства физического лица, совершившего административный проступок, причинение физических и моральных страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица»*. Данный законодательный опыт заслуживает не только внимания, но и практического внедрения.

8. Выявлено, что в законодательной практике об административной ответственности некоторых государств СНГ (Республики Казахстан, Белоруссии, Российской Федерации), 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.

9. Определено, что статистика и динамика роста административных правонарушений в Кыргызстане дает основания выдвигать авторскую позицию перехода законодательства КР от профилактической к карательной направленности, так как борьба в сфере административных правонарушений в большинстве случаев носит ведомственный или местный характер. 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.

10. Обосновано, что значимость административных правонарушений объясняется рядом существенных обстоятельств. Данные проступки затрагивают, главным образом сферу исполнительно-распорядительной деятельности. Они выражаются в нарушении установленных государством правил возможного или должного поведения субъектов общественных отношений в различных отраслях указанного управления.

11. Обосновано, что юридический состав административного правонарушения предполагает установление органами государственной власти и местного самоуправления правил должного или возможного поведения посредством методов административного права, а меры административной ответственности за их нарушение устанавливаются законодательным органом государственной власти. Следовательно, только эти общественные отношения могут быть объектом административного правонарушения. Объективная сторона предполагает наличие вредных последствий совершенного деликта. Более того, кроме указанных правовых моментов законодатель предусматривает также наличие третьего признака - причинно-следственной связи между ними. Наличие вредных последствий не всегда обязательны. В некоторых деликтах законодатель предусмотрел лишь факт совершения предусмотренного нормами права противоправного деяния без учета возможных его последствий.

12. Выявлено, что административное расследование является новеллой в отечественном законодательстве и представляет собой процедуру, в ходе которой уполномоченное лицо проводит необходимые процессуальные действия с целью установления обстоятельств происшествия. Важным процессуальным актом в производстве по делам об административных правонарушениях является возбуждение дела об административном правонарушении. Содержательный анализ показывает формализм и бюрократичность административно-деликтного производства. На каждое процедурное действие государственный орган обязан составлять

письменные протоколы. Без составленного протокола об административном правонарушении считается, что само производство отсутствует. Служебные лица административного органа очень часто обнаруживают факты нарушений при отсутствии лиц. Для установления «подозреваемых» лиц необходимо проведение определенного количества действий, которые влекут за собой растрату служебного времени, государственных средств и других ресурсов.

13. Обозначена целесообразность отказаться от признания субъектами административных проступков должностных лиц, которые действуют от имени юридического лица. В советское время такая конструкция ответственности была обоснованной, учитывая государственную форму собственности подавляющего большинства предприятий, учреждений и организаций и представление их в конкретных правоотношениях «руководителем». Так, совершение нарушения предприятием имело следствием наложение штрафа на его директора и уменьшение его заработной платы и т. п. Привлечение к ответственности юридических лиц лишалось смысла, поскольку превращалось в перекладывание средств из одного государственного кармана в другой. Этот механизм стал полностью непригодным для современного развития общества, экономики и права, когда и физические, и юридические лица являются равноправными участниками отношений.

14. Обоснован вывод о том, что необходимо минимизировать объём мер принуждения в процедуре применения обновленной системы административных взысканий. Должностные лица административных органов будут лишены права осуществлять принудительный осмотр лица, вещей, жилья или другого владения, принудительное установление состояния опьянения. Эти мероприятия будут проводиться только при добровольном согласии лица. Доказательства же, полученные в деле об административном правонарушении, могут быть допустимыми в гражданском или уголовном деле лишь в случаях, когда эти доказательства получены с соблюдением правил, предусмотренных гражданским процессуальным или уголовно-процессуальным законодательством КР.

15. При сравнительном анализе правовой природы административно-деликтного законодательства европейских государств установлена неоднородность в вопросе правовой природы, степени систематизации, объема полномочий административных органов. 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).

16. Автором выработана теоретическая позиция о том, что необходимо учесть практику Европейского суда по правам человека в делах об «уголовном обвинении», которые могут быть критериями для признания некоторых нынешних административных правонарушений уголовными (подсудными) *проступками* отечественным законодателем, исходя от степени противоправности и иметь в виду виды таких взысканий: запрещение деятельности индивидуального предпринимателя; ликвидация юридического лица; принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения; административный арест; административное выдворение за пределы КР иностранца или лица без гражданства.

17. Аргументируется вывод о том, что в связи с дальнейшей гуманизацией уголовного права преобразовать отдельные преступления в уголовные (подсудные) проступки и внедрить в правоприменительную практику КР. Данной практике положительно повлияют такие правовые меры, как: гарантирование судебной защиты прав лиц в делах об «уголовном обвинении» (относительно конфискации имущества, краткосрочного ареста и т. п.) на основании требований статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод; необходимость соблюдения международных обязательств КР; введение уголовной ответственности юридических лиц, что рекомендуется многочисленными актами международного права, в том числе конвенциями Совета Европы.

18. Установление значительного количества административных правонарушений должностных лиц, направленных якобы на укрепление защиты прав граждан, к самой защите не имеют отношения. Основными проблемами реализации этих положений являются: 1) несовершенство процедуры привлечения к административной ответственности; 2) объективная невозможность исчерпывающе определить содержание всех возможных нарушений прав лица в деятельности органов власти; 3) отсутствие гарантий реализации прав граждан; 4) некорректное соотношение административной и дисциплинарной ответственности служащих.

**Личный вклад соискателя.** Диссертация является инициативным и самостоятельно выполненным научным исследованием. Все публикации и положения диссертации, выносимые на защиту, выполнены и разработаны автором лично.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации были доложены на республиканских научно-практических конференциях. Результаты исследования были апробированы в учебном процессе и внедрены в правотворческую деятельность государственных

органов и правоприменительную практику подразделений Государственной таможенной службы Кыргызской Республики.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Основные положения, выводы и результаты диссертационного исследования отражены в 30 публикациях, включая две монографии: Административная ответственность в Кыргызской Республике: теоретические и правовые проблемы (Бишкек, 2012); Кыргыз Республикасындагы административдик жоопкерчиликтин теоретикалык-укуктук негиздери: материалдык укуктук аспекти (Бишкек, 2013) – и 28 научные статьи, опубликованные в рецензируемых отечественных и зарубежных научных изданиях.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, включающих двенадцать разделов, выводов и списка использованной литературы, приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** диссертантом обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи; раскрыта научная новизна, практическая и теоретическая значимость исследования; сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Теоретико-правовые основы становления и развития института административной ответственности»** состоит из трех разделов.

*В первом разделе первой главы «Правовая природа административной ответственности: сущность и ее роль в системе юридической ответственности»* раскрываются основные концептуальные подходы к определению административной ответственности, ее содержания и правовой природы, а также соотношения со смежными правовыми категориями. В определении сущности административной ответственности в концептуальных подходах ученых отмечается отсутствие единообразного доктринального понимания обозначенного направления правовой деятельности. Многими учеными административная ответственность отождествляется с административным принуждением при определении объема ее содержания [*Яковлев В.Ф. О перспективах судебного рассмотрения административных дел // Проблемы административной юстиции [Текст]: материалы семинара. – М.: Статус, 2002. – С.56; Стручков Н.А. О наказании, системе его видов и иных мерах уголовно-правового воздействия // Актуальные проблемы уголовного права [Текст]: сб. науч. трудов. – М.: ИГП АН СССР, 1988. – С.146*]. Подобное понимание рассматриваемого института содержится также в работах А.Б.Агапова, К.С. Бельского, Н.В. Витрука, А.Н. Крамника, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, С.В.Тихомирова, Н.Т.Шерипова и др., утверждающих, что специфика административной ответственности

определяется характером административного правонарушения как основания возникновения административной ответственности и наступившими правовыми последствиями в процессе их применения. Данная позиция авторов заслуживает внимания, верно считающих, что административная ответственность – это разновидность государственного принуждения. Волеизъявление при применении любого вида ответственности должно исходить от органов и должностных лиц органов государственной власти.

Анализ практики применения различных видов юридической ответственности дает основание утверждать, что административная ответственность отличается от других видов ответственности следующими критериями: 1) органами, ее применяющими; 2) правовыми последствиями; 3) кругом субъектов ответственности; 4) основаниями применения данной ответственности; 5) процессуальной процедурой ее осуществления (применением санкций). Следует иметь в виду, что совершение одного и того же действия (бездействия) может влечь применение различных видов юридической ответственности (напр., хулиганство – мелкое хулиганство, хищение – мелкое хищение и др.).

*Во втором разделе первой главы «Эволюция института административной ответственности в Кыргызстане досоветского периода»* автор связывает историко-правовые аспекты становления и развития административно-деликтного права 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) [*Борубашов 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 заканчивался 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 правовосстановительной 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.

*В третьем разделе первой главы «Формирование и развитие законодательства об административной ответственности в советский период»* рассматривается этапность развития административной ответственности. Диссертант 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 – высылка 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.

**Глава вторая «Правовое регулирование института административной ответственности по законодательству Кыргызской Республики»** состоит из трех разделов.

*В первом разделе второй главы «Общеправовые и отраслевые принципы административной ответственности»* автор рассматривает систему принципов административной ответственности в контексте различных концептуальных подходов и выявляет степень их реализации в отечественном законодательстве.

В последние годы в работах ученых-административистов усматривается тенденция к обозначению широкой системы принципов, может быть, даже не всегда логически объяснимой. К примеру, И.В. Панова выделяет 12 принципов административной ответственности: законность; объективность истины; равенство сторон; обеспечение охраны прав субъектов административного процесса; гласность; осуществление процесса на национальном языке; оперативность и экономичность (эффективность); самостоятельность принятия решения; двухступенчатость административного процесса; ответственность должностных лиц за ненадлежащее ведение процесса и за принятый акт (решение, постановление); активность правоохранительных органов; сочетание интересов личности, общества и государства [*Панова, И.В. Курс административно-процессуального права России [Текст]: учебник / И.В. Панова, Под. ред. Э.Н. Ренова. – Саратов: Научная книга, 2003. – С.114*].

Можно отметить ряд работ, в которых разный перечень принципов, выведенный исследователями, был объединен общим началом – принципом законности. В этой связи представляется наиболее приемлемым утверждение административистов Л.Л. Попова и А.П. Шергина, считающих, что основными принципами административной ответственности являются законность и индивидуализация [*Попов, Л.Л., Шергин, А.П. Исследование*

*эффективности административно-правовой санкции за нарушения общественного порядка [Текст]/ Л.Л. Попов, А.П. Шергин // Советское государство и право. – 1974. – №4. – С.22]. Следует заметить, что принципы законности и индивидуализации наказания являются основными, по мнению большинства ученых, и в смежных отраслях права, например, в уголовном праве [Гаверов, Г.С. Обице начала назначения наказания по советскому уголовному праву [Текст] / Г.С. Гаверов. – Иркутск, 1976. – С.56].*

Приходится констатировать, что в правоприменительной практике требование принципа индивидуализации в ряде случаев не учитывается (не всегда приводятся обоснования доказанности вины правонарушителя, юридической квалификации проступка, иногда не мотивируется выбор вида и меры назначенного административного взыскания, не уделяется внимание анализу обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность). В результате снижается воспитательное значение института применения наказания, а у правонарушителя формируется мнение о необъективности и/или некомпетентности органа (должностного лица).

Тенденция к существенному сокращению общего количества принципов характерна не только для нашей страны. Например, Международный институт административного права систематизировал основные принципы административного права и выделил всего четыре общих для западноевропейских стран принципа: надежность и предсказуемость (правовая определенность); открытость и прозрачность; ответственность; продуктивность и эффективность публичной администрации [Штанина, М.А. К вопросу о принципах административного права // Административное право: теория и практика. Управление государства и динамика социально-экономического развития [Текст]: матер.научн. конференции / М.А. Штанина. –М: ИЗСП при Правительстве РФ, 2002. – С. 92].

Результаты изучения правоприменительной практики свидетельствуют, что в последнее время в органах внутренних дел, например, получила широкое распространение практика применения административных взысканий *ниже низшего предела*, предусмотренного конкретной статьей КАО КР. В частности, за совершение мелкого хулиганства иногда применяется взыскание в виде предупреждения. Отсутствие в законе правовой нормы, предоставляющей право применения взыскания ниже низшего предела, не способствует укреплению авторитета закона и реализации закрепленного в многочисленных нормативных актах принципа гуманизма. Изложенные обстоятельства требуют пересмотра соответствующих статей КАО КР. Важнейшим моментом реализации принципа законности административно-юрисдикционного процесса является раздел КАО КР, лишаящий правоприменителя возможности выхода за низший предел соответствующей санкции закона. Относительно определенные санкции предусматривают низший и высший предел

взыскания (напр., штраф в размере от двадцати до семидесяти расчетных показателей – ст. 422-2 КАО КР). В данном случае должностное лицо или орган административной юрисдикции с учетом обстоятельств дела и личности правонарушителя в пределах указанного размера штрафа правомочно определять конкретный размер административного взыскания в предусмотренном законом диапазоне. При этом менять указанный вид взыскания на другой не допускается.

При абсолютно определенных санкциях принцип индивидуализации административной ответственности не может быть реализован. В данном случае актуализируется также проблема реализации принципа законности. При отсутствии альтернативы проблематичной представляется реализация правовых предписаний ст. 16 Конституции Кыргызской Республики. В связи с этим считаем необходимым исключить из норм Кодекса об административной ответственности в первую очередь все абсолютно определенные санкции. Реализация данного предложения будет прагматичным решением в направлении построения правового государства.

*Во втором разделе второй главы «Развитие законодательства об административной ответственности Кыргызской Республики на современном этапе»* раскрывается содержание современного отечественного законодательства об административной ответственности. Диссертант отмечает, что 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, 14 главы и более 630 статей.

В ст. 3 КАО 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 КАО 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».

В главе 4 («Административная ответственность») в ст. 14 КАО КР впервые в законодательстве Кыргызской Республики, да и пожалуй в странах СНГ тоже, дано законодательное определение понятия

«административная ответственность», под которой понимается «вид юридической ответственности, применяемый судом (судьей), органом (должностным лицом) административного взыскания к физическому или юридическому лицу, совершившему административное правонарушение (проступок)».

Другими правовыми новеллами, представляющими несомненный научно-практический интерес, являются статьи, помещенные в главу 5 («Виды административных взысканий»), где в ст. 25 КАО 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 диссертации 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 признавать то или иное обстоятельство, отягчающим административную ответственность.

Особенная часть КАО 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, автор приходит к выводу, что отечественный законодатель в процесс формирования глав Особенной части КАО 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.

*В третьем разделе второй главы «Административная деликтность в Кыргызстане: статика и динамика» исследованы состояние и динамика административных правонарушений в Кыргызстане.*

Со вступлением 4 августа 1998 года в силу нового Кодекса об административной ответственности ситуация с деликтностью в стране постепенно начинает характеризоваться определенного рода управляемостью, о чем убедительно свидетельствуют статистические показатели, например, органов внутренних дел. 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 автор отмечает факт недооценки государственными органами и их должностными лицами предопределяющей значимости административных правонарушений в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности общества. Борьба с административными правонарушениями в большинстве случаев носит ведомственный или местный характер. Ее результаты обычно не учитываются при разработке стратегических вопросов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства [Зубов, И.Н. *О влиянии результатов борьбы с некоторыми видами административных правонарушений на криминальную обстановку и общественно-политическую ситуацию в России* [Текст] / И.Н. Зубов // *Безопасность личности, общества, государства и спецслужб России*. – М., 1994. – С. 43].

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.

Обобщая факты административных деликтов в КР, автор пришел к неутешительным выводам: за 2012 год только в двух органах

административной практики по Ошской области таможенными органами выявлено 422 факта НТП; органами ГАИ – 45836 нарушений ПДД; рассмотрены судами – 3430 административных дел [*Кыргызстан в цифрах [Текст]: стат. сборник. – Бишкек, 2013*].

При рассмотрении субъективного состава административных правонарушений выявлено, что в 90% случаев субъектами административных правонарушений являлись физические лица мужского пола в возрасте от 20-55 лет [*Женщины и мужчины Кыргызской Республики [Текст]: стат. сборник. – Бишкек, 2011*].

При анализе объективного состава административных правонарушений выявлено, что здесь доминирует общественная безопасность дорожного движения.

Автор полагает, 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 обо 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.

Традиционная недооценка социальной опасности административных правонарушений отрицательно сказывается на состоянии правопорядка в стране, на правосознании граждан и правоприменительной практике.

**Глава третья «Учение об административном правонарушении и административном взыскании как элементов административной ответственности»** состоит из четырех разделов.

*Первый раздел третьей главы «Административное правонарушение как основание административной ответственности»* касается вопросов понимания правонарушения как единственного основания наступления соответствующего вида юридической ответственности. При этом автор, перечислив его признаки и изучив позиции ученых, объясняет значимость административных правонарушений рядом существенных обстоятельств.

Данные проступки затрагивают главным образом сферу исполнительно-распорядительной деятельности и выражаются в нарушении установленных государством правил возможного или должного поведения субъектов общественных отношений в различных отраслях указанного управления. Несоблюдение установленных норм поведения отрицательно сказывается на эффективной деятельности государственных органов и может оказать отрицательное воздействие на организацию государственного управления на всех уровнях исполнительной власти. Особенность возникающих в данном случае правоотношений, веро

отметил М.Н. Марченко: «Государство является управомоченной стороной, а правонарушитель – обязанной» [Марченко, М.Н. Теория государства и права [Текст]: учебник / М.Н. Марченко. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 427].

По мнению С.А. Алымкулова, административный проступок есть общественно опасное действие или бездействие. Этим объясняется применение государством соответствующих мер принуждения к лицам, его совершившим. Однако степень его общественной опасности такова, что делает нецелесообразным применение уголовного наказания. Именно по степени общественной опасности можно отграничить административный проступок от преступления [Алымкулов, С.А. Административная ответственность [Текст]: учебник / С. А. Алымкулов. – Бишкек: КГЮА, 2008 . – С.146].

При реализации административно-юрисдикционных полномочий следует иметь в виду, что в практической деятельности возможны сочетания административной и дисциплинарной ответственности, когда одним проступком виновный совершает действия, ответственность за которые предусмотрена не только КАО КР, но и, например, трудовым законодательством при нарушении правил техники безопасности.

Практика применения норм действующего административно-деликтного законодательства подсказывает необходимость обратиться к некоторым важным вопросам теоретического характера. Суть обозначенной проблемы заключается в том, что в ряде случаев органы правоприменения при составлении протоколов об административных правонарушениях в целях последующего применения административной ответственности не всегда четко представляют различие между совокупностью и повторностью правонарушений, а также между продолжаемыми и длящимися правонарушениями. Изложенное имеет принципиальное значение для правильной квалификации правонарушений, следовательно, и для определения вида и меры назначаемого административного взыскания.

Особенностью административных правонарушений является то, что они, как правило, не влекут серьезных вредных последствий. Подавляющее их большинство является нарушениями установленных государством правил должного или возможного поведения в целях недопущения вредных последствий. По общему правилу основанием применения административной ответственности могут выступать действия (бездействие), совершение или не совершение которых не повлекло наступление вредных, нежелательных для общества последствий.

Во втором разделе третьей главы «Юридический состав административного правонарушения» диссертантом рассматривается юридический состав, т.е. определенные элементы, только при наличии которых возможно наступление административной ответственности

и применение административного взыскания. В работе отмечается, что не каждое деяние, даже содержащее такие признаки административного правонарушения, как противоправность, виновность и наказуемость, является административным правонарушением.

Объекты административных правонарушений можно классифицировать по родовым объектам, например, охраняемые законом общественные отношения в области: защиты прав граждан (глава 7 КАО КР); охраны труда и социальной защиты граждан (глава 8 КАО КР).

Элементом юридического состава правонарушения является также объективная сторона – внешняя характеристика, внешнее проявление совершенного противоправного деяния. Оно может совершаться в форме действия (мелкое хулиганство, ст. 364 КАО КР) или бездействия (непредставление единой налоговой декларации и неуплата налогов в установленные сроки, ст. 351 КАО КР). В обоих вариантах следует иметь в виду, что как действие, так и бездействие должны быть запрещены действующим законодательством.

Субъективная сторона имеет несколько составляющих, к которым относятся вина правонарушителя, а также цель и мотив его деятельности. Определяющее место при этом занимает вина как важнейшее субъективное основание, без которого правовая ответственность не может иметь места.

В действующем законодательстве Кыргызской Республики об административной ответственности физических лиц как субъектов административных правонарушений можно классифицировать по следующей схеме: субъекты общей административной ответственности, которые в свою очередь подразделяются на граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан и лиц без гражданства; субъектов специальной административной ответственности, которые помимо общих признаков (вменяемость и возраст) обладают специальными признаками, в частности признаками должностного лица.

Должностное лицо органа административной юрисдикции в повседневной практической деятельности должно неукоснительно руководствоваться требованием закона о рассмотрении дела об административном правонарушении в присутствии субъекта административного правонарушения. В его отсутствие наказание может быть применено лишь в случаях, когда имеются данные о своевременном его извещении о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство было оставлено без удовлетворения. Законодательством не определена форма ходатайства. Следовательно, хотя присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, и не является обязательным условием рассмотрения дела, однако необходимость его

надлежащего извещения является обязательным. В юридической литературе встречаются ошибочные мнения о правовых требованиях к порядку извещения лица. Однако заочное применение административного взыскания нежелательно. Задача юрисдикционного органа заключается не столько в наказании, сколько в воспитании и перевоспитании субъекта административного правонарушения, а это может быть достигнуто лишь в случае личного присутствия виновного при назначении ему административного взыскания. Особенно важно присутствие нарушителя в случае применения к нему таких мер административного воздействия, как предупреждение.

*В третьем разделе третьей главы «Процессуально-правовое обеспечение документирования административных правонарушений»* анализируются процессуальные особенности привлечения к административной ответственности. Рассматривая в качестве ключевого элемента протокол об административном правонарушении, автор признает его важным процессуальным актом возбуждения дела. Объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме должны быть отражены в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу, протоколе его рассмотрения, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

В соответствии со ст. 558 КАО КР протокол, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении направляются в суд (судье) или органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении, в течение суток с момента составления протокола об административном правонарушении.

Протокол, постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передаются на рассмотрение суда (судье) немедленно после его составления (ч. 2 ст. 558 КАО КР).

При неправильном составлении протокола и оформлении других материалов дела, а также в иных случаях, предусмотренных п. 3 ст. 581 КАО КР, недостатки протокола и других материалов дела устраняются в срок не более трех суток со дня их получения от суда (судьи) или органа (должностного лица), рассматривающего дело об административном правонарушении (ч. 3 ст. 558 КАО КР).

Согласно ст. 559 КАО КР, при совершении административных правонарушений, влекущих наложение административного взыскания

в виде предупреждения или административного штрафа, не превышающего одного расчетного показателя, протокол об административном правонарушении не составляется, а предупреждение оформляется либо штраф налагается и взимается уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения.

Административное расследование является новеллой в отечественном законодательстве и представляет собой процедуру, в ходе которой уполномоченное лицо проводит необходимые процессуальные действия с целью установления обстоятельств происшествия. В юридической литературе очень верно подмечено, что административное расследование в общем виде проводится для того, чтобы было возможно составить качественный протокол об административном правонарушении. Составлением протокола эта процедура заканчивается, и дело передается на рассмотрение уполномоченному органу или должностному лицу [Гуничев, А. *Административная ответственность водителей* [Текст] / А. Гуничев // *Российская юстиция*. – 2003. – № 1. – С. 67].

*В четвертом разделе третьей главы «Административные взыскания как правовой критерий административной ответственности»* автором раскрывается сущность административного взыскания как разновидности административного принуждения. От иных мер административного принуждения оно отличается тем, что является карательной санкцией, преследует специфические цели, применяется в строго урегулированном процессуальном порядке.

КАО КР представляет собой систему правовых норм, призванных обеспечить надлежащую борьбу с административными правонарушениями. Важное место в этом направлении правоохранительной деятельности занимает институт административной ответственности, который реализуется через назначение предусмотренных действующим законодательством административных взысканий.

Административным взысканием признаются только те принудительные меры, которые установлены ст. 27 КАО КР и порядок назначения которых также определяется соответствующими нормами Кодекса. Административное взыскание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Согласно ст. 25 КАО КР, административное взыскание – это мера государственного принуждения, применяемая судом (судьей), органом (должностным лицом), за совершение административного правонарушения.

Административное взыскание применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение (проступок), в духе неуклонного соблюдения законов, предупреждения совершения новых

административных правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 26 КАО КР). И необходимо иметь в виду, что административные меры воздействия предусматривают применение к правонарушителю именно взыскания (в КоАП РФ – наказания, в КАО КР – взыскания).

Минимальный размер штрафа, налагаемого на граждан, не может быть менее расчетного показателя, на должностных лиц – менее двух расчетных показателей. Максимальный размер штрафа, налагаемого на граждан, не может превышать двадцати, на должностных лиц – ста расчетных показателей. Минимальный размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо, не может быть менее ста расчетных показателей. Максимальный размер штрафа, налагаемого на юридическое лицо, не может превышать одной тысячи расчетных показателей, или не может превышать двадцати процентов от стоимости выполненных работ, произведенных в нарушение действующих нормативов или законодательных актов (ст. 30 КАО КР).

Таким образом, основанием применения административного взыскания является совершение лицом противоправного деяния, ответственность за которое предусмотрена нормами права.

**Глава четвертая «Сравнительно-правовые аспекты и перспективы развития института административной ответственности в Кыргызской Республике»** состоит из двух разделов.

*В первом разделе четвертой главы «Право об административных нарушениях: опыт европейских государств, требования Европейского суда по правам человека и стандартов Совета Европы»* выявляются общие характерные признаки административно-деликтного законодательства европейских стран: историческое происхождение административных нарушений из уголовного права, признание субъектами ответственности физических и юридических лиц; установление главным взысканием денежного штрафа, существование кроме административных взысканий дополнительных мер за совершение нарушения; отсутствие полной систематизации составов нарушений в пределах одного нормативного акта и т.п.

Автор полагает, что обращение к практике данных государств вызвано тем, что уголовному и административно-деликтному законодательству европейских государств присуще чрезвычайное разнообразие урегулирования. Основное отличие проявляется в названии самих административных деликтов, их правовой принадлежности и соотношении с уголовно-наказуемыми деяниями, характеристиках субъектов ответственности; в субъективной стороне соответствующих деликтов и следствиях совершения этих нарушений. Отличаются также формы и способы урегулирования ответственности за административные деликты.

Характерным является и то, что ни в одной из стран «устоявшейся демократии» нет единого нормативного акта, в котором объединяются составы административных деликтов. В ряде крупных государств Евросоюза (Германии, Швейцарии, Австрии, Италии и Португалии) имеются законы смешанного характера, в которых объединены общие материальные положения (об административных нарушениях, субъектах ответственности, взыскание и т.п.) и процедурные положения о порядке применения административных взысканий.

Исторически развитие законодательства в государствах Западной Европы шло по пути выделения из уголовного права тех противоправных деяний, за которые могли назначаться денежные штрафы, которые и в настоящее время являются главным взысканием в административно-деликтном законодательстве всех европейских государств.

Процедурное административно-деликтное законодательство европейских государств также неоднородно в вопросе правовой природы, степени систематизации, объема полномочий административных органов. Но процедура применения административных взысканий для всех государств стала единым основанием для обособления права административных деликтов от уголовного права. Порядок и способы обжалования зависят от правовой природы производства относительно нарушений.

В государствах обособленного административно-деликтного права обжалование происходит в административных судах. Причем в Польше, Чехии и Словакии обязательной является стадия административного апелляционного обжалования, в Литве судебное и административное обжалование является альтернативой, а в Латвии предусмотрено только обжалование в административный суд. Вдобавок, в Литве и Латвии внедрены обжалования в административный суд решений судов, принятых по первой инстанции в делах об административных нарушениях.

В государствах с широким уголовным правом (Словения, Хорватия, Сербия, Эстония) решение административных органов в делах о проступках обжалуются только в суд (проступочный суд или суд, который рассматривает уголовные дела).

Требования Европейского суда по правам человека и стандартов Совета Европы к процедурам применения административных взысканий имеют непосредственное отношение к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года как международного акта. Суть ее состоит в том, что ее подписание странами-членами Совета Европы повлекло за собой создание эффективной системы защиты прав человека на европейском континенте, которую международное право к тому времени не знало. Положения конвенции и протоколов к ней не только гарантируют

права и свободы лиц, но и создают механизмы защиты нарушенных прав со стороны государства. Это положение вытекает из ст. 19 Конвенции, на основании которой был создан Европейский суд по правам человека «для обеспечения соблюдения высокими договорными сторонами их обязательств по конвенции и протоколам к ней».

*Во втором разделе четвертой главы «Перспективы развития административно-деликтного права в Кыргызской Республике»* анализируются основные проблемы в сфере регулирования института административной ответственности в Кыргызской Республике. К основным из них относятся следующие:

*Существование судебной юрисдикции в административно-деликтной процедуре.* С момента принятия нового КАО КР перечень дел об административных правонарушениях чрезвычайно увеличился, и теперь они занимают львиную долю деятельности судов. 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 три ветви,* закрепленный в ч. 4 ст. 3 Конституции КР, не позволяет возможным 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 выполняют 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).

*Эклектичность материального административно-деликтного законодательства.* Среди административных правонарушений присутствует большое количество деяний, которые по своей природе не могут и впредь оставаться в сфере административно-деликтного права («административные правонарушения» уголовно-правового характера, гражданско-правового характера, нарушения, которые одновременно являются предметом

гражданской юстиции). 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. Вместе с тем в европейских странах такие действия всегда были и остаются частью уголовного права.

*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/несоставлении протокола.

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

*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. 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.

*Некорректное соотношение административной и дисциплинарной ответственности служащих.* Нарушения порядка осуществления служебных обязанностей должны преследоваться в дисциплинарном порядке с применением соответствующих взысканий – от выговора 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.

*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 по нормам закона.

*Формализм и бюрократичность административно-деликтного производства.* Формализация начала производства также не идет на пользу правового регулирования деятельности административных органов. Ведь без составленного протокола об административном правонарушении считается, что само производство отсутствует.

Автор полагает, что 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, за которыми не предусмотрен надлежащий судебный контроль.

Большое количество международных договоров предусматривает необходимость внедрения уголовной ответственности за действия, которые по степени своей противоправности не могут быть отнесены к категории преступлений. Существование лишь одного вида уголовно-наказуемых действий (преступлений) заставляет законодателя признавать такие противоправные действия только преступлениями.

Диссертант считает возможным выделение в отдельный законодательный акт противоправные действия – *подсудные проступки*. Таким образом, этот институт станет третьим в системе права наряду с преступлениями и административными правонарушениями (деликтами), а название проступков будет свидетельствовать о распространении судебной юрисдикции на рассмотрение указанных дел.

## **ВЫВОДЫ**

1. В определении правовой природы административной ответственности в концептуальных подходах ученых отмечается отсутствие единообразного доктринального понимания обозначенного направления правовой деятельности. Свидетельством этого является различный подход к их исследованию. Анализ практики применения различных видов юридической ответственности также дает основание утверждать о разграничении административной ответственности на основе следующих критериев: органами, ее применяющими; ее правовыми последствиями; кругом субъектов ответственности; основаниями применения данной

ответственности; процессуальной процедурой ее осуществления – процедурой применения санкции. Следует иметь в виду, что совершение одного и того же действия (бездействия) может повлечь применение различных видов юридической ответственности.

2. Исследование историко-правовых аспектов становления и развития административно-деликтного права непосредственно связано с генезисом появления самой административной науки, что обусловило необходимость создания управленческой теории.

В становлении административного законодательства в отечественной юридической науке вплоть до начала XX века большую роль в качестве основного источника права сыграло обычное право (адат), которое отличалось консерватизмом. Проступки, которые можно было назвать в современном понимании административными правонарушениями, переплетались с уголовными и гражданскими правонарушениями.

3. Формирование советского административного законодательства прошло длительный этап своего развития и охватывал несколько периодов: первый период связан отсутствием опыта в области нормотворчества и отсутствием четких границ между административной и уголовной ответственностью. Законодателем впервые установлен порядок наложения административных взысканий и вводится термин «административная ответственность»; второму периоду (1927-1940 гг.) в отличие от дореволюционного понимания административной ответственности (как полицейского права), характерна новелла – разграничение ее от иных видов юридической ответственности и введение уголовной ответственности за административные проступки; в третий период (1941-1979 гг.) административное право становится отраслью юридической науки; на четвертом этапе (1980-1990 гг.) для более эффективной борьбы с административными проступками был принят единый законодательный акт – Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях, в котором были объединены основные административно-деликтные материальные и процессуальные нормы. Впервые было дано законодательное определение понятия административного правонарушения (проступка).

4. 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.

5. Принципы административной ответственности по Кодексу об административной ответственности в подавляющем большинстве основаны на нормах Конституции КР, Кодекса об административной

ответственности, иных нормативно-правовых актах.

Принципы законности и индивидуализации наказания являются основными и в смежных отраслях права. Обнаруживается тенденция к существенному сокращению общего количества принципов, которое характерно не только для нашей страны, но и для зарубежных стран. Отсутствие в КАО КР правовой нормы, предоставляющей право применения взыскания ниже низшего предела не способствует укреплению авторитета закона и полноценной реализации закрепленного в многочисленных нормативных актах принципа гуманизма. С учетом обстоятельств конкретного правонарушения и личности нарушителя в законодательном порядке следует предоставить правоприменительным органам право применения наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией правовой нормы.

6. В КАО КР правовыми новеллами, представляющими несомненный научный и практический интерес, являются статьи главы 5 («Виды административных взысканий»), где впервые дано законодательное определение понятия «административное взыскание» (ст. 25).

7. В новых кодексах об административной ответственности Казахстана, Беларуси, Российской Федерации, 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 обстоятельствоотячающим административную ответственность.

8. Статистика административных правонарушений свидетельствует о неудовлетворительном состоянии правовой защищенности современного общества и признания большого количества, совершаемых в стране, административных правонарушений, в связи, с чем считаем нужным создание Государственного статистического центра, способного объединить в одну систему всю информацию о выявленных административных правонарушениях. Отсутствие подобного органа оказывает негативное влияние на проводимую внутреннюю административную политику, тем более что борьба в сфере административных правонарушений в большинстве случаев носит ведомственный или местный характер.

9. Анализ статей КАО КР позволяет выделить особенности административных правонарушений, которые не влекут серьезных последствий. Подавляющее их большинство является нарушениями установленных государством правил должного или возможного поведения в целях недопущения вредных последствий. Основанием применения административной ответственности могут выступать действия (бездействие), совершение или не совершение, которых не повлекло наступление вредных, нежелательных для общества последствий.

10. Посредством методов административного права органы государственной власти и местного самоуправления устанавливают правила должного или возможного поведения. Однако меры административной ответственности за их нарушение устанавливаются законодательным органом государственной власти. Следовательно, только эти общественные отношения могут быть объектом административного правонарушения.

Объективная сторона правонарушения предполагает наличие вредных последствий совершенного деликта. Более того, законодатель предусматривает также наличие причинно-следственной связи между ними. В некоторых деликтах законодатель предусмотрел лишь факт совершения предусмотренного нормами права противоправного деяния без учета возможных его последствий. К субъектам административных правонарушений относятся физические и юридические лица независимо от организационных форм и форм собственности. По общему правилу, мерам административной ответственности могут быть подвергнуты лишь субъекты, характеризующиеся вменяемостью.

11. Административное расследование – процедура, в ходе которой уполномоченное лицо проводит необходимые процессуальные действия для установления обстоятельств происшествия. Составлению протокола об административном правонарушении в обязательном порядке должностными лицами органа исполнительной власти с учетом профессиональной подготовки должен предшествовать правовой анализ выявленного и подлежащего документированию деяния (действия или бездействия). Это необходимо для правильной квалификации содеянного, а, следовательно, и для выбора вида и меры взыскания при рассмотрении дела.

12. В действующем законодательстве Кыргызской Республики об административной ответственности отсутствует понятие субъекта административного правонарушения. Принципиальной новеллой КАО КР является отнесение к субъектам административных правонарушений юридических лиц, которые в соответствии со ст. 23 КАО КР несут административную ответственность за административное правонарушение в случаях, прямо предусмотренных КАО КР. Индивидуальные предприниматели, совершившие правонарушения в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, несут административную ответственность как юридические лица.

13. В целях оптимизации административных взысканий необходимо создать систему с четкими правилами ее понимания и применения.

14. 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.

15. 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.

16. Необходимо изменить способ определения размеров штрафа, поскольку в КАО 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.

17. 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.

18. 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.

## **СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Научные статьи:**

1. Мурзаibraимов, Н.Б. Административно-процедурное и административно-юрисдикционное производство: сущность и виды [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2010. – №9. – С. 121-127.
2. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная ответственность как правовой институт: общая характеристика [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2010. – №9. – С. 81-85.
3. Мурзаibraимов, Н.Б. Административные взыскания как правовой критерий административной ответственности [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Социальные и гуманитарные науки. – 2011. – №5-6. – С. 66-70.
4. Мурзаibraимов, Н.Б. Понятие и особенности административно-процессуальных правоотношений [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2011. – №9. – С. 191-201.
5. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная ответственность юридических лиц [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2011. – №9. – С. 203-206.
6. Мурзаibraимов, Н.Б. Административное правонарушение как основание административной ответственности [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Социальные и гуманитарные науки. – 2011. – №5-6. – С. 104-109.
7. Мурзаibraимов, Н.Б. Юридический состав административного правонарушения [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2011. – №9. – С. 113-117.
8. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная ответственность несовершеннолетних [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2011. – №9. – С. 123-127.
9. Мурзаibraимов, Н.Б. Оптимизация системы административных взысканий [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2012. – №8. – С. 135-138.
10. Мурзаibraимов, Н.Б. Понятие и признаки административного процесса [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2012. – №8. – С. 179-182.
11. Мурзаibraимов, Н.Б. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2012. – №9. – С. 207-210.
12. Мурзаibraимов, Н.Б. Объекты административно-процессуальных правоотношений [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2012. – №7. – С. 201-204.

13. Мурзаibraимов, Н.Б. Общеюрисдикционные и отраслевые принципы административной ответственности [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2012. – №7. – С.196-207.
14. Мурзаibraимов, Н.Б. Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2012. – №9. – С. 186-190.
15. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная деликтность в Кыргызской Республике [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2012. – №7. – С. 168-170.
16. Мурзаibraимов, Н.Б. Нормативное основание административной ответственности [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2012. – №5. – С.141-144.
17. Мурзаibraимов, Н.Б. Концепция административной ответственности: ее социальная роль и соотношение с другими видами юридической ответственности [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2012. – №5. – С.132-137.
18. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная ответственность за правонарушения в сфере потребительского рынка [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2012. – №6. – С. 177-181.
19. Мурзаibraимов, Н.Б. Правовые средства обеспечения социальной эффективности административных взысканий и совершенствование процесса их применения [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2012. – №6. – С. 186-190.
20. Мурзаibraимов Н.Б. Понятие и особенности административно-процессуальных норм [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Высшая школа Казахстана. – 2012. – №4(1). – С. 105-110.
21. Мурзаibraимов, Н.Б. Профилактика правонарушений несовершеннолетних [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Высшая школа Казахстана. – 2012. – №4(1). – С. 111-115.
22. Мурзаibraимов, Н.Б. Сущность правонарушений в связи с административной ответственностью [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Высшая школа Казахстана. – 2012. – №4(4). – С. 189-194.
23. Мурзаibraимов, Н.Б. Проблемы соучастия в правонарушении [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Высшая школа Казахстана. – 2012. – №4(4). – С. 194-196.
24. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная ответственность как способ охраны общегосударственных интересов [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Высшая школа Казахстана. – 2013. – №2. – С. 130-133.

25. Мурзаibraимов, Н.Б. Административдик жоопкерчиликтин башка юридикалык жоопкерчиликтер менен катышы [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2013. – №5. – С. 147-150.

26. Мурзаibraимов, Н.Б. Административдик жоопкерчиликтин негизги функциялары [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Известия вузов. – 2013. – №5. – С. 162-165.

27. Мурзаibraимов, Н.Б. Юридикалык жоопкерчилик институту [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2013. – №1. – С. 151-153.

28. Мурзаibraимов, Н.Б. Административдик жоопкерчилик концепциясын анализдөө [Текст] / Н.Б. Мурзаibraимов // Наука и новые технологии. – 2013. – №1. – С.159-161.

**Монографии:**

29. Мурзаibraимов, Н.Б. Административная ответственность в Кыргызской Республике: теоретические и правовые проблемы [Текст]: монография / Н.Б. Мурзаibraимов. – Бишкек, 2012. – 219 с.

30. Мурзаibraимов, Н.Б. Кыргыз Республикасындагы административдик жоопкерчиликтин теоретикалык-укуктук негиздери: материалдык укуктук аспекти [Текст]: монография / Н.Б. Мурзаibraимов. – Бишкек, 2013. – 150 б.

**Мурзаibraimов Нурбек Бектемировичтин «Кыргыз Республикасындагы административдик жоопкерчилик: теоретикалык-укуктук изилдөө»** деген темада **12.00.01** – укуктун жана мамлекеттин теориясы жана тарыхы; укук жана мамлекет жөнүндө окуулардын тарыхы боюнча юридика илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын изденип алуу үчүн жазылган илимий изилдөөсүнүн

## **РЕЗЮМЕСИ**

***Негизги сөздөр:** жоопкерчилик, административдик жоопкерчилик, укуктук жаратылыш, принциптер, юридикалык түзүм, укук бузуу, административдик мажбурлоо, административдик жаза-чара, кызмат адамы, териштирүү*

**Диссертациялык изилдөөнүн объектиси** болуп КРсындагы административдик жоопкерчилик институтунун орношу жана анын ишке ашыруу процессиндеги административдик укуктук мамилелердин жыйындысынын комплекси менен байланышкан коомдук мамилелер түзөт.

**Изилдөө предмети:** административдик жоопкерчилик институтунун теориялык-укуктук, тарыхый-укуктук, уюштуруучу жана колдонмо аспектеринин өнүгүүсүн жана КРсынын азыркы мыйзамдуулугунун негизинде анын механизмдерин эффективдүү колдонуусун жакшыртуу көйгөйлөрүн кароо.

**Диссертациялык изилдөөнүн максаты:** административдик жоопкерчилик институтунун калыптануусун жана өнүгүүсүн комплексттик теориялык– усулдук талдоо жана анын негизинде КРнын бул облусундагы мыйзамдуулукту жакшыртуунун эффективдүү жана рационалдуу концепциясын иштеп чыгуу.

**Изилдөө методологиясынын негизи:** болмуш процесстерин таануудагы жалпы илимий диалектикалык ыкма, ошондой эле жеке-илимий ыкмалар: салыштырма-укуктук, тарыхый, формалдуу-юридикалык, тутумдук-структуралык жана так-социологиялык ыкмалар.

**Алынган жыйынтыктардын илимий жаңылыктары:** Кыргызстандын укуктук илим жаатында укуктук мамлекетти куруу жана реформалоо шартындагы административдик жоопкерчилик институтунун калыптанышынын жана өнүгүшүнүн теориялык-укуктук жана тарыхый аспектери менен байланышкан комплексттик жана бүтүн изилдөөдө турат.

**Диссертациялык изилдөөнүн материалдарын пайдалануунун деңгээли:** изилдөөлөрдүн жыйынтыгы болуп КРсынын административдик-деликттик мыйзамдуулугун жакшыртууга; укук коргоо органдарынын ишмердигин жогорулатууга жана илимий- билим тажрыйбасына пайдасын тийгизе алат.

**Колдонуу тармактары:** мамлекет жана укук теориясы, административдик укук, социология укугу, эл аралык укук.

## РЕЗЮМЕ

диссертации **Мурзаibraимова Нурбека Бектемировича на тему: «Административная ответственность в Кыргызской Республике: теоретико-правовое исследование»** на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности **12.00.01** – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

***Ключевые слова:** ответственность, административная ответственность, правовая природа, принципы права, юридический состав, административное правонарушение, административное принуждение, административное взыскание, должностное лицо, административное расследование.*

**Объект диссертационного исследования** – общественные отношения, складывающиеся в процессе установления и реализации института административной ответственности в Кыргызской Республике и составляющие в совокупности комплекс административных правоотношений.

**Предмет исследования** – теоретико-правовые, историко-правовые, организационные и прикладные аспекты развития института административной ответственности и проблемы совершенствования механизмов эффективности ее применения на основе действующего законодательства Кыргызской Республики.

**Цель диссертационного исследования** – разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций, обеспечивающих эффективное функционирование института административной ответственности в Кыргызской Республике на современном этапе.

**Методология исследования:** общенаучный диалектический подход к познанию процессов действительности, а также частно-научные методы: сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, формально-юридический, системно-структурный и конкретно-социологические методы.

**Научная новизна полученных результатов:** впервые в правовой науке Кыргызстана проведено комплексное, системное исследование вопросов, связанных с теоретико-правовыми и историческими аспектами становления и развития института административной ответственности в условиях ее реформирования и построения правового государства в Кыргызской Республике.

**Область применения:** теория и история государства и права, административное право, социология права, международное право.

## SUMMARY

of the research of **Murzaibraimov Nurbek Beektemirovich on the theme of “Administrative responsibility in the Kyrgyz Republic: theoretical legal research”** on a quest-scientific degree of Doctor of Law with a degree: **12.00.01** – the theory and history of law and the state; history of studies of law and state

***Key words:** responsibility, administrative responsibility, legal nature, the principles of law, legal structure, administrative offense, administrative enforcement, administrative penalty, the official administrative investigation*

**Object dissertation research** public relations in the process of establishing and implementing administrative responsibility in the Kyrgyz Republic and up to a total complex of administrative relations.

**Subject of research:** theoretical, legal, historical and legal, the organizational and practical aspects of the development of administrative responsibility and the problem of improving the effectiveness of the mechanisms of its implementation in the current legislation of the Kyrgyz Republic.

**The purpose of the dissertation research:** an integrated theoretical and methodological analysis of the formation and development of administrative responsibility and use it to develop an effective and rationally concept of administrative responsibility for improving the legislation of the Kyrgyz Republic in this area.

**The research methodology:** general scientific dialectical approach to knowledge processes reality and particular scientific methods: comparative law, comparative historical, legalistic, and systemic-structural concrete sociological methods.

**Scientific novelty of the results:** for the first time in legal science Kyrgyzstan conducted a comprehensive, systematic study of issues related to the theoretical and legal and historical aspects of the formation and development of administrative responsibility under its reform and of rule of law in the Kyrgyz Republic.

**Application area:** Theory and History of State and Law, administrative law, sociology of law, international law.

Мурзаibraимов Нурбек Бектемирович

**Административная ответственность в Кыргызской Республике:  
теоретико-правовое исследование**

Формат 60x84 1/16. Объем 2,8 п.л.  
Бумага офсетная. Тираж: 150 экз.

---

Типография ОсОО «Maxprint»  
720021, г. Бишкек, ул. Курманжан Датки, 207  
Тел.: (+996 312) 48-31-85  
e-mail: [maxprint@mail.ru](mailto:maxprint@mail.ru)