

УДК 34

Становление и развитие административного судопроизводства в Кыргызской Республике: историко-правовые аспекты

Акматов Азамат Джусупбекович

Соискатель,
Кыргызская государственная юридическая академия,
720001, Кыргызская Республика, Бишкек, просп. Чуй, 180а;
e-mail: azamat17@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрены актуальные вопросы становления и развития институтов административного судопроизводства и административной ответственности в Кыргызской Республике. Проанализированы исторические аспекты развития административного судопроизводства. Рассмотрен опыт реформирования институтов административного судопроизводства в Российской Федерации, в частности их судебная практика. Автор отмечает, что Кыргызская Республика имеет свой накопленный опыт реализации всех форм судопроизводства, в том числе и административного. Однако действующее законодательство не позволяет в полной мере утверждать, что институт административного судопроизводства отвечает его целям и назначению. Обеспечение в Кыргызской Республике полноценной системы осуществления административного судопроизводства не может быть сведено к разовым мерам. Необходимо разработать общую концепцию, определить объем административной юрисдикции, разработать и принять комплекс законов, ввести новые процедуры, сформировать систему административных судов, подготовить специальные судейские кадры.

Для цитирования в научных исследованиях

Акматов А.Д. Становление и развитие административного судопроизводства в Кыргызской Республике: историко-правовые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 12А. С. 98-110.

Ключевые слова

Публично-правовые отношения, административно-правовой спор, административное судопроизводство, административно-процессуальное право, административный суд.

Введение

Изучение вопроса о становлении и развитии административного судопроизводства в Кыргызской Республике в свете новых тенденций понимания предмета и сущности административного судопроизводства является сложным. Это обусловлено целым рядом обстоятельств. Самым главным и существенным из них является отсутствие единого понимания принципиальных вопросов административного судопроизводства как составной части административного права. Отдельными специалистами дается новая трактовка традиционным институтам административного права, в частности институту административной ответственности [Сатаров, Иманалиев, www]. Согласно их мнению, вопросы регулирования ответственности частного лица за совершение мелкого правонарушения должны быть выведены из института административно-правовых отношений и рассматриваться больше в плоскости отношений, регулируемых уголовным законодательством.

Административное судопроизводство неразрывно связано с такими понятиями, как административный процесс и административно-процессуальное право, которые, в свою очередь, порождают много вопросов. По мнению Б.Н. Гарбачиддзе, Б.П. Елисеева, «вопрос об административном процессе является едва ли одним из самых дискуссионных в юридической науке. Значительная часть юристов не признают административный процесс в качестве самостоятельной отрасли права, как это делается в отношении уголовного и гражданского процесса, хотя почти все административисты так или иначе касаются его, но с самыми различными оговорками или комментариями» [Габричиддзе, Елисеев, 1998]. Возникает также вопрос о месте административно-процессуального права в системе правовых отраслей и правовых наук.

Становление и развитие институтов административного судопроизводства в Кыргызской Республике

Современное административное право Кыргызской Республики является наследием советского административного права, которое имеет свою историю развития и обладает определенными особенностями. Поэтому естественно, что институты административного права, в частности административное судопроизводство, также имеют свою специфику. Это подтверждается наличием различных нормативных правовых актов, которые регулировали вопросы административного судопроизводства в советское время, а также актов, которые регулируют эти вопросы в наши дни. Изучение данных нормативных правовых актов позволяет увидеть формирование как самого административного судопроизводства, так и его отдельных элементов.

Принимая во внимание, что в административном праве пока нет достаточной теоретической базы административного судопроизводства, под административным судопроизводством будем понимать совокупность административно-процессуальных норм, которые регулируют общественные отношения при возникновении административно-правового спора (конфликта). При этом административное судопроизводство выступает как *комплексный межотраслевой институт*, регулируемый в процессуальном плане двумя кодексами: Гражданским процессуальным кодексом Кыргызской Республики и Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности. Административное судопроизводство осуществляется посредством административно-правовых норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах.

Историко-правовые аспекты административного судопроизводства наиболее четко прослеживаются при анализе главного нормативно-правового документа Кыргызской Республики – ее конституции. Изменения, вносимые в Конституцию (новые редакции), а также в законодательство страны позволяют с определенной уверенностью судить об этапах становления института административного судопроизводства в тот или иной исторический период.

В Конституции Киргизской ССР, утвержденной Чрезвычайным V съездом Советов Киргизской ССР от 23 марта 1937 года, в статьях 77-84 была впервые закреплена судебная защита гражданина. В указанных статьях были изложены основные принципы отправления правосудия в Республике. Это касалось прежде всего уголовного и гражданского судопроизводства.

Институт судебной защиты по административным делам получил свое развитие после принятия Указа Президиума Верховного Совета Киргизской ССР от 6 апреля 1962 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», который предоставил право лицам, подвергнутым штрафу в административном порядке, обжаловать постановление о наложении штрафа в судебном порядке. Здесь можно отметить также Указ Президиума Верховного Совета Киргизской ССР от 2 сентября 1968 года «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами». На основании этого Указа водители, лишены прав за управление транспортными средствами в нетрезвом состоянии, получили право на защиту в судебном порядке.

Другим важным нормативно-правовым актом стал Закон СССР от 8 августа 1961 года «Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик», который вступил в силу с 1 мая 1962 года. Благодаря данному акту на законодательном уровне был установлен порядок рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений. Так, согласно статье 1 указанного Закона, «порядок производства по гражданским делам определяется настоящими Основами и издаваемыми в соответствии с ними другими законами Союза ССР, и гражданскими процессуальными кодексами союзных республик. Законодательство о гражданском судопроизводстве устанавливает порядок рассмотрения дел по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых и колхозных правоотношений, дел, возникающих из административно-правовых отношений, и дел особого производства. Дела, возникающие из административно-правовых отношений, и дела особого производства рассматриваются по общим правилам судопроизводства за отдельными изъятиями, установленными законодательством Союза ССР и союзных республик» [Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, www]. Согласно статье 2 Закона, судам подведомственны дела по жалобам на неправильности в списках избирателей, на действия органов и должностных лиц в связи с наложением административных взысканий, другие дела, возникающие из административно-правовых отношений, дела по жалобам на неправомерные действия должностных лиц, ущемляющие права граждан, отнесенные законом к компетенции судов.

В последующем в соответствии с Основами гражданского судопроизводства ССР и союзных республик был принят Гражданский процессуальный кодекс Киргизской ССР от 30 июля 1964 года, в котором были отражены вышеуказанные нормы, регулирующие рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений. Отмечая определенную прогрессивность в развитии института судебной защиты по делам, вытекающим из административных правоотношений, в тот период, Гражданский процессуальный кодекс

Киргизской ССР предусматривал все же ограниченный перечень дел, которые могли быть предметом оспаривания.

В соответствии со статьей 241-2 Гражданско-процессуального кодекса Киргизской ССР, в перечень действий органов государственного управления и должностных лиц, подлежащих судебному обжалованию, входили действия, связанные, в частности, с отказом гражданам в прописке; постановке на учет по улучшению жилищных условий, снятии с такого учета; приватизации жилого дома, квартиры; в выделении земельного участка; регистрации предпринимательской деятельности; в регистрации транспортных средств; регистрации строения в бюро технической инвентаризации; выдаче разрешения на приобретение и хранение охотничьего оружия; зачислении детей в дошкольные или школьные учреждения; выдаче документов о праве на дополнительную жилую площадь по состоянию здоровья; выдаче справок и документов из жилищно-эксплуатационных организаций; выдаче или свидетельствовании копий документов, касающихся прав обратившихся граждан.

Также важно обратить внимание на то, что акты органов государственного управления и должностных лиц, имеющие нормативный характер, не подлежали судебному обжалованию в соответствии с нормами Гражданско-процессуального кодекса Киргизской ССР.

С принятием 20 апреля 1978 года Конституции Киргизской ССР было закреплено конституционное право на обжалование неправомερных действий должностных лиц и государственных органов. Так, в соответствии со статьей 56 Конституции, «граждане Киргизской ССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом. Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд. Граждане Киргизской ССР имеют право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» [Конституция Киргизской Советской Социалистической Республики, www].

Вместе с тем конституционное право на обжалование гражданами неправомερных действий должностных лиц и государственных органов, не указанных в других законодательных актах, например, Гражданско-процессуальном кодексе Киргизской ССР, на практике не было реализовано, так как не был закреплен механизм реализации прав в виде конкретных законов.

Указанные механизмы были заложены после принятия в 1987 году Верховным Советом СССР Закона «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» и 2 ноября 1989 года Закона ССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Данные законодательные акты нашли свое отражение в Гражданско-процессуальном кодексе Киргизской ССР.

Очень важное значение для развития административного права имело принятие 23 октября 1980 года Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, которые были введены в действие с 1 марта 1981 года. Основы – это первый общесоюзный законодательный акт кодифицированного характера по вопросам административной ответственности и административного принуждения в целом.

До принятия Основ об административных правонарушениях все иные виды юридической ответственности в Советском государстве регламентировались Основами (Основы гражданского законодательства, Основы законодательства о труде, Основы уголовного законодательства), которые фактически являлись конституционными законами, а

административная ответственность регулировалась «обычными» законами, и то лишь фрагментарно. Отнесение законодательного акта об административной ответственности к категории Основ свидетельствует о стремлении Советского государства в максимальной степени упорядочить общественные отношения в сфере административной ответственности, повысить ее роль как важного правоохранительного средства.

В соответствии с вышеуказанными Основами был принят Кодекс Киргизской ССР об административных правонарушениях от 7 ноября 1984 года. Кодекс об административной ответственности включал в себя главу 22, в которой был заложен порядок обжалования и опротестования постановления по делу об административном правонарушении.

Следующим этапом развития судоустройства в Кыргызской Республике послужило принятие Закона Киргизской ССР от 11 апреля 1990 года № 25-ХП «О судоустройстве Киргизской ССР». Данный закон был принят в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о судоустройстве от 13 ноября 1989 года. В Законе был закреплен четкий порядок отправления правосудия по категориям дел.

Так, статья 4 «Осуществление правосудия граждан путем рассмотрения судом гражданских и уголовных дел» гласит, что «правосудие в Киргизской ССР осуществляется путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях гражданских дел, связанных с защитой прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций; рассмотрения в судебных заседаниях уголовных дел, решения вопросов о виновности подсудимых, применения установленных законом мер наказания к лицам, виновным в совершении преступления, либо оправдания невиновных» [О судоустройстве Киргизской ССР, www].

Согласно статье 5 «Рассмотрения в судах дел об административных правонарушениях», «на районные (городские) народные суды (народных судей), судей по административному и исполнительному производству при этих судах возлагается рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных к их ведению законодательством Союза ССР и Киргизской ССР» [Там же].

Согласно статье 18 «Судьи по административному и исполнительному производству», «судьи по административному и исполнительному производству состоят при районных (городских) народных судах. Судьи по административному и исполнительному производству рассматривают дела об административных правонарушениях; по поручению председателя районного (городского) народного суда осуществляют контроль за работой судебных исполнителей; в случаях, предусмотренных законодательством Киргизской ССР, рассматривают вопросы, связанные с исполнением в порядке гражданского судопроизводства решений судов и других органов. Требования, предъявляемые к кандидатам в судьи по административному и исполнительному производству, порядок избрания этих судей, их права и обязанности, порядок отзыва и досрочного освобождения, привлечения к ответственности определяются законодательством Киргизской ССР» [Там же].

Законодатель не только определил виды правосудия, но и посчитал нужным отдельно от гражданских и уголовных дел выделить дела по административным правонарушениям и исполнительному производству. Таким образом, дела по административным правонарушениям и исполнительному производству рассматривались как самостоятельный вид судебного судопроизводства. Здесь, однако, необходимо обратить внимание на то, что данный институт судопроизводства не получил своего окончательного и полноценного формирования как гражданское и уголовное судопроизводство. Традиционное формирование вышестоящих инстанций суда на областном уровне и на уровне Верховного суда Киргизской ССР в советский период, а также в первое десятилетие независимости Кыргызской Республики были

представлено двумя коллегиями: коллегией по гражданским делам и коллегией по уголовным делам. Что касается судопроизводства по делам об административных правонарушениях, то данный вид судопроизводства ограничивался одной инстанцией.

Так, в соответствии со статьей 264 «Право обжалования постановления по делу об административном правонарушении» Кодекса Киргизской ССР об административных правонарушениях (от 7 декабря 1984 года), «постановление районного (городского) народного суда (народного судьи) о наложении административного взыскания является окончательным и обжалованию в порядке производства по делам об административных правонарушениях не подлежит, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Союза ССР и Киргизской ССР» [Кодекс Киргизской ССР об административных правонарушениях, www].

Как видно из вышеуказанной статьи, обжалование постановления районного (городского) народного суда (народного судьи) о наложении административного взыскания не предполагалось. При этом была сделана ссылка на то, что в определенных случаях, когда это предусмотрено законодательством, обжалование все же возможно. Здесь необходимо рассмотреть, в каких случаях дается процессуальное право на обжалование постановления районного (городского) народного суда (народного судьи) о наложении административного взыскания и, самое главное, кто вправе обжаловать и в каком порядке.

В соответствии со статьей 272 «Полномочия народного судьи, председателя вышестоящего суда, начальника органа внутренних дел и начальника вышестоящего органа внутренних дел по пересмотру дела» Кодекса Киргизской ССР об административных правонарушениях (от 7 декабря 1984 года), «постановление народного судьи по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью первой статьи 42, статьями 47, 134, 143-1, 143-2, 143-3, 147-2, 147-3, 147-4, 147-5, 147-6, 155, частью третьей статьи 159, статьями 162, 163-1, 163-2, 163-3, 163-4, 164, 184-1 настоящего Кодекса, может быть отменено или изменено по протесту прокурора самим народным судьей, а также независимо от наличия протеста прокурора председателем вышестоящего суда» [Там же]. Если порядок опротестования прокурором постановления народного судьи по делам об административных правонарушениях прописан, то процессуальный порядок отмены постановления народного судьи по делам об административных правонарушениях председателем вышестоящего суда вызывает определенные вопросы. Указание на то, что председатель вышестоящего суда может отменить или изменить постановление народного судьи по делам об административных правонарушениях независимо от наличия протеста прокурора, ставит вопрос о том, кому предоставлено процессуальное право на обжалование постановления народного судьи по делам об административных правонарушениях председателю вышестоящего суда. Принимая во внимание, что ни потерпевший, ни привлеченный к административной ответственности не вправе обжаловать постановления народного судьи по делам об административных правонарушениях, а наличие протеста прокурора на постановление суда не является обязательным условием для его отмены или изменения председателем вышестоящего суда, инициатива для отмены постановления народного судьи по делам об административных правонарушениях может исходить только от председателя вышестоящего суда. Каким образом и в какой срок председатель вышестоящего суда пересматривает судебный акт районного суда в рамках данной категории дел, остается неясным.

Подобные открытые вопросы, фрагментарность отдельных административно-процессуальных норм не могли не оказать негативного влияния на становление административного судопроизводства. При этом необходимо понимать, что многими специалистами (как научным сообществом, так и практикующими юристами) такой вид

административного судопроизводства, как производство по делам об административных правонарушениях, долгое время воспринимался как хрестоматийный пример административного судопроизводства, что наглядно видно из отечественного законодательства.

Если в Законе Кыргызской ССР от 11 апреля 1990 года № 25-ХП «О судеустройстве Кыргызской ССР» правосудие строилось на двух основных столпах – гражданском и уголовном судопроизводстве и отдельно упоминалось судопроизводство по делам об административных правонарушениях, то с принятием Закона Кыргызской Республики от 24 апреля 1999 года № 36 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции» административное судопроизводство заняло место наряду с гражданским и уголовным судопроизводством. Так, статья 1 гласила: «Верховный суд Кыргызской Республики – высший орган судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства», Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти в сфере *гражданского, уголовного и административного судопроизводства* и осуществляет надзор за судебной деятельностью областных, Бишкекского городского, районных, городских и военных судов Кыргызской Республики в порядке, установленном процессуальным законодательством» [О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции, www]. Под административным судопроизводством понималось рассмотрение административных дел – дел об административном правонарушении. Как видно из статьи 37 «Полномочия районного (городского) суда», «районный (городской) суд рассматривает все гражданские, уголовные, административные дела и иные материалы.

Рассматривая данную норму, можно предположить, что указанные отдельно административные дела предполагают отдельную специализацию судей, как, например, по гражданским и уголовным делам. Однако статья 40 «Областные суды, Бишкекский городской суд и их состав» Закона дает пояснение: «Областные суды, Бишкекский городской суд состоят из судей: председателя, его заместителей и судей. Областные суды и Бишкекский городской суд являются судами апелляционной инстанции и действуют в составе: *судебной коллегии по гражданским делам; судебной коллегии по уголовным и административным делам*. Судебная коллегия по уголовным и административным делам рассматривает собственно уголовные дела и дела об административных правонарушениях. Все другие дела, вытекающие из административно-правовых отношений, рассматриваются судебной коллегией по гражданским делам по правилам гражданского судопроизводства с исключениями, предусмотренными законодательством» [Там же].

Указанный порядок был закреплен и в следующей редакции Закона Кыргызской Республики от 18 июля 2003 года № 153 «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах». Согласно статьям 12, 13 данного Закона, Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного и административного судопроизводства, а также по экономическим и иным предусмотренным законами делам, в котором действуют следующие коллегии: судебная коллегия по уголовным и административным делам; судебная коллегия по гражданским делам; судебная коллегия по экономическим делам.

После внесения 10 июля 2004 года изменений и дополнений в вышеуказанный Закон *коллегия по уголовным и административным делам стала коллегией по уголовным и делам об административных правонарушениях*, а коллегия по экономическим делам стала коллегией по административным и экономическим делам. Данный порядок существует и в настоящее время. Интересно то, что после очередных изменений и дополнений в вышеуказанный Закон в 2011 году из текста пункта 1 статьи 12 Закона было изъято слово судопроизводство, и часть этой

статьи стала звучать так: «Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам».

Как показывает анализ законодательства, регулирующего вопросы административного судопроизводства (за весь период становления государственности Кыргызской Республики), до сих пор нет четкого определения понятия административного дела, а также понятия и сущности административного процесса и административного судопроизводства. В настоящее время соотношение этих двух понятий является достаточно сложным и дискуссионным, так как действующее законодательство Кыргызской Республики не имеет отдельных нормативных правовых актов, регулирующих судопроизводство по административным делам в полном объеме.

По мнению Д.Н. Бахраха, «административное судопроизводство характеризуется тремя основными признаками. Это правосудие по административным делам, регламентируемое административно-процессуальными нормами. Первый и третий признаки понимаются всеми однозначно. А понятие "административное дело" вызывает споры» [Бахрах, 2003].

Под административными делами, исходя из рассмотренных норм законодательства как советского периода, так времени обретения независимости Кыргызской Республикой, прежде всего, понимались дела об административных правонарушениях. Иные дела, вытекающие из административно-правовых отношений, рассматривались в порядке гражданского судопроизводства с особенностями, установленными гражданско-процессуальным кодексом, и, соответственно, не могли быть отнесены к административным делам. Это дало повод отдельным российским специалистам (ученым) ставить по сомнению наличие административного процесса вообще (наряду с гражданским и уголовным процессами) [Старилов, 2001].

Как показывает анализ юридической литературы, многие отечественные ученые рассматривали административное судопроизводство как одну из форм судопроизводства, закрепленную Конституцией Кыргызской Республики, через призму института административной ответственности. Так, авторы одного из комментариев к Конституции Кыргызской Республики отмечают, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства; законодательство об административной ответственности имеет задачей защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, общественной нравственности, собственности, окружающей природной среды, установленного порядка осуществления государственной власти и порядка управления, общественного порядка, прав юридических лиц и их объединений от административных правонарушений, а также своевременное и объективное рассмотрение дел об административных правонарушениях и их предупреждение» [Осмоналиев, Азыгалиев, 2008]. Понятно, что под административным судопроизводством авторами понимаются, прежде всего, дела об административных правонарушениях.

Важным для нас является российский правовой опыт по этой проблеме, в частности российская судебная практика. Кыргызская Республика вместе с Российской Федерацией являются правопреемниками советской правовой школы, унаследовавшими все позитивные и негативные аспекты советской правовой системы. Принимая во внимание, что государства имеют единый правовой фундамент, законодательство Кыргызской Республики является наиболее близким по своим основным признакам и характеристикам. В этой связи интересна позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем Постановлении от 28 мая 1999 года № 9-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с

жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутерева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука указал, что действующее законодательство об административных правонарушениях при определении подведомственности дел об административных правонарушениях предусматривает, что суды (судьи) в рамках осуществления *административного судопроизводства* наделены как полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечению к административной ответственности, так и полномочиями по контролю за законностью и обоснованностью постановлений о наложении административных взысканий, выносимых другими уполномоченными на это органами (должностными лицами).

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» от 18 июня 1993 года отмечается, что из части 2 статьи 118 Конституции РФ вытекает, что судопроизводство по делам, связанным с рассмотрением деяний, предусмотренных оспариваемыми положениями, должно быть *административным судопроизводством*, независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом. Конституционный Суд РФ судопроизводство по делам об административных правонарушениях однозначно понимает, как административное судопроизводство, при этом административное судопроизводство отправляется как судами общей юрисдикции, так арбитражными судами.

С принятием 27 июля 2010 года новой Конституции Кыргызской Республики основные принципы осуществления судебной власти были сохранены. Так, в соответствии с пунктом 2 статьи 93 Конституции, судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства. Вместе с тем в последнее время понимание сущности административного судопроизводства, форм его осуществления становится полярным как на государственном уровне, так и в научных кругах. Проблема заключается в том, что термин «административное производство» четко не определен, что приводит к разному его пониманию. Как справедливо отмечает Ю.Н. Старилов, «административное судопроизводство, являясь важным административно-правовым средством обеспечения и защиты публичных интересов, до настоящего времени не определено нормативно, что вызывает постоянные споры и двусмысленности теории» [Старилов, 2003].

В настоящее время все чаще под административным судопроизводством понимается, через призму западного опыта, административная юстиция, которая, в свою очередь, трактуется в упрощенном виде как судебный контроль за деятельностью государственных органов и их должностных лиц. Указанный судебный контроль осуществляется в рамках гражданского судопроизводства, с отдельными изъятиями, предусмотренными законодательством, и не имеет ничего общего с делами об административных правонарушениях. Данная позиция не является случайной. Попытка навязать западную модель фактически без учета местной специфики проводится планомерно и системно.

Так, наряду с проектами уголовно-процессуального кодекса, гражданского процессуального кодекса, которые были внесены в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, был разработан, но до настоящего времени не внесен проект административного процессуального кодекса. Существенную экспертную и методологическую помощь в разработке административного процессуального кодекса оказывает Германское общество по международному сотрудничеству. Специалистами этой организации публикуются статьи по вопросу административной юстиции, проводятся конференции, где главным лейтмотивом служит новое понимание сущности административного судопроизводства, которое является прообразом европейской модели

административного судопроизводства, не отягченным советским наследием, а, следовательно, отвечающим требованиям правового и демократического государства.

Это и есть одно из современных направлений развития административного судопроизводства в Кыргызской Республике, которое наиболее последовательно проводится и внедряется как посредством законодательной инициативы со стороны депутатов, так и определенно настроенной группой специалистов. Суть данного направления сводится к отрицанию административной сущности института административной ответственности и пониманию административного судопроизводства исключительно как производства по делам, вытекающим из административно-правовых отношений, регулируемых главой 26 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики.

Попытка самостоятельного поиска путей (на государственном уровне) совершенствования судопроизводства была предпринята Президентом Кыргызской Республики А.Ш. Атамбаевым, который издал Указ «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года № 147. Согласно данному указу, дальнейшее реформирование судебной системы предполагает обновление ныне действующего административного, уголовного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального законодательства, а также законодательства, регулирующего организацию и деятельность судов, правоохранительных органов и иного законодательства, прямо или косвенно связанного с вопросами отправления правосудия.

В рамках другого Указа Президента Кыргызской Республики от 17 января 2012 года № 6 была сформирована Комиссия, перед которой в области совершенствования административного законодательства и судопроизводства в качестве необходимых мер были поставлены следующие задачи:

- разработать Концепцию развития административного права;
- разработать и ввести в действие административно-процессуальный кодекс, исключив из гражданского процессуального законодательства нормы о порядке рассмотрения административных дел;
- создать специализированные административные суды (на начальном этапе ввести специализацию судей в межрайонных судах по рассмотрению административных дел);
- вывести из подсудности административных судов и передать к подсудности районных судов (судьям по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, соответствующих коллегий судов апелляционной инстанции) рассмотрение дел об обжаловании постановлений государственных органов местного самоуправления и должностных лиц, уполномоченных применять меры административного взыскания по делам об административных правонарушениях.

Отдельные задачи вышеуказанной комиссии были в той или иной мере осуществлены. Разработан проект Административно-правового кодекса Кыргызской Республики, который «вобрал в себя все лучшее» от германской системы административного судопроизводства.

Сама концепция развития административного права, а вместе с ней и ее институты, в том числе и административное судопроизводство, так и не получили комплексного исследования как на теоретико-правовом уровне, так и на прикладном, практическом уровне вопросов административно-правового регулирования. Концептуальные недоработки, отсутствие ясной и понятной доктрины в системе административного правового регулирования, должного научного и практического уровня исследования административного судопроизводства привело к тому, что Кыргызская Республика рискует остаться на обочине реформирования административного судопроизводства.

Заключение

Рассматривая историко-правовые аспекты административного судопроизводства, становится очевидным, что Кыргызская Республика имеет свой накопленный опыт реализации всех форм судопроизводства, в том числе и административного. Следует признать, что действующее законодательство не позволяет в полной мере утверждать, что институт административного судопроизводства отвечает его целям и назначению. Административное судопроизводство выступает *комплексным межотраслевым институтом*, регулируемым в процессуальном плане двумя кодексами: Гражданским процессуальным кодексом Кыргызской Республики и Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности.

Учеными традиционно подчеркивается, что законодатель не определил содержание и пределы административного судопроизводства. В этой связи на первый план выходит наука о праве, которая и должна помочь определить теоретическую базу, создать необходимые предпосылки для юридического оформления спорных публичных правоотношений, в том числе и в области административно-правового регулирования. Дальнейшее развитие административного судопроизводства как подотрасли административного права должно быть непременно научно обосновано.

Полагаем, что на уровне государства осознается необходимость реформирования административного судопроизводства, которое должно развиваться вместе с другими отраслями права. Согласно Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы, структурные изменения в судебной системе должны происходить поэтапно, с обеспечением открытого и инклюзивного процесса обсуждения и участия всех заинтересованных сторон, на базе постепенного развития административного законодательства, уголовного законодательства, законодательства о судостроительстве и процессуального законодательства.

Обеспечение в Кыргызской Республике полноценной системы осуществления административного судопроизводства не может быть сведено к разовым мерам. Эта крупная реформа, при осуществлении которой нужно разработать общую концепцию, определить объем административной юрисдикции, разработать и принять комплекс законов, ввести новые процедуры, сформировать систему административных судов, подготовить специальные судебские кадры. В Кыргызской Республике есть и научный потенциал, и накопленный практический опыт, которые позволят в дальнейшем поступательно развивать административное судопроизводство.

Библиография

1. Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2.
2. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право. М.: Норма-Инфра-М, 1998. С. 306.
3. О судостроительстве Кыргызской ССР: закон Кыргызской ССР от 11 апреля 1990 года № 25-ХП // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/203>
4. Карпович В.Д. (ред.) Комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002.
5. Кодекс Кыргызской ССР об административных правонарушениях // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/989>
6. Конституция Кыргызской Советской Социалистической Республики // Централизованный банк данных правовой информации. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/205064>
7. О судостроительстве Кыргызской ССР: закон Кыргызской ССР от 11 апреля 1990 года № 25-ХП // Информационная система «Параграф». URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30212245

8. Осмоналиев К.М., Азыгалиев Р.Ш. Комментарий к Конституции Кыргызской Республики. Б.: ЮрИнфо, 2008.
9. Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик // СКБ «Контур». URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=28565>
10. Сагаров У., Иманалиев Э. Реформа административного судопроизводства. URL: <http://analitika.akipress.org/news>
11. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: Норма, 2001.
12. Стариков Ю.Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2003.
13. Хазанов С.Д. Важные вопросы науки административного права // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2003. С. 28.

Formation and development of administrative proceedings in the Kyrgyz Republic: historical and legal aspects

Azamat D. Akmatov

PhD Applicant,
Kyrgyz State Academy of Law,
720001, 180a Chui av., Bishkek, Kyrgyz Republic;
e-mail: azamat17@yandex.ru

Abstract

The article deals with topical issues related to the formation and development of institutes of administrative proceedings and administrative responsibility in the Kyrgyz Republic. The author of this article analyzes the historical aspects of the development of administrative proceedings in the Kyrgyz Republic. The author also considers the experience of the reform of the institutions of administrative proceedings in the Russian Federation, in particular their judicial practice. It is noted that the Kyrgyz Republic has its own experience of implementing all forms of legal proceedings, including administrative one. However, current legislation does not allow to assert that the institution of administrative proceedings meets its aims and objectives. Administrative proceedings is a complex interdisciplinary institute regulated procedurally by two codes: the Civil Procedural Code of the Kyrgyz Republic and the Code on administrative responsibility of the Kyrgyz Republic. Implementing a full-fledged system of administrative proceedings can not be reduced to a single set of measures. It is necessary to develop the overall concept, to define the scope of administrative jurisdiction, to develop and adopt a set of laws, to introduce new procedures, to establish a system of administrative courts, to develop special human resources. The Kyrgyz Republic has the scientific potential and practical experience, which allow to develop the administrative proceedings.

For citation

Akmatov A.D. (2017) Stanovlenie i razvitie administrativnogo sudopro-izvodstva v Kyrgyzskoi Respublike: istoriko-pravovye aspekty [Formation and development of administrative proceedings in the Kyrgyz Republic: historical and legal aspects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (12A), pp. 98-110.

Keywords

Public law relations, administrative and legal dispute, administrative proceedings, administrative procedure law, administrative court.

References

1. Bakhrakh D.N. (2003) Nuzhna spetsializatsiya sudei, a ne sudov [There is need for judges, not the courts` specialization]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian justice], 2.
2. Gabrichiddze B.N., Eliseev B.P. (1998) *Rossiiskoe administrativnoe pravo* [Russian administrative law]. Moscow: Norma-Infra-M Publ.
3. Karpovich V.D. (red.) (2002) *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii* [Commentaries on the Constitution of the Russian Federation], 2nd ed. Moscow.
4. Khazanov S.D. (2003) Vazhnye voprosy nauki administrativnogo prava [Important questions of the science of administrative law]. In: *Administrativnoe pravo na rubezhe vekov* [Administrative law at the turn of the century]. Ekaterinburg: Publishing house of Ural University, p. 28.
5. Kodeks Kirgizskoi SSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Code on administrative offences of the Kyrgyz Republic]. *Tsentralizovanniy bank dannykh pravovoi informatsii Kirgizskoi Respubliki* [Centralized data bank of legal information of the Kyrgyz Republic]. Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/989> [Accessed 11/12/17].
6. Konstitutsiya Kirgizskoi Sovetskoi Sotsialisticheskoi Respubliki [Constitution of the Kyrgyz Soviet Socialist Republic]. *Tsentralizovanniy bank dannykh pravovoi informatsii* [Central databank of legal information]. Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/205064> [Accessed 19/11/17].
7. O sudoustroistve Kirgizskoi SSR: zakon Kirgizskoi SSR ot 11 aprelya 1990 goda № 25-XII [On the judicial system of the Kyrgyz SSR: Law of the Kyrgyz SSR No. 25-XII of April 11, 1990]. *Informatsionnaya sistema "Paragraf"* [Information system "Paragraph"]. Available at: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30212245 [Accessed 17/12/17].
8. O sudoustroistve Kirgizskoi SSR: zakon Kirgizskoi SSR ot 11 aprelya 1990 goda № 25-XII [On the judicial system of the Kyrgyz SSR: Law of the Kyrgyz SSR No. 25-XII of April 11, 1990]. *Tsentralizovanniy bank dannykh pravovoi informatsii Kirgizskoi Respubliki* [Central databank of legal information of the Kyrgyz Republic]. Available at: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ky-kg/203> [Accessed 17/12/17].
9. Osmonaliev K.M., Azygaliev R.Sh. (2008) *Kommentarii k Konstitutsii Kirgizskoi Respubliki* [Commentaries on the Constitution of the Kyrgyz Republic]. B.: YurInfo Publ.
10. Osnovy grazhdanskogo sudoproizvodstva Soyuza SSR i soyuznykh respublik [Fundamentals of civil procedure of the USSR and the Union Republics]. *SKB "Kontur"*. Available at: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=28565> [Accessed 16/12/17].
11. Satarov U., Imanaliev E. *Reforma administrativnogo sudoproizvodstva* [The reform of administrative procedure]. Available at: <http://analitika.akipress.org/news> [Accessed 17/12/17].
12. Starilov Yu.N. (2001) (2003) *Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy* [Administrative justice. Theory, history and prospects]. Moscow: Norma Publ.
13. Starilov Yu.N. *Ot administrativnoi yustitsii k administrativnomu sudoproizvodstvu* [From administrative justice to administrative procedure]. Voronezh: Publishing house of Voronezh University.