



Министерство юстиции  
Республики Узбекистан



Германский фонд международного  
правового сотрудничества (IRZ)

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТА КОДЕКСА  
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В НОВОЙ  
РЕДАКЦИИ В КОНТЕКСТЕ  
МЕЖДУНАРОДНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА**

(часть I)

“АДОЛАТ”

**Министерство юстиции  
Республики Узбекистан**

**Германский Фонд международного  
правового сотрудничества (IRZ)**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ  
ПРОЕКТА КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ  
УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В НОВОЙ РЕДАКЦИИ  
В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА**

**(Часть I)**

**Ташкент  
«Адолат»  
2012**

**УДК: 340.130.54(575.1)**

**ББК: 67.401(5Ў)**

**A43**

**Актуальные вопросы разработки проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции в контексте международного сотрудничества. (Часть I)/** Министерство юстиции Республики Узбекистан. – Т.: «Адолат», 2012. – 136 стр.

ISBN 978-9943-394-38-4

**УДК: 340.130.54(575.1)**

**ББК 67.401(5Ў)**

**Под редакцией О. Муродова, к.ю.н., заместителя министра юстиции Республики Узбекистан**

В сборнике освещены теоретические и практические вопросы совершенствования административного законодательства, в частности, разработки проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

Сборник состоит из выступлений и докладов ведущих специалистов в сфере административного права, которые прозвучали в ходе международных конференций 31 мая – 1 июня 2011 г. в городе Ташкенте и 4–5 октября 2011 г. в городе Самарканде, а также «круглого стола» 22–23 ноября 2011 г. в городе Ташкенте.

Среди авторов докладов, представленных в сборнике, – ведущие ученые и практики Узбекистана и зарубежные эксперты в сфере административного права и административной ответственности.

Сборник рассчитан на юристов и иных специалистов, интересующихся вопросами совершенствования административного законодательства, в том числе деятельности по разработке проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

Настоящий сборник подготовлен и опубликован при финансовой поддержке Германского Фонда международного правового сотрудничества (IRZ) при Федеральном Министерстве юстиции Германии. Распространяется бесплатно.

ISBN 978-9943-394-38-4

© Министерство юстиции Республики Узбекистан, 2012 г.

© Германский Фонд международного правового сотрудничества (IRZ) при Федеральном Министерстве юстиции Германии, 2012 г.

© Издательство «Адолат» при Министерстве юстиции Республики Узбекистан, 2012 г.



## ПРЕДИСЛОВИЕ

После обретения независимости, отказавшись от изжившей себя тоталитарной, командно-административной системы, в Узбекистане проводится масштабная работа по целенаправленному и поэтапному коренному реформированию и либерализации судебно-правовой сферы.

Во главу угла проводимых в стране судебно-правовых реформ поставлен человек, приоритет защиты его прав, свобод и законных интересов. Именно поэтому с первых лет независимости этому направлению реформирования было уделено особое внимание. При выработке стратегии проведения и углубления демократических преобразований, в том числе либерализации судебно-правовой системы Главой государства И.А. Каримовым был сформулирован ряд принципов, заложивших основу так называемой «узбекской модели» осуществления реформ. Данная модель нашла свое признание в большинстве государств мира и за прошедшие годы доказала свою эффективность и жизнеспособность, предопределив стратегический курс поступательного развития Узбекистана.

Начало второго десятилетия XXI века ознаменовало собой новый важный этап дальнейшего углубления демократических реформ и модернизации страны, конечной целью которых является построение правового демократического государства и формирование сильного гражданского общества в Узбекистане.

Как известно, 12 ноября 2010 года Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан представил доклад «Концепция

дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране».

В Концепции обозначены шесть основных направлений дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества на предстоящий период. Одним из таких направлений является дальнейшее реформирование и демократизация судебно-правовой системы, направленные на решение новых масштабных задач в области модернизации всей системы политических, экономических, государственно-правовых отношений, задач по формированию гражданского общества, защиты прав и свобод человека.

В целях эффективной реализации стоящих в данной сфере задач, предусматривается разработка и принятие Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

Остановившись кратко на истории судебно-правовых реформ, необходимо отметить, что действующий Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности был принят в 1994 году одним из первых среди стран Содружества Независимых Государств. За этот период в Кодекс внесены десятки различных изменений и дополнений.

Таким образом, динамично развивающиеся процессы демократизации и углубления реформ в судебно-правовой сфере нашей страны обуславливают необходимость всесторонней проработки и принятия Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

Для подготовки проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции создана специальная экспертная группа из чис-

ла ведущих специалистов, ученых и практиков в области административного права. К работе данной экспертной группы также привлечены эксперты Германского Фонда международного правового сотрудничества (IRZ) при Федеральном Министерстве юстиции Германии.

Экспертной группой проделана значительная работа в данном направлении, в частности, осуществлена инвентаризация законодательства, изучен законодательный опыт стран, имеющих развитую систему административной юстиции и административного законодательства, обобщены и проанализированы предложения заинтересованных ведомств и др.

По итогам обобщения полученного практического и теоретического материала экспертной группой разработана концепция проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции, в которой определены более 30 приоритетных направлений подготовки проекта. Данным документом предусматривается совершенствование практики применения мер административно-правового воздействия, оптимизация круга органов (должностных лиц), уполномоченных привлекать к административной ответственности, создание надежных механизмов защиты прав граждан и другие принципиальные вопросы.

Наряду с этим, 11 – 20 апреля 2011 года национальными экспертами осуществлен визит в Германию и Францию для изучения опыта данных государств в сфере административной ответственности и юстиции.

Совместно с германскими коллегами также проведен ряд международных мероприятий в Республике Узбекистан, посвященных актуальным вопросам совершенствования административного законодательства.

Так, 31 мая – 1 июня 2011 года в городе Ташкенте при поддержке Фонда IRZ проведена международная научно-практическая конференция «Вопросы дальнейшего совершенствования, либерализации законодательства Республики Узбекистана об административной ответственности».

4–5 октября 2011 года при содействии Фонда IRZ в городе Самарканде проведена международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы разработки проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции», 22–23 ноября 2011 года в городе Ташкенте – «круглый стол», посвященный ходу разработки проекта Кодекса.

Работа по подготовке проекта новой редакции Кодекса проводится, прежде всего, исходя из необходимости решения задач по защите прав и свобод граждан, обеспечению законности в деятельности государственных органов, а также социальной справедливости в интересах благосостояния человека и общества, охране государственного и общественного порядка, природной среды, предупреждению административных правонарушений, воспитанию граждан в духе соблюдения Конституции и законов Республики Узбекистан.

Членами экспертной группы, с учетом научно-теоретической проработки и изучения передового зарубежного опыта в сфере развития административного права, были выработаны модели норм проекта будущего Кодекса, которые в дальнейшем были сведены в единый документ. В Министерстве юстиции Республики Узбекистан проведена постатейная читка, обсуждение и доработка проекта Кодекса с использованием проектора и экрана при

участии специалистов заинтересованных министерств и ведомств и с учетом замечаний зарубежных и отечественных экспертов.

Настоящий сборник состоит из двух частей, в которых приведены материалы отмеченных международных мероприятий.

В первую часть данного сборника, помимо материалов международной конференции, проведенной 31 мая – 1 июня 2011 г. в городе Ташкенте, включены такие важные документы, как концепция Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности, а также информация по итогам поездки членов экспертной группы в Германию и Францию в целях изучения опыта указанных стран в сфере административного права.

Вторая часть настоящего издания содержит материалы международной конференции, состоявшейся 4–5 октября 2011 года в городе Самарканде, а также «круглого стола», прошедшего 22–23 ноября 2011 года в городе Ташкенте. Кроме того, во второй части сборника представлена краткая информация об итогах поездки членов экспертной группы в Германию в мае 2012 года.

В выступлениях и докладах, прозвучавших в ходе указанных мероприятий, был высказан целый ряд значимых рекомендаций и заслуживающих внимания мнений зарубежных и национальных экспертов, которые имели положительное влияние на разработку проекта Кодекса об административной ответственности в новой редакции.

Сборник предназначен для работников правоохранительных органов и судов, научной общественности и зарубежного читателя. Данное издание будет способствовать совершенствованию законодательства об админи-



стративной ответственности и развитию административной юстиции в Узбекистане.

**О. Муродов,**  
заместитель министра юстиции  
Республики Узбекистан, руководитель  
экспертной группы по подготовке  
проекта Кодекса Республики Узбекистан  
об административной ответственности  
в новой редакции

В Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности содержатся положения о процедуре рассмотрения административных правонарушений (участники процедуры, положения о расследовании обстоятельств дела, виды решений) и об обжаловании решений по административным делам. Кодекс был принят в 1994 году, после чего в него неоднократно вносились изменения и дополнения.

После того как Президент Республики Узбекистан в ноябре 2010 года призвал к продолжению демократических реформ и, в частности, подчеркнул необходимость разработки Кодекса об административной ответственности в новой редакции, при Министерстве юстиции Республики Узбекистан в 2011 году создана соответствующая экспертная группа.

При поддержке Института международных отношений (ifa) Германский Фонд международного правового сотрудничества организовал проект для консультирования и поддержки указанной экспертной группы. В этой связи от имени Германского Фонда международного правового сотрудничества хотелось бы выразить благодарность Институту международных отношений за поддержку данного проекта.

В начале сотрудничества по проекту делегация Министерства юстиции Узбекистана посетила Германию и Францию с целью ознакомления с административным законодательством. В рамках этого визита проведены встречи с экспертами из органов юстиции и научно-исследовательских учреждений, а также судьями различных судов, включая Федеральный административный суд. При этом большое внимание уделено принципу правого-

го государства, который распространяется на деятельность государственных органов. Особый интерес членов делегации Узбекистана вызвали административное процессуальное право, принцип равноправия сторон, положения о компенсации, процедура медиации в праве и судебной практике Германии. Узбекской стороне были предоставлены тексты Основного закона, Закона об административных процедурах и Административно-процессуального кодекса ФРГ.

Впоследствии Германский Фонд международного правового сотрудничества совместно с Министерством юстиции Республики Узбекистан организовал конференции и семинары в мае, октябре и ноябре 2011 года в Ташкенте и Самарканде. В докладах, прозвучавших на данных мероприятиях, представлены планы правовых реформ в Узбекистане и рассмотрены основные проявления принципа правового государства в немецком административном праве.

Германский Фонд международного правового сотрудничества привлек в качестве экспертов судью административного суда города Эссена г-на Кристиана Райтмайера и сотрудника Германского общества научных исследований г-на Кристиана Шайха. Важной частью упомянутых мероприятий являлись дискуссии немецких экспертов с членами экспертной группы Министерства юстиции. Дискуссии проведены на высоком научном уровне и были особенно живыми, открытыми и критичными в связи с неоднородным составом экспертной группы (практики, правоведы, сотрудники министерства). Подробно обсуждались не только аспекты юридической практики, но и вопросы правоведения.

В частности, речь шла о принципе правового государства как конституционном принципе и его имплементации в законах, судебной практике Европейского суда по правам человека, процедуре административного оспаривания, процедуре медиации, мировых соглашениях в административном праве, необходимости и действии принципа официального расследования в административном производстве и административном процессе, эффективности судебного контроля, систематической кодификации и других вопросах.

В ходе дискуссий установлено, что концепция права административных правонарушений может быть дополнена превентивными положениями. Одним из достигнутых результатов проекта можно считать предоставление информации и обсуждение западной концепции административной процедуры, общего административного права и защиты прав в административном судопроизводстве. С удовлетворением можно отметить, что поскольку членами экспертной группы являлись высококвалифицированные эксперты, информация будет распространена и использована по назначению.

Данное издание включает в себя доклады экспертов-участников и в полной степени отражает содержание проекта. Мы надеемся, что доклады послужат источником информации для дальнейших планов реформ, выходящих за рамки проекта.

**Ангела Шмайнк,**  
глава Берлинского офиса  
Германского Фонда  
международного правового  
сотрудничества

## **Материалы международной научно-практической конференции на тему: «Вопросы дальнейшего совершенствования, либерализации законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности»**

Данная международная научно-практическая конференция проведена 31 мая – 1 июня 2011 года в г. Ташкенте.

В работе конференции приняли участие Чрезвычайные и Полномочные Послы Федеративной Республики Германии, Французской Республики, Китайской Народной Республики и Республики Казахстан в Республике Узбекистан, эксперты из Германии, Японии и иных государств, члены Сената и депутаты Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, представители различных министерств, государственных комитетов и ведомств, правоохранительных и судебных органов, институтов гражданского общества, видные ученые-правоведы, а также представители международных организаций, аккредитованных в Республике Узбекистан.

В ходе конференции были обсуждены концепция проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции, принципы и нормы, которые должны составить основное содержание законодательного акта, а также заслушана информация об опыте ряда стран. Наряду с этим, обозначены дальнейшие организационно-правовые основы деятельности экспертной группы по разработке отмеченного законопроекта.

## **НОВЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ – ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ**

Очень отраднo, что площадкой для наших дискуссий, диалога, свободного обмена мнениями стала столица нашего государства, где регулярно на самом высоком организационном уровне происходит обсуждение вопросов, имеющих международное значение.

Это еще раз свидетельствует о том, что независимый Узбекистан занимает достойное место в мировом сообществе, и что он является активным игроком на международной политической арене.

Одно из таких важных международных мероприятий прошло недавно. Эта международная научно-практическая конференция, посвященная обсуждению основных положений Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, изложенных Главой нашего государства.

В ней приняло участие более 200 зарубежных ученых, экспертов и общественных деятелей из 40 стран мира. В ходе обсуждения отмечалось, что Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов в своем докладе на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года, излагая суть данной Концепции, подчеркнул, что «объективная оценка пройденного пути и накопленного опыта, анализ достигнутых рубежей за истекшие годы независимости убедительно доказывают правоту избранной нами модели эволюционного, поэтапного, постепенного развития страны и необходимость дальнейшего следования по этому пути».

Пользуясь случаем, хотелось бы отметить, что недавно в Ташкенте завершила работу еще одна двухдневная авторитетная международная конференция «Навстречу 6-му Всемирному водному форуму — совместные действия в направлении водной безопасности», в которой приняло участие более 400 экспертов, ученых, экологов, специалистов в сфере водного хозяйства из 32 стран, представителей около 30 авторитетных международных организаций и финансовых институтов.

Эта конференция была организована при поддержке Всемирного водного совета в рамках глобального процесса подготовки к форуму в марте 2012 года в Марселе (Франция).

Участники конференции пришли к соглашению по наиболее приоритетным для Центральноазиатского региона вопросам повестки 6-го Всемирного водного форума. При этом еще раз была признана необходимость принятия и неукоснительного соблюдения всеми странами региона норм и принципов международного права, согласно которым водные ресурсы трансграничных рек на территории любого региона должны использоваться таким образом, чтобы не наносить ущерб другим государствам водотока, а строительство гидросооружений на них — осуществляться только при положительном заключении независимой международной экспертизы и согласии стран низовий. Важно и то, что участники конференции призвали международное сообщество и участников 6-го Всемирного водного форума способствовать продвижению принципов устойчивого роста и сохранения экологического баланса в регионе Центральной Азии.

Концепцией определены шесть основных направлений дальнейшего реформирования. Хотелось бы обсу-

дить только одну позицию, входящую в комплекс организационно-правовых мер, направленных на решение задач в сфере «Судебно-правовая реформа».

Как вам известно, здесь речь пойдет о концепции новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. Думается, что по итогам нашей совместной работы мы сможем с уверенностью ответить на вопрос – «Каким должен быть новый Кодекс?».

Разработка нового Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности была возложена на образованную в январе 2011 года специальную Комиссию под руководством министра юстиции Республики Узбекистан. Для подготовки проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности членам Комиссии предоставлено достаточно времени, т. е. около двух лет.

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан» новая редакция Кодекса об административной ответственности должна основываться:

во-первых, на глубоком изучении состояния действующего административного законодательства, выявлении пробелов и противоречий, негативно влияющих на правовое регулирование общественных отношений в этой сфере;

во-вторых, на анализе практики применения действующего административного законодательства;

в-третьих, при подготовке нового Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности Комиссией должны быть учтены общепризнанные принципы и нормы международного права, а также изучен



опыт законодательного регулирования в других государствах, особенно государствах-партнерах нашей страны и государствах, с которыми у нас налажены наиболее тесные и дружественные взаимоотношения.

Учитывая требование статьи 12 Закона Республики Узбекистан «О порядке подготовки проектов законов и их внесения в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан», разработке любого проекта закона предшествует подготовка его Концепции. Поэтому рабочая группа должна начать работу с подготовки Концепции проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. В ходе работы над Концепцией было бы целесообразным обсудить вопрос о более детальной регламентации отдельных процессуальных вопросов в административном производстве.

Например, ввести процессуальные нормы, обеспечивающие внедрение принципа состязательности при осуществлении административного производства судом, детализировать форму и порядок составления должностными лицами протоколов об административных правонарушениях, являющихся основанием для привлечения к административной ответственности, а также конкретизировать процедуру обжалования решений должностных лиц о привлечении к административной ответственности и решений судов по данному вопросу.

По нашему мнению, было бы целесообразным разработать отдельно новую редакцию Кодекса об административной ответственности и Административный процессуальный кодекс Республики Узбекистан. Эта точка зрения высказывалась сенаторами в ходе обсуждения информации министра юстиции Республики Узбекистан о состоянии исполнения законов органами государствен-

ного управления, правоохранительными и контролирующими структурами в 2009 году. Разработка Административного процессуального кодекса позволила бы детально изложить процессуальную сторону деятельности административных органов и судов.

В условиях осуществления правовой реформы, построения правового государства и динамично развивающихся процессов демократизации все более возрастает роль административного законодательства, которое содержит нормы об ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных таможенным, налоговым, бюджетным, земельным, экологическим, антимонопольным и другим законодательством.

Однако, на сегодняшний день административное законодательство, будучи важнейшим инструментом реагирования на административные правонарушения, не в полной мере выполняет присущие ему задачи.

Это обусловлено многими причинами, в т. ч. его многонаправленностью и многопрофильностью. Одной из причин такого положения дел является несовершенство административного законодательства, его бессистемность, разбросанность по отдельным отраслевым законам, что приводит к искажению и дублированию норм и, в конечном итоге, к снижению эффективности его применения. Другой важнейшей причиной является отсутствие стабильности в этой сфере. К примеру, с момента принятия Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в него внесено более 60 изменений и дополнений, а это усложняет его применение на практике. При этом 90% внесенных изменений и дополнений затронули материальные нормы Кодекса.

В настоящее время производство по делам об административных правонарушениях осуществляется как судебными (суды общей юрисдикции), так и внесудебными органами (должностными лицами органов государственного управления). Нормативной базой для осуществления производства по делам об административных правонарушениях является Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности, объединяющий нормы материального и процессуального административного права. Нужно отметить, что по сравнению с материальными нормами процессуальные нормы отражены в Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности в неполном объеме.

Следует обратить внимание еще на один момент. В целях дальнейшей либерализации уголовных наказаний необходимо проработать возможность исключения из Уголовного кодекса Республики Узбекистан некоторых категорий преступлений, не представляющих большой общественной опасности и установления за эти деяния административной ответственности. Другим важным вопросом, который должен решить новый Кодекс, является дальнейшая унификация административного законодательства. К примеру, в 2006 году из Таможенного кодекса в Кодекс об административной ответственности было перенесено шестнадцать статей об ответственности юридических лиц и лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, за отдельные виды нарушений таможенного законодательства. Однако, это не решило в полной мере существующие практические и теоретические проблемы в этой сфере.

Поэтому в настоящее время все более актуальным и необходимым становится принятие нового Кодекса Рес-

публики Узбекистан об административной ответственности, который должен стать более доступным для всех субъектов административных правоотношений.

В заключение хотелось бы еще раз отметить, что новый Кодекс об административной ответственности должен, во-первых, отражать тенденции по декриминализации уголовного законодательства, во-вторых, обеспечивать унификацию законодательства об административной ответственности и, в-третьих, предусматривать конкретные меры по совершенствованию, гуманизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан.

**М. Раджабова,**  
заместитель Председателя  
Сената Олий Мажлиса  
Республики Узбекистан

## **ВОПРОСЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ, ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Как мы знаем, Республика Узбекистан с первых дней независимости особое внимание уделяла формированию прочной правовой основы и законодательной базы для эффективного осуществления демократических реформ и преобразований. Одним из элементов этих основ является законодательство в сфере административной ответственности.

В последнее время резко возросла роль административного законодательства, так как в каждом законе содержатся нормы административного права. Но процесс реформирования административного законодательства в Узбекистане еще не завершен, и необходимость его продолжения очевидна.

В нашей республике законодательство об административной ответственности, как и законодательство, регулирующее другие отрасли, постоянно совершенствуется с учетом углубления демократических преобразований и развития гражданского общества. Достаточно отметить то, что в принятый в 1994 году Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности за прошедший период более 60 раз вносились изменения и дополнения. Только за 2011 год 3 раза были внесены поправки в более чем 40 статей Кодекса, которые направлены на охрану природных территорий, обеспечение соответствующего порядка в ходе разбирательства гражданских дел, а также предотвращение нарушений участниками дорожного движения.

Вместе с тем, существуют некоторые недостатки, которые требуют устранения. Если обратить внимание на

некоторые статьи действующего Кодекса, то без труда можно заметить существующие в нем недостатки и пробелы. Во-первых, требуется точный процессуальный механизм исполнения отдельных норм Кодекса; во-вторых, некоторые статьи носят общий характер без конкретизаций и уточнений, что, естественно, приводит к определенным затруднениям в правоприменительной практике и защите прав и интересов граждан; в-третьих, в последнее время большее количество изменений и дополнений в законодательство об административной ответственности вносится в связи с принятием новых законодательных актов. При этом из поля зрения выпадают ранее принятые законы, которые требуют тщательной инвентаризации на предмет выявления взаимосвязи с законодательством об административной ответственности. Также необходимо рассмотреть вопрос о расширении круга субъектов административных правонарушений, включении в них также юридических лиц. Это, во-первых, позволит разгрузить те законодательные акты, которые регулируют определенную отрасль и одновременно предусматривают ответственность юридических лиц, и, во-вторых, унифицировать законодательство об административной ответственности.

В этой связи необходимо отметить, что выдвинутая Президентом Республики Узбекистан Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране стала дополнительным импульсом в мобилизации общих сил для выполнения поставленной задачи по подготовке и принятию Кодекса об административной ответственности в новой редакции, который должен будет отражать те масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной по-

литике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы.

Безусловно, быстрый темп развития всех сфер жизнедеятельности нашего общества требует нового подхода к подготовке законодательства в этом направлении. В новой редакции Кодекса необходимо будет отразить тенденции по декриминализации уголовного законодательства, перевести те или иные правонарушения из уголовной в административную юрисдикцию, унифицировать законодательство об административной ответственности. Вместе с тем, особое внимание следует уделить демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере.

Конечно же, Законодательной палатой Олий Мажлиса Республики Узбекистан в этом направлении ведется определенная работа. Ею была принята соответствующая Программа действий, направленная на выполнение задач, вытекающих из Концепции Президента, в том числе по либерализации и совершенствованию законодательства об административной ответственности. В целом, Программа Законодательной палаты предусматривает разработку Кодекса об административной ответственности в новой редакции, с учетом вышеуказанных предложений, направленных на устранение существующих пробелов и недостатков.

**У. Вафаев,**  
заместитель Спикера  
Законодательной палаты  
Олий Мажлиса  
Республики Узбекистан

## ВЫСТУПЛЕНИЕ ПО ТЕМАТИКЕ

Отрадно, что в такой важной отрасли права и общественных свобод, коей является административная ответственность, власти Узбекистана идут по пути осуществления защиты прав граждан, а также усиления гарантий, которые должны им предоставляться. Делать государственные учреждения ответственными за свою практику и виновные действия/ошибки, позволить гражданину запросить у государственных учреждений отчет и, вероятно, возместить несправедливо нанесенный ущерб, все это является важнейшими этапами построения демократического и современного государства.

Во всяком случае, так это понимается в республиканской традиции.

Во Франции принцип административной ответственности является одним из последствий революции 1789 года и, по сути, он связан с завершением господства привилегий, произвола и всемогущества исполнительной королевской власти. На самом деле, позволить частному лицу, отдельному человеку обратиться в суд по решению или факту, несправедливо принятого в его отношении, наносящего ему ущерб и совершенному государственным учреждением — это, в первую очередь признание того, что государственное учреждение не является инструментом исключительно принуждения и власти, но это также инструмент общего блага, находящийся на службе у граждан и под их контролем. Это также признание того, что государственные учреждения должны работать под контролем граждан, что имеет определенный риск при выполнении их задач и, что в их отношении также могут быть приняты санкции.



Принцип был заложен, но только в конце 19 века он был реально применен на практике во Франции. Постановлением Трибунала по конфликтам 1873 года во французском праве было установлено, что государственные учреждения могут быть привлечены к ответственности в случае нанесения ущерба пользователям публичных (общественных) служб.

Интересно отметить, что с тех пор принцип административной ответственности не перестает укрепляться в соответствии с требованиями общества по расширению прав граждан, и это можно наблюдать во многих странах Европы.

Данное укрепление выражается двумя явлениями:

– с одной стороны, случаи, повлекшие за собой привлечение к ответственности государственных учреждений, были расширены;

– с другой стороны, заметно улучшилось отношение к жертвам установленной системы ответственности.

Таким образом, за один век Франция постепенно перешла от системы смягченной ответственности, где требовалось наличие существенного виновного действия, чтобы говорить о виновности государственной структуры, к системе ограниченной ответственности, освобождающей, к примеру, некоторые области деятельности от подачи исков. На сегодняшний день Франция пришла к системе сформировавшейся ответственности, которая отражает общественное требование ограничить произвол государственных учреждений.

Не углубляясь в вопрос, хотелось бы указать на тот факт, что отныне во Франции можно привлечь к административной ответственности, как только обнаружено какое-либо виновное действие, характерезуемое как «про-

стое», а не «тяжкое». Даже в таких сферах государственной практики, которые считаются очень деликатными, как противопожарные службы и службы спасения в море, судьи отказались от требования наличия тяжкого виновного действия; то же самое касается и переливания крови или более того, по недавнему решению Кассационного суда, деятельности трибуналов общей юрисдикции. Расширение затрагиваемых сфер может иметь также устрашающий эффект при выполнении некоторых публичных функций и в любом случае способствует тому, чтобы сделать процесс более сложным.

Системы ответственности без виновного действия также нашли свое развитие, согласно которым судья выносит решение о возмещении ущерба пострадавшему, как только он констатирует, что действие государственных учреждения лично и напрямую причинило физический, моральный или материальный ущерб по факту уголовного правонарушения (т. е. каждый раз, когда факт, наносящий ущерб, может рассматриваться как преступление) даже в отсутствие явного виновного действия государственного учреждения; таковы случаи, к примеру, самых серьезных медицинских происшествий или ущерба, нанесенного третьим лицам во время общественных работ.

На сегодняшний день самой деликатной проблемой является развитие уголовной ответственности должностных лиц из-за решений, принятых в рамках выполнения ими своих функций: к примеру, были случаи, когда директоров школ преследовали в судебном порядке в уголовных трибуналах после несчастных случаев в школах. Были и другие случаи, когда к ответственности привлекали мэров, обвиненных в выдаче разрешения на строительство в опасных зонах. С тех пор были предприняты

попытки ограничения подобных ситуаций рамками законодательства.

В данном контексте на самом деле сложно найти необходимый баланс между возмещением ущерба отдельного человека и публичным (общественным) интересом. Тем не менее, он должен быть, потому что, в конце концов, на кону не только правосудие, но также право граждан контролировать государственные учреждения, и для государственных учреждений это должно служить побуждением не повторять ошибки и совершенствовать свою деятельность.

Безусловно, административная ответственность стала одним из важнейших принципов французского публичного права, и она постоянно дает пищу для обсуждений в стране.

**Франсуа Готье,**  
Чрезвычайный и Полномочный  
Посол Французской  
Республики в Узбекистане

## ВЫСТУПЛЕНИЕ ПО ТЕМАТИКЕ

За 20 лет с момента обретения независимости под мудрым руководством господина Президента Ислама Каримова узбекский народ, твердо отстаивая соответствующий своим реалиям путь развития, добился огромных успехов в строительстве своего молодого государства и возрождении узбекской нации, что с восторгом воспринимает китайский народ, как искренний друг и надежный партнер. По мере непрерывного социально-экономического развития и наращивания государственной мощи руководство Узбекистана постоянно серьезно задумывается, как дальше усовершенствовать законодательную основу для углубленного преобразования, повышать эффективность административно-управленческой работы на благо узбекского народа.

В настоящее время глубоко обдуманно и весьма актуально рассматриваются вопросы всесторонней реализации «Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране», выдвинутой Президентом Узбекистана господином И. Каримовым 12 ноября 2010 года. Концепция направлена на модернизацию страны, построение сильного гражданского общества и формирование в сознании граждан демократических и национальных ценностей.

Одним из ключевых моментов реализации Концепции является обеспечение унификации законодательства об административной ответственности. Безусловно, это требование времени, так как без независимой, демократичной судебной системы невозможно и полноценное функционирование социальной, экономической и духовной жизни страны.

За годы независимости в Узбекистане была реализована принципиально новая концепция глубокого реформирования и либерализации судебной-правовой системы как важнейшей составляющей правового государства. Так, важнейшими направлениями на этом этапе активного демократического обновления и модернизации страны стали дальнейшее углубление судебной-правовых реформ, обеспечение верховенства закона и усиление механизма защиты прав и свобод граждан.

Можно с удовлетворением отметить, что осуществленные за последние годы кардинальные меры по либерализации уголовного и административного законодательства в Узбекистане оказали позитивное влияние на улучшение криминогенной и социально-политической обстановки в стране. Можно с уверенностью отметить, что реализация предполагаемых мер, зафиксированных в Концепции, даст еще более ощутимые результаты, подтверждающие стремление Узбекистана построить подлинно демократическое государство и открытое гражданское общество.

**Чжан Сяо,**  
Чрезвычайный и Полномочный  
Посол Китайской Народной  
Республики в Узбекистане

# **О КОНЦЕПЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА НОВОМ ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

В течение последних полутора десятилетий Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности (далее – Кодекс) играет важную роль в обеспечении соблюдения гражданами требований законодательства, повышении уровня законности и правопорядка в стране.

Данный нормативно-правовой акт способствует решению задач по охране прав и свобод граждан, собственности, государственного и общественного порядка, природной среды, обеспечению социальной справедливости и законности в интересах благосостояния человека и общества, своевременному и объективному рассмотрению дел об административных правонарушениях, предупреждению этих правонарушений, воспитанию граждан в духе соблюдения Конституции и законов Республики Узбекистан.

Для осуществления отмеченных задач Кодекс определяет действия или бездействие, которые являются административными правонарушениями, устанавливает органы (должностные лица), административные взыскания и порядок их применения к лицу, совершившему административное правонарушение. Ключевым институтом Кодекса выступает административная ответственность. Ее отличие от гражданской и уголовной ответственности состоит в том, что ряд взысканий, специфичных именно для административной ответственности, может применяться в административном порядке. При этом

мы знаем, что к административным взысканиям относятся: штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным предметом правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным предметом правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному лицу; административный арест.

На данный момент свыше тридцати правоприменительных органов и должностных лиц уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать к административной ответственности путем применения к гражданам и должностным лицам административные взыскания.

Кодекс об административной ответственности защищает широчайший спектр административных правоотношений: от следования гражданами правилам дорожного движения до соблюдения должностными лицами законодательства об обращениях граждан. Тем самым, Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности является одним из центральных законодательных актов, направленных на обеспечение охраны прав и свобод граждан, поддержание общественного порядка.

Тем не менее, законодательство имеет свойство постоянно совершенствоваться, исходя из динамично развивающихся общественных отношений.

Именно поэтому Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов в Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, изложенной на совместном заседании обеих палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан 12 ноября 2010 года, обозначил необходимость с учетом динамично развивающихся процессов демократизации про-

работать и принять Кодекс об административной ответственности в новой редакции.

В Концепции внимание обращалось на то, что новая редакция Кодекса должна системно, комплексно отразить принципиальные изменения, произошедшие в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы. Как отметил Президент, в новой редакции Кодекса следует отразить и тенденции по декриминализации уголовного законодательства, обеспечить перевод тех или иных правонарушений из уголовной в административную юрисдикцию. Помимо прочего, в Кодексе должно быть унифицировано законодательство об административной ответственности, которое сегодня представлено в десятках нормативно-правовых актов.

В связи с этим, данные положения Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране определили основное содержание концепции проекта Кодекса об административной ответственности в новой редакции.

Концепция законопроекта уже подготовлена экспертной группой по подготовке проекта Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. Эту концепцию смело можно назвать документом, посвященным вопросам совершенствования законодательства об административной ответственности на новом этапе реформирования судебно-правовой системы Республики Узбекистан.

В целях получения ясного представления об очертаниях будущего законодательного акта, а также законодательства об административной ответственности необходимо отметить содержание концепции проекта Кодекса



Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

В структурном плане концепция разделена на пять частей. В первой части раскрыта основная идея, цель и предмет правового регулирования Кодекса. Вторая часть посвящена общей характеристике и оценке состояния правового регулирования административной ответственности, то есть здесь представлен анализ действующих в этой сфере законов и иных нормативно-правовых актов. В третьей части обоснована необходимость разработки Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. В четвертой – самой важной части концепции, отражены основные положения законопроекта. Наконец, в последней пятой части сделан прогноз социально-экономических, правовых и иных последствий принятия Кодекса об административной ответственности в новой редакции.

Как отмечалось, ключевые тезисы этого документа вытекают из установок, изложенных в Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. Однако, помимо этого, в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции планируется включить перечисленные ниже новации:

совершенствование процессуального порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях с усилением судебного контроля и четким отражением особенностей судопроизводства;

введение административной ответственности юридических лиц в целях дальнейшего упорядочения их деятельности, что имеет длительный опыт применения в западноевропейских странах и США, а также соответствует практике стран СНГ;

дальнейшее обновление и развитие институтов административно-правового принуждения, чем преследуется цель усиления механизмов защиты прав и свобод граждан с учетом процессов демократизации судебно-правовой системы (доставление правонарушителя, привод, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и т. д.);

введение в административное производство институтов, эффективно применяемых в гражданском и уголовном процессе (примирение сторон, отвод и самоотвод должностных лиц, объединение дел об административных правонарушениях, ответственность потерпевшего, свидетеля, эксперта и переводчика за лжесвидетельство и уклонение от исполнения обязанностей и пр.);

изъятие из Кодекса об административной ответственности устаревших и бездействующих норм (повреждение телефонов-автоматов (статья 156), нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилых домов и жилых помещений (статья 157) и пр.);

улучшение положений, направленных на исключение процессуальных, в том числе судебных ошибок (совершенствование порядка обжалования и опротестования постановления по делу, оснований к отмене или изменению постановления и т. д.);

оптимизация круга органов и должностных лиц, уполномоченных привлекать к административной ответственности, поскольку с момента принятия Кодекса об административной ответственности (с 1994 года) число таких субъектов возросло с 24 до 32;

раскрытие механизма возмещения вреда, причиненного незаконным применением мер административного

принуждения или привлечением к административной ответственности и т. д.

Концепция проекта Кодекса вобрала в себя более 30 направлений совершенствования. При этом при подготовке концепции во многом использовались материалы мониторингов и проверок, которые были проведены Министерством юстиции Республики Узбекистан в течение последних 5 лет. Поэтому, выражаясь научно, концепция опирается на богатый материал, полученный в результате изучения правоприменительной практики десятков государственных органов.

В данном контексте необходимо отметить, что экспертная группа начала реализацию комплекса мер по подготовке проекта Кодекса. Это касается не только написания текста законопроекта. В целях обсуждения проекта Кодекса экспертами проведен ряд конференций и «круглых столов», с приглашением на них заинтересованных лиц и международных экспертов.

Экспертной группой также осуществлен сбор и анализ статистической, справочной и иной информации о практике применения действующего Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности и продолжено изучение зарубежного опыта.

Будет также подготовлен пакет проектов нормативно-правовых актов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в иные акты законодательства, обусловленных принятием Кодекса об административной ответственности в новой редакции.

В заключение следует отметить, что разработка и принятие Кодекса об административной ответственности в новой редакции, вобравшего в себя изложенные положения, позволит поднять на качественно новый уровень

степень законности и защиты прав граждан, а также демократизировать процессуальные механизмы рассмотрения дел об административных правонарушениях.

**Б. Мавлонов,**  
член экспертной группы  
по подготовке проекта Кодекса  
Республики Узбекистан об  
административной ответственности  
в новой редакции

## **АКТУАЛЬНОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЯ СУДЕЙ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ**

С момента провозглашения независимости много сделано для развития и укрепления судебной власти как в законодательном плане, так и в организационно-практическом аспекте: закреплены конституционные основы судебной власти, принят Закон Республики Узбекистан «О судах», направленный на повышение независимости судей, финансирование и материально-техническое снабжение судов и т. д.

Эти меры способствовали улучшению работы судебных органов, повысили их востребованность в обществе, о чем свидетельствует постоянное и заметное увеличение числа обращений в судебные органы с целью разрешения различных споров. Законодательное закрепление за судами рассмотрения ходатайств о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, актов амнистии, разрешения жалоб на решение о выдаче лица, находящегося на территории Республики Узбекистан вновь продемонстрировало следование государства в вопросах правового регулирования базовой конституционной норме — обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Важным шагом на пути дальнейшего реформирования судебно-правовой системы стала Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, изложенная руководителем страны на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В Концепции наряду с достижениями по реализации комплекса организационно-правовых мер, направленных

на последовательное укрепление судебной власти, обеспечение независимости, самостоятельности суда, с учетом динамично развивающихся процессов демократизации предложено проработать и принять Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

Безусловно, в новом Кодексе следует отразить тенденции по декриминализации уголовного законодательства, перевести те или иные правонарушения из уголовной в административную юрисдикцию, предусмотреть меры по совершенствованию, демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан.

В Основном Законе нашего государства – Конституции Республики Узбекистан установлено понятие административного судопроизводства, которое обозначает осуществление судебной власти путем рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

Полагаем, что в соответствии с Конституцией необходимо разработать соответствующее законодательство, которое регулировало бы рассмотрение и разрешение административных дел судом. Для этой цели, следуя требованию точности и определенности в праве, думается, целесообразно ввести в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности специальный раздел «Административное судопроизводство».

Правоприменительная практика показывает, что большинство административных взысканий в настоящее время накладываются не судьями, а должностными лицами органов исполнительной власти. В абсолютном большинстве случаев к физическим лицам, совершившим админи-

стративное правонарушение, они применяют взыскание в виде административного штрафа. По этому поводу хотелось бы отметить, что, участвуя в административно-юрисдикционном процессе, в особенности на этапе производства по делу об административном правонарушении и вынесении решения по делу, должностные лица органа исполнительной власти не являются полностью независимыми, в отличие, от суда – органа, специально созданного для отправления правосудия по административным делам. В такой ситуации существуют явные возможности влияния ведомства на подчиненного ему участника административного процесса, что отнюдь не способствует объективному рассмотрению дел об административном правонарушении.

Большое значение при рассмотрении дел об административных правонарушениях имеют и требования, предъявляемые к профессиональной подготовке лиц, рассматривающих административные дела. Поэтому к таким лицам должны предъявляться некоторые специальные требования, в частности, обязательное наличие юридического образования. На практике часто можно встретить ситуацию, когда дела об административных правонарушениях рассматриваются людьми, не имеющими даже общих юридических знаний. Несмотря на это, данные люди осуществляют функцию административной юрисдикции только в силу занятия ими определенной должности в структуре органов исполнительной власти. Перечень органов и должностных лиц исполнительной ветви власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, изложенный в разделе третьем Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности, подтверждает наши слова.

Вряд ли в таких органах, как, например, органы воздушного транспорта, органы государственного ветеринарного надзора и других дела об административных правонарушениях рассматриваются квалифицированными юристами.

А ведь названные и другие органы уполномочены рассматривать дела о серьезных административных правонарушениях. Даже в органах внутренних дел, для которых правоприменительная деятельность является одной из основных, дела об административных правонарушениях зачастую рассматриваются людьми, у которых нет юридического образования.

Эти обстоятельства мы считаем одной из главных проблем, негативно влияющих на качество и эффективность деятельности государства в административной сфере.

Рассмотрение административных дел именно судьями по административным делам существенно повысило бы профессиональный уровень лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, так как к профессиональным и нравственным качествам судей предъявляются гораздо более высокие требования, чем к должностным лицам органов исполнительной власти, ведь судьи – наиболее компетентные, профессионально подготовленные представители государственной власти, способные объективно и беспристрастно разрешать правовые вопросы.

На сегодняшний день деятельность по рассмотрению и разрешению административных дел осуществляют судьи по уголовным делам, несмотря на то, что Закон Республики Узбекистан «О судах» определил, что при районном (городском) суде по уголовным делам состоят судьи по административным делам.



Безусловно, возможность судебной защиты прав и свобод граждан является одной из важнейших гарантий обеспечения законности в стране, но рассмотрение административных дел судьями по уголовным делам приводит к существенной перегруженности делами указанной категории.

В 2010 году районными (городскими) судами республики по уголовным делам из общего количества рассмотренных дел и материалов 12,6% составили уголовные дела, 66,3% – административные дела, 3,7% – ходатайства о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, 8% – материалы о применении актов амнистии, 8,8% – материалы, связанные с исполнением приговоров. Из указанного видно, что судьи по уголовным делам рассматривают больше административных дел. Думается, указанная перегруженность судей по уголовным делам не может не сказаться на обеспечении законности и обоснованности выносимых ими судебных решений.

Анализируя компетенцию судов по уголовным делам по рассмотрению дел об административных правонарушениях, мы также констатируем значительное увеличение составов, переданных на рассмотрение судам. В настоящее время к компетенции уголовных судов отнесено более 180 видов административных правонарушений, кроме того, суд рассматривает и другие дела об административных правонарушениях, если правонарушитель оспаривает факт правонарушения. К тому же, на одном из последних заседаний Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан одобрен Закон «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности», согласно которому суд рассматривает представления других органов об освобожде-

нии правонарушителя от административной ответственности ввиду малозначительности правонарушения или о применении более мягкого наказания.

Полагаем, что назрела необходимость реализовать законодательные положения об учреждении судей по административным делам, которые специализировались бы лишь на рассмотрении дел об административных правонарушениях. При этом улучшится качество и сроки рассмотрения административных дел, более всесторонне будут приняты меры по реализации конституционных прав человека на судебную защиту его прав и свобод.

Назначение судей по делам об административных правонарушениях обусловит необходимость в дальнейшем создание в вышестоящих судах судебных коллегий по делам об административных правонарушениях, в том числе в Верховном суде Республики Узбекистан, как высшем органе судебной власти, где в целях формирования единообразной правоприменительной практики будут изучены и обобщены дела указанной категории, разработаны предложения по дальнейшему совершенствованию действующего административного законодательства и т. п.

В международной практике действует система специальных судов административной юстиции, которая имеет три варианта организации: англосаксонской, французской и немецкой. Англосаксонской системе организации судов административной юстиции присуще то, что специальные административные суды в принципе не создаются, а все административные споры рассматриваются в общих судах наряду с гражданскими делами. Такая система используется в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, Ираке, Иордании, Ливии, Судане, Саудовской Аравии. Французская систе-

ма отличается наличием органов, предназначенных для разрешения административных споров, при их полном отделении от судебных органов общей юрисдикции. Немецкий принцип организации судов административной юстиции основан на полной их юридической независимости от судебных органов.

Думается, выбор национального законодательства о функционировании в судах по уголовным делам судей по административным делам наиболее благоприятен для осуществления правосудия в сфере административного производства. В этих целях необходимо принять соответствующие нормативные акты, определить количество судей по административным делам для каждого региона, организовать и профессионально подготовить резерв кадров на должность судей, уполномоченных рассматривать административные дела. Надеемся на поддержку и дальнейшее сотрудничество с нами исполнительных органов в реализации норм Конституции и законов Республики Узбекистан о функционировании в судах по уголовным делам судей по административным делам.

**Ш. Рахманов,**  
заместитель председателя  
Верховного суда  
Республики Узбекистан

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ – ТРЕБОВАНИЕ СОВРЕМЕННОСТИ**

С обретением независимости Республика Узбекистан, реализуя стратегию собственного пути обновления и прогресса, обеспечила условия для устойчивого развития и получила признание мирового сообщества. При этом первостепенное внимание уделено сохранению безопасности, обеспечению стабильности и построению демократического государства с сильным гражданским обществом.

В данном направлении на национальном уровне основана законодательная база, обеспечивающая защиту прав и свобод человека от преступных посягательств, которая в настоящее время всецело обеспечивает адекватное противодействие и защиту личности, общества и государства.

Необходимо отметить, что проводимые в нашем государстве реформы судебно-правовой системы обеспечили поэтапное формирование правового государства и правосознания людей.

Вместе с тем, за годы независимости социальные, экономические и политические реалии, коренным образом изменившие нашу правовую систему, обусловили также необходимость осмысления с новых позиций роли административного права.

В этой связи, в своем докладе на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражд-

данского общества в стране», состоявшемся 12 ноября 2010 года, Глава нашего государства четко определил конкретные направления дальнейшего реформирования судебно-правовой системы Республики Узбекистан.

Как отметил Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов, масштабные задачи, которые стоят в области модернизации всей системы политических, экономических, государственно-правовых отношений, задачи по формированию гражданского общества, защиты прав и свобод человека ставят на повестку дня вопрос дальнейшей демократизации судебно-правовой системы. При этом в числе важнейших организационно-правовых мер по решению данного вопроса Глава государства указал на необходимость всесторонней проработки и принятия Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции, который должен системно, комплексно отразить те масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы.

В данном направлении первым шагом в совершенствовании законодательной базы об административной ответственности должно стать сужение и четкое определение круга нормативно-правовых актов, устанавливающих административную ответственность за совершение административного правонарушения. Реализация данного шага возможна путем установления в кодексе нормы, согласно которой законодательство об административной ответственности состоит только из Кодекса об административной ответственности как единственного нормативного акта в сфере административного регулирования. В этой связи нормы других законодательных актов, регу-

лирующих вопросы административной ответственности, должны быть включены в Кодекс об административной ответственности, в частности, это касается норм Налогового кодекса и других законодательных актов.

Наряду с этим, в ходе разработки кодекса в новой редакции, возможно рассмотрение вопроса целесообразности создания самостоятельных законодательных актов, объединяющих нормы процессуального законодательства и административной ответственности.

В настоящее время действующая редакция Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности включает в себя не в полной мере систематизированную систему как процессуальных норм, так и норм, предусматривающих ответственность за правонарушение.

В этой связи, правовыми формами данного законодательства могли бы стать Кодекс об административной ответственности и Административно-процессуальный кодекс по аналогии с действующими Уголовным и Уголовно-процессуальными кодексами нашего государства.

Также видится необходимость введения в Кодекс классификации правонарушений, а также унификации системы наказаний за однородные или же схожие административные правонарушения.

Более того, законодательство об административной ответственности должно включать право правонарушителя на осуществление телефонного звонка близкому родственнику или адвокату с момента административного задержания. Также ему должно быть разъяснено право отказаться от дачи показаний и быть уведомленным в том, что показания могут быть использованы против него в качестве доказательства. То есть необходимо имплементировать международное правило «миранды» в Ко-

декс Республики Узбекистан об административной ответственности.

Кроме того, в новой редакции Кодекса необходимо предусмотреть право адвоката на свидание с подзащитным наедине, без разрешения государственных органов и должностных лиц, ответственных за производство дел об административной ответственности, а также внедрить институт – адвоката свидетеля.

Помимо этого, принимая во внимание, что в республике важным направлением обеспечения защиты прав и свобод человека является либерализация, гуманизация и декриминализация уголовного законодательства, в соответствии с которой 75% составов преступлений из категории тяжких, особо тяжких переведены в категорию преступлений, не представляющих большой общественной опасности и менее тяжкие, возникает необходимость в декриминализации отдельных видов преступлений.

К примеру, учитывая характер общественной опасности деяния, совершенного в соответствии со статьей 109 (Умышленное легкое телесное повреждение) Уголовного кодекса, как не представляющее большой общественной опасности, можно было бы исключить данную статью из Уголовного кодекса и внести соответствующие изменения в часть вторую статьи 52 (причинение легкого телесного повреждения) Кодекса об административной ответственности, предусмотрев более строгие меры наказания за повторное совершение правонарушения.

В свою очередь в Уголовном кодексе сохранится ответственность за хулиганство, сопряженное с причинением легкого телесного повреждения.

На этом фоне важным шагом в гуманизации национального законодательства об административной ответ-

ственности явилось бы включение в него нормы, предусматривающей освобождение от административной ответственности в связи с примирением сторон.

Применение данной нормы в административном производстве можно оценивать как положительную практику, которая благоприятно отразится на ходе восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан республики.

Помимо этого, целесообразным было бы провести дальнейшую специализацию судов с выделением административных судов в отдельную категорию с наделением полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Так, положения Закона «О судах» о функционировании в составе районных судов по уголовным делам судей по административным делам не в полной мере способствуют обеспечению законности и защите прав граждан в сфере административного судопроизводства, в то время как количество административных дел, рассматриваемых судами, ежегодно увеличивается.

В частности, по итогам 2009 года судами по уголовным делам были рассмотрены 285 672 административных дела в отношении 322 287 правонарушителей, а по итогам 2010 года данный показатель составил 298 591 дело в отношении 342 291 лица. Чрезмерное увеличение нагрузки на одного судью сказывается на качестве отправления правосудия.

Наряду с этим, практика показывает необходимость ведения централизованного учета по лицам и правонарушениям, совершенным в течение года для своевременного выявления фактов рецидива и устранения сокрытия правонарушений.



В заключение хотелось бы отметить, что поставленные Президентом Республики Узбекистан задачи по совершенствованию законодательства страны об административной ответственности в настоящее время требуют комплексного подхода всех министерств и ведомств республики.

В результате разработка и принятие Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции станет важным этапом в построении демократического правового государства, основанного на принципах гуманизма, и обеспечит защиту прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией.

**А. Шарафутдинов,**  
заместитель Генерального  
прокурора Республики Узбекистан

## **ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ**

Хотелось бы еще раз обратить внимание на Концепцию дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, выдвинутую Президентом Республики Узбекистан, в которой чётко указаны приоритеты демократического обновления страны, последовательной демократизации, либерализации судебно-правовой системы, направленной на обеспечение верховенства закона, законности, надежную защиту прав и интересов личности.

Основываясь в своей деятельности на вышеуказанные принципы, таможенные органы сталкиваются с рядом актуальных вопросов, решение которых на сегодняшний день является одной из важных задач в административной практике таможенных органов.

Учитывая, что одной из основных задач таможенных органов является обеспечение экономической безопасности Республики Узбекистан, сотрудниками пресекаются множество фактов нарушений таможенного законодательства.

По выявленным фактам правонарушений своевременно проводятся необходимые процессуальные действия согласно требованиям уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства.

Необходимо отметить, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях встречается немало противоречий.

### **По статье 282 Кодекса:**

В соответствии со статьей 282 Кодекса об административной ответственности протокол вместе с иными доку-

ментами и вещественными доказательствами по делу не позднее одних суток с момента совершения или обнаружения правонарушения направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. Однако, в соответствии с Положением о порядке изъятия, реализации или уничтожения имущества, подлежащего обращению в доход государства, утвержденным постановлением Кабинета Министров от 15 июля 2009 года № 200, после изъятия имущества ответственным должностным лицом уполномоченного органа решается вопрос помещения его на хранение, проведения экспертизы, оценки. Так как на выполнение данных действий требуется значительное время (от 10 до 15 дней), не представляется возможным соблюдать требования статьи 282 Кодекса. Исходя из этого, считаем целесообразным внесение изменений в статью 282 Кодекса, предусмотрев в ней сроки с учетом требований, установленных Положением о порядке изъятия, реализации или уничтожения имущества, подлежащего обращению в доход государства, утвержденным постановлением Кабинета Министров от 15 июля 2009 года № 200.

### **По статье 310 Кодекса:**

Также, согласно статье 310 Кодекса, орган (должностное лицо), рассмотрев дело об административном правонарушении, выносит одно из следующих постановлений: о применении административного взыскания и о прекращении дела производством. При этом не предусмотрено вынесение постановления о направлении дела по подведомственности, так как в соответствии со статьей 282 Кодекса об административной ответственности протокол вместе с иными документами и вещественными доказатель-

ствами по делу не позднее одних суток с момента совершения или обнаружения правонарушения направляется органу (должностному лицу), уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении. Соответственно, целесообразно внести дополнение в статью 310 Кодекса, предусмотрев в ней постановление о направлении дела по подведомственности.

### **По статьям 227-21 и 227-23 Кодекса:**

В санкциях статей 227-21 и 227-23 Кодекса предусмотрена конфискация транспортных средств за перемещение, транспортировку, хранение, приобретение транспортных средств с нарушением таможенных правил. При этом возникают разногласия в применении санкции в случаях, когда транспортное средство является орудием правонарушения, то есть средством перемещения товаров с нарушением таможенных правил. Считается целесообразным внести изменения в статьи 227-21 и 227-23 Кодекса, уточнив применение санкции в виде конфискации в случаях, когда транспортное средство является орудием правонарушения, то есть средством для перемещения товаров с нарушением таможенных правил.

Несомненно, решение вышеуказанных вопросов положительно отразится в разрешении возникающих спорных моментов в административной и судебной практике.

### **Ш. Хайруллаев,**

первый заместитель председателя  
Государственного таможенного  
комитета Республики Узбекистан

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ – ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ**

Одной из приоритетных задач судебно-правовых реформ, проводимых в нашей стране, является обеспечение верховенства законов в современном гражданском обществе и соблюдение основных прав и свобод личности, защита интересов граждан, охраняемых законом, дальнейшая демократизация судебной системы и либерализация законодательства в этой сфере.

В докладе Президента Ислама Каримова на совместном заседании палат Олий Мажлиса «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» намечены важнейшие стратегические задачи по дальнейшей демократизации и либерализации судебно-правовой сферы.

Как отмечается в Концепции, одной из актуальных задач является пересмотр и принятие в новой редакции Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. Новая редакция Кодекса должна системно и масштабно отражать принципиальные преобразования, произошедшие в административном законодательстве и уголовно-правовой политике.

Это, прежде всего, предусматривает либерализацию уголовного законодательства – перевод отдельных видов правонарушений от уголовной юрисдикции в административную юрисдикцию. Принятие Кодекса в новой редакции обеспечит унификацию законодательства об административной ответственности, отраженной в настоящее время в десятках нормативно-правовых документов.

Вместе с тем имеет актуальное значение совершенствование процессуального механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечение в этой сфере законности и надежной защиты прав граждан.

В столице, при сотрудничестве Верховного суда Республики Узбекистан, Исследовательского центра по демократизации и либерализации судебного законодательства и обеспечению независимости судебной системы при Верховном суде Республики Узбекистан и регионального представительства Фонда имени Фридриха Эберта (Германия) был организован семинар, посвященный перспективам развития административного права Узбекистана, на котором рассматривались вышеуказанные вопросы.

Последовательное воплощение в жизнь Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы и Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с либерализацией уголовных наказаний» от 29 августа 2001 года стало важным фактором обеспечения прав и свобод человека. Работа по либерализации уголовных наказаний системно продолжается.

В судебной-правовой сфере Узбекистана происходит множество позитивных изменений, отмена смертной казни является большим шагом вперед. К примеру, многие страны еще не достигли данного этапа. Стоит особо отметить последовательно продолжаемую либерализацию уголовных наказаний. В этом процессе наряду с обеспечением интересов человека важную роль играет тот факт, что достигается предотвращение и сокращение числа преступлений. Внедрение института примирения является практическим воплощением принципов гуманизма и имеет большое воспитательное значение. Преобразова-

ния, происходящие на основе выдвинутой Президентом Исламом Каримовым Концепции, дальнейшее совершенствование законодательства в соответствии с требованиями международного права выведут сферу на новый этап.

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита и охрана прав и свобод человека и гражданина, интересов юридических лиц, с одной стороны, и публичных интересов – с другой. К последним следует отнести, прежде всего, защиту общественной нравственности, охрану окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности.

Однако, на сегодняшний день административная ответственность, будучи важнейшим инструментом реагирования на административные правонарушения, не выполняет в полной мере присущие ей задачи. Это обусловлено многими причинами. Одной из них является несовершенство законодательства об административной ответственности, его бессистемность, разбросанность по отдельным отраслевым законам, что приводит к искажению и дублированию норм и в конечном итоге к снижению эффективности его применения.

Поэтому не случайно в административно-правовой литературе последних лет много внимания уделяется вопросам административной ответственности. Во главу угла поставлены такие аспекты этой ответственности, как понятие и сущность, принципы реализации, основания и порядок привлечения субъектов, в том числе и юридических лиц, к административной ответственности, видовая характеристика административных правонарушений, а также иные вопросы, имеющие не только теоретичес-

кое, но и практическое значение. Разрешение этих вопросов непременно позволит сделать шаг вперед в совершенствовании действующего законодательства об административных правонарушениях.

В новом Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности следует отразить общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, систему административных взысканий и правила их наложения, предусмотреть возмещение морального вреда, причиненного административным правонарушением. В достаточной степени следует регламентировать производство по делам об административных правонарушениях, права и обязанности его участников, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – иными словами, то, без чего невозможно и формирование эффективного законодательства об административной ответственности, и должная его реализация.

Также в нем следует предусмотреть значительное расширение применения взысканий по постановлению суда: к примеру, в судебном порядке налагаются такие взыскания, как возмездное изъятие, конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест.

Это означает, что будет расширен и круг дел об административных правонарушениях, подведомственных суду. В условиях просматривающейся тенденции становления и создания административного судопроизводства рассмотрение дел об административных правонарушениях в судебном порядке, бесспорно, станет этапом по



накоплению опыта работы с указанной категорией дел судами общей юрисдикции. Да и с точки зрения защиты прав и свобод человека, интересов юридического лица, индивидуального предпринимателя рассмотрение дел и наложение административного взыскания в судебном порядке в большей степени позволит гарантировать своевременное, полное выяснение обстоятельств каждого дела, соблюдение законности.

В процессе разработки нового Кодекса предстоит предусмотреть в нем нормы, которые на сегодняшний день содержатся в законах, указах, постановлениях и иных нормативно-правовых актах.

**С. Холбаев,**  
заместитель председателя  
Высшего хозяйственного суда  
Республики Узбекистан

## **ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ И ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРЕВОД ОТДЕЛЬНЫХ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ ИЗ УГОЛОВНОЙ В АДМИНИСТРАТИВНУЮ ЮРИСДИКЦИЮ**

Осуществляемые в Узбекистане кардинальные реформы создают условия для дальнейшего развития общественных отношений, углубления демократических преобразований, усиления гарантий защиты общечеловеческих ценностей в первую очередь охраны личности, ее жизни, свободы, чести, достоинства и других неотъемлемых прав. Как отметил Президент И. Каримов: «Одним из ключевых приоритетов демократического обновления страны является последовательная демократизация, либерализация судебно-правовой системы, направленная на обеспечение верховенства закона, законности, надежную защиту прав и интересов личности, говоря коротко, – формирование правового государства и правосознания людей».

Именно поэтому с первых же лет государственной независимости этому направлению реформирования было уделено пристальное внимание. Одной из основных задач была обозначена задача по либерализации, гуманизации и декриминализации уголовного законодательства. Проводимые реформы в этой сфере характеризуются системностью, последовательностью и поэтапностью решения поставленных задач.

Так, Узбекистан одним из первых (более того, еще до принятия модельного кодекса) 22 сентября 1994 года принял Уголовный кодекс, в котором последовательно проведен принцип приоритета общечеловеческих ценно-

стей. Данный Кодекс ориентирован, в первую очередь на максимальное обеспечение безопасности личности, всемерную охрану жизни, здоровья, чести, достоинства, прав и свобод граждан, их неприкосновенности.

Либерализация уголовного законодательства продолжалась и после принятия Уголовного кодекса независимого Узбекистана. Коренной перелом в сфере либерализации уголовного законодательства произошел в 2001 году. Как отмечает в Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране Президент И. Каримов: «Принятие в 2001 году Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы и Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с либерализацией уголовных наказаний» имело огромное социальное и общественно-политическое значение». Разработанный по инициативе и под непосредственным руководством Главы нашего государства, данный нормативно-правовой акт можно считать историческим, поскольку его содержание свидетельствует о глубоком реформировании уголовного законодательства страны в сторону его гуманизации. Столь качественные кардинальные изменения в области гуманизации уголовного законодательства ранее не имели места не только в Узбекистане или государствах СНГ, но и практически во всех странах мира.

В ходе либерализации уголовных наказаний в Узбекистане был успешно решен ряд задач, которые выходят за рамки уголовного законодательства:

– изменена классификация преступлений (около 75% составов преступлений из категории тяжких, особо тяжких переведены в категорию преступлений, не

представляющих большой общественной опасности, и менее тяжких);

– расширена возможность по делам о преступлениях в сфере экономики – вместо ареста и лишения свободы применять экономические санкции в виде штрафа. Если до либерализации уголовных наказаний, например, в 2000 году в отношении почти половины осужденных было назначено наказание в виде лишения свободы, то в 2010 году в отношении 68,1% осужденных назначена мера наказания, не связанная с изоляцией от общества и семьи;

– исключен такой вид наказания, как конфискация имущества. Отмена конфискации имущества всецело соответствует проводимой нашим государством в области уголовного законодательства политике, где приоритетным направлением является воспитательный эффект, а не карательные и репрессивные функции, направленные как на осужденного, так и на его семью;

– идея справедливости и гуманизма отразилась в виде изменений срока и вида наказаний, применяемого к женщинам, мужчинам старше 60 лет и несовершеннолетним. К примеру, эти изменения в законе способствовали сокращению применения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних в 2001 году с 39,7% до 15,9% в 2010 году к общему числу осужденных несовершеннолетних;

– в 11 статей УК введены положения, в соответствии с которыми в случае возмещения ущерба не применяется наказание в виде лишения свободы. Как отмечает Президент И. Каримов: «Мы исходили из того, что не обязательно держать в заключении людей по преступным делам, связанным с хозяйственной деятельностью,

– это очень дорого обходится государству и не решает задачу воспитания и перевоспитания осужденных».

В результате, благодаря этим и другим мерам по либерализации уголовных наказаний, Узбекистан сегодня имеет один из самых низких показателей в мире по количеству заключенных на 100 тысяч населения страны – 166 человек. Для сравнения: в России этот показатель составляет 611, в США – 738 человек. За последние 10 лет у нас в стране более чем в 2 раза уменьшилось количество заключенных, содержащихся в местах лишения свободы. Изменение классификации преступлений и либерализация уголовных наказаний позволили судам более широко применять к осужденным наказание, не связанное с лишением свободы. Так, если в 2001 году к 7,2% осужденным в виде уголовного наказания был применен штраф, то в 2010 году эта цифра составила 16,9%. За этот же период применение наказания в виде исправительных работ возросло с 21,5% до 37,1%; условного осуждения – с 7,9% до 10% к общему числу осужденных. Вместе с этим, применение таких уголовных наказаний, как арест и лишение свободы снизилось: арест – с 1,3% до 0,9%; лишение свободы – с 39,7% до 30,9% к общему числу осужденных.

С 2001 года введен и эффективно действует институт примирения. Как обращает внимание Президент И. Каримов, «эффективность этого института, его соответствие многовековым традициям узбекского народа, таким как милосердие и умение прощать, стали основанием его последовательного расширения. Сегодня возможность применения данного института предусматривается по 53 составам преступлений». В результате внедрения института примирения за истекший период осво-

бождено от уголовной ответственности более 110 тысяч граждан.

Особое внимание следует обратить и на принятие таких решений как отмена смертной казни с января 2008 года, которые имели огромный резонанс в международном сообществе. По мнению многих зарубежных экспертов, с реализацией указанных и ряда других мер в этой сфере в Узбекистане создана одна из самых либеральных систем уголовного наказания в мире. Так, Ф. Де Туше (советник делегации Франции при ОБСЕ) отмечает, что «готовность к полной отмене высшей меры наказания свидетельствует о принципиальном и целостном подходе узбекской стороны к вопросам либерализации судебно-правовой стороны»<sup>1</sup>. Виталий Наумкин (президент Центра стратегических и политических исследований, Россия) подчеркивает, что «отмена в Узбекистане смертной казни является знаковым событием на постсоветском пространстве. Отмена высшей меры наказания представляет собой шаг к торжеству закона, правопорядка»<sup>2</sup>. По мнению Р. Книпера (проф. Бременского университета, ФРГ), «принятые законы свидетельствуют о новой странице в истории развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства Узбекистана»<sup>3</sup>.

Но, как отмечает Президент Узбекистана И.А. Каримов, «масштабные задачи, которые стоят перед нами в

---

<sup>1</sup> См. Народное слово, 2007 г. – 29 июля. – № 145.

<sup>2</sup> См. об этом: Отмена смертной казни в Узбекистане: либерализация исполнения уголовных наказаний. (Материалы международной конференции). – Т.: Издательство ТГЮИ, 2008. – С. 299.

<sup>3</sup> См. Книпер Р. Цель не наказывать, а перевоспитывать. // Отмена смертной казни в Узбекистане: либерализация исполнения уголовных наказаний. (Материалы международной конференции). – Т.: Издательство ТГЮИ, 2008. – С. 297.

области модернизации всей системы политических, экономических, государственно-правовых отношений, задачи по формированию гражданского общества, защиты прав и свобод человека ставят на повестку дня вопрос дальнейшей демократизации судебной-правовой системы». В частности, в сфере дальнейшей либерализации, гуманизации и декриминализации уголовного законодательства обозначена такая задача, как дальнейшая декриминализация Уголовного кодекса путем перевода преступлений с административной преюдицией в Кодекс об административной ответственности.

Это позволит не только не привлекать к уголовной ответственности и ставить клеймо «преступник» на людях, слегка отступившихся от требования законодательства, но и шире применять меры экономического воздействия, что будет достигнуто посредством постепенного сокращения карательных элементов и преобразования их в воспитательные. По нашему мнению, более широкая реализация принципа экономии уголовной репрессии должна проявляться в неуклонном сужении круга преступных деяний и смягчении уголовной ответственности на основе законности, неотвратимости и справедливости.

На наш взгляд, в ходе дальнейшей либерализации следует рассмотреть и возможность исключения нижнего предела санкций в виде лишения свободы. Это предоставит судам возможность проявлять более дифференцированный подход при назначении наказания.

Вместе с этим следует отметить, что в настоящее время созданы также необходимые условия для дальнейшего расширения применения института примирения в уголовном судопроизводстве, распространив его действие

на все преступления, не представляющие большой общественной опасности.

Подтверждением служат мнения многих зарубежных экспертов. Так, Г. Алаева (доцент кафедры юриспруденции и международного права Университета «Туран», Казахстан) дает оценку проводимым судебно-правовым реформам: «Подводя краткий итог преобразованиям реформирования судебной системы, можно отметить, что современное состояние правовой базы, обеспечивающей проведение судебной реформы, позволяет говорить, что в Узбекистане достигнуты серьезные результаты по концептуальным направлениям, отвечающим требованиям правового государства».

Синтия Коллинс Шэй (ассоциированный директор, Департамент юстиции, Университет Льюисвилля, США) отмечает, что «за последние годы Узбекистан внес существенный вклад в демократизацию своей правовой базы посредством ряда указов. Президент Ислам Каримов подчеркивает приоритет «демократического обновления» страны посредством последовательной демократизации и либерализации судебно-правовой системы».

Д-р Хайнц Бюлер (вице-президент Германско-Узбекского общества, Германия) отмечает, что «все эти реформы очень приветствуют и соответствуют международным стандартам демократической судебной системы, а в отдельных случаях могут служить примером для других стран (особенно введение процедуры примирения)».

Дурболон Жапаров (президент Общественной академии наук Кыргызской Республики) подробно подчеркивает итоги судебно-правовых реформ. «Углубление демократизации судебно-правовой системы говорит о многом. На такой шаг Глава государства может идти только в том случае, если в



стране установились политическая стабильность, постоянный рост экономики и международное согласие».

Значительно расширена возможность по делам о преступлениях в сфере экономики – вместо ареста и лишения свободы применять экономические санкции в виде штрафа. Из системы наказаний исключен такой вид наказания, как конфискация имущества.

Актом исключительной важности стала отмена в Узбекистане с января 2008 года смертной казни и введение вместо нее наказания в виде пожизненного лишения свободы и длительного срока лишения свободы.

Отмена смертной казни в Узбекистане вызвала огромный резонанс в международном сообществе. Зарубежные эксперты отмечают, что с реализацией указанной и ряда других мер в этой сфере в Узбекистане создана одна из самых либеральных систем уголовного наказания в мире».

На наш взгляд, необходимо рассмотреть вопрос о переводе около 30 составов преступлений (противоправных деяний), имеющих административную преюдицию из уголовной в административную юрисдикцию.

Это такие преступления как:

умышленное легкое телесное повреждение, не повлекшее кратковременного расстройства здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности (ст. 109 ч. 1 УК);

умышленное уничтожение, разрушение, порча памятников истории или культуры, взятых под охрану государства (ст. 132 ч. 1 УК);

оскорбление, то есть умышленное унижение чести и достоинства личности в неприличной форме (ст. 140 ч. 1 УК);

незаконное приобретение или сбыт гражданами валютных ценностей, совершенные в значительном размере (ст. 177 ч. 1 УК);

непредставление информации органу, уполномоченному осуществлять антимонопольную деятельность, или представление заведомо недостоверных сведений (ст. 183 ч. 1 УК);

нарушение правил торговли или оказания услуг стоимостью в значительном размере (ст. 189 ч. 1 УК);

занятие деятельностью, подлежащей лицензированию, то есть без получения специального разрешения (ст. 190 ч. 1 УК);

нарушение правил административного надзора лицом, в отношении которого такой надзор установлен (ст. 226 ч. 1 УК);

уклонение от исполнения судебного акта, обязывающего совершить определенные действия либо воздержаться от их совершения, продолжаемое после применения административного взыскания (ст. 232 часть 1 УК) и другие.

На наш взгляд, реализация задач, поставленных в Концепции, позволит усилить гарантии судебной защиты прав, свобод и законных интересов граждан. В целом успешная реализация всех перспективных направлений судебно-правовой реформы станет не только результатом, но и залогом демократизации и либерализации всех сфер общественно-государственного устройства, позволит на деле обеспечить дальнейшее движение государства по избранному пути «от сильного государства к сильному гражданскому обществу».

**М. Рустамбаев,**

д.ю.н., проф., ректор

Ташкенского государственного  
юридического института

## **ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УЗБЕКИСТАНА**

В последние годы наблюдается тенденция увеличения дел об административных правонарушениях, что требует эффективной реализации законодательных мер по специализации судей по административным делам. По этому поводу хотелось бы отметить, что в статье 35 Закона Республики Узбекистан «О судах» закреплена норма, где упоминается о судьях по административным делам, состоящих при районном (городском) суде по уголовным делам.

На прошедшем 12 ноября 2010 года совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан Президентом Республики Узбекистан И. Каримовым в докладе «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» отмечалось, что необходимо всесторонне, с учетом динамично развивающихся процессов демократизации проработать и принять Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции. В действующий Кодекс, принятый в 1994 году, за прошедший период более 60 раз вносились изменения и дополнения, и его новая редакция должна системно, комплексно отразить те масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы.

В частности, в Концепции отмечается также, что необходимо отразить тенденции по декриминализации уголовного законодательства, перевод тех или иных правонарушений из уголовной в административную юрисдик-

цию, обеспечить унификацию законодательства об административной ответственности, представленного сегодня в десятках нормативно-правовых актов, предусмотреть меры по совершенствованию, демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере.

Статья 306 КоАО, регулирующая порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, устанавливает единые правила как для суда, так и других органов, не отражая специфики судопроизводства.

В связи с этим, полагаем целесообразным установить отдельный процессуальный порядок рассмотрения дела судом.

Анализ норм КоАО показывает, что в процессе по делам об административных правонарушениях правонарушителям не предоставлены права, как предусмотрено в уголовном процессуальном законодательстве. В частности, в уголовном процессе обвиняемый имеет право знакомиться по окончании предварительного следствия со всеми материалами дела и выписывать из него необходимые сведения, снимать за свой счет копии материалов и документов или фиксировать в иной форме информацию, содержащуюся в них, с помощью технических средств, но в статье 294 КоАО, в которой предусмотрены права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности, не закреплена такая норма, вследствие чего приводит к возмущению граждан. Нужно восполнить этот пробел при принятии новой редакции Кодекса.

В статье 297 КоАО предусматривается участие адвоката в рассмотрении дела об административном правона-

рушении с момента задержания лица, его совершившего, однако, в Кодексе не предусмотрены случаи, при которых обязательно участие адвоката.

Урегулирование в КоАО случаев, при которых обязательно участие адвоката, например по делам в отношении лиц с физическими недостатками (глухих, слепых), по делам несовершеннолетних, послужит усилению гарантий соблюдения прав и свобод человека и обеспечению законности.

Также в целях усиления гарантий реализации таких принципов как законность, справедливость, объективное рассмотрение дел об административных правонарушениях, представляется необходимым урегулировать в нормах КоАО вопросы, связанные с отводом и самоотводом участников производства по делу об административном правонарушении.

Кроме того, для установления по делу истины и рассмотрения дела об административном правонарушении большое значение имеют показания потерпевших, свидетелей и заключения экспертов.

Для достижения этих целей в уголовно-процессуальном законодательстве предусмотрен порядок предупреждения этих лиц об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, за отказ от дачи показаний и заведомо ложное заключение.

В связи с этим, следует закрепить в соответствующих нормах КоАО положения об ответственности потерпевшего, свидетеля, эксперта и других участников процесса по делам об административном правонарушении за лжесвидетельство.

Следует отметить, что Законом Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года «О внесении изменений и

дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы и Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с либерализацией уголовных наказаний» в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство был введён институт примирения.

Однако, законодательство об административной ответственности не предусматривает такого института освобождения от ответственности, как примирение.

В Уголовном кодексе имеется определенное число составов преступлений, смежных с административными правонарушениями либо имеющих административную преюдицию (например, клевета, оскорбление, умышленное легкое телесное повреждение), однако, правонарушитель и потерпевший не имеют возможность примириться между собой на стадии административного производства.

Исходя из положительного результата внедрения данного института в уголовное законодательство и статистическим данным, согласно которым, в частности, с момента введения института примирения за последние 10 лет более 110 тысяч лиц, совершивших преступления, освобождены от уголовной ответственности, предлагается ввести данный институт и в законодательство об административной ответственности, как одну из форм освобождения от административной ответственности.

Также в КоАО не предусмотрен особый порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних при взыскании штрафа.

Исходя из этого, в новой редакции КоАО следует ввести отдельную норму касательно взыскания штрафа с несовершеннолетних. Например, нужно ограничить размер штрафа за совершенное несовершеннолетним лицом

административное правонарушение. Так, в УК размер штрафа в отношении несовершеннолетнего устанавливается в пределах от двух до двадцати минимальных размеров заработной платы, в то время как в КоАО Республики Узбекистан размер штрафа определяется исходя из минимальной месячной заработной платы, установленной на момент совершения административного правонарушения, а при делящемся правонарушении – на момент его обнаружения.

В частности, минимальный размер штрафа, налагаемого на граждан, не может быть менее одной пятидесятой части; максимальный размер штрафа, налагаемого на граждан, не может превышать пяти минимальных размеров заработной платы. В исключительных случаях, предусмотренных законодательными актами, за отдельные правонарушения может быть установлен штраф в отношении граждан – до ста минимальных размеров заработной платы.

В целом, дальнейшее совершенствование законодательства об административной ответственности создаст эффективный механизм защиты конституционных прав и свобод граждан на стадии административного производства, основанных на нормах международного права.

**Ж. Хайдаров,**  
директор Исследовательского  
центра при Верховном суде  
Республики Узбекистан

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН**

1. Административная ответственность, как и любая другая разновидность юридической ответственности, является естественной реакцией государства на неправомерное поведение субъекта, поскольку целями юридической ответственности являются охрана существующего правопорядка, наказание виновного лица и предупреждение совершения правонарушений впредь. Это особенно актуально в условиях переходного периода, поскольку противоправные действия лица в любой сфере жизнедеятельности государства неизбежно в той или иной мере влекут негативные последствия во всех прочих сферах, что в условиях относительной мобильности государственного аппарата (в том числе вследствие проведения многочисленных реформ) способно расшатать и дестабилизировать обстановку.

2. В силу исторических особенностей развития взаимоотношений «человек-государство» отрасль административного права до настоящего времени оставалась относительно слабо развитой. Подтверждением этого является недостаточное количество юристов (как теоретиков, так и практиков), специализирующихся в данной сфере; слабая разработанность понятийного аппарата административного права (в том числе это касается и института административной ответственности); нерешенность многих процедурных и процессуальных вопросов; слабое законодательное оформление целого ряда институтов административного права.

Такая ситуация по инерции сохранялась вплоть до начала 90-х годов XX века, когда в Узбекистане были



предприняты первые попытки по ликвидации старой системы и формированию на ее месте новой, отвечающей современному уровню развития государственности. В сентябре 1994 года был принят действующий до настоящего времени Кодекс об административной ответственности, вступивший в силу 1 апреля 1995 года. В целом его создание основывалось на опыте, накопленном и обобщенном за период после принятия Конституции СССР 1977 года, которая предоставила гражданам право обжаловать неправомерные действия должностных лиц, и базировалось на практическом материале в области административных правонарушений, который можно было обобщить и систематизировать.

3. Сегодня в республике в условиях модернизации страны необходимо решение проблемы реформирования административного права, его институтов и в том числе, института административной ответственности. Это во многом связано с тем, что его административно-правовая система, действовавшая до обретения Узбекистаном государственной независимости, не была приспособлена под обслуживание нужд рыночной экономики и регулирование возникающих в связи с этим отношений между государством и обществом. Чем дальше продвигаются реформы в экономической, социально-политической сферах, тем настойчивее объективная реальность диктует потребность углубления реформы административной сферы.

Политические решения и, в частности, доклад Президента Республики Узбекистан Ислама Каримова на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского

общества в стране убедительно свидетельствуют о стремлении и усилиях руководства нашей республики к модернизации страны, о существенной демократизации в Узбекистане и в сфере административно-правовых отношений, о развитии административного права, административного законодательства, его совершенствовании, либерализации.

Как отметил Глава нашего государства, «необходимо всесторонне, с учетом динамично развивающихся процессов демократизации, проработать и принять Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции».

В действующий Кодекс, принятый в 1994 году, за прошедший период более 60 раз вносились изменения и дополнения, и его новая редакция должна системно, комплексно отразить те масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы». В нем, в частности, следует, указал Президент, «отразить тенденции по декриминализации уголовного законодательства, перевод тех или иных правонарушений из уголовной в административную юрисдикцию. Он должен обеспечить унификацию законодательства об административной ответственности, представленного сегодня в десятках нормативно-правовых актов. В нем следует также предусмотреть меры по совершенствованию, демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере».

4. Как показывает проведенный анализ, сфера административно-деликтного права Республики Узбекистан

требует глубокого и коренного пересмотра. Это в одинаковой степени касается как материального, так и процессуального законодательства.

Реформирование института административной ответственности должно обеспечить:

В материально-правовой сфере:

сужение и конкретизацию источников административно-деликтного права Республики Узбекистан, устранение его отсылочного характера и облегчение в связи с этим правоприменения;

расширение круга регулируемых КоАО вопросов и смещение приоритетов в сторону необходимости устранения последствий административных деликтов в соответствии с нормами административного процесса;

установление жестких и исчерпывающих критериев квалификации деяния как правонарушения;

четкое законодательное определение перечня субъектов административных правонарушений, конкретизация действия законодательства в области административных правонарушений по кругу лиц, а также пересмотр градации пределов различных видов административных взысканий по субъекту с целью адекватного применения меры административной ответственности в зависимости от степени тяжести последствий совершенного ими правонарушения;

определение статуса должностного лица как субъекта административных правонарушений, его отграничение от всех прочих категорий служащих и как следствие сокращение случаев применения завышенных административных взысканий к последним;

значительное ускорение процесса исполнения административной ответственности и возмещения причинен-

ного административным правонарушением вреда за счет введения юридического лица в качестве субъекта административного правонарушения. Сокращение ведомственного регулирования деликтных отношений в сфере предпринимательской деятельности, создание единообразных процедур в этой области, повышение качества и эффективности рассмотрения дел об административных правонарушениях;

пресечение тенденции ужесточения административно-деликтного права на фоне либерализации уголовного;

устранение «мёртвых» и поглощаемых, а также введение новых, соответствующих современному этапу правового и государственного развития, составов административных правонарушений. Как следствие – сокращение дисбаланса деликтов в административном праве, снижение риска двойного наказания за совершение одного и того же деяния;

сокращение случаев злоупотребления служебным «иммунитетом» от административной ответственности со стороны лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов;

законодательная конкретизация понятия «административная ответственность», установление недвусмысленных нижнего и верхнего пределов штрафных санкций, сокращение возможностей их неадекватного завышения или занижения;

создание сдерживающих факторов против должностных злоупотреблений.

В процессуальной сфере:

создание единообразной для всех ведомств, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, процеду-

ры по административному задержанию, досмотру вещей и транспортных средств, изъятию вещей и документов;

обеспечение справедливого отправления правосудия компетентными органами в труднодоступных и отдаленных районах и в целом по республике;

разграничение полномочий по проведению расследований и вынесению решений по административным делам между работниками органов внутренних дел и судьями по административным делам, снижение возможностей для злоупотреблений в этой сфере;

создание формального специализированного административно-процессуального права, регламентирующего процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечение справедливого, объективного, гласного разбирательства административных дел с обеспечением соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

ограничение возможностей для произвола и обеспечение охраны прав и свобод человека и гражданина при применении в отношении него административного ареста;

сокращение возможностей для искусственного затягивания срока, по истечении которого лицо считается не подвергавшимся административному взысканию;

решение проблемы множественности норм с бланкетными диспозициями;

разработка единообразных процедур исполнительного производства по делам об административных правонарушениях.

Касаясь вопроса о концепции новой редакции Кодекса об административной ответственности (далее – КоАО), представляется, что в разработке нового КоАО можно было бы выделить несколько альтернативных концептуальных подходов.

Однако, независимо от избранного подхода в новой редакции предлагается реализовать следующие концептуальные идеи:

– Кодификация административной ответственности. Следует провести полную инвентаризацию всех нормативно-правовых актов с административной санкцией. Нормы административной ответственности нужно систематизировать и внести в новый КоАО.

– Четкий порядок установления норм административной ответственности на будущее: только поправками к КоАО! Исключения могут быть предусмотрены в особых случаях только на ограниченный срок и в четко определенных пределах. А на постоянной основе вопрос должен решать Олий Мажлис. Иными словами, Кодекс должен стать полноценным исчерпывающим источником норм административной ответственности. И, конечно, установление норм административной ответственности должно быть прерогативой законодателя. Исключения из этого правила сегодня неоправданны, так как Парламент уже давно действует на постоянной основе.

– Рационализация системы административных взысканий. Административные взыскания необходимо пересмотреть с точки зрения функций административного наказания и ожидаемого социального эффекта административно-охранительной политики. Основной принцип: смещение акцента с репрессивной на исправительно-предупредительную функцию. Административное наказание не должно быть чрезмерно жестким. Исправительный эффект должен достигаться за счет неотвратимости ответственности и постепенного, но неуклонного возрастания мер наказания при повторных правонарушениях. С учетом этого принципа систему санкций нужно пересмотреть.

– Полнота нормативной регламентации. Нужно сократить число отсылочных норм. Составы правонарушений должны по возможности быть полностью описаны в Кодексе.

– Совершенствование процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях. Пересмотреть с точки зрения стандартов административных процедур.

Таким образом, необходима реализация проекта нового организационно-правового механизма административной ответственности. Без такого целостного подхода все может свестись к фрагментарным прикладным правкам КоАО, которые, конечно, могут быть локально полезными, но не приведут к кардинальным изменениям в рассматриваемой сфере, как это предусматривается Концепцией дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране.

**И. Хамедов,**  
член экспертной группы  
по подготовке проекта Кодекса  
Республики Узбекистан об  
административной ответственности  
в новой редакции

## **СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МАТЕРИАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

В Узбекистане сфера административно-деликтного права сегодня требует глубокого и коренного пересмотра, поскольку отдельные положения законодательства об административной ответственности не в полной мере отвечают новым социально-экономическим условиям и преобразованиям, происходящим в стране. Это в одинаковой степени касается как материального, так и процессуального законодательства.

Одним из первых шагов на пути проведения реформ по совершенствованию материального законодательства должна явиться конкретизация в Кодексе об административной ответственности понятия субъекта административного правонарушения.

Как известно, под субъектом правонарушения признается лицо, совершившее виновное противоправное деяние и обладающее всеми необходимыми для субъекта права качествами (правоспособностью, дееспособностью, деликтоспособностью).

Анализ материального законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности показал, что в Законе не закреплено понятие субъекта административного правонарушения, при этом выделяются лишь отдельные виды специальных субъектов (ст.ст. 13 – 17 КоАО).

Так, в Кодексе предусмотрена административная ответственность несовершеннолетних (ст. 14), должност-



ных лиц (ст. 15), военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов (ст. 16), а также административная ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 17).

Следует отметить, что необходимость выделения специального субъекта возникает, когда в состав проступка законодатель включает наряду с общими признаками какие-либо специальные (служебная обязанность, вид деятельности, прошлое противоправное поведение и др.).

Вместе с тем, в целях индивидуализации административной ответственности граждан, полагаем необходимым включение в законодательство и других специальных субъектов. К примеру, лиц, совершивших административное правонарушение в состоянии алкогольного опьянения, или совершивших его повторно.

Следующий вопрос, который по нашему мнению также заслуживает особого внимания, это законодательное закрепление юридического лица, в качестве субъекта административного правонарушения.

В связи с переходом страны к рыночной экономике в действующем законодательстве фактически действует система административной ответственности юридических лиц за правонарушения (например, Закон Республики Узбекистан «Об ответственности юридических лиц за правонарушения в области строительства», Налоговый кодекс, Таможенный кодекс Республики Узбекистан и др.).

На наш взгляд, признание юридических лиц в качестве субъектов административной ответственности будет способствовать скорейшей компенсации причиненного правонарушением вреда.

При этом в Законе следует особо определить, что назначение административного наказания юридическому

лицу не должно освобождать от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не должно освобождать от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

**А. Эгамбердиев,**  
начальник территориального  
отдела Главного управления  
по контролю за соблюдением  
законодательства Министерства  
юстиции Республики Узбекистан

## **ОБЖАЛОВАНИЕ РЕШЕНИЙ И ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЙ) ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

В юридической литературе термин «административная юстиция» бытует в области административного права. Но вследствие неоднозначности самого понятия «юстиция» в «административную юстицию» вкладывают различные значения.

В широком смысле под административной юстицией обычно понимают деятельность государственных органов по рассмотрению жалоб граждан на неправомерные действия (бездействие) и решения государственных органов и общественных объединений. Если же рассмотрение подобных жалоб осуществляется судебными органами с соблюдением требований судебного разбирательства, то административная юстиция предстает в узком смысле. Представляется, что применительно к судебному порядку рассмотрения жалоб граждан на неправомерные действия или решения нельзя использовать термин «административная юстиция», а более правильно обозначать его как «административное правосудие».

Уместно при этом сделать оговорку, что жалобы на действия и решения, связанные с отправлением правосудия, не относятся к административной юстиции. Суд не может в принципе разрешить жалобу, если, например, его определение о замене ненадлежащей стороны можно обжаловать в другом суде в форме отдельного иска. С другой стороны, такие жалобы не являются спорами,

вытекающими из административной деятельности, то есть деятельности государственных органов и общественных объединений по осуществлению управления.

Таким образом, на сегодняшний день сложились следующие способы рассмотрения и разрешения жалоб на действия (бездействие) или решения управленческого, административного характера. Первый представляет собой административный порядок. Он регулируется большим числом нормативно-правовых актов и рамочным документом для них служит Закон Республики Узбекистан «Об обращениях граждан», принятый в новой редакции 13 декабря 2002 года. Это «административная юстиция» в широком смысле. Второй способ – судебный порядок рассмотрения жалоб. Он урегулирован отдельными процессуальными кодексами и Законом Республики Узбекистан «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», принятым 30 августа 1995 года. Это «административная юстиция» в узком смысле, равнозначная «административному правосудию».

Административный порядок рассмотрения жалоб не представляет сложности для понимания. В нормативно-правовой базе Узбекистана можно насчитать свыше 300 актов, в которых тем или иным категориям граждан предоставлено право на обжалование действий и решений должностных лиц государственных органов и общественных объединений в вышестоящие органы. В основном, это акты законодательства, предусматривающие порядок реализации прав и обязанностей граждан, а также регламентирующие их взаимоотношения с органами государственного управления. Например, в Налоговом кодексе Республики Узбекистан (далее – НК) закреплено, что налогоплательщик имеет право обратиться для обжало-

вания решений органов государственной налоговой службы, действий или бездействия их должностных лиц в вышестоящий орган (к вышестоящему должностному лицу) государственной налоговой службы (статья 122 НК). Далее определены порядок и сроки подачи подобной жалобы, ее рассмотрения вышестоящим органом государственной налоговой службы (статьи 124, 125 НК). В целом же глава 18 НК (статьи 122 – 125 НК) содержит нормы, необходимые для рассмотрения в административном порядке налоговых споров между налогоплательщиками и органами государственной налоговой службы.

Однако, надо отметить, что административному порядку рассмотрения жалоб присущи некоторые недостатки, а именно:

- разрешение жалоб зависит от органов, имеющих административный интерес в конечном результате;
- процедуры рассмотрения жалоб варьируются в различных органах;
- контроль и надзор за практикой рассмотрения жалоб затруднен, что связано с множественностью органов и подразделений, которые занимаются такой деятельностью;
- нередко жалобы рассматриваются без участия авторов обращений;
- сотрудники и должностные лица, рассматривающие жалобы, не имеют требуемого уровня подготовки и специализации, зачастую у них отсутствует должная мотивация и т. д.

Действительно, нужно согласиться с распространенным мнением о том, что всякая отраслевая система управления работает на свое упрочение, гомеостазис. Поэтому система в целом, как и составляющие ее органы и

подразделения, не всегда заинтересованы в раскрытии объективной картины состояния законности, тем более в выявлении ее нарушений, то есть в самоизобличении. Понимание этого является причиной продвижения таких форм внешнего контроля, как судебный, прокурорский, общественный и др. Таким образом, возникает необходимость в административном правосудии – в судах, обеспечивающих решение важнейшей задачи по осуществлению контроля за правомерностью, законностью административных действий и решений. Обзор зарубежной практики показывает, что в некоторых государствах эти функции выполняют общие суды (США, Великобритания, Китай, Япония и пр.), а в иных – специальные административные суды (ФРГ, Франция, Швейцария и др.).

В Узбекистане административное правосудие осуществляется судами общей юрисдикции и хозяйственными судами. Так, в статье 2 Гражданского процессуального кодекса Республики Узбекистан (далее – ГПК) закреплено, что законодательство о гражданском судопроизводстве устанавливает, в частности, порядок рассмотрения и разрешения дел по жалобам на действия (решения) органов и должностных лиц. Подраздел 3 ГПК посвящен регулированию судопроизводства по жалобам и заявлениям на действия (решения) государственных и иных органов и должностных лиц. К ним отнесены дела:

- по жалобам на действия и решения, нарушающие права и свободы граждан;
- по жалобам на отказ либо неправильное совершение действия нотариусом или органом записи актов гражданского состояния;
- и по заявлению прокурора о признании правового акта незаконным (статья 264 ГПК).

Тем самым, данные категории административных споров рассматривают суды по гражданским делам.

Кроме того, в статьях 23 и 24 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Узбекистан (далее – ХПК) закреплено, что хозяйственным судам подведомственны дела по спорам, возникающим в экономической сфере из правоотношений, в том числе административных, между юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. В соответствии с ХПК хозяйственный суд разрешает, наряду с иными спорами, такие споры, как:

- о признании недействительными (полностью или частично) актов государственных органов и органов самоуправления граждан, не соответствующих законодательству, нарушающих права и охраняемые законом интересы организаций и граждан;

- о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке;

- об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонении от государственной регистрации в установленный срок;

- о возврате из бюджета денежных средств, списанных с нарушением требований законодательства контролирующими органами, в бесспорном (безакцептном) порядке.

Данные споры, возникающие из административных правоотношений с участием юридических лиц, в том числе субъектов предпринимательства, рассматриваются хозяйственным судом.

Исходя из отмеченного выше, системы административной юстиции и административного правосудия в на-

шей стране были сформированы еще на начальном этапе независимости, и в настоящее время обеспечивают защиту прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц.

**Ж. Сотиболдиев,**  
член экспертной группы  
по подготовке проекта Кодекса  
Республики Узбекистан об  
административной ответственности  
в новой редакции



# **ВВЕДЕНИЕ В КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНСТИТУТА ПРИМИРЕНИЯ СТОРОН – ФАКТОР ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ СУДЕБНО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ**

Либерализация в качестве социально-философской категории активно входит в различные отрасли социальной жизни, в том числе и в правовую систему. Свидетельством тому являются осуществляемые широко-масштабные меры, направленные на утверждение в стране принципов правого государства, демократизацию судебно-правовой сферы. При этом необходимо подчеркнуть, что либерализация правовой сферы, являясь важнейшим направлением реформ по построению правового государства и гражданского общества, преследует важнейшую цель – всестороннее обеспечение прав и свобод человека.

Следует отметить, что либерализация судебно-правовой системы в условиях ее реформирования выступает важнейшим ее принципом и направлением, а широкое внедрение в данную систему института примирения выступает одним из факторов ее дальнейшей либерализации.

Институт мирового соглашения имеет давнюю историю. Еще в римском праве существовал развитый институт мирового соглашения. Это право рассматривало мировую сделку с позиции процессуальной (как способ прекращения спора) и материальной (как нетипичный вид обязательства). В результате процесса рецепции римского права институт мирового соглашения стал известен правовым системам континентальной Европы.

В выдвинутой Главой нашего государства Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране подчеркивается эффективность функционирования института примирения, введенного в 2001 году в отечественную правоприменительную и судебную практику. В результате его введения за прошедшие 10 лет около 100 тысяч граждан освобождены от уголовной ответственности. Широкому распространению и успешному применению института примирения в нашей стране способствует тот факт, что мировые соглашения полностью соответствуют менталитету и многовековым историческим и культурным традициям нашего народа, в основе которых лежат такие благородные качества, как великодушие и милосердие.

Отметим, что принятие в 2001 году Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы и Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в связи с либерализацией уголовных наказаний» имело особое значение в правовом обеспечении реформ в этой сфере. В соответствии с данным Законом либерализованы некоторые нормы об административной ответственности — это ст. 61 КоАО («Мелкое хищение»), ст. 164 («Нарушение правил торговли или оказания услуг»), ст. 174 («Уклонение от уплаты налогов или других обязательных платежей») и др. Тем самым, установлена административная ответственность за значительный размер совершенного проступка.

Успешное применение института примирения на практике является ярким свидетельством происходящих в Узбекистане демократических процессов, а расширение в соответствии с Законом «О внесении изменений в ста-

тью 66<sup>1</sup> Уголовного кодекса Республики Узбекистан» от 3 апреля 2009 года видов преступлений, по которым может быть применено примирение сторон, свидетельствует о его перспективности.

Одним словом, примирение сторон, считающееся важнейшим структурным элементом либерализации судебной-правовой системы, за короткий период времени прошло путь совершенствования и развития.

В Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране в качестве важнейших задач выдвинута разработка нового Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности. В нем в первую очередь должны быть отражены тенденции по декриминализации уголовного законодательства, то есть переводу тех или иных правонарушений из уголовной в административную юрисдикцию. Кроме того, подчеркнута необходимость унификации законодательства об административной ответственности, представленного сегодня в десятках нормативно-правовых актов, демократизации и совершенствования процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечения законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере.

В этой предстоящей работе, на наш взгляд, целесообразно учесть следующие аспекты либерализации законодательства об административной ответственности:

— во-первых, следует принять во внимание, что в перспективе в связи с переводом тех или иных правонарушений из уголовной в административную юрисдикцию потребность в обращении судебной практики к институту примирения будет постоянно возрастать.

Кроме того, потребность широкого внедрения данного перспективного института обусловлена тем, что в последнее время в связи усилением санкций некоторых статей Кодекса об административной ответственности возникли проблемы взыскания штрафов.

В этой связи в новую редакцию КоАО необходимо ввести норму следующего содержания: «Физическое лицо, совершившее правонарушение, влекущее административную ответственность, по требованию потерпевшего либо его законного представителя освобождается от административной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим либо его законным представителем»;

– во-вторых, требуется провести полную инвентаризацию действующего законодательства в целях определения норм, регулирующих административную ответственность. Это не только позволит произвести унификацию административного законодательства, но и будет способствовать либерализации административной ответственности;

– в-третьих, в аспекте демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях чрезвычайно актуальной представляется задача совершенствования правового механизма защиты конституционных прав и свобод граждан в ходе применения такой меры принуждения, как административное задержание. В механизме применения данной меры, в числе прочего, законодательно должно быть зафиксировано положение о том, что правом на продление срока административного задержания на срок свыше трех часов обладает только суд. Введение в производство по делам об административных правонарушениях института судебного санкционирования продления срока задержа-

ния станет важным шагом в имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство.

**Н. Исмоилов,**  
член экспертной группы  
по подготовке проекта Кодекса  
Республики Узбекистан об  
административной ответственности  
в новой редакции

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

Происходящие в Узбекистане коренные социально-экономические и политические изменения потребовали соответствующего преобразования правовой системы нашей страны. Проведенная за годы независимости модернизация отечественного законодательства позволила опробовать новые приемы правового регулирования и комплексно учесть опыт правоприменительной практики.

Концептуальной основой осуществляемой правовой реформы стали положения Конституции Республики Узбекистан о высшей ценности прав и свобод человека и об отнесении их защиты к важнейшей обязанности государства. Это в полной мере относится к принятому 22 сентября 1994 года Кодексу Республики Узбекистан об административной ответственности.

В системе государственных органов, имеющих непосредственное отношение к практике выявления, пресечения, устранения и предупреждения нарушений законодательства об административной ответственности, одно из центральных мест занимают органы прокуратуры. Будучи органом государства, которое имеет своими целями обеспечение верховенства закона, укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законодательства об административной ответственности. Обладая особым правовым статусом, обеспечивающим ее независимость от органов государственной власти, местно-

го самоуправления, общественных объединений, коммерческих и некоммерческих организаций, прокуратура в состоянии вести бескомпромиссную борьбу с любыми нарушениями закона, от кого бы они не исходили.

Согласно статье 118 Конституции Республики Узбекистан, надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории Республики Узбекистан осуществляют Генеральный прокурор Республики Узбекистан и подчиненные ему прокуроры.

Единство системы органов прокуратуры, ее строго централизованный характер позволяют им строить свою работу на основе общей стратегической платформы, обеспечивать единый подход, единую политику в области исполнения законов.

Законом «О прокуратуре» определено, что основными задачами органов прокуратуры Республики Узбекистан являются обеспечение верховенства закона, укрепление законности, защита прав и свобод граждан, охраняемых законом интересов общества и государства, конституционного строя Республики Узбекистан, предупреждение и профилактика правонарушений.

Одним из направлений деятельности органов прокуратуры Республики Узбекистан является надзор за исполнением законов об административной ответственности в деятельности государственных органов, наделенных административной юрисдикцией, поскольку привлечение к административной ответственности предполагает ограничение прав и свобод граждан в установленном законом случаях и при соблюдении определенных процессуальных норм.

Как указано в статье 8 КоАО, соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия

за административные правонарушения обеспечивается, наряду с другими институтами, прокурорским надзором.

В сфере исполнения законодательства об административной ответственности деятельность прокуратуры можно видеть в следующем. В частности:

- обеспечение соблюдения законности должностными лицами или органами при применении норм законодательства об административной ответственности;

- возбуждение производства об административном правонарушении;

- участие в рассмотрении в судах дел об административных правонарушениях и опротестование несоответствующих закону судебных актов.

Механизм прокурорского надзора за исполнением требований законодательства об административной ответственности закреплен в статье 275 КоАО, где установлено, что прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях, вправе:

- возбуждать производство об административном правонарушении;

- знакомиться с материалами дела;

- проверять законность действий органов (должностных лиц) при производстве по делу;

- участвовать в рассмотрении дела;

- заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела;

- проверять правильность применения соответствующими органами (должностными лицами) мер воздействия за административные правонарушения;

- опротестовывать постановление по делу об административном правонарушении или решение по жалобе;



совершать другие, предусмотренные законом, действия.

Органами прокуратуры в своей деятельности, согласно внутренним приказам, регулярно проверяется правоприменительная практика должностных лиц и органов, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях. В случаях незаконного привлечения лица к административной ответственности или при выявлении иного нарушения в процессе воздействия за административные правонарушения, прокурором вносится протест в орган или должностному лицу, принявший решение, либо в вышестоящую инстанцию. Согласно ч. 2 ст. 318 КоАО, принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста.

Кроме этого, в ходе обеспечения законности, на основании статьи 39 Закона «О прокуратуре», исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином, прокурор вправе вынести постановление о возбуждении производства об административной ответственности.

Постановление прокурора о возбуждении производства об административной ответственности подлежит рассмотрению органом или должностным лицом в течение пятнадцати дней со дня его поступления. О результатах его рассмотрения в трехдневный срок сообщается прокурору в письменной форме.

Еще одним аспектом прокурорского надзора в процессе рассмотрения административных правонарушений является передача материалов прокурору, как установлено в статье 278 КоАО, в случаях, если при рассмотрении дела орган (должностное лицо) придет к выводу, что в правонарушении содержатся признаки преступления. По получении материалов прокурор организывает доз-

нение по факту и решает вопрос о возбуждении уголовного дела.

Изучение зарубежного законодательства регулирующего рассмотрение дел об административных правонарушениях, подтверждает необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений, которые будут направлены на дальнейшее совершенствование законодательства в этой сфере.

1. В части второй статьи 318 КоАО установлено, что принесение прокурором протеста приостанавливает исполнение постановления по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста.

Законодательством круг должностных лиц, имеющих право опротестовать судебное постановление по делу об административном правонарушении, ограничен лишь прокурором. Вместе с тем, такая правовая конструкция представляется не вполне эффективной, так как сужает набор инструментов обеспечения законности при производстве по такой категории дел. В этом плане уместно привести в качестве примера УПК Республики Узбекистан, который предоставляет право принесения протеста на приговор или определение (постановление) суда по уголовным делам в порядке надзора, наряду с прокурором, председателям вышестоящих судов.

Принимая во внимание изложенное, представляется целесообразным распространить на производство по делам об административных правонарушениях порядок обжалования судебных постановлений, действующий в гражданском, уголовном и хозяйственном судопроизводстве.

2. Обеспечение права на личную неприкосновенность актуально и для административного производства, что

обусловлено ограничением свободы передвижения в рамках процессуального пресечения и принуждения.

Так, в качестве одного из средств обеспечения производства по делу об административном правонарушении допускается задержание лица. Статья 288 КоАО, предусматривая срок задержания не более 3 часов, устанавливает возможность продлить срок до 3 суток, в случаях нарушения пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения. Правонарушитель, не имеющий документов, удостоверяющих его личность, может находиться под административным задержанием до 10 суток. При этом санкционирование продления срока задержания свыше 3 суток отнесено к полномочиям прокурора. Тогда как задержание гражданина, которое продолжается свыше 3 часов, но не более 3 суток, может быть произведено даже без санкции прокурора, просто сообщив ему об этом.

Такой порядок административного задержания в части продления его срока не в полной мере соответствует конституционным и международным нормам, а также не позволяет создать эффективный механизм обеспечения гарантий от необоснованного задержания. В то же время, установленные Конституцией и международными договорами Республики Узбекистан гарантии не ограничены только рамками уголовного процесса, но и распространяются на лиц, задержанных в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Анализ свидетельствует, что задержанным в ходе уголовного процесса лицам установлены более широкие гарантии объективного решения вопроса об ограничении свободы в состязательном судебном процессе. Тогда как

административный порядок задержания не содержит такого механизма защиты прав и свобод граждан, как судебное санкционирование продления срока задержания. Дальнейшее совершенствование механизма защиты конституционных прав и свобод граждан на стадии административного производства, в числе прочего, должно также предусматривать передачу судам права продления срока административного задержания на срок более трех часов.

Необходимо отметить, что введение в административное производство института судебного санкционирования задержания станет важным шагом в имплементации международно-правовых норм и стандартов в национальное законодательство, соблюдения конституционных прав и свобод граждан. Это создаст эффективный механизм обеспечения законности, защиты прав и свобод человека на стадии административного производства и позволит эффективно дополнить успешно функционирующий институт судебного санкционирования заключения под стражу. Такая конструкция позволит сформировать в национальном законодательстве систему обеспечения в ходе уголовного и административного производства прав граждан, закрепленных Конституцией и международными договорами Республики Узбекистан.

**Э. Таджиев,**  
член экспертной группы  
по подготовке проекта Кодекса  
Республики Узбекистан об  
административной ответственности  
в новой редакции

# **ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Провозгласив себя демократическим, правовым государством, Узбекистан объявил высшими ценностями человека, его права и свободы, законные интересы. Концептуальной основой осуществляемой правовой реформы являются положения Конституции Республики Узбекистан о высшей ценности прав и свобод человека и об отнесении их защиты к важнейшей обязанности государства. Это в полной мере относится и к законодательству об административной ответственности, которое включает в себя принятый 22 сентября 1994 года и вступивший в силу с 1 апреля 1995 года Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности (КоАО).

Принимая во внимание важность задачи модернизации страны и с учетом динамично развивающихся процессов демократизации, руководитель Узбекистана поставил задачу проработать и принять Кодекс об административной ответственности в новой редакции, учитывающий современные потребности общества и государства, а также опыт зарубежных стран. При этом по мнению Главы государства, новая редакция должна системно, комплексно отразить те масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы.

В нем, в частности, следует отразить тенденции по декриминализации уголовного законодательства, перевод тех или иных правонарушений из уголовной в адми-

нистративную юрисдикцию. Следует также предусмотреть меры по совершенствованию, демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере. Необходимо также внести изменения и дополнения в Кодекс, предусматривающие усиление ответственности должностных лиц государственных органов за нарушение требований законодательства, которые определяют права ННО в различных сферах общественного и государственного строительства, социально-экономического развития в регионах.

Кроме того, требуют обновления главы, предусматривающие ответственность за правонарушения, посягающие на права и свободы граждан, на собственность. Обширнее должен стать перечень административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования. Одновременно необходимо привести в соответствие с сегодняшними реалиями нормы об административных правонарушениях в промышленности, строительстве, энергетике, сельском хозяйстве, в области жилищных прав граждан, коммунального обслуживания и благоустройства и в других областях.

Для этого, во-первых, первым шагом на пути совершенствования законодательной базы административной ответственности должно стать сужение и четкое определение круга нормативно-правовых актов, устанавливающих административную ответственность за совершение административного правонарушения. Как отметил руководитель страны, новая редакция Кодекса об административной ответственности должна обеспечить унификацию законодательства об административной ответственности,

представленного сегодня в десятках нормативно-правовых актов.

Реализация такого шага возможна путем установления в Кодексе нормы, согласно которой законодательство об административной ответственности состоит только из Кодекса об административной ответственности, как единственного нормативного акта в сфере административно-деликтного регулирования. В этой связи, нормы других законодательных актов, регулирующие вопросы административной ответственности, должны быть включены в Кодекс об административной ответственности. Это, прежде всего, касается Налогового и Таможенного кодексов.

Во-вторых, важнейшей новацией Кодекса об административной ответственности в новой редакции должно стать закрепление в нем принципов административной ответственности.

В действующем Кодексе отражены принципы законодательства об административной ответственности, причем без их раскрытия. Для надлежащей защиты прав и законных интересов субъектов административной ответственности важно сформулировать и закрепить в Кодексе принципы административной ответственности. К числу таких принципов должно быть отнесено равенство лиц, привлекаемых к административной ответственности перед законом, независимо от тех или иных обстоятельств (пола, расы, национальности, формы собственности, места нахождения и т. д.), привлечение к ответственности только при наличии вины, справедливость, гуманность и другие принципы.

В-третьих, следует решить проблему недостаточной разработанности используемого понятийного аппарата ад-

министративной ответственности. В первую очередь это касается вопроса об определении таких ключевых терминов как «административное правонарушение» и «административная ответственность».

Определение, данное понятию «административное правонарушение» в действующем Кодексе, порождает целый ряд проблем, поскольку само определение не содержит такого ключевого элемента состава правонарушения, как субъект. В тексте главы 2 действующего Кодекса есть указания на некоторые виды субъектов административного правонарушения, но поскольку в определении административного правонарушения эти субъекты не закреплены, то неясно, является ли этот перечень исчерпывающим, или же он фиксирует исключения из общего правила, характерные лишь для данных категорий субъектов.

С учетом этого, в новой редакции Кодекса об административной ответственности необходимо установить, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое Кодексом предусмотрена административная ответственность.

Действующий Кодекс не содержит понятия «административная ответственность», ограничиваясь указанием на то, что административная ответственность за правонарушения, предусмотренная настоящим Кодексом, наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой уголовную ответственность.

Такая редакция Кодекса об административной ответственности в указанной части не дает представления о том, что же следует понимать под административной



ответственностью и какова ее связь с административными взысканиями. Кроме того, указанное определение административной ответственности не позволяет отграничить его от уголовной, гражданской, дисциплинарной или иной ответственности.

Существующий пробел должен быть устранен в новой редакции Кодекса об административной ответственности путем установления нормы, в соответствии с которой административная ответственность выражается в применении административного взыскания к физическому лицу, совершившему административное правонарушение, а также к юридическому лицу, признанному виновным и подлежащему административной ответственности по нормам Кодекса об административной ответственности. Такая конкретизация рассматриваемого понятия даст возможность более четко обозначить цели применения административной ответственности и ее границы.

В-четвертых, пересмотра требует определение понятия должностного лица, как субъекта административного правонарушения.

В настоящее время, в соответствии с действующим Кодексом, под должностным лицом понимается лицо, занимающее должность на предприятии, в учреждении, организации, независимо от форм собственности, если на него возложены руководящие, организационные, распорядительные, контрольно-надзорные функции либо обязанности, связанные с движением материальных ценностей.

Данное определение требует существенных уточнений, поскольку в нем отсутствует указание на властный характер полномочий должностного лица по реализации

функции органа, в котором он занимает должность, и идет простое перечисление возложенных на него функций (руководящие, организационные, распорядительные, контрольно-надзорные).

Кроме того, необходимо исключить из действующего определения формулировку «либо обязанности, связанные с движением материальных ценностей», так как на практике она расширено толкуется в отношении всех материально ответственных лиц, таких как кассиры, кладовщики, продавцы, которые должностными лицами не являются. Однако, на практике к ним применяются повышенные меры ответственности, как к должностным лицам.

С учетом отмеченного, в новой редакции Кодекса об административной ответственности, под должностным лицом, как субъектом административной ответственности, следовало бы понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него. К таким субъектам необходимо приравнять и лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах самоуправления граждан.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций должны нести административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

В-пятых, важной новеллой должно стать введение административной ответственности юридических лиц. Это объясняется тем, что в связи с переходом страны к рыночной экономике в налоговом и таможенном законодательстве фактически действует система административной ответственности юридических лиц за правонарушения, хотя формально она таковой не признается. Признание же юридического лица коллективным субъектом административной ответственности будет способствовать быстрой и надлежащей (в смысле размера) компенсации причиненного правонарушением вреда.

Кроме того, действующий Кодекс об административной ответственности не распространяется на юридических лиц, а это означает, что он остается непригодным для регулирования деликтных отношений предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, приводит к расширению объема законодательства в других отраслях, относящихся к деятельности юридических лиц (налоговое, таможенное и др.). Относительно эффективным решением этой проблемы, например, в законодательстве других стран стало установление юридических лиц в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности.

Вместе с тем, наложение административного взыскания на юридическое лицо не должно освобождать от административной ответственности за данное правонарушение виновных должностных лиц рассматриваемых субъектов административной ответственности.

Для квалификации административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица, рекомендуется вывести из признаков таких правонарушений наличие вины как элемент состава правонаруше-

ния, поскольку в отношении юридических лиц при наличии самого факта противоправного поведения не всегда возможно выявить вину. Тем не менее, факт совершения правонарушения можно считать достаточным основанием для наложения административных взысканий, если причиной неправомерных действий не стала непреодолимая сила.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

В-шестых, предстоит по-новому решить вопрос о целях и видах административных взысканий. Распространение административной ответственности на юридических лиц требует дифференциации целей административных взысканий, налагаемых на физическое лицо и юридическое лицо. В отношении физического лица они должны применяться в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим физическим лицом, совершившим такое правонарушение, так и другими физическими лицами, а в отношении юридического лица – в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений.

Указом Президента Республики Узбекистан от 14 июня 2005 года № УП–3619 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства» определен перечень мер правового воздействия, применение которых к субъектам

предпринимательства производится только в судебном порядке.

В этой связи, требует существенного пересмотра система административных взысканий, установленных действующим Кодексом об административной ответственности. Дополнительно к существующим видам административной ответственности следует предусмотреть такие виды административных взысканий как прекращение действия и аннулирование лицензий, документов разрешительного характера; прекращение деятельности; обращение в доход государства предмета, явившегося орудием совершения правонарушения предметов правонарушений.

Другие же меры, предусмотренные вышеназванным Указом Президента, представляется целесообразным предусмотреть в новой редакции Кодекса об административной ответственности в качестве мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Для надежной защиты законных прав и интересов предпринимателей необходимо предусмотреть, что указанные виды административных взысканий и меры обеспечения административного производства применяются только в судебном порядке.

Поскольку новая редакция Кодекса об административной ответственности должна стать единственным нормативным актом в сфере административно-деликтного законодательства, то появится необходимость включить ответственность в виде штрафа за правонарушения, предусмотренные другими, помимо Кодекса об административной ответственности законодательными актами (Налоговым, Таможенным кодексами и др.). В этой связи потребуются пересмотреть нормы, регулирующие адми-

нистративный штраф, включая такие вопросы, как определение его минимального и максимального размера, исчисления штрафа за отдельные составы правонарушений Особенной части, наложения штрафа на несовершеннолетних правонарушителей и т. д.

В-седьмых, представляется целесообразным пересмотр главы XXI Кодекса об административной ответственности на предмет разработки единообразной для всех ведомств, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, процедуры по административному задержанию, досмотру вещей и транспортных средств, изъятию вещей и документов.

Имеет смысл обобщение существующих ведомственных процедур и их закрепление в кодексе в виде исключений, применяемых только для этих ведомств, с целью ликвидации благоприятной для злоупотреблений почвы, создающейся за счет относительно произвольного и частого их изменения.

Рекомендуется также ввести в указанную главу положение о том, что ведомственные процедуры в этих вопросах (таможенные процедуры, процедуры органов внутренних дел и т. д.) могут применяться только в случае их соответствия положениям Кодекса об административной ответственности с целью устранения пробелов в нём.

Реализация предложенных мер позволит обеспечить выполнение задач, поставленных руководством страны по дальнейшей демократизации судебно-правовой системы, в том числе четко определить круг источников административно-деликтного права Республики Узбекистан, устранить его отсылочный характер, а также ввести в

действие новые и соответствующие современному этапу общественного, политического и экономического развития страны изменения в законодательство об административной ответственности.

**Х. Исламходжаев,**  
д.ю.н., заведующий кафедрой  
Ташкенского государственного  
юридического института

## **ПРАКТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ АДВОКАТА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Как отмечено в докладе Президента Республики Узбекистан «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране», одним из ключевых приоритетов демократического обновления страны является последовательная демократизация, либерализация судебной-правовой системы, направленная на обеспечение верховенства закона, законности, надежную защиту прав и интересов личности, говоря коротко, — формирование правового государства и правосознания людей.

Одной из организационно-правовых мер, которую необходимо предпринять в целях эффективного решения задач, стоящих в этой сфере, является всесторонняя, с учетом динамично развивающихся процессов демократизации проработка и принятие Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности в новой редакции.

Такая необходимость продиктована тем, что в действующий Кодекс, принятый в 1994 году, за прошедший период более 60 раз вносились изменения и дополнения, и его новая редакция должна системно, комплексно отразить те масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебной-правовой системы.

В настоящее время уголовным законодательством Республики Узбекистан за 107 составов преступлений, относящихся к категории менее тяжких, предусмотрены



наказания, не связанные с лишением свободы, за 184 состава — наказания в виде лишения свободы сроком до 3-х лет.

В целях дальнейшей декриминализации уголовного законодательства представляется возможным установить, что уголовная ответственность за совершение таких деяний, предусмотренных Уголовным кодексом Республики Узбекистан, будет наступать лишь после привлечения лица к административной ответственности.

Представляется необходимым совершенствование правовых механизмов, регулирующих процесс производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 242 Кодекса об административной ответственности Республики Узбекистан (далее — КоАО), право рассмотрения дел об административных правонарушениях предоставлено:

судьям по административным делам районных (городских) судов, хозяйственным судам;

административным комиссиям при органах самоуправления граждан поселков, кишлаков, аулов;

районным (городским) комиссиям по делам несовершеннолетних;

органам (должностным лицам) внутренних дел (милиции), органам (должностным лицам) государственных инспекций и другим органам (должностным лицам), уполномоченным на то настоящим Кодексом.

Право рассмотрения дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАО предоставлено более чем тридцати органам, осуществляющим различные контрольные функции. При этом складывается ситуация, когда орган, должностное лицо которого составляет протокол об административном правонарушении (т. е.

обвиняет лицо в совершении правонарушения), зачастую сам же и рассматривает административное дело.

Такой порядок негативно отражается на объективности рассмотрения дел, так как не обеспечивает независимости и беспристрастности лица, принимающего решение, исключает состязательный характер рассмотрения дела.

В связи с изложенным, из компетенции контролирующих органов предлагается полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях исключить. Целесообразно установить порядок, при котором дела об административных правонарушениях будут рассматриваться судьями районных (городских) судов и хозяйственными судами. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими или гражданским персоналом Вооруженных сил, в связи с исполнением трудовых обязанностей, целесообразно отнести к компетенции военных судов.

Представляется актуальной имплементация в законодательство, регламентирующее процесс производства по административным делам, принципа состязательности, на основе процессуального равенства сторон. В качестве стороны обвинения при таком построении процесса будет выступать орган, составивший протокол об административном правонарушении.

КоАО в действующей редакции недостаточно регулируются вопросы реализации лицом, привлекаемым к административной ответственности, права на защиту.

В соответствии со статьей 297 КоАО, в рассмотрении дела об административном правонарушении с момента задержания лица, его совершившего, может участвовать адвокат.

Адвокат вправе знакомиться с материалами дела, по поручению и от имени пригласившего его лица, заявлять ходатайства и обжаловать постановление по делу.

Необходимо отметить, что производство по делу об административном правонарушении может осуществляться и без задержания лица, в связи с чем зависимость участия адвоката в деле от задержания является необоснованным ограничением права на защиту. Представляется целесообразным установить порядок, при котором лицо, в отношении которого составляется протокол об административном правонарушении, могло бы пригласить адвоката для оказания юридической помощи при составлении протокола.

Кроме того, представляется некорректной следующая формулировка, использованная в статье 297: «в рассмотрении дела об административном правонарушении с момента задержания лица, его совершившего, может участвовать адвокат».

Такая формулировка подразумевает, что к моменту задержания вина лица в совершении административного правонарушения уже установлена и доказана. Рассмотрение дела об административном правонарушении при таком подходе сводится к формальному вынесению постановления.

В связи с изложенным в законодательство, регламентирующее процесс производства по делам об административных правонарушениях, предлагается имплементировать принцип презумпции невиновности, законодательно закрепив, что любое лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его вина не будет установлена постановлением суда.

Для более полной реализации права лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту, предлагается установить порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, в соответствии с которым сначала будут предоставляться доказательства стороной обвинения, затем осуществляться анализ предъявленных доказательств представителем обвинения. Защитник должен иметь возможность представить свои возражения, а затем уже должен следовать опрос лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетелей и исследование иных доказательств защиты.

В соответствии со статьей 292 КоАО досмотр вещей, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и других предметов осуществляется, как правило, в присутствии лица, в собственности или владении которого они находятся. В случаях, не терпящих отлагательства, указанные вещи, предметы могут быть подвергнуты досмотру с участием двух понятых в отсутствие собственника (владельца).

Из изложенной формулировки не ясно, необходимо ли привлечение понятых при осмотре вещей в присутствии владельца. В связи с изложенным представляется целесообразной более детальная регламентация процедур осмотра и изъятия в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

Представляется целесообразным законодательно закрепить предмет доказывания и обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 26.1) в качестве обстоятельств, подлежащих доказыванию, определены:

наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;

виновность лица в совершении административного правонарушения;

обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;

характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;

обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;

иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

В целях совершенствования механизмов обеспечения права на защиту лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, представляется необходимой более подробная регламентация прав адвоката, установленных ст. 297 КоАО, изложив указанную статью в следующей редакции:

«адвокат, допущенный к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, выписывать из него необходимые сведения, снимать за свой счет копии материалов и документов или фиксировать в иной форме информацию, содержащуюся в них, с помощью технических средств; представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства

по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом».

Адвокат допускается к участию в производстве по делу об административном правонарушении с момента возбуждения дела об административном правонарушении, а в случаях предусмотренных ст.ст. 285, 286 настоящего Кодекса, с момента административного задержания.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским формированием, и удостоверением адвоката, установленного образца.

Статью 286 КоАО представляется целесообразным дополнить абзацем 4 следующего содержания:

«задержанный вправе иметь защитника и встречаться с ним наедине без ограничения числа и продолжительности свиданий».

Также в целях совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, а также механизмов защиты прав и охраняемых законом интересов граждан при производстве по таким делам, предлагается дополнить КоАО следующими нормами:

ст. 298 дополнить частью 3 следующего содержания:

«Свидетель вправе:

не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки);

давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;

пользоваться помощью переводчика;

делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Свидетель предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний».

Дополнить КоАО статьей 298-1 «Адвокат свидетеля» следующего содержания:

«Адвокат свидетеля – лицо, уполномоченное в установленном порядке отстаивать права и законные интересы свидетеля и оказывать ему необходимую юридическую помощь.

Адвокат, участвующий в административном производстве и оказывающий защиту интересов сторон, не может быть адвокатом свидетеля по данному делу.

Адвокат свидетеля допускается к участию в деле с момента вызова свидетеля по предъявлении им удостоверения адвоката и представлении ордера.

Адвокат свидетеля имеет право: знать, по какому делу вызвано лицо, чьи права и законные интересы он защищает; участвовать в допросе свидетеля, а также в других действиях, проводимых с его участием, давать ему консультации; задавать вопросы свидетелю с разрешения лица, производящего допрос; заявлять в установленном законом порядке отвод переводчику, участвующему в допросе свидетеля; по окончании допроса делать заявления о нарушениях прав и законных интересов свидетеля, которые подлежат занесению в протокол допроса.

Адвокат свидетеля обязан: оказывать свидетелю необходимую юридическую помощь; не препятствовать

установлению истины путем уничтожения, фальсификации доказательств, уговора свидетелей и других незаконных действий».

Дополнить КоАО статьей 300-1. «Понятой» следующего содержания:

«В качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее дееспособное лицо. Число понятых должно быть не менее двух. Понятой удостоверяет в протоколе своей подписью факт совершения в его присутствии процессуальных действий, их содержание и результаты. Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе.

Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол».

Дополнить КоАО статьей 300-2. «Специалист» следующего содержания:

В качестве специалиста для участия в производстве по делу об административном правонарушении может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист обязан:

явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать



пояснения по поводу совершаемых им действий; удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных пояснений.

Специалист вправе: знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимся к предмету действий, совершаемых с его участием; с разрешения судьи, должностного лица, в производстве которого находится административное дело, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям; делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий, которые подлежат занесению в протокол».

**С. Севян,**  
представитель Палаты адвокатов  
Республики Узбекистан

## **ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ КРУГА ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, НАДЕЛЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЕМ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

На сегодняшний день в действующем законодательстве определен широкий круг органов и должностных лиц, наделенных полномочиями привлекать к административной ответственности.

Президент Республики Узбекистан Ислам Каримов в своем докладе на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране», отдельно остановившись на вопросах административного права, отметил необходимость всесторонней проработки и принятия Кодекса об административной ответственности в новой редакции с учетом динамично развивающихся процессов демократизации. Он должен обеспечить унификацию законодательства об административной ответственности, представленного сегодня в десятках нормативно-правовых актов». В нем следует также предусмотреть меры по совершенствованию, демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонарушениях, обеспечению законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере».

Данное обстоятельство доказывает тот факт, что вопросы упорядочения административного законодательства и пути его модификации в настоящее время приобретают особое значение. Это обусловлено пониманием того, что механизмы свободной экономической деятельности и государственное регулирование должны находиться во

взаимодействии. В правовой сфере это проявилось в возрождении понимания его как одной из базовых отраслей.

Вопрос об оптимизации круга органов (должностных лиц), наделенных полномочиями по привлечению к административной ответственности, относится к числу наиболее важных и сложных в юридической науке. Его правильное решение влияет на предмет правового регулирования, четкое определение адресатов правовых норм, объема их прав и обязанностей, пределов действия норм Общей части отрасли, ее принципов.

Административное право наделяет правосубъектностью большой круг участников социальных связей, а это отражает такой объективный факт, как огромное разнообразие управленческих отношений в обществе. Система круга субъектов административного права сложнее, чем система круга субъектов права любой другой отрасли нашего права и состав ее компонентов не совпадает с компонентами иных отраслевых систем. Эта сложность возрастает в процессе развития общества. Так, за последние годы система субъектов административного права пополнилась большим отрядом субъектов, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях. Представляется, что различие между отраслями права можно видеть и в том, кого они признают своими субъектами – в этом заключается одно из проявлений метода правового регулирования. И самая существенная особенность метода правового регулирования – правовой статус субъектов.

Колоссальное разнообразие участников административно-правовых отношений, которых нормы административного права наделили административной правосубъектностью, можно свести к двум типам субъектов: государственные и негосударственные организации.

Среди коллективных субъектов по их правовому положению можно выделить три основных класса субъектов административного права: органы исполнительной власти (государственного управления); государственные предприятия, учреждения, объединения; структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

К негосударственным организациям относятся общественные объединения (партии, союзы, общественные движения); трудовые коллективы; различные коммерческие структуры; органы самоуправления граждан.

К государственным субъектам административного права относятся органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, указанные в разделе третьем Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

Согласно статье 242 КоАО, дела об административных правонарушениях рассматриваются:

1) судьей по административным делам районного (городского) суда, хозяйственными судами;

2) административными комиссиями при органах самоуправления граждан поселков, кишлаков, аулов;

3) районными (городскими) комиссиями по делам несовершеннолетних;

4) органами (должностными лицами) внутренних дел (милиции), органами (должностными лицами) государственных инспекций и другими органами (должностными лицами), уполномоченными на то настоящим Кодексом.

То есть п. 4. ст. 242 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности определяет очень широкий круг субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Дан-

ное правовое предписание получило свое продолжение в ч. 1 ст. 244 КоАО, которая гласит, что: «Перечень должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях от имени органов, упомянутых в пункте 4 статьи 242 настоящего Кодекса, определяется законодательством».

Перечень должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, указан в классификаторе органов, уполномоченных рассматривать дела / протоколы об административных правонарушениях (составлять протокол, возбуждать дело об административном правонарушении), приведенном в приложении № 5 к Положению о порядке учета лиц, подвергнутых административным взысканиям, утвержденному постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 17 февраля 2011 года № 39 «О создании системы централизованного учета лиц, подвергнутых административным взысканиям».

В нем указаны более 30 органов и должностных лиц (в том числе и ОВД), которые имеют полномочия рассматривать дела об административных правонарушениях.

На практике это приводит к тому, что меры государственного принуждения не достигают своих целей, идет «распыление» сил государственного принуждения, к нарушениям прав и интересов личности в административном производстве, допускается волокита при рассмотрении дел об административных правонарушениях, нарушение сроков их рассмотрения, ущемление либо нарушение прав лиц, участвующих в административном производстве.

Кроме того, почти в каждом органе, уполномоченном рассматривать дела об административных правонарушениях, имеется нормативный акт, регламентирующий производство по административным правонарушениям.

Например, в ОВД приказом министра внутренних дел Республики Узбекистан от 15 июня 2009 года утверждена Инструкция о служебной деятельности инспекторов (старших инспекторов) профилактики.

Данное обстоятельство отрицательно влияет на обеспечение законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях и препятствует единообразному применению законодательства к лицам, совершившим административные правонарушения.

Все вышесказанное предполагает то обстоятельство, что исходя из идеи правового государства, в котором интересы личности ограничиваются только судом и логически продолжая основополагающие идеи, выраженные в указах Президента Республики Узбекистан, а также для обеспечения точного и неуклонного соблюдения норм права и реализации верховенства закона, обеспечения прав личности, вовлеченной в административное производство, прежде всего, необходимо решить организационно-правовой вопрос, заключающийся в создании судов по административным делам.

Исследование организационного оформления административного судопроизводства требует исследования проблем становления специализированных судебных органов административной юрисдикции, разграничения их процессуальной подведомственности, а также моделей и перспектив формирования административных судов в Республике Узбекистан, при создании которых в Узбекистане необходимо определить:

- а) подведомственность дел применительно к различным звеньям административных судов;
- б) принципы подбора кадров судей для административного судопроизводства, организацию их профессио-

нальной подготовки, которая связана со знанием определенных отраслей управления;

в) процессуальные нормы, по которым должны действовать административные суды;

г) способы и пределы реагирования административного суда при оценке законности актов и действий органов и должностных лиц.

При определении территориальной организации административных судов следует помнить, что судебная власть эффективна тогда, когда население имеет быстрый доступ к органам, осуществляющим административное судопроизводство.

Далее, для унификации практики применения административного законодательства и повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях необходимо разработать и принять единый правовой акт, регламентирующий круг субъектов, их права и обязанности, принципы, процессуальные полномочия и акты, стадии производства, порядок вынесения решения и его обжалования, а также контроль и надзор за законностью, обоснованностью и справедливостью принимаемых решений по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Формирование самостоятельного административного судопроизводства, воплощение его норм в Административно-процессуальном кодексе неминуемо затронет структуру Кодекса об административной ответственности.

Так как отношения, складывающиеся при реализации исполнительной власти, приобретают характер административно-процессуальных, когда они урегулированы процессуальными нормами. Таких норм на данный момент достаточно много, но в большинстве случаев они содержатся в

одних актах с материальными нормами. В административном праве процессуальные нормы не ограничены от материальных, как в уголовном и гражданском праве. Так, производство по делам об административных правонарушениях урегулировано в Кодексе об административной ответственности. Наше мнение подтверждается мнением ученых и практических работников, которые вынуждены признать, что Кодекс об административной ответственности не может охватить все нормы административного права.

На наш взгляд, формализация административного судопроизводства как самостоятельного вида судопроизводства, реализация предложения о принятии АПК свидетельствует о необходимости создания специализированных судов. Все дела, возникающие из административных правоотношений, должны рассматриваться судами общей юрисдикции. Все это позволит сократить достаточно широкий круг органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по привлечению к административной ответственности.

Исходя из этого разработанный и принятый Административно-процессуальный кодекс, в свою очередь, послужит повышению степени законности, обоснованности и справедливости решений (определений) по конкретным делам об административных правонарушениях.

**С. Селиманова,**  
доцент кафедры «Административное право»  
Академии МВД Республики Узбекистан



## **КОНЦЕПЦИЯ**

### **Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности**

#### **Структура:**

1. Основная идея, цель и предмет правового регулирования Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности;

2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования административной ответственности (анализ действующих в этой сфере законов и иных нормативно-правовых актов);

3. Обоснование необходимости разработки Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности;

4. Основные положения Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности;

5. Прогноз социально-экономических, правовых и иных последствий принятия Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности.

#### **1. Основная идея, цель и предмет правового регулирования Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности**

В течение последних полутора десятилетий важную роль в обеспечении соблюдения гражданами требований законодательства, повышении уровня законности и правопорядка в стране играет Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности (далее – КоАО). Данный нормативно-правовой акт способствует решению задач по охране прав и свобод граждан, собственности, государственного и общественного порядка, природной среды, обеспечению социальной справед-

ливости и законности в интересах благосостояния человека и общества, своевременному и объективному рассмотрению дел об административных правонарушениях, предупреждению этих правонарушений, воспитанию граждан в духе соблюдения Конституции и законов Республики Узбекистан.

Для осуществления отмеченных выше задач КоАО определяет действия или бездействие, которые являются административными правонарушениями, а также регламентирует какое административное взыскание, каким органом (должностным лицом) и в каком порядке может быть применено к лицу, совершившему административное правонарушение, и исполнено. Ключевым институтом КоАО выступает административная ответственность, отличие которой от гражданской и уголовной ответственности состоит в том, что ряд взысканий, специфичных именно для административной ответственности может применяться в административном порядке, то есть без обращения в суд. Согласно статье 23 КоАО к административным взысканиям отнесены: штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным предметом правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным предметом правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному лицу; административный арест.

В то же время КоАО закрепляет множественность субъектов административной юрисдикции, в том числе органов исполнительной власти и их должностных лиц, правомочных применять меры административной ответственности.

## **2. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования административной ответственности (анализ нормативно-правовых актов, действующих в этой сфере)**

КоАО не является единственным нормативно-правовым актом, регламентирующим административную ответственность. На данный момент общественные отношения, связанные с административной ответственностью, урегулированы 31 законом, 6 актами Президента Республики Узбекистан, 14 постановлениями Кабинета Министров, 7 ведомственными нормативными актами. В частности, хотя КоАО считается основным нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы административной ответственности, в таких актах законодательства, как, например, Закон «Об ответственности юридических лиц за правонарушения в области строительства» содержится 11 норм, регулирующих отмеченные отношения, в Налоговом кодексе таких норм 15, в постановлении Кабинета Министров «О совершенствовании деятельности комиссии по делам несовершеннолетних» – 16 и т.д.

Вместе с тем право вводить нормы об административной ответственности имеют все субъекты правотворческой деятельности. КоАО дает возможность вводить административную ответственность на уровне регионов, то есть дает органам государственной власти на местах право устанавливать административные штрафы по вопросам, не урегулированным КоАО. В связи с этим особую озабоченность вызывает то, что вопросы ограничения свободы граждан в результате административного задержания и применения других мер принуждения могут быть урегулированы даже на уровне ведомственных актов (часть вторая статьи 285 КоАО). Это не вполне оправ-

данно, поскольку, например, административное задержание хоть и временно, но ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность, с учетом чего оно должно применяться только на срок и в случаях, предусмотренных законом, на что указывают Конституция Узбекистана и международно-правовые нормы.

Отмеченное выше показывает нынешний уровень кодификации законодательства об административной ответственности, который является недостаточным ввиду разбросанности правовых норм, посвященных регулированию вопросов административной ответственности.

### **3. Обоснование необходимости разработки КоАО.**

В нормативно-правовой базе, регулирующей вопросы административной ответственности, пока еще сохраняются определенные недостатки. Модель КоАО, принятого в 1994 году, отстала от общественно-политического и социально-экономического развития страны. Так, КоАО характеризуется устаревшими подходами к вопросам административной ответственности, ряд институтов и норм КоАО становятся причиной определенных трудностей в правоприменительной деятельности. В нем содержится ряд противоречий, а частые изменения в него затрагивают обычно материальные нормы.

В качестве большого недостатка выступает фрагментарность процессуальных норм КоАО, который в настоящее время вбирает в себя разбросанные по различным его частям и разделам нормы, регулирующие правоотношения процессуального характера, смешанные с материальными нормами. Например, процедуры рассмотрения административных материалов и привлечения к ответственности отражены слабо, недостаточно эффективно

разработаны процессуальные механизмы реализации материальных норм, отсутствует механизм судебного контроля. С другой стороны пересмотр процессуального порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях и четкое отражение особенностей судопроизводства и правовой природы судебной власти требуются с учетом учреждения судей по административным делам, что предусмотрено Законом Республики Узбекистан «О судах».

Эта тема также затронута в докладе Президента Республики Узбекистан И.Каримова «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране», озвученном 12 ноября 2010 года на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан. В частности, Президентом подчеркивалась необходимость проработки и принятия КоАО в новой редакции, при этом отмечено, что за прошедший период в КоАО более 60 раз вносились изменения и дополнения.

Поэтому новая редакция КоАО должна системно, комплексно отразить масштабные принципиальные изменения, которые произошли в уголовной политике, административном законодательстве в связи с либерализацией судебно-правовой системы. В частности, следует отразить тенденции по декриминализации уголовного законодательства, перевод тех или иных правонарушений из уголовной в административную юрисдикцию. Он должен унифицировать законодательство об административной ответственности, которое представлено в десятках нормативно-правовых актов, предусмотреть меры по совершенствованию, демократизации процессуальных механизмов рассмотрения дел об административных правонару-

шениях и обеспечению законности, надежной защиты прав граждан в этой сфере.

#### **4. Основные положения КоАО**

Проработка проекта КоАО требует предварительного определения основных его положений с учетом динамично развивающихся процессов демократизации и либерализации судебно-правовой системы Узбекистана.

*4.1. Унификация актов законодательства об административной ответственности с тем, чтобы КоАО выступал единым нормативно-правовым актом в данной сфере.*

Право устанавливать нормы об административной ответственности имеют практически все субъекты правотворческой деятельности Республики Узбекистан, что приводит к противоречивости законодательной базы об административной ответственности. В частности, статья 1 КоАО к числу источников законодательства об административной ответственности относит не только сам КоАО, но и законы, постановления Олий Мажлиса, указы Президента, постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан, законы, постановления Жокаргы Кенеса и Совета Министров Республики Каракалпакстан, решения областных и Ташкентского городского Советов народных депутатов, а также хокимов областей и города Ташкента.

Такая конструкция определения источников норм законодательства об административной ответственности, то есть возможность установления норм об административной ответственности в различных нормативно-правовых актах приводит к противоречиям и дублированию, создает предпосылки для возникновения проблем правоприменительного характера. Инвентаризация показала, что правоотношения в данной сфере регулируются 31

законом, 6 актами Президента Республики Узбекистан, 14 решениями Правительства, 7 ведомственными нормативно-правовыми актами.

В этой связи предлагается закрепить правило, в соответствии с которым законодательство об административной ответственности состоит из КоАО, в качестве единственного источника норм данного законодательства. Исходя из этого, в КоАО подлежат включению нормы, которые регулируют вопросы административной ответственности в иных актах законодательства. Например, это касается Налогового и Таможенного кодексов, Закона «О механизме функционирования рынка ценных бумаг» и др.

В связи с этим, представляет интерес зарубежный опыт по определению источников законодательства об административной ответственности. Так, в России, Беларуси, Казахстане и пр. установлено, что законодательство об административной ответственности (правонарушениях) составляют нормы соответствующего кодекса. Нормы других актов, которые устанавливают административную ответственность, включены в кодекс.

***4.2. Усиление роли контролирующих органов в выявлении правонарушений и обеспечении принципа неотвратимой ответственности за вину, конкретизация государственных органов имеющих право составлять протокол об административном правонарушении.***

В настоящее время в КоАО остаются не конкретизированными органы (должностные лица), которые уполномочены составлять протокол об административном правонарушении. В то же время данные органы являются основными участниками административного производства, выявляющими факты совершения правонарушений, а так-

же иницилирующими вопрос наложения административных взысканий.

С учетом изложенного, в КоАО необходимо конкретизировать органы (должностные лица), которые уполномочены составлять протокол об административном правонарушении.

#### *4.3. Оптимизация круга органов и должностных лиц, уполномоченных привлекать к административной ответственности.*

Если на момент принятия КоАО (1994 год) подведомственность дел административных правонарушений была распределена между 24 органами (должностными лицами), то сейчас таких органов и должностных лиц насчитывается уже 32. В то же время полномочие по рассмотрению дел об административных правонарушениях оказывается востребованным новыми и новыми органами. Однако множественность органов и должностных лиц, уполномоченных привлекать к административной ответственности, не способствует единообразию и эффективности правоприменения. Это ведет к трудностям в обеспечении законности в деятельности по привлечению к административной ответственности, сложностям в учете и анализе правоприменительной практики. Например, в деятельности органов, уполномоченных налагать административные взыскания, отсутствует единая практика, не ведется достоверной статистики об административных правонарушениях и лицах, привлеченных к ответственности, взысканных суммах штрафа. Особенно актуален этот вопрос при привлечении лица к уголовной ответственности, поскольку УК содержит 33 статьи, имеющие административную преюдицию.



Исходя из этого, требуется сузить круг органов и должностных лиц, уполномоченных привлекать к административной ответственности.

**4.4. Пересмотр составов административных правонарушений, обеспечивающий безусловное соблюдение физическими и юридическими лицами установленных правил и процедур, исключение не востребуемых и устаревших правонарушений.**

Обеспечение наиболее благоприятного для общественных отношений выстраивания Особенной части КоАО потребует устранения из него ряда бездействующих («мёртвых») норм. Например, на сегодняшний день более 10 видов ответственности являются не востребуемыми, устаревшими либо «мертвыми»: повреждение телефонов автоматов (статья 156 КоАО), нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилых домов и жилых помещений (статья 157 КоАО), нарушение правил приватизации государственного жилищного фонда (статья 158 КоАО) и пр. Целесообразно устранение из КоАО норм, не соответствующих требованиям обеспечения соответствия правовой, законодательной базы и правоприменительной практики целям и задачам реформирования и модернизации страны (статья 223 КоАО в части требований в отношении прописки). Требуется введение в КоАО также новых, соответствующих современному этапу правового и государственного развития, составов административных правонарушений.

**4.5. Регламентация ответственности юридических лиц.**

Действующий КоАО не распространяется на юридических лиц и не может применяться как источник административной ответственности субъектов предприниматель-

ской деятельности. Тем не менее, в связи с переходом к рыночной экономике в налоговом, таможенном и ряде иных отраслей законодательства фактически действует система административной ответственности юридических лиц за правонарушения. Это становится причиной неоправданного расширения данных отраслей законодательства, регулирующих деятельность юридических лиц.

Признание юридических лиц субъектами административной ответственности будет способствовать эффективной компенсации вреда, причиненного правонарушением. Вместе с тем наложение административного взыскания на юридическое лицо не должно рассматриваться в качестве основания для освобождения от административной ответственности за соответствующие правонарушения виновных должностных лиц рассматриваемых субъектов административной ответственности. Для квалификации административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица, наличие вины должно быть выведено из числа элементов состава правонарушения. Совершение правонарушения является достаточным основанием для наложения административных взысканий, если причиной неправомерного действия не стала непреодолимая сила.

Решением отмеченной проблемы, например, в законодательстве России, Казахстана и ряда других стран СНГ стало определение юридических лиц в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности. Требуется отметить, что западноевропейские страны и США имеют довольно длительный исторический опыт применения аналогичного института.

*4.6. Охват всех форм «неуголовной» юридической ответственности, в том числе не вклю-*

*ченных в систему мер административного взыскания, но имеющих характер административной ответственности.*

КоАО не включает формы «неуголовной» юридической ответственности административно-правового характера. В настоящее время обособленно от административной ответственности действует «ответственность субъектов налоговых отношений», «ответственность за нарушения законодательства о ценных бумагах», «ответственность за нарушения таможенного законодательства» и т.д. Помимо этого широко применяются институты приостановления (прекращения) деятельности юридических лиц, действия лицензий и разрешений.

В связи с этим в КоАО нужно включить другие формы «неуголовной» юридической ответственности, которые фактически имеют административно-правовой характер.

#### ***4.7. Нововведения в системе административных взысканий.***

Распространение административной ответственности на юридические лица требует дифференциации целей административных взысканий, налагаемых на физическое лицо и юридическое лицо. В отношении физического лица они должны применяться в целях воспитания, совершившего административное правонарушение, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим физическим лицом, совершившим такое правонарушение, так и другими физическими лицами, а в отношении юридического лица – в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений.

Указом Президента Республики Узбекистан от 14 июня 2005 года №УП-3619 «О мерах по дальнейшему совершен-

ствованию системы правовой защиты субъектов предпринимательства» определен Перечень мер правового воздействия, применение которых к субъектам предпринимательства производится только в судебном порядке.

В этой связи требует пересмотра система административных взысканий, установленных действующим КоАО. Дополнительно к существующим видам административной ответственности следует предусмотреть следующие виды административных взысканий:

прекращение действия и аннулирование лицензий, других документов разрешительного характера;

прекращение деятельности юридических лиц;

обращение в доход государства предмета, явившегося орудием совершения правонарушения и обращение в доход государства предметов правонарушений.

Другие же меры, предусмотренные вышеназванным Указом Президента, как приостановление деятельности и приостановление операций по счетам в банках должны быть предусмотрены в КоАО в качестве мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В целях более надежной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства необходимо предусмотреть, что указанные виды административных взысканий и меры обеспечения административного производства применяются только в судебном порядке.

В этой связи также потребуются пересмотреть нормы, регулирующие административный штраф, включая вопросы определения его минимального и максимального размеров, исчисление штрафа за отдельные составы правонарушений Особенной части, наложение штрафа на несовершеннолетних правонарушителей и т.д.

#### *4.8. Декриминализация отдельных составов уголовно наказуемых деяний, исходя из характера и степени общественной опасности.*

В соответствии с уклоном в сторону дальнейшей демократизации и либерализации судебной системы, уголовного и административного законодательства и в соответствии с установками Президента Республики Узбекистан требуют пересмотра составы уголовно наказуемых деяний с целью их декриминализации. Например, исходя из характера и степени общественной опасности, имеется возможность отнести к категории административных правонарушений нанесение легкого телесного повреждения (статья 109 Уголовного кодекса), а также другие аналогичные составы преступлений, не представляющие большой общественной опасности.

#### *4.9. Пересмотр санкций некоторых статей Особенной части КоАО через призму их соответствия принципу справедливости.*

Установленные по некоторым из статей Особенной части КоАО санкции не всегда соответствуют принципам справедливости. Например, часть вторая статьи 52 КоАО устанавливает, что умышленное причинение легкого телесного повреждения, не повлекшее кратковременного расстройства здоровья или незначительную стойкую утрату трудоспособности, влечет наложение штрафа от двух до четырех минимальных размеров заработной платы. Тогда как за нанесение оскорбления санкцией статьи 41 КоАО установлена ответственность в виде наложения штрафа, размер которого варьируется от двадцати до сорока такой зарплаты. Поэтому на практике в случае оформления административных протоколов по статьям 41 и 52 КоАО в отношении граждан, между которыми

произошла конфликтная ситуация, на оскорбившее лицо налагается взыскание более значительное, чем на того, кто нанес телесное повреждение.

В целях устранения подобной практики следует пересмотреть санкции указанных и ряда других статей Особенной части КоАО, исходя из их соответствия принципу справедливости и соразмерности взысканий.

#### ***4.10. Расширение круга лиц, к которым не может быть применен административный арест.***

Статья 29 КоАО закрепляет категорию лиц, к которым не может применяться административный арест. В их числе беременные женщины, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, лица, воспитывающие в одиночку ребенка в возрасте до четырнадцати лет, лица, не достигшие восемнадцати лет, инвалиды первой и второй групп. В этот круг не входят лица пожилого возраста, что обычно принимается во внимание при издании актов амнистии и учитывается в Уголовном кодексе.

Поэтому необходимо рассмотреть возможность внесения в статью 29 КоАО также нормы о возрастных критериях лиц (женщины – свыше 55 лет и мужчины – свыше 60 лет), к которым может быть применен административный арест, что соответствует принципу гуманизма.

#### ***4.11. Сокращение срока административного задержания.***

Срок административного задержания, согласно статье 288 КоАО, составляет три часа. Однако в некоторых случаях (нарушение пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения) задержание может быть продлено до трех суток. Правонарушитель, который не имеет документов,

удостоверяющих его личность, может находиться под задержанием **до десяти суток**. При этом санкционирование продления срока задержания свыше 3 суток отнесено к полномочиям прокурора. Тогда как задержание гражданина, которое продолжается свыше 3 часов, но не более 3 суток, может быть произведено даже без санкции прокурора, просто сообщив ему об этом. Хотя международные акты не устанавливают конкретных временных рамок определения срока задержания, практика Комитета ООН по правам человека и международные стандарты в данной сфере свидетельствуют, что срок задержания не должен превышать **48 часов**.

Кроме того, такая правовая конструкция ставит граждан, задержанных в административном порядке, в неравное положение с лицами, которые подозреваются в совершении гораздо более социально и общественно опасного деяния – преступления. Так, если максимальный срок административного задержания составляет 10 суток, то срок задержания без решения суда лица, свобода которого была ограничена в ходе уголовного процесса, ограничен 72 часами. Это противоречит как требованиям международно-правовых норм и стандартов в области прав человека, так и принципу справедливости.

Исходя из этого, необходимо сократить предельный срок задержания до 48 часов с учетом требований международно-правовых норм в данной сфере.

**4.12. Конкретизация места и порядка содержания лиц, задержанных в административном порядке.**

Предусмотрев возможность применения задержания в отношении лица, которое совершило административное правонарушение, КоАО не определил место и поря-

док содержания лиц, подвергнутых данной мере обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В частности, не определены требования, предъявляемые к местам содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц, порядок содержания несовершеннолетних лиц, а также органы, ответственные за обеспечение условий содержания. Подобное положение приводит к правовому пробелу в урегулировании важного элемента в механизме применения задержания в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В этой связи следует дополнить КоАО нормами, устанавливающими общие требования к порядку и условиям содержания лиц, задержанных в административном порядке, которые подробно будут урегулированы в нормативно-правовом акте подзаконного характера.

#### ***4.13. Совершенствование правового механизма осуществления доставления правонарушителя в административном порядке.***

Статьей 284 КоАО установлена возможность принудительного доставления правонарушителя в милицию или орган самоуправления граждан для составления протокола об административном правонарушении. Статья подразумевает применение к правонарушителю меры принуждения в целях обеспечения производства по делу об административном правонарушении, что сопряжено с ограничением конституционного права граждан на свободу.

Вместе с тем, порядок и условия доставления правонарушителя не подпадает под действие норм, которые регулируют правоотношения, связанные с применением мер обеспечения производства по делам об администра-



тивных правонарушениях. Расположившись в главе XX КоАО, посвященной протоколу об административном правонарушении, статья 284 содержит нормы, предмет регулирования которых составляет применение мер принуждения, то есть обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, остался неурегулированным ряд важных процессуальных аспектов применения меры принуждения в виде доставления правонарушителя. Так, это касается порядка процессуального оформления доставления, срока содержания доставленного лица в помещении органов внутренних дел и некоторых других аспектов. В этой связи вопросы, связанные с доставлением правонарушителя для составления протокола, следует урегулировать в разделе КоАО, посвященном применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. На лиц, подвергнутых доставлению, должны распространяться в полной мере гарантии защиты их прав, установленные для граждан, в отношении которых были применены меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Например, право на обжалование гражданами таких мер в вышестоящий орган (должностному лицу), прокурору или в суд, закрепленное статьей 293 КоАО.

***4.14. Обеспечение урегулирования статуса и правового механизма осуществления такой меры правового воздействия, как привод.***

Статья 294 КоАО предусматривает, что в случае уклонения лица от участия в рассмотрении дела об административном правонарушении это лицо может быть подвергнуто приводу. Если исходить из содержания и правового смысла данной статьи во взаимосвязи с понятием и

целями мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, определенными в статье 285 КоАО, то привод имеет принудительный характер. Следовательно, привод должен рассматриваться нормами КоАО в качестве одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что обуславливает необходимость адекватного правового регулирования данного действия в соответствующем разделе КоАО.

В то же время, предоставив судье по административным делам и органам внутренних дел право осуществлять привод правонарушителя, статья 294, как и другие нормы КоАО, не содержат понятия, а также правового механизма осуществления привода правонарушителя для участия в рассмотрении дела об административном правонарушении. Кроме того, несмотря на явно принудительный и ограничительный характер, который носит привод правонарушителя, он не предусмотрен в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

С учетом этого, необходимо определить привод в качестве одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. При этом возможность применения привода должна распространяться не только на правонарушителя, но и других участников, уклонение которых препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом.

*4.15. Раскрытие в КоАО понятия и определения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.*

КоАО предусматривает ряд мер воздействия, применяемых в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, их качественного и своевременного рассмотрения, а также предупреждения правонарушений. Правонарушитель, в частности, может быть подвергнут административному задержанию, личному досмотру, досмотру его вещей и транспортных средств, изъятию вещей и документов. Вместе с тем, КоАО не содержит понятий и определений ни по одному из видов предусмотренных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В результате этого не ясно, например, в чем заключается административное задержание лица, личный досмотр, досмотр вещей, а также остальные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В особой мере данная проблема касается задержания, так как эта мера связана с ограничением гарантированного Конституцией права граждан на свободу и личную неприкосновенность.

#### ***4.16. Дальнейшее расширение перечня мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.***

Статья 285 КоАО предусматривает 5 мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, таких как, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, транспортных средств и изъятие вещей и документов. Нормы, которые регулируют применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не претерпели никаких изменений с момента вступления КоАО в законную силу в 1995 году. В то же время, углубление реформ в судебной-правовой сфере, стремительное разви-

тие рыночных отношений в стране обуславливает необходимость их адекватного регулирования, а также обновления норм законодательства об административной ответственности. В полной мере это относится к нормам, определяющим виды и механизм применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Так, остаются неурегулированными меры принуждения, применяемые в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности, которая составляет основной сегмент экономических отношений в стране. Особую актуальность эти аспекты приобретают в контексте ведения административной ответственности юридических лиц, что предусмотрено в проекте КоАО в новой редакции. Например, деятельность субъектов предпринимательства, нарушающая требования законодательства либо препятствующая рассмотрению дела об административном правонарушении, не может быть приостановлена, поскольку КоАО такая меры принуждения не предусмотрена. Эта проблема относится и к гражданам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Не решенным является также вопрос, связанный с наложением ареста на изъятые товары и иное имущество, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, которые принадлежат не только субъектам предпринимательства, но и гражданам.

*4.17. Урегулирование в КоАО порядка отвода и самоотвода должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, а также иных участников производства по делу.*

Определение в законодательстве случаев, исключающих рассмотрение судьей гражданских, хозяйственных или уголовных дел, а также участие других лиц, имеет большое значение для обеспечения объективности, беспристрастности и законности судопроизводства. Однако в КоАО остался открытым вопрос, связанный с отводом должностных лиц, рассматривающих дела об административном правонарушении, иных участников производства по делу.

В целях усиления гарантий реализации принципов законности, объективности и справедливости при рассмотрении дел об административных правонарушениях необходимо урегулировать в КоАО вопросы, связанные с отводом и самоотводом участников производства по делу об административном правонарушении.

***4.18. Введение порядка объединения дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении одного и того же лица.***

Согласно статье 34 КоАО, которая регулирует порядок применения административного взыскания за совершение нескольких правонарушений, органом (должностным лицом), рассматривающим одновременно несколько дел об административных правонарушениях в отношении одного лица, назначает наказание в пределах санкции, предусматривающей более строгое административное взыскание.

Вместе с тем, возможность объединения таких дел в целях исключения волокиты и оперативного их рассмотрения в рамках установленных сроков, КоАО не предусматривает. Хотя, исходя из смысла статьи 34 КоАО, дела об административных правонарушениях, которые рассматриваются судом или иным органом в отношении одного и того же лица, подлежат объединению в одно производ-

ство. Такой порядок объединения уголовных дел установлен Уголовным кодексом.

С учетом этого необходимо внести в КоАО нормы, предусматривающие возможность объединения в одно производство нескольких дел об административных правонарушениях, возбужденных одним и тем же органом (должностным лицом) в отношении одного лица.

***4.19. Закрепление в КоАО положений об ответственности потерпевшего, свидетеля, эксперта и переводчика за лжесвидетельство и уклонение от исполнения возложенных на них обязанностей.***

В нормах КоАО, регулирующих права и обязанности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, отсутствуют положения об ответственности за правдивость и достоверность их показаний, заключений и порученного перевода. Так, в статье 298 КоАО установлена обязанность свидетеля давать правдивые показания, в статье 299 КоАО, затрагивающей участие эксперта, закреплена обязанность дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам. В соответствии со статьей 300 КоАО, переводчик должен полно и точно сделать порученный ему перевод. Тем не менее, в КоАО отсутствуют нормы, регламентирующие последствия нарушения обязанностей свидетеля, эксперта и переводчика. В то же время, например, по статье 71 Гражданского процессуального кодекса за дачу заведомо ложных показаний, за отказ или уклонение от дачи показаний по причинам, признанным судом неуважительными, свидетель несет ответственность по статьям 238 и 240 Уголовного кодекса.

В этой связи требуется закрепить положения об ответственности потерпевшего, свидетеля, эксперта и пе-

реводчика за лжесвидетельство и уклонение от исполнения возложенных на них обязанностей.

#### ***4.20. Совершенствование порядка обжалования и опротестования постановлений по делам об административных правонарушениях.***

В соответствии со статьей 315 КоАО, постановление судьи по делу об административном правонарушении может быть обжаловано председателю районного (городского) суда или в вышестоящий суд. Иными словами, право осуществлять пересмотр постановления судьи обладает председатель суда, судьей которого было принято это постановление. Такой порядок не в полной мере обеспечивает создание эффективных условий для реализации принципов законодательства об административной ответственности, в том числе, таких как законность, справедливость. Председатель суда, отвечая за качественную сторону организацию работы суда и судей, включая специализирующихся на рассмотрении дел об административных правонарушениях, выступает заинтересованным лицом. Это не может не сказаться на обеспечении объективности и беспристрастности рассмотрение поступившей жалобы.

Кроме того, круг должностных лиц, имеющих право опротестовать судебное постановление по делу об административном правонарушении, ограничен лишь прокурором. Вместе с тем, такая правовая конструкция представляется не вполне эффективной, так как сужает набор инструментов обеспечения законности при производстве по такой категории дел. Принимая это во внимание необходимо распространить на производство по делам об административных правонарушениях порядок обжалования судебных постановлений, действующий в гражданском, уголовном и хозяйственном судопроизвод-

стве. В этой связи подлежат исключению из КоАО нормы, предоставляющие председателем районного (городского) суда право пересмотра судебных постановлений по делам об административных правонарушениях этого же суда. Председателям вышестоящих судов следует предоставить право опротестовывать такие постановления в порядке надзора. При этом срок, в течение которого постановление может быть пересмотрено в надзорном порядке, должен быть ограничен 1 годом, поскольку по истечении этого срока лицо считается не подвергавшимся административному взысканию.

***4.21. Совершенствование норм, регулирующих порядок обжалования постановления об административном аресте лицом, подвергнутым данному взысканию.***

Административный арест применяется на срок от трех до пятнадцати суток, тогда как статьями 315 и 319 КоАО предусматривается направление жалобы в течение трех суток и рассмотрение ее в десятидневный срок со дня ее поступления. Эти сроки не оставляют возможности обжаловать решение со стороны лиц, подвергнутых административному аресту, так как нормы статьи 318 КоАО исключают приостановление исполнения постановления о применении административного ареста до рассмотрения жалобы, в случае ее подачи.

К тому же имеются сведения о том, что на практике некоторые судьи в нарушение требования статьи 311 КоАО не вручают лицам, подвергнутым административному аресту, копии вынесенного постановления, лишая их законного права на обжалование судебного решения.

В связи с этим требуется внести в КоАО соответствующие нормы, предусматривающие усеченный срок



вручения постановления о применении административного ареста. Изменения должны коснуться и норм, которые регламентируют обжалование немедленно исполняемого постановления, а также рассмотрения жалобы лица, подвергнутого административному аресту.

#### **4.22. Совершенствование положений КоАО, регулирующих основания к отмене или изменению постановления.**

Нормами КоАО подробно регламентируются основания к отмене или изменению постановления по делу об административном правонарушении. К их числу отнесены неполнота и односторонность, несоответствие решения фактическим обстоятельствам дела, существенное нарушение правил производства по делу об административном правонарушении, несправедливость примененного административного взыскания. Между тем в соответствии с пунктом 8 статьи 271 КоАО наличие по тому же факту уголовного дела является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Исходя из этого, обнаружение признаков преступления в действиях правонарушителя, в отношении которого применено административное взыскание, также должно быть закреплено в качестве основания к отмене постановления по делу об административном правонарушении.

#### **4.23. Конкретизация срока принесения протеста прокурором на постановление по делу об административном правонарушении.**

Необходимость конкретизации срока принесения прокурором протеста вызвана сжатыми временными рамками процесса рассмотрения дел об административных правонарушениях. В случае удовлетворения протеста и

отмены постановления по делу об административном правонарушении с направлением его на новое рассмотрение, могут истечь сроки применения административного взыскания, в результате чего лицо нельзя будет привлечь к ответственности. Установление конкретного срока принесения протеста исключит факты рассмотрения дел по истечении двухмесячного срока привлечения лица к административной ответственности, за исключением случаев, когда лицо по тому же факту привлекается к уголовной ответственности.

#### ***4.24. Раскрытие механизма возмещения вреда, причиненного незаконным применением мер административного принуждения.***

В соответствии со статьей 302 КоАО право гражданина на возмещение ущерба в результате незаконного привлечения к административной ответственности возникает при условии прекращения дела об административном правонарушении. При этом ему должен быть разъяснен порядок восстановления его нарушенных прав и приняты предусмотренные законом меры к возмещению ущерба. Поскольку отмеченной статьей предусмотрена обязанность органа (должностного лица), в производстве которого находится дело об административном правонарушении, разъяснять порядок восстановления нарушенных прав гражданина, нужно включить в эту статью норму об обязательном указании упомянутого положения в решении органа (должностного лица), постановлении судьи, выносимом о прекращении дела об административном правонарушении по соответствующим оправдательным основаниям.

Кроме того, несмотря на то, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях применяются раз-

личные меры правового воздействия, в КоАО не предусмотрено возмещение вреда, причиненного в результате незаконного применения этих мер. Например, административное задержание по своей правовой природе очень близко к задержанию, производимому в уголовно-процессуальном порядке, а его срок даже значительно продолжительнее.

С учетом этого, имеется необходимость в совершенствовании в рамках КоАО механизма возмещения вреда, причиненного в результате незаконного применения мер административного принуждения или привлечения к административной ответственности.

#### ***4.25. Совершенствование института освобождения от административной ответственности.***

Статья 21 КоАО предусматривает, что в случае малозначительности совершенного административного правонарушения орган (должностное лицо), уполномоченный рассматривать дело, может освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться предупреждением. Такой порядок фактически является единственным правовым механизмом освобождения от административной ответственности, что представляется не вполне обоснованным с учетом сложности отношений административно-правового характера. Хотя этот институт может быть расширен, например, за счет включения в КоАО таких оснований освобождения от ответственности, как деятельное раскаяние правонарушителя, изменение обстановки и болезнь.

Несмотря на активное применение этого института в административной практике судов, остаются неразработанными правовые механизмы, порядок и основания освобождения от ответственности при наличии предусмотренных статьей 21 КоАО оснований. В частности, не оп-

ределено, что следует понимать под малозначительным правонарушением и в каких случаях правонарушитель подлежит освобождению от ответственности.

Это приводит к разнообразной практике применения статьи 21 КоАО в ходе рассмотрения дел об административных правонарушениях. В частности, руководствуясь этой статьей, правоприменительные органы освобождают правонарушителей от ответственности в случае тяжелого материального положения правонарушителя, его деятельного раскаяния и др.

#### **4.26. Регламентирование срока для подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.**

В статье 303 КоАО особо выделен процесс подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, который является важной стадией для последующего вынесения справедливого и обоснованного постановления и обеспечения верховенства закона. КоАО перечисляет важные вопросы, разрешаемые на этой стадии: проверка подведомственности дела, правильности составления протокола и других материалов об административном правонарушении, извещения лиц, участвующих в рассмотрении дела, наличия дополнительных материалов и ходатайства сторон. В то же время не установлено, в течение какого времени эти действия должны быть осуществлены, что влечет за собой определенные последствия, значимые для рассмотрения дела.

#### **4.27. Продление срока применения административного взыскания по некоторым видам правонарушений.**

Статья 36 КоАО устанавливает, что административное взыскание может быть применено не позднее двух

месяцев со дня совершения правонарушения, а при длящемся правонарушении – двух месяцев со дня его обнаружения. В случае истечения этого срока к моменту рассмотрения дела об административном правонарушении, согласно пункту 7 статьи 271 КоАО, производство по делу прекращается, в результате чего лицо, совершившее административное правонарушение, не привлекается к ответственности.

На практике большое число правонарушителей избегает ответственности из-за несвоевременного рассмотрения дел об административных правонарушениях, поскольку отмеченный выше порядок создает широкие возможности для злоупотребления со стороны правонарушителей в целях затягивания производства по делу, чтобы избежать административной ответственности в связи с истечением срока применения административного взыскания. Это является препятствием в обеспечении реализации принципа неотвратимости ответственности.

Исходя из отмеченного, нужно расширить основания для продления срока, в течение которого может быть применено взыскание за те или иные правонарушения. Однако такая мера должна носить исключительный характер и не допускать подмены ответственности должностных лиц соответствующих органов за обеспечение своевременного рассмотрения административных дел.

Изучение в этой связи зарубежного опыта показывает, что некоторые страны СНГ предусматривают довольно широкий спектр оснований для продления срока применения административного взыскания. В частности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, установив 2-х месячный срок для применения административного взыскания, предусматривает

более 20 случаев, когда данный срок составляет один год (нарушение таможенного, налогового законодательства, правил безопасности дорожного движения и др.).

Вместе с тем, данное положение представляется актуальным, поскольку согласно административному и таможенному законодательству Узбекистана срок применения взыскания в виде конфискации предметов, производимой на основе таможенного законодательства, не ограничен. Подобный порядок также не вполне обоснован, если учесть что даже за преступления, представляющие несравненно большую степень общественной опасности, Уголовным кодексом ограничены сроки применения уголовных наказаний.

#### ***4.28. Закрепление возможности приостановления срока применения административного взыскания, в случае назначения по делу экспертизы.***

По некоторым делам об административных правонарушениях требуется проведение экспертизы, занимающее определенное время, которое влияет на двухмесячный срок применения мер административного взыскания. С учетом имеющейся информации о практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, по которым назначается экспертиза, прекращение дел по ряду случаев вызвано истечением сроков применения взысканий.

Данное обстоятельство требует включения в КоАО положения, которым будет предусматриваться возможность приостановления срока применения административного взыскания при назначении экспертизы.

#### ***4.29. Исключение проблемы исчисления сроков при исполнении взыскания в виде лишения специального права.***

Согласно части пятой статьи 290 КоАО при совершении правонарушения, за которое может быть применено

административное взыскание в виде лишения права управлять транспортными средствами, удостоверение правонарушителя на такое право изымается до вынесения постановления по делу. Об этом делается запись также в талоне к водительскому удостоверению, который возвращается водителю. Исполнение же постановления о лишении права управления транспортными средствами согласно статье 341 КоАО производится путем изъятия водительского удостоверения, а также талона к нему. При этом в статье 344 КоАО предусмотрено, что водители транспортных средств считаются лишенными специального права со дня вынесения постановления о лишении этого права.

В результате отмеченного сложилась практика лишения права на управление транспортным средством путем изъятия соответствующих документов до вынесения постановления. В связи с этим в КоАО требуется урегулировать отмеченные вопросы.

***4.30. Дополнение КоАО нормами, обеспечивающими исключение ошибок при назначении административного ареста и определении порядка его отбывания.***

В КоАО имеется 16 статей, санкции которых предусматривают возможность применения административного ареста. Это требует четкого регулирования порядка назначения данного вида взыскания как во избежание необоснованного ограничения прав и свобод лиц, привлекаемых к ответственности, так и для недопущения незаконного их освобождения от ответственности. Так, согласно статье 29 КоАО срок административного ареста исчисляется сутками, но не определен порядок учета начала его исчисления в часах, что ограничивает свободу лиц,

подвергнутых этому виду взыскания. Недостаток обуславливает внесение в КоАО дополнения, предусматривающего исчисление административного ареста не только в сутках, но и в часах.

**4.31. Урегулирование порядка разрешения вопроса об изъятых вещах, являющихся вещественными доказательствами, в случае прекращения дела за истечением срока применения административного взыскания.**

Хотя в статье 309 КоАО содержится положение, что в постановлении по делу должен быть решен вопрос об изъятых вещах и документах, в нем не раскрыт порядок решения данного вопроса, когда дело об административном правонарушении прекращается в связи с невозможностью применения административного взыскания из-за истечения срока давности.

Это требует внесения в КоАО нормы относительно разрешения вопроса об изъятых вещественных доказательствах при прекращении дела за истечением срока применения административного взыскания.

**4.32. Исключение из системы административных взысканий возмездного изъятия предмета, явившегося орудием совершения (непосредственным предметом) административного правонарушения.**

Статьей 23 КоАО к числу видов административных взысканий отнесено возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным предметом административного правонарушения. Однако возмездное изъятие предмета нельзя рассматривать в качестве наказания, поскольку по своей правовой природе является выкупом государством незаконно находящихся



в обороте предметов, в результате чего последние фактически узакониваются.

В то же время, КоАО четко не определен механизм исполнения данного вида административного взыскания, в том числе в части определения источников денежных средства, за которые должен осуществляться выкуп предметов, а также их дальнейшее применение или реализация. Тогда как установленная в статье 26 КоАО отсылочная норма, предусматривающая необходимость определения порядка применения возмездного изъятия и видов предметов, подлежащих изъятию, остается нереализованной из-за отсутствия соответствующего подзаконного акта, который обеспечивал бы правовое регулирование этих вопросов. При таком положении сложно разграничить предметы, подлежащие конфискации или возмездному изъятию.

С учетом этого, нужно исключить из системы взысканий возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным предметом административного правонарушения.

#### ***4.33. Совершенствование некоторых терминов и понятий, которые использованы в КоАО.***

В части второй статьи 164 и части третьей статьи 176 КоАО используется понятие «значительный размер». Отсутствие ясности в определении данного понятия не позволяет четко разграничивать сущность и степень общественной опасности совершенного правонарушения. Несмотря на упоминание в статьях 25 и 36 КоАО о «длящемся правонарушении», в Кодексе не раскрывается, что следует понимать под таким правонарушением.

В целом в КоАО необходимо совершенствовать законодательную технику и развить понятийный аппарат.

## **5. Прогноз социально-экономических, правовых и иных последствий принятия КоАО**

С учетом изложенного, необходимо отметить, что законодательство об административной ответственности имеет значительный потенциал для дальнейшего развития, особенно в смысле устранения имеющихся в нем пробелов. Поэтому принятие КоАО, вобравшего отмеченные положения, позволит поднять на качественно новый уровень степень законности и защиты прав граждан и демократизировать процессуальные механизмы рассмотрения дел об административных правонарушениях.

# **ИНФОРМАЦИЯ ПО ИТОГАМ ПОЕЗДКИ ДЕЛЕГАЦИИ ИЗ УЗБЕКИСТАНА 11 – 20 АПРЕЛЯ 2011 ГОДА В ГЕРМАНИЮ И ФРАНЦИЮ**

Делегация из представителей ряда госструктур и высших образовательных учреждений с 11 по 20 апреля 2011 года осуществила визит в Федеративную Республику Германия и Французскую Республику.

Целями визита являлось знакомство с опытом ФРГ и Франции, изучение передовой зарубежной практики по вопросам административной юстиции, дальнейшее укрепление сотрудничества с отмеченными государствами в судебно-правовой сфере.

Изучение зарубежного опыта осуществлялось в рамках разработки проекта Кодекса об административной ответственности в новой редакции, инициированного Президентом Республики Узбекистан в Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, озвученной 12 ноября 2010 года на совместном заседании палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В ходе визита узбекской делегации в Германию и Францию проведены встречи в Федеральном Министерстве юстиции ФРГ, административном суде города Берлина, участковом суде городского района Берлин-Тиргартен, Федеральном административном суде города Лейпцига, администрации городского района Темпельгоф-Шёнеберг, Берлинском бюро Германского фонда международного правового сотрудничества (IRZ) при Федеральном Министерстве юстиции ФРГ, Министерстве юстиции Франции, Государственном совете Франции, а также посольствах

Республики Узбекистан в ФРГ и Франции. В административном суде города Берлина делегация также присутствовала на процессах судебного разбирательства.

В ходе встреч до германских и французских коллег доведен опыт Республики Узбекистан по дальнейшему углублению демократических реформ и формирования гражданского общества в стране в сфере реформирования судебно-правовой системы. С использованием материалов (книги, DVD-диски и др.) на узбекском, русском и английских языках германской и французской сторонам была предоставлена информация о достижениях страны в судебно-правовой сфере. В свою очередь, германскими и французскими экспертами дана высокая оценка опыту Узбекистана, который, по их признанию, вызвал огромный интерес и тем, что был накоплен за краткий промежуток времени.

В ходе визита узбекской делегации в Министерство юстиции Франции французской стороной проявлен большой интерес к сотрудничеству с Министерством юстиции Республики Узбекистан. Их заинтересовали вопросы реформирования судебно-правовой системы Республики Узбекистан, особенно по усилению роли органов юстиции в осуществлении контроля за соблюдением требований законодательства, обеспечении верховенства закона в деятельности органов государственной власти, правоохранительных структур, в том числе органов прокуратуры, а также практика осуществления административного судопроизводства, подготовки и переподготовки юридических кадров.

Делегация ознакомилась с деятельностью Государственного совета Франции. В своем выступлении Государственный советник по международным отношениям

Государственного совета Французской Республики Т. Олсон отметил, что он хорошо знаком с историей Узбекистана, а также высоко оценил результаты проводимых реформ в области правосудия.

В завершении визита в Германию узбекская делегация провела встречу с представителями Берлинского бюро Германского Фонда международного правового сотрудничества (IRZ) при Федеральном Министерстве юстиции ФРГ. Во время нее сторонами были определены дальнейшие перспективы развития двусторонних отношений и отмечена результативность поездки.

В частности, сделан вывод о наличии у германских и французских специалистов интереса к продолжению взаимовыгодного сотрудничества.

Так, ими проявлена заинтересованность в налаживании еще более тесных связей по обмену опытом в вопросах развития административной юстиции, изучения места и роли органов юстиции в правоохранительной системе, а также подготовки и переподготовки юристов.

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие .....	3
Материалы международной научно-практической конференции на тему: «Вопросы дальнейшего совершенствования, либерализации законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности» .....	12
<b>М. Раджабова</b> – Новый Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности – очередной этап судебно-правовой реформы .....	13
<b>У. Вафаев</b> – Вопросы дальнейшего совершенствования, либерализации законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности .....	20
<b>Франсуа Готье</b> – выступление по тематике .....	23
<b>Чжан Сяо</b> – выступление по тематике .....	27
<b>Б. Мавлонов</b> – О Концепции совершенствования законодательства об административной ответственности на новом этапе реформирования судебно-правовой системы Республики Узбекистан .....	29
<b>Ш. Рахманов</b> – Актуальность учреждения судей по административным делам .....	36
<b>А. Шарафутдинов</b> – Совершенствование законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности – требование современности .....	43
<b>Ш. Хайруллаев</b> – Правовые коллизии рассмотрения дел об административных правонарушениях в деятельности таможенных органов .....	49

<b>С. Холбаев</b> – Совершенствование и либерализация законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности – вление времени .....	52
<b>М. Рустамбаев</b> – Основные аспекты либерализации и декриминализации уголовного законодательства и перевод отдельных противоправных деяний из уголовной в административную юрисдикцию .....	57
<b>Ж. Хайдаров</b> – Дальнейшие перспективы развития административного права Узбекистана .....	66
<b>И. Хамедов</b> – Совершенствование института административной ответственности в Республике Узбекистан .....	71
<b>А. Эгамбердиев</b> – Субъекты административного правонарушения: некоторые вопросы совершенствования материального законодательства об административной ответственности .....	79
<b>Ж. Сотиболдиев</b> – Обжалование решений и действий (бездействий) государственных органов и их должностных лиц как важнейший институт административной юстиции .....	82
<b>Н. Исмоилов</b> – Введение в Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности института примирения сторон – фактор либерализации судебно-правовой системы .....	88
<b>Э. Таджиев</b> – Практические аспекты исполнения законодательства об административной ответственности в деятельности прокуратуры .....	93
<b>Х. Исламходжаев</b> – Основные аспекты совершенствования и либерализации законодательства Республики Узбекистан об административной ответственности .....	100

<b>С. Севян</b> – Практические и теоретические вопросы участия адвоката рассмотрении в дел об административных правонарушениях .....	111
<b>С. Селиманова</b> – Вопросы оптимизации круга органов и должностных лиц, наделенных полномочием по привлечению к административной ответственности .....	121
Концепция Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности .....	128
Информация по итогам поездки делегации Узбекистана 11 – 20 апреля 2011 года в Германию и Францию .....	162



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ  
ПРОЕКТА КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ  
УЗБЕКИСТАН ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ В НОВОЙ РЕДАКЦИИ  
В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО  
СОТРУДНИЧЕСТВА**

**(Часть I)**

Редакторы:	<i>А. Омонов</i> <i>Г. Артыкходжаева</i>
Технический редактор:	<i>А. Ахмедов</i>
Компьютерная верстка:	<i>Ш. Расулов</i>

Издательство «Адолат» при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. Изд. лиц. АІ №133, 14.03.09.  
100000, г. Ташкент, ул. Буюк Турон, 41.

Подписано к печати 25.06.2012 г. Формат издания 60 x 90<sup>1/16</sup>.  
Гарнитура «AntiquaUz». Печать офсетная.  
Печатн. лист 10,5. Уч. изд. лист 9,75.  
Тираж 500 экз. Заказ №117 Цена договорная.

Отпечатано в типографии ООО «КО'НИ-NUR».  
г. Ташкент, Чиланзарский район,  
проспект Бунёдкор, 44.



ISBN 978-9943-394-38-4



9 789943 394384