



**Институт законодательства и правовой информации
Министерства юстиции Республики Казахстан**

Сборник материалов Круглого стола

**ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ
СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:
КАЗАХСТАНСКИЙ
И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

30 мая 2025 года

Астана 2025



**Институт законодательства и правовой информации
Министерства юстиции Республики Казахстан**

Сборник материалов Круглого стола

**ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:
КАЗАХСТАНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

30 мая 2025 года

Астана 2025

УДК 342.9 (574)
ББК 67.401 (5Каз)
П90

Министерство юстиции Республики Казахстан
Институт законодательства и правовой информации
Республики Казахстан

**ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН: КАЗАХСТАНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ
ОПЫТ:** Сборник материалов Круглого стола (30 мая 2025 года). - Астана:
РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации РК»,
2025. - 38 с.

ISBN 978-601-7682-10-1

Модернизация административного права Республики Казахстан является важным шагом к улучшению государственного управления, повышению эффективности работы государственных органов и укреплению правовой системы. Рассматриваются пути модернизации административного права с учетом казахстанского и зарубежного опыта.

В сборник включены материалы докладов участников круглого стола, организованного Институтом законодательства и правовой информации РК 30 мая 2025 года.

Предназначен государственным служащим, преподавателям юридических дисциплин, докторантам, магистрантам, интересующимся вопросами современного административного права.

УДК 342.9 (574)
ББК 67.401 (5Каз)

ISBN 978-601-7682-10-1



© РГП на ПХВ «Институт законодательства
и правовой информации Республики Казахстан», 2025
© Коллектив авторов, 2025

СОДЕРЖАНИЕ:

Габбасов А.Б. Реформа КоАП РК в контексте внедрения административной юстиции	4
Жанузакова Л.Т. Материальное административно - деликтное законодательство стран западной и восточной Европы	6
Караев А.А. Соразмерность и справедливость административных штрафов в Казахстане: некоторые вопросы	9
Шаяхметова А.Г. Административно - деликтное законодательство: опыт Узбекистана, Германии	13
Оразбаева А.А. Обзор казахстанской практики институциональных и нормативных изменений в административном праве	23
Жумагулов М.И. Административное правонарушение и ответственность: концептуальные подходы к модернизации КоАП Республики Казахстан	27
Ахметов Е.Б. Касательно понятия «административное правонарушение»	32
Алпысов Н.С., Ермакова З.Д. Актуальные вопросы при производстве по делам об административных правонарушениях	34

Габбасов А.Б.

*кандидат юридических наук,
руководитель рабочей группы
по разработке проекта КОАП РК*

**РЕФОРМА КОАП РК В КОНТЕКСТЕ
ВНЕДРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ**

В свете принятия АППК необходимо пересмотреть отдельные виды административных взысканий (лишение специального права, лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра, приостановление или запрещение деятельности), поскольку применение последних является результатом осуществления административной процедуры.

- В зарубежных странах отсутствует КоАП, содержащий различные виды взысканий, за исключением постсоветских стран.
- В Кыргызстане КоАП содержит предупреждение, общ. работы, штраф, лишение права, выдворение и арест.
- В Туркменистане КоАП содержит предупреждение, штраф, общ. работы, арест, приостановление деятельности.

В Узбекистане КоАП содержит штраф, лишение специального права, общественные работы, выдворение и арест.

Рассмотрим передачу из КОАП в Административную юстицию.

Виды административных взысканий:

- лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра (ст.47 КоАП);
- приостановление или запрещение деятельности (ст.48 КоАП);
- принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения (ст.49);
- административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства (ст.51 КоАП).

Статья 462 КОАП РК.

Невыполнение или ненадлежащее выполнение законных требований или предписаний, представлений, постановлений, выданных органами государственного контроля и надзора (должностных лиц), должностными

лицами государственных органов в пределах их компетенции....—

влечет штраф на физических лиц в размере пяти, на должностных лиц – в размере пятнадцати, на субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере ста....., с приостановлением действия разрешения или без такового либо с приостановлением деятельности или отдельных видов деятельности или без такового.

Почему имеется необходимость?

- Снижение репрессивности законодательства и административного давления;
- Исключение у суда функций госуправления (разделение властей);
- Повышение эффективности реализации государственных решений (ч.3 ст.462);
- Исключение дублирующих государственных мер воздействия.

Предлагается следующий механизм:

- Концептуальное разграничение мер государственного реагирования на превентивные (АППК) и репрессивные (КоАП), что позволит исключить отдельные составы административных правонарушений и виды взысканий из КоАП.

- Решения о приостановлении и отзыве разрешения, о принудительном сносе и т.д. должны приниматься госорганами в виде административного акта, которые могут быть обжалованы в суд по правилам АППК (пример, ст.495 КоАП).

Представление иностранцем или лицом без гражданства заведомо ложных сведений в государственные органы Республики Казахстан при подаче заявления для получения разрешения на постоянное проживание в Республике Казахстан или о приеме в гражданство Республики Казахстан либо восстановлении в гражданстве Республики Казахстан – влечет административное выдворение за пределы Республики Казахстан.

Жанузакова Л.Т.

*доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник Отдела конституционного,
административного законодательства и государственного управления
Института законодательства и правовой информации РК*

МАТЕРИАЛЬНОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СТРАН ЗАПАДНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Материальное административно - деликтное законодательство стран Западной Европы (ЗЕ).

1. Общие признаки административно-деликтного законодательства государств ЗЕ: историческое происхождение административных нарушений из уголовного права, признание субъектами ответственности физических и юридических лиц, установление главным взысканием денежного штрафа, существование кроме административных взысканий дополнительных мер за совершение нарушения, отсутствие полной систематизации составов нарушений в пределах одного нормативного акта и т.п.

2. Отсутствие разграничения уголовного и административного правонарушения в Дании.

3. Отграничение административно - деликтного законодательства от уголовного в Австрии, Франции, Нидерландов, Испании, Греции.

4. Законы смешанного характера, объединяют общие материальные положения об административных нарушениях, субъектах ответственности, и процедурные положения о порядке применения административных взысканий (Германия, Австрия, Италия).

5. В процедурном по названию и содержанию законе - общие положения об административных нарушениях (Испания). В Бельгии, Франции и административно - деликтное право формируется вследствие деятельности Государственного Совета.

6. Во всех европейских государствах юридические лица наравне с физическими могут быть субъектами ответственности за административные деликты. Только в Австрии и Италии субъектами совершения делик-

тов выступают лишь физические лица, а на юридических лиц налагается обязанность нести ответственность в виде уплаты штрафа.

7. Главным взысканием в административно-деликтном законодательстве всех европейских государств является штраф.

8. Иные взыскания: краткосрочное лишение свободы, лишения прав разного характера (осуществлять предпринимательскую деятельность, руководить транспортным средством, изъятие предметов, получать финансовую помощь от государства и т.п.).

Дополнительные санкции: конфискация или арест имущества, которое было использовано для совершения нарушения или получено вследствие его совершения.

Материальное административно - деликтное законодательство стран Восточной Европы (ВЕ).

1. В 1 группе государств законодательство об административных деликтах - часть уголовного законодательства (Эстония, Болгария, Словения, Сербия, Хорватия). Наличие одного рода противоправных деяний (наказуемых) в общем уголовном праве, и одного рода действий (проступков), в особом проступочном праве. В самой системе законодательства о проступках - отдельная подсистема административных деликтов. Определяющий критерий для такого выделения - процедура привлечения к ответственности за совершение проступков - судебная или административная.

2. Во 2 группе (Литва, Латвия, Польша, Чехия, Словакия) законодательство об административных проступках отделено от уголовного права. Наличие отдельных кодексов или законов об административных деликтах

Установление составов проступков и взысканий не только в нормах законов, но и в актах правительства и органов местного самоуправления.

3. Юридические лица признаются субъектами ответственности за административные деликты наравне с физическими лицами, а также должностные лица (кроме Эстонии и Польши).

4. Концепция «объективной вины» субъектов ответственности, согласно которой действие считается содеянным виновно, если установлен факт его совершения (Польша, Эстония). В других странах -

формы вины при совершении административных деликтов: умышленная и неосторожная.

5. Система административных взысканий: штраф; запрет деятельности; изъятие вещей; лишение свободы; публичные работы и т.п.

Объединение полномочий судов и административных органов по применению взысканий.

6. Применение дополнительных мер безопасности, предупреждения или воспитания.

Караев А.А.

*кандидат юридических наук, профессор,
директор НИИ публичного права Каспийского университета,
главный научный сотрудник Института законодательства
и правовой информации РК*

СОРАЗМЕРНОСТЬ И СПРАВЕДЛИВОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ШТРАФОВ В КАЗАХСТАНЕ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ

*«Где нет справедливости, там нет государства»
Аврелий Августин*

Административный штраф - это денежное взыскание, налагаемое за совершение административного правонарушения.

В соответствии со статьей 25 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее - КоАП), административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие физического лица или противоправное действие либо бездействие юридического лица, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность.

Штрафы как форма наказания виновного появились в самых ранних обществах, еще до появления централизованных государств. Встречается он и в религиозных Писаниях.

Вместе с тем, с момента своего появления не утихают дискуссии о справедливости данной меры взыскания, особенно в части их размера.

Статья 55 КоАП РК закрепляет общие правила наложения взыскания за административное правонарушение. Согласно Кодексу, административное взыскание за административное правонарушение налагается в пределах, предусмотренных в статье Особенной части настоящего раздела за данное административное правонарушение, в точном соответствии с положениями настоящего Кодекса.

Административное взыскание должно быть справедливым, соответствующим характеру правонарушения, обстоятельствам его совершения и личности правонарушителя.

При наложении административного взыскания на физическое лицо учитываются характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, в том числе его поведение до и после совершения правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

При наложении административного взыскания на юридическое лицо учитываются характер административного правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность.

Таким образом, при назначении административного взыскания суды должны учитывать характер правонарушения, личность правонарушителя, его имущественное положение и др. факторы. Однако на практике - это общее указание, а не обязательная формула.

Штрафы, прежде всего, должны быть соразмерными. Согласно этому принципу «любое ограничение прав и свобод человека должно быть необходимым, оправданным и не чрезмерным по отношению к поставленной законной цели». Мера, ограничивающая право, должна преследовать законную цель (например, защита общественной безопасности, здоровья, прав других лиц и т.д.).

Этот принцип защищает гражданина от произвола власти и помогает установить баланс между индивидуальными правами и интересами государства. Вместе с тем, государство при применении данного вида взыскания не всегда учитывает названные критерии.

Мы полагаем, что назначение судами максимального штрафа без учета индивидуальных обстоятельств нарушает принцип справедливости.

За последнее время в Казахстане наблюдается тенденция увеличения количества административных штрафов, которые по своей природе не всегда справедливы и конституционны.

Создается впечатление, что государство в каждом из нас видит «предприятие», с которого можно получать доход, а в условиях отсутствия полноценной производительной базы в стране, эта мысль приобретает вполне реальные оттенки.

Вопрос о несправедливости штрафов, это вопрос, прежде всего о доверии к власти и ее институтам. Практика показывает, что суммы

штрафов не всегда пропорциональны нарушению, и не учитывают материальное положение физического или юридического лица. К примеру, за незарегистрированную миссионерскую деятельность штраф составляет почти 400 тыс., а за собирание тюльпанов Грейга достигает почти 12 млн. тенге. Такие суммы изначально неконституционны, поскольку могут привести к банкротству физического лица.

Среди прочего, в Казахстане сумма штрафа часто имеет фиксированные суммы, не содержит альтернативу, что также снижает уровень защищенности гражданина или юридического лица от произвола власти.

Необходимо также сказать, что штраф, чаще преследует цель - не перевоспитание граждан, а пополнение бюджета. Так, по информации интернет источников в 2024 году сумма штрафов превысила сумму в 300 млрд тенге, однако правонарушений не становится меньше.

В такой ситуации граждане не чувствуют себя защищенными, а являются объектами контроля со стороны государства и источниками пополнения бюджета.

Безусловно, штраф должен применяться, однако он не должен нарушать иных прав человека, закреплённых в Конституции (например, право на судебную защиту, право собственности и др.);

Есть и позитивные примеры. Так, в еще 2015 году гражданин К. был оштрафован на сумму 396 400 тенге за вывешивание государственного флага на балконе своего дома. Однако, после вмешательства Генеральной прокуратуры Республики Казахстан был отменен.

В декабре 2024 года Верховный Суд Республики Казахстан рассмотрел административное дело в отношении акционерного общества, которому суд первой инстанции назначил штраф в размере 16 422 000 тенге за нарушение порядка опубликования информации о своей деятельности. Однако Верховный Суд установил, что такой размер взыскания не соответствует требованиям закона и снизил сумму штрафа, подчеркнув необходимость соблюдения принципа соразмерности наказания.

Конституционность штрафов также предполагает, что сумма штрафа должна быть привязана к доходу гражданина, как это принято в

ряде зарубежных стран.

Так, Европейский суд по правам человека строго требует, чтобы штрафы были предсказуемыми, не разрушали жизнеспособность человека, и назначались с учётом жизненных обстоятельств виновного лица.

Такой подход делает штраф соразмерным: богатый человек может заплатить больше, а социально уязвимый – меньше.

Среди прочего, такая система не допускает, чтобы штраф был разрушительным для жизни человека и обычно не превышает 10–15% месячного дохода (в расчёте на общую сумму штрафа).

Таким образом, мы полагаем, что КоАП РК должен содержать императивные нормы, обязывающие суды учитывать имущественное положение лица, тяжесть правонарушения, а также содержать правовые гарантии недопустимости чрезмерного финансового бремени.

Необходимо также шире применять практику вынесения предупреждения, а также разработать судебное руководство для определения разумного размера взыскания, а сумму штрафа исчислять в размере 10% от заработной платы лица.

Иными словами, государство должно постепенно отходить от карательной практики к политике предупреждения правонарушений. Такой подход обеспечит соразмерность штрафов и снизит риски роста социального напряжения в обществе.

Шаяхметова А.Г.

*доктор PhD, судья межрайонного суда
по гражданским делам города Астана*

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ОПЫТ УЗБЕКИСТАНА, ГЕРМАНИИ

Административно-деликтное законодательство Республики Узбекистан определяет правила ответственности за причинение вреда имуществу или здоровью физических лиц, а также за нарушение прав и законных интересов граждан и организаций. В Узбекистане действует общегражданское деликтное законодательство, регулирующее гражданско-правовые последствия наступления вреда, причиненного противоправными действиями или бездействием.

Деликтное законодательство Узбекистана является сложной и многогранной системой, которая обеспечивает защиту прав и интересов граждан и организаций.

Основными аспектами деликтного законодательства Узбекистана являются: нарушение прав и интересов (деликтный состав предполагает нарушение прав и законных интересов, охраняемых законом, например, право на неприкосновенность частной жизни, право на охрану достоинства личности, право на имущество); причинение вреда (деликтный состав предполагает, что противоправные действия или бездействие причинили вред, подлежащий возмещению); виновность (в некоторых случаях для наступления ответственности за деликт требуется виновность лица, причинившего вред, например, при умышленном причинении вреда); связь между действиями (бездействием) и вредом (между противоправными действиями (бездействием) и причиненным вредом должна быть причинно-следственная связь); формы ответственности (ответственность за деликт может быть гражданской, административной или уголовной, в зависимости от характера и тяжести причиненного вреда); возмещение вреда (возмещение вреда может быть осуществлено в натуральной форме или в денежной форме, а также в виде компенсации морального вреда).

К основным нормативно-правовым актам, регулирующим деликтное законодательство Узбекистана, следует отнести: 1) Гражданский кодекс Республики Узбекистан, который определяет общие принципы ответственности за причинение вреда, основания для возникновения ответственности, способы возмещения вреда, а также порядок рассмотрения дел о возмещении вреда; 2) Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности (далее - КоАО РУз): определяет административную ответственность за совершение ряда нарушений, влекущих за собой причинение вреда, например, за мелкое хулиганство, нарушение правил дорожного движения, которые приводят к причинению вреда; 3) Уголовный кодекс Республики Узбекистан, предусматривающий уголовную ответственность за совершение преступлений, влекущих за собой причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека, а также за другие преступления, причиняющие вред имуществу; 4) Кодекс Республики Узбекистан об административных правонарушениях, который регулирует вопросы ответственности за административные правонарушения, влекущие за собой причинение вреда, такие как несанкционированное использование чужого имущества, нарушение правил охраны труда и др.

Понятие «административное правонарушение» в Узбекистане определяется в ст. 9 Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности (КоАО РУз), согласно которому административным правонарушением признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) деяние (действие или бездействие), посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, установленный порядок управления и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Исходя из вышеуказанного определения, ключевыми признаками административного правонарушения являются: противоправность (деяние нарушает нормы действующего законодательства); виновность (лицо осознаёт (или должно было осознавать) противоправность действий); общественная опасность (вредность) (деяние нарушает общественные интересы или порядок); наказуемость (за правонарушение предусмотрена мера административного взыскания (штраф,

предупреждение, арест и т.д.); форма деяния (может быть действием или бездействием); субъект (лицо, достигшее 16 лет, вменяемое (для юрлиц — наличие вины организации).

В законодательстве Республики Узбекистан, в частности в КоАО РУз, понятий «незначительное», «значительное» и «грубое» административное правонарушение как формальной градации нет (в отличие, например, от уголовного права, где есть степени тяжести преступлений). Однако на практике и в специальных нормах некоторая градация существует — через размеры штрафов, характер деяния и последствия, а также возможность освобождения от ответственности при малозначительности.

К так называемой условной градации административных правонарушений в Узбекистане можно отнести:

а) Незначительное административное правонарушение (малый вред или отсутствие последствий; формальное нарушение без существенного ущерба; может рассматриваться как малозначительное (ст. 33 КоАО РУз). Например: нарушение сроков регистрации по месту жительства; отсутствие при себе паспорта. Штрафы: обычно от 1 до 3 БРВ (базовых расчётных величин).

б) Значительное административное правонарушение (нарушение, влекущее реальные последствия или представляющее угрозу; есть пострадавшие или имущественный ущерб; повторное совершение мелкого правонарушения). Например: нарушение правил торговли; управление автомобилем без прав. Штрафы: обычно от 5 до 10 БРВ, иногда до 20 БРВ.

в) Грубое административное правонарушение (явная общественная опасность; нарушение, близкое по характеру к преступлению; повторное совершение аналогичного правонарушения; связано с неуважением к власти, правопорядку). Например: мелкое хулиганство; злостное неповиновение законному требованию сотрудника милиции. Штрафы: могут составлять от 10 до 30 и более БРВ, либо административный арест до 15 суток, либо лишение специальных прав (водительского, охотничьего и др.).

Необходимо отметить, что КоАО РУз предусматривает освобождение

от ответственности при малозначительности. В соответствии со ст. 33 КоАО РУз, если административное правонарушение признается малозначительным, орган, рассматривающий дело, может освободить лицо от ответственности, ограничившись устным замечанием.

Несмотря на то, что в КоАО РУз нет прямой классификации правонарушений по степени тяжести, градация проводится через размер штрафа; наличие отягчающих/смягчающих обстоятельств; последствия и повторность деяния; применение или неприменение ареста, лишения прав и т.д.

В законодательстве Республики Узбекистан предусмотрена дифференциация (градация) штрафов в зависимости от категории субъекта предпринимательства - малого, среднего или крупного бизнеса. Эта система направлена на справедливое соразмерное наказание, учитывающее экономический потенциал нарушителя.

Согласно Указу Президента №УП-5218 от 7 января 2018 года и другим нормативным актам, предприниматели в Узбекистане делятся на следующие категории: малый бизнес до 25 работников (в промышленности — до 100); средний бизнес от 25 до 100 работников (промышленность — до 200); крупный бизнес более 100 (или 200) работников, значительный оборот.

В КоАО РУз прямо не указаны фиксированные размеры штрафов по категориям бизнеса, но в ряде нормативных актов и административных процедур применяется следующая практика дифференциации:

а) малый бизнес (штрафы, как правило, ниже, особенно при первом нарушении; возможность применения предупреждения или устного замечания в соответствии со ст. 33 КоАО РУз; часто используется механизм профилактики без санкции: «предупредить, а не наказать»). Например: при нарушении налоговой или трудовой дисциплины малым предприятием, штраф может быть сокращён на 50–70% по сравнению с крупным субъектом.

б) Средний бизнес (применяются стандартные размеры штрафов, установленные КоАО РУз и другими актами; в отдельных случаях возможно увеличение штрафов до 1,5–2 раз по сравнению с малыми).

в) Крупный бизнес (крупные субъекты несут повышенную

административную ответственность, особенно в экологической, налоговой, антимонопольной сферах; штрафы могут быть процентом от суммы выручки или оборота либо фиксированной крупной суммой в БРВ). Например: в сфере антимонопольного регулирования крупной компании может быть назначен штраф в размере до 5% от годового оборота за нарушение конкурентного законодательства.

Кроме того, в законодательстве Узбекистана предусмотрена отраслевая дифференциация. К примеру, в налоговом: в некоторых случаях налоговые штрафы рассчитываются как процент от недоплаченной суммы налога, и соответственно крупные субъекты платят больше; в экологическом: штрафы за выбросы/сбросы загрязняющих веществ часто зависят от масштабов деятельности предприятия.

К законодательным актам Узбекистана, содержащим дифференциацию, относятся КоАО РУз, Налоговый кодекс, Закон «О государственном контроле за деятельностью субъектов предпринимательства», Постановления Кабинета Министров и ведомственные инструкции и др.

Административно-деликтное законодательство Германии представляет собой трехуровневую систему нормативных правовых актов, включающую в себя законодательные акты федерального уровня, законодательные акты земель и правовые акты муниципальных органов.

В Германии административные правонарушения называются «Ordnungswidrigkeiten» и регулируются Законом об административных правонарушениях (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten — OWiG).

В соответствии с § 1 OWiG: Административным правонарушением признается противоправное и виновное деяние, которое подпадает под действие закона, предусматривающего наложение штрафа.

Ключевыми признаками административного правонарушения (Ordnungswidrigkeit) являются: противоправность (действие нарушает закон или подзаконный акт); виновность (лицо может быть упрекнуто в совершении деяния (наличие вины: умысел или неосторожность); установленность в законе (только если прямо указано, что нарушение подлежит штрафу, оно считается административным правонарушением); наказуемость штрафом (Geldbuße) (основной вид взыскания); нет

уголовного характера (такие деяния не являются преступлениями, а относятся к более мягкой ответственности).

К примерам административного правонарушения - Ordnungswidrigkeiten в Германии относятся: превышение скорости на дороге; нарушение тишины или правил мусоропользования; несвоевременная подача налоговой отчётности. Санкции, как правило, денежные штрафы (от нескольких евро до десятков тысяч евро).

В законодательстве Германии, в частности, в Законе об административных правонарушениях — OWiG, не содержится официальной формальной градации административных правонарушений на незначительные, значительные и грубые как в виде отдельных категорий. Однако на практике такая градация используется, особенно при определении размера штрафов и оценке тяжести проступка.

Практическая градация административных правонарушений в Германии предусматривает:

а) Leichte Ordnungswidrigkeit - незначительное правонарушение (малозначительное отклонение от нормы; нет вреда или вред минимален; нарушение совершено впервые; легко устраняется). Например: лёгкое превышение скорости (на 5–10 км/ч); опоздание в оплате парковки. Штраф: обычно до 55 евро, к примеру в дорожном праве - по Каталогу штрафов Bußgeldkatalog).

б) Mittelschwere Ordnungswidrigkeit – значительное правонарушение (более серьёзное отклонение от нормы; есть ущерб или реальная угроза вреда; нарушение повторное; требует вмешательства госорганов). Например: превышение скорости на 20–30 км/ч.; нарушения в сфере охраны труда, отчётности. Штраф: обычно от 60 до 500 евро, но в экономической сфере - до 10 000 евро и выше.

в) Grobe Ordnungswidrigkeit – грубое правонарушение (явная угроза общественной безопасности, здоровью, экологии; систематическое или преднамеренное нарушение; есть ущерб третьим лицам; повторность или сопротивление надзору. Например: превышение скорости на 50+ км/ч.; управление транспортом в состоянии опьянения (может также перейти в уголовную сферу); нарушения антимонопольного или налогового законодательства. Штраф: может достигать до 1 000 евро для физлиц

в быту, до 5 000–50 000 евро для ИП и предприятий, до 500 000 евро и более в экономических правонарушениях (§ 30–§ 33 OWiG).

Согласно § 17 OWiG учитываются характер и тяжесть правонарушения, вина (умысел или неосторожность); повторность; финансовое положение нарушителя; смягчающие и отягчающие обстоятельства.

Хотя градация не закреплена законодательно как термин, она чётко реализуется в следующих правовых источниках: Bußgeldkatalog (каталог штрафов) в дорожной сфере; постановления ведомств (например, Федерального агентства по охране труда, защиты окружающей среды, налоговой службы); акты судебной практики.

Таким образом, в Германии нет формальной классификации правонарушений на незначительные, значительные и грубые в самом OWiG, но такая градация применяется на практике — при определении размера штрафа, мер воздействия и оценки вины. Штрафы дифференцированы по тяжести, сфере регулирования и статусу субъекта (физическое лицо или юридическое лицо).

В законодательстве Германии нет прямой формальной градации штрафов по категориям бизнеса как малый, средний или крупный субъект предпринимательства (в отличие от некоторых стран, включая Казахстан и Узбекистан). Однако размер штрафов всё равно зависит от масштабов предприятия, но через иные юридические механизмы, предусмотренные Законом об административных правонарушениях (OWiG) и другими законами.

Для определения штрафов в отношении субъектов предпринимательства в Германии применяется: общий принцип соразмерности; финансовая мощность субъекта; степень вины и тяжести правонарушения. При этом, реально учитывается масштаб бизнеса при наложении штрафов:

а) для физических лиц и ИП штрафы назначаются с учётом дохода и имущества. Согласно § 17 OWiG при определении размера штрафа необходимо учитывать экономические возможности правонарушителя. В обычных случаях штраф составляет от 5 до 1 000 евро, но может быть снижен, если лицо докажет плохое финансовое положение.

б) для юридических лиц (GmbH, AG и др.): в соответствии с § 30 OWiG,

если правонарушение совершено в интересах предприятия, то штраф может быть наложен непосредственно на юридическое лицо (до 10 млн евро - при простом нарушении; более 10 млн евро - если специальный закон позволяет (например, в законах о конкуренции, экологии, защите данных)).

Вместе с тем, государственные органы и суды должны учитывать факторы, при определении суммы взыскания в виде штрафа: размер годового оборота; сфера деятельности; продолжительность и системность правонарушений; финансовая выгода от нарушения. Кроме того, необходимо учитывать основания для градации штрафов в законе:

- § 17 OWiG – для физических лиц: учитывать доход.
- § 30 OWiG – для юридических лиц: штраф назначается на фирму.
- § 17 Abs. 3 OWiG – суд/орган может затребовать сведения о доходах/ обороте.

Таким образом, в Германии штрафы не дифференцируются напрямую по категориям «малый/средний/крупный бизнес», но размер субъекта косвенно влияет на сумму санкции: через оборот; финансовое положение; масштаб последствий нарушения. Более крупные предприятия несут больше ответственности и могут быть оштрафованы на процент от оборота.

Считаем правозащитным механизмом, что в Германии правонарушитель имеет право в течение двух недель после получения уведомления о наложении на него денежного штрафа письменно или под запись принести жалобу в административный орган, который наложил на него это взыскание. Законодатель не возлагает на правонарушителя обязанность чем-то обосновывать свой протест, но делать это целесообразно, поскольку административный орган будет перепроверять обоснованность наложения административного взыскания. Если административный орган придет к выводу, что наложение денежного штрафа было правильным, то он пересылает акты прокурору, который, в свою очередь, может данный процесс прекратить или вести его дальше. Если прокурор не прекращает дело, то оно переходит к судье участкового суда, где проводится слушание данного дела.

Федеральный конституционный суд ФРГ установил, что внутренняя

административная процедура по протесту не может заменить административно-судебную правовую защиту. Все эти процедуры подробно расписаны в законах, составляющих основу административной юстиции Германии: в Законе об административной процедуре 1976 года и Законе об административном судопроизводстве 1959 года.

В Германии существует разделение компетенций в соответствии с тем, что является предметом процесса — решения административных органов, административные правонарушения или уголовные преступления.

Среди других федеральных нормативных правовых актов с административной ответственностью можно выделить Закон о дорожном движении, Положение о правилах дорожного движения, Закон об охране молодежи, Закон о борьбе с нелегальной трудовой деятельностью, Закон о правилах оборота огнестрельного оружия и некоторые другие. На земельном и местном уровнях в первую очередь выделяются нормативные акты с административной санкцией в сфере строительства и благоустройства. Интересным представляется и тот факт, что в ФРГ право, включающее в себя нормы безопасности строительства и нормы эстетического оформления (Bauordnungsrecht), относят к Особенной части полицейского права, именуемого Baupolizeirecht.

Таким образом, полагаем, что изучение опыта административно-деликтного законодательства Узбекистана и Германии будет способствовать совершенствованию национального законодательства, в частности оптимизации Кодекса РК об административных правонарушениях.

Список литературы:

1. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности с изменениями и дополнениями от 5 мая 2025 года.
2. Постановление Пленума Верховного суда Республики Узбекистан «О некоторых вопросах применения судами законодательства, регулирующего рассмотрения дел об административных правонарушениях» 30 от ноября 2018 года №35.
3. Указ Президента Республики Узбекистан №УП-5218 от 7 января 2018 года.
4. Налоговый кодекс Республики Узбекистан от 25 декабря 2007 года с изменени-

ями и дополнениями от 16 мая 2025 года.

5. Постановление кабинета министров Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по организации государственного контроля за деятельностью субъектов предпринимательства контролирующими органами» от 10 октября 2022 года № 611.

6. Закон ФРГ об административных правонарушениях от 24 мая 1968 года.

7. Bußgeldkatalog Каталог штрафов в Германии. <https://www.bussgeldinfo.org/ru>.

8. Й. Делпе. Реформа административного права в странах СНГ. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30070849&pos=42;-36#pos=42;-36.

Оразбаева А.А.

*кандидат юридических наук,
Директор Института конституционных и политических исследований
Maqsut Narikbayev University*

ОБЗОР КАЗАХСТАНСКОЙ ПРАКТИКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ И НОРМАТИВНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

За последние годы Казахстан предпринимает системные усилия по реформированию административного законодательства и совершенствованию механизмов публичного управления. Эти процессы обусловлены как внутренними потребностями повышения эффективности государственного аппарата, так и необходимостью адаптации к международным стандартам правового регулирования и административной юстиции.

Одним из ключевых направлений трансформации стало переосмысление роли государственных институтов. С переходом к сервисной модели государственного управления вектор реформ сместился в сторону обеспечения прав и законных интересов граждан как приоритета деятельности госорганов.

Так, с 2021 года осуществляется реализация концепции «Слышащего государства», предполагающей усиление диалога между государством и обществом. Государственная политика должна подчиняться главенствующему принципу «Люди прежде всего». Это нашло отражение в институциональных реформах – например, в развитии системы оценки качества оказания государственных услуг, внедрении механизмов обратной связи, цифровизации административных процедур и досудебного обжалования.

Крупным институциональным шагом стало внедрение с 1 июля 2021 года системы административной юстиции, путем принятия АППК. Этот документ стал ключевым звеном в реформировании всей системы административного права. Он закрепил принципы служения публичной власти интересам граждан, усилил гарантии защиты прав лиц в отношениях с государством и ввел новые категории правовых институтов.

Среди ключевых трендов – деконцентрация полномочий, устранение избыточного регулирования, стандартизация административных процедур.

В качестве примера отмечу и оптимизацию регламентов оказания государственных услуг, и переход к проактивному формату. Кроме того, проводится активная работа по исключению устаревших и дублирующих норм из подзаконных актов.

Несмотря на достигнутый прогресс, остаются и вызовы. Это и необходимость повышения правовой культуры населения, и обеспечение устойчивости новых административных институтов, и подготовка квалифицированных кадров в сфере административной юстиции.

Актуальной на сегодня стоит задача адаптации КоАП, в связи с действием АППК, и согласно которому применяется ряд административных взысканий как результат осуществления административной процедуры. Кроме того, реформирование административного законодательства предполагает выработку нового понятия административного правонарушения, что повысит его юридическую определенность и обеспечит эффективное правоприменение и защиту прав граждан и юридических лиц.

Всем известное определение, данное в статье 25 КоАП РК, не содержит явных критериев для отличия от других видов ответственности (уголовной или гражданской); не отражает принципы пропорциональности и гибкости в применении санкций; отсутствует акцент на общественную значимость нарушения, и это затрудняет правоприменение в некоторых случаях.

Анализ предложенной дефиниции из КДРП.

Административным правонарушением признается совершенное виновно общественно вредное и противоправное деяние (действие или бездействие) физического лица либо общественно вредное и противоправное деяние (действие или бездействие) юридического лица, за совершение которого настоящим Кодексом предусмотрены административные взыскания в виде предупреждения, административного штрафа, административного ареста, лишения специального права, административное выдворение за пределы Республики Казахстан

иностранца или лица без гражданства.

Введение термина «общественно вредное» подчеркивает социальную значимость нарушения. Указание конкретных видов санкций демонстрирует попытку конкретизировать меры ответственности, также сохраняется акцент на противоправности и виновности.

Вместе с тем, формулировка как «общественно вредное» вызывает сомнения из-за своей субъективности и потенциальной сложности в интерпретации. Не все административные нарушения явно вредят обществу (например, мелкие нарушения правил дорожного движения). Также перечисление санкций в определении ограничивает гибкость, так как любые изменения в системе наказаний потребуют корректировки самого понятия. При всем этом отсутствуют явные критерии разграничения с уголовной или гражданской ответственностью.

На основе анализа действующих норм, потребностей общества, предлагаем следующее определение административного правонарушения: *«Административным правонарушением признается противоправное и виновное действие или бездействие физического лица либо противоправное действие или бездействие юридического лица, нарушающее установленные нормы административного регулирования и причиняющее вред общественным интересам, за которое настоящим Кодексом предусмотрена административная ответственность в виде мер воздействия, соразмерных характеру и тяжести нарушения».*

Это определение отвечает поставленным требованиям и решает проблемы существующих формулировок:

1. Такая формулировка позволит судьям и правоприменителям четко идентифицировать административные правонарушения.
2. Указание на соразмерность мер воздействия гарантирует соблюдение принципа пропорциональности, что защищает от чрезмерных наказаний.
3. Отказ от перечисления конкретных санкций позволяет адаптировать меры воздействия к обстоятельствам дела и пересматривать их без изменения самого определения.
4. Определение учитывает принципы справедливости, законности и

пропорциональности, что соответствует административной юстиции.

5. Указание на «нормы административного регулирования» и «общественные интересы» отличает административные правонарушения от уголовных (более тяжких и общественно опасных) и гражданских (связанных с частными интересами). Конкретизирует сферу действия административных правонарушений, отличая их от уголовных (нарушение норм УК РК) и гражданских (нарушение частных прав). Заменяет «общественно вредное» из КДРП, уточняя, что нарушение затрагивает интересы общества (например, порядок, безопасность, экологию), но не обязательно имеет тяжкие последствия, как при уголовных правонарушениях.

Данная формулировка адм. правонарушения универсальна, соответствует принципам административной юстиции и может применяться к новым составам правонарушений, что делает ее перспективной для будущих изменений в КоАП РК. Также подчеркивает, что последствия регулируются нормами КоАП РК, а не нормами иных отраслей права.

Инициатива введения градации административных правонарушений по степени их общественной значимости, а также разграничение субъектов ответственности в зависимости от масштабов предпринимательской деятельности представляется потенциально обоснованной с точки зрения систематизации и дифференциации мер административного воздействия. Однако реализация подобных подходов требует особенно обдуманного и взвешенного подхода с учетом фундаментальных принципов административного права, включая соразмерность, правовую определенность и недопустимость дискриминации. При этом необходимо обеспечить строгое соблюдение прав человека и недопущение ущерба общественным и государственным интересам, что предполагает необходимость точной правовой настройки механизмов оценки степени вреда, а также четкого разграничения сфер правонарушений, обусловленных предпринимательской деятельностью.

Жумагулов М.И.

*доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник Отдела анализа экономической политики
Казахстанского института стратегических исследований
при Президенте РК*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ
И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ
К МОДЕРНИЗАЦИИ КОАП РК**

Уважаемые участники круглого стола!

Позвольте представить позицию, сформированную на основе изучения аналитических материалов Министерства юстиции, а также Консультативного документа регуляторной политики к проекту Закона о внесении изменений в КРКоАП РК. Эти материалы отражают ключевые направления реформирования административного законодательства с учетом современных вызовов правопорядка и требований к справедливому и эффективному регулированию.

Проведена большая работа, которая сегодня позволяет озвучить эти шокирующие данные.

1. Перекос в сторону дорожных нарушений:

- за 2020–2024 гг. — более 35 млн. постановлений, 72 млрд тенге взыскано.

- отсутствие адресности наказания и учета социальной уязвимости.

2. Социальная неэффективность санкций:

- по ст. 440 КоАП (нахождение в общественных местах в состоянии опьянения) — лица зачастую не в состоянии оплатить штраф.

- необходимость альтернатив в виде общественных работ.

3. Чрезмерная фрагментарность и нестабильность законодательства:

- более 1000 поправок в КоАП за последние четыре года.

- потребность в концептуальной реконструкции и систематизации составов.

Теперь позвольте высказаться по обозначенным направлениям, которые определены в формате обсуждения Круглого стола.

1. Относительно нового понятия административного правонарушения.

Действующая редакция статьи 25 КоАП РК определяет административное правонарушение как противоправное, виновное действие или бездействие. Однако такая формулировка слишком абстрактна. Предлагаемая новая редакция от разработчиков звучит

следующим образом:

«Административное правонарушение — это виновное, противоправное деяние, нарушающее установленные законом правила, направленные на охрану публичных интересов, не представляющее значительной общественной опасности, присущей уголовным преступлениям».

Такой подход, по мнению разработчиков, позволяет:

- разграничить административные и уголовные правонарушения;
- повысить юридическую определенность;
- гармонизировать КоАП с Административным процедурно-процессуальным кодексом.

В то же время мне хотелось бы предложить и другую альтернативу определения административного правонарушения:

Административное правонарушение — это виновное, противоправное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, нарушающее четко установленные законом запреты или обязанности, направленные на защиту публичного порядка, прав и законных интересов граждан, общества и государства, за которое предусмотрено применение мер административного воздействия, не связанных с уголовным преследованием.

Позвольте раскрыть ключевые элементы предлагаемого определения.

«виновное, противоправное деяние» - сохраняет базовую структуру КоАП РК и международных аналогов (OWiG — Германия).

«не представляющее значительной общественной опасности» - отграничивает административную ответственность от уголовной.

«четко установленные законом запреты или обязанности» - реализация принципа правовой определенности (Конституционный Суд РК).

«направленные на защиту публичного порядка...» - подчеркивает публичный интерес как объект охраны.

«меры административного воздействия, не связанные с уголовным преследованием» - указывает на самостоятельный характер административной юрисдикции.

2. В части градации правонарушений по степени тяжести

Анализ мировой практики, озвученный докладчиками (опыт Германии, Франции, Южной Кореи) — демонстрирует эффективность трёхступенчатой системы и может быть адаптирован в КоАП в виде следующих понятий:

- ✓ незначительное правонарушение (предупреждение или минимальный штраф);
- ✓ значительное (штраф до 100 МРП);
- ✓ грубое (высокий штраф, приостановление деятельности,

конфискация и пр.).

Подобная система успешно применяется в Германии, Франции, Испании и других странах, где градация правонарушений способствует:

- индивидуализации наказания;
- снижению нагрузки на суды;
- эффективной профилактике повторных нарушений.

Предлагаем закрепить в КРКоАП:

- дифференциацию санкций по степени общественной опасности;
- ограничение размеров штрафов, исходя из пропорциональности деяния и экономического положения субъекта. Далее, в пункте 4 я более подробно остановимся на этом.

Такая модель будет соответствовать принципу справедливости и соразмерности, предусмотренному статьями 6 и 13 КоАП РК.

3. Исключение составов за не конкретизированные нарушения

Составы правонарушений, ссылающиеся на «нарушение требований законодательства» без конкретизации, к коим можно отнести ст.94, ст.97, ч.1 ст.156, ст.170, ч.1 ст.190-1, ч.1 ст.198, ч.1 ст.199, ст.200, ч.1,6 ст.207, ст.208, ст.211, ст.211-1, ст.341-1, ст.384, ч.1 ст.425, ч.6 ст.559 противоречат: принципу законности и правовой определённости (статья 8 КоАП РК);

Наличие таких статей противоречит позиции Конституционного Суда РК, требующей четкого указания на нарушаемую норму.

Например, многие составы в области экологии и архитектуры нуждаются в диспозиционной корректировке — необходимо:

- устранить правовую неопределённость;
- исключить бланкетные нормы, не позволяющие лицу предвидеть правовые последствия своего поведения.

Часто в правоприменительной практике выявляются случаи, когда административная ответственность наступает за нарушение неконкретизированных, бланкетных или обобщённых требований нормативных правовых актов.

Таким образом, необходимо исключить такие составы из КоАП и переформулировать диспозиции с учётом требований законности и правовой определённости (статья 8 КоАП).

4. Подход к определению штрафов в зависимости от категории субъекта

Сегодня административные штрафы зачастую не учитывают экономический потенциал нарушителя. Как следствие:

- ✓ крупный бизнес не чувствует санкций;
- ✓ мелкие предприниматели страдают от несоразмерной ответственности.

Предлагается внедрение пропорциональной шкалы, как в Германии

и Финляндии;

- ✓ для субъектов МСБ — фиксированные или сниженные ставки;
- ✓ для субъектов крупного бизнеса — повышающий коэффициент к МРП;
- ✓ для правонарушителей, совершающих повторно административные правонарушения — увеличенный штраф с учетом принципа правовой определенности, но без криминализации (альтернатива понятию рецидива).

Это обеспечит экономическую справедливость и усилит превентивный эффект.

5. Исключение отдельных взысканий и переход к административным процедурам

Часть санкций, применяемых в рамках административного деликта, следует перенести в плоскость административных процедур, регулируемых АППК РК:

- ✓ аннулирование разрешений, приостановление деятельности, внесение в реестры — это меры управления, а не санкции;
- ✓ их применение требует оценки целесообразности, процедурных гарантий и права на обжалование, что обеспечивает АППК РК.

Такой подход может снизить административную нагрузку на суды и обеспечит большую гибкость и прозрачность управления, но требует большого научного обсуждения.

Модернизация КоАП РК должна опираться на:

- системное разграничение уголовной и административной ответственности;
- сбалансированное регулирование с учетом степени опасности правонарушения;
- повышение предсказуемости, справедливости и правовой определенности;
- интеграцию административных процедур как формы превентивного и управленческого воздействия.

КоАП нового поколения должен служить не только инструментом наказания, но и эффективным механизмом предупреждения правонарушений и поддержки правопорядка.

Предлагаемые меры модернизации

1. Система штрафных баллов (по аналогии с Узбекистаном, Германией):

- За накопление 12 баллов — временное лишение прав.
- Автоматическое применение без коррупционного посредничества.

2. Расширение института предупреждения:

- Для впервые совершивших малозначительные правонарушения.
- С обязательным разъяснением последствий повторного наруше-

ния.

3. Дифференциация штрафов по субъектам:

- Учет статуса: микробизнес, крупный бизнес, социально уязвимые слои.

- Принцип: «штраф должен превышать экономическую выгоду».

4. Прозрачность использования собранных штрафов:

- Целевое направление — на сферу, где совершено правонарушение.

Пример: штраф за парковку на месте для инвалидов — в фонд доступной среды.

- Переосмысление административных взысканий.

Не все меры должны квалифицироваться как санкции:

Аннулирование лицензии, приостановление деятельности — меры управления, требующие процедурных гарантий, предусмотренных АППК РК.

Перенос таких мер из КоАП в сферу административных процедур позволит:

- снизить административную нагрузку;

- обеспечить соблюдение правовых стандартов.

Реформа КоАП РК — это не просто пересмотр санкций, а выработка новой модели административной ответственности, основанной на:

- принципах справедливости, соразмерности и правовой определенности;

- системной гармонизации с административной юстицией;

- эффективной профилактике, а не только карательном воздействии.

КоАП нового поколения должен стать инструментом правового воспитания, защиты прав, а не только санкционирования.

Ахметов Е.Б.

*доктор PhD, руководитель отдела конституционного,
административного законодательства и государственного управления
Института законодательства и правовой информации РК*

**КАСАТЕЛЬНО ПОНЯТИЯ
«АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ»**

Как показал анализ, несмотря на законодательное разграничение, в КоАП РК имеются случаи смешивания составов административных правонарушений с составами УК РК.

Вызывает вопросы статья 448 КоАП РК. Данная статья предусматривает административную ответственность за вандализм, то есть осквернение объектов историко-культурного наследия, памятников истории и культуры, природных объектов, охраняемых государством, надписями или рисунками, или иными действиями, оскорбляющими общественную нравственность, совершенное несовершеннолетними в возрасте до шестнадцати лет. Статья 294 УК РК, также, как и статья 448 КоАП РК, определяет вандализм как осквернение объектов историко-культурного наследия, памятников истории и культуры, природных объектов, охраняемых государством, надписями или рисунками, или иными действиями, оскорбляющими общественную нравственность.

Таким образом, наличие уголовной ответственности за вандализм по статье 294 УК РК и административной ответственности по статье 448 КоАП РК устанавливает двойные стандарты общественной опасности этого правонарушения и нарушает основы УК РК и КоАП РК.

Анализ зарубежного законодательства.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях определяет, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях определяет, что

правонарушением признается совершенное физическим или юридическим лицом противоправное, виновное деяние (действие или бездействие), за которое настоящим Кодексом предусмотрена ответственность.

По Кодексу Республики Узбекистан об административной ответственности административной ответственности признается посягающие на личность, права и свободы граждан, собственность, государственный и общественный порядок, природную среду противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях признает административным правонарушением противоправное виновное деяние (действие или бездействие) физического лица, а равно противоправное деяние юридического лица, за совершение которого установлена административная ответственность.

По нашему мнению, при учете научных мнений и анализа зарубежного законодательства предлагается следующая редакция: «Административным правонарушением признается совершенное физическим или юридическим лицом, противоправное, виновное деяние (действие, бездействие) за совершение которого настоящим Кодексом предусмотрены административная ответственность и административное взыскание, меры административно-правового воздействия».

Алпысов Н.С.

*начальник Центра исследования проблем
в сфере защиты общественных интересов
Межведомственного научно-исследовательского института
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре РК*

Ермекова З.Д.

*магистр юридических наук,
ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем
в сфере защиты общественных интересов
Межведомственного научно-исследовательского института
Академии правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре РК*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

В Республике Казахстан арест и содержание под стражей допускаются только в предусмотренных законом случаях и лишь с санкции суда с предоставлением арестованному права обжалования. Без санкции суда лицо может быть подвергнуто задержанию на срок не более семидесяти двух часов.

Каждый задержанный, арестованный, обвиняемый в совершении преступления, имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента, соответственно, задержания, ареста или предъявления обвинения (ст.16 Конституции РК) [1].

Каждому, кто законно находится на территории Казахстана, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом.

При этом, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (ст.39 Конституции РК).

Задержание гражданина является одной из наиболее применяемых органами полиции мер обеспечения производства по делам об

административных правонарушений.

Суд, органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, при производстве по делам об административных правонарушениях обязаны точно соблюдать требования Конституции РК, КоАП, иных нормативных правовых актов, указанных в статье 1 КоАП.

Административное задержание сопряжено с существенными ограничениями прав и свобод лица, закрепленных ст.21 Конституции РК. По характеру воздействия эта принудительная мера схожа с задержанием по непосредственно возникшему подозрению в совершении правонарушения, предусмотренного главой 17 УПК, а по степени тяжести претерпеваемых лишений и ограничений – с административным арестом (ст.50 КоАП) и содержанием под стражей (ст.147 УПК). В этой связи, особо хочется отметить, что в условиях построения правового государства и формирования гражданского общества вопросам повышения качества правового регулирования отношений, связанных с воздействием на конституционные права и свободы человека, всегда придавалось первостепенное значение.

Статья 787 КоАП административное задержание трактует как «кратковременное ограничение личной свободы физического лица, представителя юридического лица, должностного лица с целью пресечения правонарушения или обеспечения производства».

В науке административного права на территории СНГ существует различная трактовка понятия, сущности, целей и других композиционных элементов административного задержания. И это объясняется тем, что ряд авторов воспринимает меру административного задержания и такую меру, как доставление, в единстве [2], другие авторы эти меры признают разными.

В первом случае, отсутствие разграничения между ними объясняется тем, что фактическое административное задержание и доставление рассматриваются в единстве.

Во втором случае, доставление является мерой, предшествующей административному задержанию, при этом подразумевается содержание лица в опорном пункте полиции и других служебных помещениях.

Раскрывая суть понятия «фактическое задержание», имеется в виду разбирательство на месте совершения административного проступка, которое следует отличать от административно-процессуального задержания, т.е. доставления и содержания задержанного в определенном органе [3].

Изучение в СМАС дел об административных правонарушениях показало, что задержание в практической деятельности применяется в основном органами внутренних дел для составления протокола, пресечения правонарушения, а также в случае оказания сопротивления и неповиновения законным требованиям сотрудников органов внутренних дел.

В свою очередь, законодательство об административных правонарушениях имеет одной из основных задач охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Статья 14 КоАП устанавливает, что никто не может быть подвергнут административному задержанию, приводу, доставлению в органы внутренних дел (полицию) или другие государственные органы, личному досмотру и досмотру находящихся при физическом лице вещей или иным мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных КоАП.

Каждому задержанному, подвергнутому приводу, доставленному в органы внутренних дел (полицию) или другой государственный орган, немедленно сообщаются основания задержания, привода, доставления, а также юридическая квалификация административного правонарушения, совершение которого ему вменяется.

Статья 620 КоАП 2001г. давала иное определение: «Административное задержание, т.е. временное лишение физического лица личной свободы, в частности, свободы действия и передвижения с принудительным содержанием в специальном помещении в течение определенного времени с целью пресечения его противоправных действий».

Если в уголовном процессе смогли трансформировать мышление правоприменителя и задержанием признается фактическое ограничение

свободы в любой форме, то в административном до сих пор остается путаница.

Часть сотрудников, в силу добросовестного заблуждения или умышленного, полагают, что лицо не считается задержанным, пока его не поместили в спецпомещение. Другие уверены, что пока не составлен протокол, задержание не применялось.

Усеченное и узкое понимания проявляется, когда сотрудники полиции принудительно, с применением физической силы и специальных средств доставляют лицо в отделение полиции, удерживают в течение нескольких часов и в последующем освобождают. Фактически, лицо было ограничено в правах и свободе, т.е. в действительности лицо подвергнуто задержанию. При этом, факт задержания сотрудниками не фиксируется, протокол не составляется.

Отсутствие четкой законодательной позиции по разграничению доставления от задержания, влечет самовольную практику применения, нарушения конституционных прав и свобод личности.

Что же касается доставления в участок (в органы полиции) – требования к этой процедуре абсолютно аналогичны. Так, закон позволяет доставлять гражданина для составления протокола об административном правонарушении только лишь при невозможности его составления на месте (ст.786 КоАП). Это означает, что должностному лицу необходимо объяснить, какие конкретно обстоятельства помешали составлению протокола на месте. Это объяснение должно быть адекватным образом мотивировано – к примеру, отсутствием у сотрудника «бланка» протокола вряд ли можно аргументировать правомерность доставления.

Также, срок применения административного задержания не может быть произвольным, и, хотя закон позволяет лишать свободы без вынесения судебного решения в течение 48 часов, должностные лица обязаны каждый раз объяснять, почему длительность конкретного административного задержания была именно такой, а не иной.

Согласно нормативному Постановлению Верховного Суда РК от 9 апреля 2012 года «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» применение мер обеспечения должно быть правомерным, отвечать критериям разумности,

необходимости и достаточности. Каждая из перечисленных в ст. 785 КоАП мер обеспечения может применяться отдельно или одновременно с другими мерами, если это вызвано необходимостью [4].

Пункт 3 Постановления под «административным задержанием» определяет кратковременное ограничение личной свободы физического лица, представителя юридического лица, должностного лица, в частности, свободы действия и передвижения с принудительным содержанием в специальном помещении в течение определенного времени.

Названная мера обеспечения применяется в случаях, перечисленных в ст. 787 КоАП, только с целью пресечения правонарушения или обеспечения производства.

Применение указанной меры обеспечения с целью составления протокола об административном правонарушении, проверки документов, установления личности и т.д. **не допускается**. Однако, на практике данное требование должностными лицами соблюдается не в полной мере.

Согласно ст. 788 КоАП в протоколе об административном задержании указываются дата, время (с точностью до минуты), место его составления, должность, ФИО лица, составившего протокол, сведения о личности задержанного, время, место и основания задержания.

Частью 4 ст. 788 КоАП установлено, что задержанному лицу разъясняются его права и обязанности, о чем делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Однако, законодатель сформулировал норму общего порядка, которая вызывает достаточно много вопросов. Например, КоАП не определяет временного момента, когда права и обязанности разъясняются задержанному лицу. Полагаем, что это необходимо делать сразу после задержания в доступной для понимания гражданина форме.

«Правила Миранды» учтены в ст. 131 УПК, однако в КоАП подобное отсутствует, что напрямую сказывается на правах граждан.

Согласно ст. 131 УПК при задержании лица по подозрению в совершении уголовного правонарушения должностное лицо органа уголовного преследования **устно** объявляет лицу по подозрению в совершении какого уголовного правонарушения оно задержано,

разъясняет ему право на приглашение защитника, хранить молчание и то, что сказанное им может быть использовано против него в суде.

К примеру, гр. И., неоднократно привлеченную к административной ответственности по факту участия в несанкционированном митинге (ст.488 КоАП), утверждает, что сотрудники правоохранительных органов не разъясняли ей права и основания задержания.

Также 21 мая 2016 года в ряде регионов страны были попытки проведения несанкционированных митингов против предложенных государством изменений земельного законодательства. Попытки проведения митинга были пресечены. Как свидетельствуют задержанные, среди которых оказались и журналисты, сотрудники правоохранительных органов задержали их «по недоразумению», и права им никто не зачитывал. Президент правозащитной организации гр.А. заявила, что в этот день было задержано не менее 1200 человек, при задержании которых сотрудники не зачитывали им их права [5].

Актуальным проблемным вопросом соблюдения уполномоченными органами конституционных прав физических лиц при производстве по делам об административных правонарушениях остается обеспечение уполномоченным органом (должностным лицом) права на пользование помощью адвоката (защитника) с момента задержания физического лица или возбуждения административного дела после совершения правонарушения.

Защитник допускается к участию в деле с момента административного задержания лица, привлекаемого к административной ответственности, возбуждения дела об административном правонарушении, а также на любой стадии производства по делу об административном правонарушении (ч.3 ст.748 КоАП).

Однако, на практике в момент задержания или возбуждения дела об административном правонарушении о просьбе предоставить адвоката уполномоченным лицом делается отметка в протоколе об административном правонарушении без предоставления адвоката бесплатно.

Если при наличии этих обстоятельств защитник не приглашен самим лицом, привлекаемым к административной ответственности, то

судья, орган уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, обязаны обеспечить участие защитника на соответствующей стадии производства, о чем ими выносится постановление.

Постановление направляется для исполнения в коллегиям адвокатов области, города республиканского значения, столицы или ее структурные подразделения и подлежит исполнению в срок не более 24 часов с момента его получения.

Мера уголовного процессуального принуждения определена в п.29) с.7 УПК следующим образом – ограничение свободы задержанного лица, включая свободу передвижения, принудительное удержание в определенном месте, принудительное доставление в органы дознания и следствия (захват, закрытие в помещении, принуждение пройти куда-либо или остаться на месте и так далее), а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие личную свободу человека, с момента с точностью до минуты, когда указанные ограничения стали реальными, независимо от придания задержанному какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур.

Сравнительный анализ позволил выявить общие признаки и различия уголовного и административного задержания. Так задержание по административным делам, практически не отличается от задержания по уголовным делам. Лицо подвергается одинаковым ограничениям (см. таблицу 1).

**Таблица 1. Сравнительная таблица задержания
по КоАП и по УПК**

	Административное	Уголовное
Основание	Совершение административного правонарушения	Совершение уголовного правонарушения
Срок	3 / 24 / 48 часов	72 часа
Место содержания	Специальное помещение	Изолятор временного содержания
Форма	Ограничение свободы	

Соответственно, возникает вопрос, почему в уголовно-процессуальном законодательстве любое ограничение свободы, в том

числе доставление, признается задержанием со всеми правовыми последствиями, а в производстве по делам об административных правонарушениях – нет?

При этом, степень общественной опасности уголовных правонарушений существенно выше административных правонарушений, что должно влечь менее репрессивную политику по делам об административных правонарушениях, т.е. административные меры должны быть более мягкими чем уголовные.

Однако, ни законодательство, ни практика не придают значения административному задержанию. Так, если по уголовному делу нарушены малейшие процедуры, сроки, не разъяснены права - это влечет правовые последствия, вплоть до освобождения лица и наказания виновного. По административным делам характерные нарушения таких последствий не влекут.

Анализом установлено, что сотрудники могут доставить лицо в отделения полиции, продержать его несколько часов и отпустить. При этом, дело не возбуждается, протокол не составляется, учет не ведется. Данные факты особенно допускаются в регионах и неоднократно выявляются надзирающими прокурорами [6].

Если провести аналогию с уголовно-процессуальным законодательством, то данные действия расцениваются как незаконное применение мер процессуального принуждения, что влечет установленную законом ответственность сотрудников ОВД, вплоть до уголовной.

Данные правовые нормы УПК также подтверждают необходимость доктринального пересмотра применения мер обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях.

Сроки административного задержания начинаются до доставления правонарушителя в служебное помещение ОВД. **Но может случиться (особенно в сельской местности), что сроки административного задержания могут окончиться до помещения доставляемого лица в специальное помещение, истратив 3 часа и более на путь следования до ОВД. Таким образом, осуществление административного задержания не достигнет цели (или достигнет частично), указанной в статье 787 КоАП.**

Об этой проблеме еще в 2014 году отмечал Корнейчук С.В [7].

В качестве решения проблемы разграничения доставления от задержания видится в закреплении следующего определения **«административного задержания»** - это любое ограничение свободы лица, включая свободу передвижения, принудительное удержание в определенном месте, принудительное доставление (захват, закрытие в помещении, принуждение пройти куда-либо или остаться на месте и так далее), а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие личную свободу человека, с момента с точностью до минуты, когда указанные ограничения стали реальными, независимо от придания лицу какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что необходимо законодательно закрепить обязанность должностного лица устно с применением видеофиксации объявлять права задержанному.

Вместе с тем, даже незначительное по времени ограничение свободы является нарушением прав и свобод личности которые охраняются положениями Конституции.

Задержание не может применяться автоматически при наличии оснований полагать, что гражданин совершил правонарушение, а вред в случае незаконного задержания подлежит взысканию независимо от вины органов и должностных лиц.

Полагаем, что в случае прекращения дела об административном правонарушении, в котором было применено административное задержание, гражданин вправе инициировать право на реабилитацию и при причинении ему вреда получить соответствующую компенсацию за счет бюджета соответствующего уровня, при незаконном лишении (ограничении) свободы.

Необходимо отметить, что данная норма предусмотрена в статье 862 КоАП. В соответствии с указанной нормой вред, причиненный лицу в результате незаконного применения мер обеспечения производства по делу, возмещается из республиканского бюджета в полном объеме независимо от вины судьи, органа (должностного лица), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Однако как показывает проведенный анализ граждан, в отношении которых применялось административное задержание, не пользовались данной нормой. Например, гр.К. обратился в суд, посчитав, что в результате его незаконного задержания ему был причинен моральный вред. Суд, рассмотрев все обстоятельства дела, отказал в удовлетворении иска [8].

Полагаем, что приведение законодательства в соответствие позволит избежать судебных ошибок, связанных с отказами в компенсации морального вреда.

Помимо этого, лица, подвергнутые административному задержанию, содержатся в специально отведенных помещениях, отвечающих санитарным требованиям и исключающих возможность их самовольного оставления. Условия содержания лиц, подвергнутых административному задержанию, нормы питания и порядок медицинского обслуживания определяются органами исполнительной власти. Несовершеннолетние, в отношении которых применено административное задержание, содержатся отдельно от взрослых лиц (ст.787 КоАП).

Более того, имеются проблемы задержания и размещения в специальные помещения большого количества лиц. Данный вопрос приобретает особую актуальность в период пандемии, вызванной COVID-19. В соответствии с санитарно-эпидемиологическими нормами, содержать большое количество лиц одновременно в одном помещении, сверх установленных требований запрещено. В этой связи, возникают ситуации, когда задержанных лиц необходимо этапировать в другие регионы.

Однако, изучение КоАП показало отсутствие норм, позволяющих перевозить административно задержанных в другие регионы.

Более того, необходимо соблюдать требования ст.812 и 829-1 КоАП, в соответствии с которыми, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. В этой связи, для рассмотрения дела, необходимо повторно этапировать задержанных к должностному лицу или в суд по месту совершения правонарушения. В качестве альтернативы – можно рассмотреть дело с применением видеоконференцсвязи, когда лицо находится в одном регионе, а суд или должностное лицо рассматривает дело по месту

совершения правонарушения.

Таким образом, КоАП необходимо дополнить нормами, позволяющими задержанных лиц перевозить в специальные помещения, расположенные в иных регионах с соблюдением требований ст.812 и 829-1 КоАП.

Административное задержание представляет собой лишение свободы, хотя и носит кратковременный характер.

Законность применения задержания должна оцениваться не только с точки зрения соблюдения формальных правил, но и с учетом целей применения этой меры. Любые меры, если они фактически влекут лишение свободы, должны отвечать критериям правомерности.

Во-первых, любое административное задержание должно отвечать требованию законности, в частности, быть обусловлено как минимум одной из следующих целей:

- обеспечение явки задержанного к должностному лицу уполномоченного органа;
- предотвращение совершения правонарушения;
- исключение возможности скрыться после совершения правонарушения.

Во-вторых, лишение свободы должно быть необходимым, а именно применяться исключительно с целью защиты прав и свобод граждан, быть способным обеспечить социально необходимый результат. Уполномоченный орган не может ограничиться одним лишь упоминанием легитимной цели задержания в протоколе об административном задержании.

В-третьих, задержание должно быть соразмерным (пропорциональным) преследуемым законным целям – задача административных судов проверять, было ли задержание единственной разумной мерой в конкретных обстоятельствах и не имелось ли альтернативных средств, позволяющих достичь того же результата, но с меньшей степенью вмешательства в права гражданина.

Согласно ст. 788 КоАП при административном задержании составляется протокол. В протоколе указываются дата, время (с точностью до минуты) и место его составления; должность, фамилия и инициалы

лица, составившего протокол; сведения о личности задержанного; время, место и основания задержания. Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным. В случае отказа задержанного от подписания протокола в нем делается запись об этом. Копия протокола о задержании вручается лицу, задержанному за совершение административного правонарушения.

Однако, в ходе анализа и изучения административных дел, а именно протоколов об административном задержании установлены факты нарушения оформления протоколов об административном задержании должностными лицами (не указывают время задержания, допускают помарки и исправления, не заполняют графы, отсутствуют подпись правонарушителя, при направлении в суд не прилагают протокола об административном задержании, время освобождения и т.д.).

К примеру, 27 марта 2020г. около 20.45 ч. в период ЧП гр.К. полевой части дороги незаконно пересек пост №1, тем самым совершил административное правонарушение по ст.476 п.1 КоАП. Постановлением специализированного межрайонного административного суда г.Нур-Султан №3-8541/2020 гр.К. признан виновным в совершении административного правонарушения и подвергнут административному взысканию в виде ареста сроком на 15 суток. Вместе с тем, суд, срок административного ареста исчисляет с момента задержания. Однако постановления об административном задержания лица в административном деле не имелось.

Аналогичные нарушения допущены сотрудником полиции ДП г.Нур-Султан, который при составлении протокола административного задержания гр.М. время составления не указал, что является нарушением [8].

Полагаем необходимым обязать должностных лиц при составлении протокола об административном правонарушении указывать время, место составления, основания задержания и (или) привлечения к ответственности, имена, подписи составивших протокол. При неполном заполнении данных сведений признавать протокол об административном правонарушении незаконным.

Также необходимо в протоколе подробно фиксировать все

имевшиеся нарушения при административном задержании (должностные лица не представились, не объяснили причину задержания, продержали в служебной автомашине несоразмерно длительное время, не разрешали делать звонок адвокату/близким, не разъяснили права, оказали давление, превысили срок задержания, отобрали телефон, имели место побои/шантаж/превышение должностных полномочий, отказали в предоставлении медицинской помощи и т.д.).

Полагаем ввести обязательную видеофиксацию административного задержания (для определения точной даты и времени задержания, нарушения процедуры при проведении задержания, превышение полномочий сотрудниками и т.д.).

Также, при проведении анализа административных дел установлено, что время административного задержания определяемого судом при назначении взыскания и должностными лицами заполняющими протокол административного задержания различны, нет единой практики применения административного законодательства судьями.

В целях выработки дополнительных мер по соблюдению конституционных прав граждан, предлагаем следующее:

1. Административному задержанию дать следующее определение - это любое ограничение свободы лица, включая свободу передвижения, принудительное удержание в определенном месте, принудительное доставление (захват, закрытие в помещении, принуждение пройти куда-либо или остаться на месте и так далее), а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие личную свободу человека, с момента с точностью до минуты, когда указанные ограничения стали реальными, независимо от придания лицу какого-либо процессуального статуса или выполнения иных формальных процедур.

2. Пересмотреть основания, по которым допустимо применение такой меры как задержание. Иными словами, административное задержание должно применяться исключительно в случаях угрозы общественной опасности при:

- посягательстве на жизнь и здоровье человека;
- неисполнении законных требований должностных лиц;
- продолжающихся противоправных действиях против имущества,

чести и достоинства и др.

Административное задержание должно применяться исключительно с целью прекращения, пресечения административного правонарушения, когда исчерпаны другие меры обеспечения в отношении правонарушителя.

Кроме того, необходимо привести в единообразие протокол об административном задержании, а также введение обязательной видеофиксации момента задержания, полноту заполнения постановления об административном задержании должностным лицом.

Список литературы:

1. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.
2. Гижевский, В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте (понятие, система, сферы и особенности реализации): Учебное пособие. – Киев, 1986. – 76 с.
3. Таранов, А.А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. – Алматы, ТОО «Баспа», 2000. - 256 с.
4. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 года №1 «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz/>.
5. <http://kkasiyet.files/org>.
6. Материалы прокуратуры Северо-Казахстанской области №2-14-21-03850 от 12.05.2021г. Материалы прокуратуры Акмолинской области №2-02-21-06316 от 11.05.2021г.; Материалы прокуратуры Восточно-Казахстанской области №2-15-21-06043 от 12.05.2021г.
7. Корнейчук, С.В. Особенности задержания правонарушителя по новому административному кодифицированному законодательству Республики Казахстан // Вестник юридического института Республики Казахстан № 3 (35) 2014 г. - с.36-38.
8. Сервис Верховного Суда Республики Казахстан «Судебный кабинет» // <http://office.sud.kz/index.xhtmll>.

Сборник материалов Круглого стола
ПУТИ МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОГО
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:
КАЗАХСТАНСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

30 мая 2025 года

Издается в авторской редакции

Сверстано в типографии в РГП на ПВХ
«Институт законодательства и правовой
информации Республики Казахстан»

Компьютерная верстка: Калиева Г.К.

г. Астана, пр. Жеңіс, д. 15А.

8 (7172) 266-122.

<http://www.zqai.kz/ru>.

Подписано в печать 25.06.2025 г.

Формат А4

Бумага офсетная 80 г

Печать цифровая

Усл. 3,18 печ. л.

Заказ №7