

# ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ И КОДИФИКАЦИИ

## АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Р. А. ПОДОПРИГОРА,  
профессор Каспийского общественного университета  
(Алматы), д. ю. н.

Статья посвящена вопросам систематизации и кодификации административного законодательства. Показываются сложности систематизации и кодификации по причине трудностей в определении предмета и системы современного административного права. Отдельное внимание уделяется Кодексу об административных правонарушениях и Административному процессуальному кодексу как, соответственно, удачной и неудачной попытке кодификации.

*Ключевые слова:* государство, законодательство, административное право, государственное управление, систематизация и кодификация административного законодательства, кодекс об административных правонарушениях, административный процессуальный кодекс, административный процесс, право, административное право.

**А**дминистративное право имеет давние проблемы с систематизацией и кодификацией. Во многом это объясняется тем, что до сих пор не выработаны однозначные подходы к предмету самой отрасли и ее системе. Есть общее традиционное понимание и признание, что административное право так или иначе связано с вопросами государственного управления, реализацией исполнительной власти. Но поскольку и государственное управление и исполнительная власть также очень объемные и многогранные понятия, можно представить трудности, с которыми сталкивается административно-правовая наука. Как писал К. С. Бельский, уже полтора столетия раздаются жалобы отечественных и зарубежных административистов на то, что общественные отношения, регулируемые административным правом настолько безбрежны и мозаичны, что не поддаются учету и классификации, на основе которой можно было бы откорректировать и более точно определить предмет отрасли<sup>1</sup>.

Действительно, разнообразие задач и функций, которые выполняют современные исполнительные органы власти, всепроникаемость государственного управления не позволяют достаточно четко определить сферу административного права, круг субъектов и объектов управления. К примеру, исполнительные органы выполняют функции присущие и другим государственным органам: они занимаются нормотворчеством, осуществляют правосу-

дие и надзор. В то же время, элементы государственного управления присутствуют в деятельности законодательных и судебных органов власти. Новая сущность административного права, пишет Ю. Н. Стариков, состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти<sup>2</sup>.

Серьезные споры и дискуссии вызывает сегодня и вопрос о системе административного права.

Многими авторами признается не соответствующим современным реалиям традиционное деление на Общую и Особенную части и включение в последнюю институтов отраслевого управления<sup>3</sup>. Как отмечает тот же К. С. Бельский, деление на Общую и Особенную часть положил начало учебник административного права 1940 г., причем данная конструкция была заимствована из курсов гражданского и уголовного права. В административном праве такое деление не имело достаточных оснований, поскольку общественные отношения, регулируемые административным правом, резко противоположны по своей природе и отличаются большим разнообразием, непостоянством, разномерностью в отличие от норм уголовного и гражданского права<sup>4</sup>. Присутствует и такое мнение, что вообще следует отказаться от выделения Особенной части<sup>5</sup>.

В Казахстане до сих пор сохраняются советские подходы в определении системы административного права. Если с Общей частью ситуация выглядит более менее стабильной (хоть и консервативной), то вопросы современного отраслевого управления в Особенной части настолько динамичны и плохо структурированы, что в некоторых университетах страны просто отказываются преподавать Особенную часть. Большинство казахстанских исследований в административном праве также посвящены вопросам Общей части.

<sup>2</sup>Стариков Ю. Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 42.

<sup>3</sup>См. об этом подробнее: Подопрigора Р. А. О состоянии и проблемах административного права в Республике Казахстан // Научные труды «Еділет». 2001. № 1. С. 113-116.

<sup>4</sup>Бельский К. С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. М. 1998. № 10. С. 22-23.

<sup>5</sup>Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. М. 1998. № 1. С. 7.

© Р. А. Подопрigора, 2013

<sup>1</sup>Бельский К. С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. М. № 3. С. 21.

Теоретические проблемы сказываются и на административном законодательстве. Конечно, будет неправильным утверждать об отсутствии работ по систематизации. К примеру, отдельные законы, к которым уже привыкли казахстанцы, не что иное, как плод усилий по систематизации административного законодательства. Такими законами являются законы о лицензировании, о государственной службе, о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц, о государственной регистрации юридических лиц, о государственном контроле и надзоре и т.д.

Очередные задачи систематизации связаны с подготовкой актов (об органах исполнительной власти) или дальнейшим совершенствованием актов (об административных процедурах, государственных услугах). Последние акты являются скорее рамочными и остро нуждаются в переработке с целью охвата всех возможных вопросов в пределах предмета регулирования.

Сложнее обстоит дело с одной из форм систематизации – кодификацией. В отличие от других фундаментальных отраслей права – уголовного, гражданского, правовых процессов, присутствие одного центрального кодекса, выполняющего функцию системообразующего акта для всех остальных актов законодательства, вряд ли возможно. Можно опять вспомнить проблемы предмета. Разнообразие административно-правовых отношений не позволяет даже в дальней перспективе говорить о создании акта, играющего такую же роль как Гражданский или Уголовный кодексы в соответствующих отраслях законодательства.

Однако, сказанное выше, не исключает в принципе существования кодифицированных актов в административном законодательстве. Самым ярким примером является действующий Кодекс об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. (в дальнейшем «КоАП»). КоАП имеет непростую историю и до сих пор неоднозначные оценки. Первый казахстанский Кодекс об административных правонарушениях был принят в 1984 г., то есть спустя почти двадцать лет после принятия гражданского и уголовного кодексов. Данное обстоятельство подтверждает тот факт, что собрать в одном акте правонарушения самого разного характера было предельно трудной задачей для советского законодателя. И принятие КоАП следует признать безусловным успехом советской юриспруденции – в части кодификационной работы – при всех критических замечаниях в адрес КоАП по содержанию.

Поэтому несколько странными выглядят мнения, что такой Кодекс не нужен, что подобные акты отсутствуют в зарубежных странах и т. д. Действительно следует признать, что КоАП со временем превратился в очень репрессивный акт с санкциями, которые иногда значительно серьезней, чем в уголовном праве, при этом процессуальные гарантии граждан и юридических лиц выглядят значительно слабее. Формирование новых статей об административной ответственности стало чуть ли не первой реакцией на любую общественную проблему. КоАП отличается внутренней и внешней противоречивостью. Но эти и многие другие проблемы не должны вести к постановке вопроса об отказе от КоАП как такового.

Что касается зарубежного опыта, то он также неоднозначен. Известный немецкий административист О. Лухтерхандт пишет о трех подходах правового регулирования вопросов, связанных с административными правонарушениями, сложившимися в европейских странах:

- отсутствие деления на преступления и административные правонарушения, признание последних незначительными уголовными правонарушениями (Италия, Франция);

- выведение административных правонарушений из уголовных кодексов и сведение их в т.н. административно-уголовных кодексах (Австрия, Швейцария). Административные правонарушения при таком варианте несут в себе признаки как преступления, так и административного проступка;
- четкое отделение административных правонарушений от преступлений с единственной санкцией в виде штрафа за такое правонарушение (ФРГ)<sup>6</sup>.

Таким образом, и в зарубежных (европейских) странах наблюдаются разные подходы к институту административных правонарушений, в том числе предполагающие систематизацию и кодификацию соответствующего законодательства. Другое дело, как пишет Головки Л.В. даже в тех странах, которые автономизировали административно-уголовное законодательство или «право мелких санкций», выведя его за пределы уголовного права в собственном смысле слова, данная автономизация не могла зайти слишком далеко. Некогда единое уголовное право (1 этап) сначала разделилось на две части с выделением мелких правонарушений (2 этап), чтобы затем вновь воссоединиться с уголовно-правовой материей на уровне некоего «уголовного права в широком смысле» (3 этап). Советско-постсоветское право также выделило из сферы уголовного права административные правонарушения, начав их развивать в качестве автономной и не уголовно-правовой категории. Советская-постсоветская правовая доктрина пока еще так и не вышла на 3-й этап развития и не соединила на концептуальном уровне принципы административно-деликтного права и процесса с принципами классического уголовного права и процесса<sup>7</sup>.

Объективности ради следует отметить, что пока серьезной угрозы существованию КоАП не наблюдается. Об этом свидетельствует ведущаяся в настоящее время работа по подготовке новой редакции КоАП. Хочется надеяться, что в ходе этой работы будут учтены все недостатки действующего КоАП, приняты принципиальные, а не косметические изменения. Уже подготовленный проект показывает, что из КоАП исключаются отдельные санкции, тяготеющие к уголовным наказаниям: административный арест, запрещение деятельности юридического лица. Происходит переклассификация правонарушений с выделением уголовных деликтов, в состав которых будут входить и многие правонарушения ранее квалифицируемые как административные.

Несколько лет назад административное законодательство могло пополниться еще одним кодифицированным актом – Административным процессуальным кодексом (АПК)<sup>8</sup>. Однако проекту не удалось стать законом во многом по причине непродуманности принципиальных вопросов о предмете регулирования и содержании такого акта. Объяснение также лежит в теоретических проблемах понимания административного процесса. До сих пор среди административистов нет единого мнения по по-

<sup>6</sup>Лухтерхандт О. Принудительное исполнение постановления о наложении штрафа // Сборник материалов международной конференции «Административное законодательство и процесс: современное состояние и задачи дальнейшей демократизации». Ташкент: Германское общество по международному сотрудничеству. 2011. С. 69.

<sup>7</sup>Головки Л. В. Производство по делам об административных правонарушениях и административная юстиция: различия в процессуальной природе. Алматы. Центр исследования правовой политики. 2010. С. 9.

<sup>8</sup>Проект Административного процессуального кодекса был внесен Правительством Республики Казахстан в Мажилис Парламента Республики Казахстан 30 сентября 2009 г. и отозван Постановлением Правительства от 6 августа 2010 г. // Справочная правовая система «Параграф».

воду этого института. Существуют трактовки административного процесса в широком смысле, охватывающего любую позитивно-процедурную и юрисдикционную деятельность государственных органов и в узком смысле, как исключительно юрисдикционную деятельность. В еще одном случае под административным процессом понимают исключительно административную юстицию, как систему рассмотрения публично-правовых споров<sup>9</sup>.

Казахстанский законодатель подошел к АПК очень схематично. Кодекс объединил в себе производства разные по своему предназначению, принципам, участникам: а) производство по делам об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих. Данное производство до настоящего времени регулируется Гражданским процессуальным кодексом и б) производство по делам об административных правонарушениях, которое регулируется КоАП и отчасти тем же Гражданским процессуальным кодексом.

Подготовленный проект трудно назвать кодификацией, скорее это компиляция, причем не самая удачная. Процесс (производство) по делам об административных правонарушениях и по оспариванию решений и действий государственной администрации – это совершенно различные, по своей природе, процессы.

Если первый тяготеет к уголовному процессу, в нем решается вопрос не о праве, а о применении мер принуждения, то второй – к гражданскому, где идет спор о праве.

Поэтому эти производства нельзя было объединять в один акт. Подобное соседство в первую очередь негативно сказалось бы на административной юстиции, чья правозащитная направленность не может сочетаться с изначально наказательными подходами, присущими производству по правонарушениям в публичной сфере.

Сам проект подтверждал «неудачность соседства». К примеру, в нем определялись принципы, но специально уточнялось, что одни из них – для производства по делам об административных правонарушениях (презумпция невиновности, гуманизма, неприкосновенности личности), другие для производств о публично-правовых спорах (состязательность, соразмерность).

На непродуманность решения по поводу АПК было обращено внимание в Концепции правовой политики на период с 2010-2020 гг. утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. В пункте 2.2 данного документа говорится, что важным направлением является развитие административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства.

Ради объективности можно отметить, что среди ученых встречается точка зрения о том, что присутствие в одном акте процедур рассмотрения публично-правовых споров и дел об административных правонарушениях вполне нормально. При принятии нового Административно- процессуального кодекса, пишет С. И. Ибрагимов, необходимо четко разграничивать формальное и материальное понимание административного судопроизводства, определить понятие административного дела и два основных вида дел: административно-спорных и административно-

<sup>9</sup>См. об этом подробнее. Административное право: учебный курс / под ред. Подопригоры Р. А. Алматы: Налоговый эксперт. 2010. С. 310-319.

наказательных. Это позволит выделить такие виды производств как производство по спорам о праве субъективном (по искам о восстановлении нарушенного права) и производство о праве объективном (по искам о законности нормативных правовых актов), а также особое производство по делам об административных правонарушениях (по административно-наказательным искам)<sup>10</sup>.

В этой связи считаем важным заметить, что признание т.н. административно-наказательных исков и включение их в соответствующие нормативные правовые акты потребует кардинального пересмотра КоАП (если не отказа от него вообще) и Уголовных кодексов в целях реклассификации правонарушений, разделения правонарушений, которые по своей природе мало чем отличаются от преступлений и т.н. управленческих правонарушений. Таким образом, можно сделать выводы, что административное законодательство трудно поддается кодификации. В этом плане следует полностью согласиться с указанной выше Концепцией правовой политики, где говорится, что кодификацию как высшую форму систематизации права следует использовать взвешенно и достаточно ограниченно, и главным образом, к сложившимся отраслям права, в тех сферах однородных общественных отношений, где без кодификации невозможно добиться эффективного правового регулирования.

Для административного законодательства на современном этапе его развития более подходят другие формы систематизации, как например, консолидация. Эффективность правового регулирования зависит не столько от количества кодексов, сколько от качественных актов, адекватно и полно регулирующих соответствующие общественные отношения.

#### **Р. А. Подопригора: Әкімшілік заңнамаларды жүйелеу және кодификациялау проблемалары.**

Мақала әкімшілік заңнаманы жүйелендіру және кодификациялау мәселелеріне арналған. Заманауи әкімшілік құқықтың пәні мен жүйесін анықтаудың қиындығына байланысты жүйелендіру және кодификациялау күрделілігі көрсетіледі. Сәйкесінше сәтті және сәтсіз кодификациялау ретінде Әкімшілік құқық бұзушылық туралы Кодекске және Әкімшілік іс жүргізу кодекске жеке назар аударылады.

*Түйінді сөздер: мемлекет, заңнама, әкімшілік құқық, мемлекеттік басқарма, әкімшілік заңнаманы жүйелендіру және кодификациялау, әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексі, әкімшілік іс жүргізу кодексі, әкімшілік іс жүргізу, құқық, әкімшілік құқық.*

#### **R. Podprigora: Problems of systematization and codification of administrative legislation.**

The article is about issues of systematization and codification of administrative legislation. Author explains the difficulties of systematization and codification due to definition problems of the subject and system of modern administrative law. The special attention is paid to the Code of Administrative Offences and Administrative Procedure Code as, accordingly, successful and unsuccessful attempts of codification.

*Keywords: government, law, administrative law, public administration, classification and codification of administrative law, the Code of Administrative Offences, the Administrative Procedure Code, the administrative process.*

<sup>10</sup>См.: Ибрагимов С. И. Административная юстиция в Центрально-Азиатских государствах: проблемы становления и развития: автореф. дис...д.ю.н. М. 2013. С.14.