РЕДКОУС ВЛАДИМИР МИХАЙЛОВИЧ,

ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса

Института государства и права РАН,
доктор юридических наук, профессор

REDKOUS VLADIMIR MIKHAILOVICH,

leading researcher of the Sector of administrative law
and administrative process of the Institute of the State and Law,
Russian Academy of Science, D.Sc. in law, professor

ORCID: 0000-0002-2585-6388

Web of Science (ResearchID): A-7093-2017

SCOPUS (ID): 57192961948

SPIN-код: 7335-0551

e-mail: rwmMos@rambler.ru

К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

TO THE QUESTION ABOUT CODIFICATION OF LEGISLATIONS IN STATES PARTIES OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Аннотация. Совершенствование системы российского государственного управления невозможно без эффективно действующей системы административно-правового и административно-процессуального законодательства, развитию которого в последнее время придается первоочередное значение. Это следует и из анализа содержания Послания Президента РФ В.В. Путина к Федеральному Собранию РФ о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (21 апреля 2021 г.). В статье проанализирован опыт государств Евразийского экономического союза по кодификации нормативных правовых актов в наиболее важных областях государственной деятельности, сделан вывод о важности кодификации законодательства в плане обеспечения эффективного развития современного государственного управления.

Annotation. The improvement of the system of Russian public administration is impossible without an efficiently operating system of administrative-legal and administrative-procedural legislation, the development of which has recently been given priority. This also follows from the analysis of the content of the Address of the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation on the situation in the country, on the main directions of domestic and foreign policy of the state on April 21, 2021. The article analyzes the experience of the states of the Eurasian Economic Union in codifying regulatory legal acts in the most important areas of state activity, the conclusion is made about the importance of codification of legislation in terms of ensuring the effective development of modern public administration.

Ключевые слова и словосочетания: государственное управление, государственное регулирование, система права, структура права, законодательство, административное право, административно-процессуальное право, административная ответственность, кодификация, законодательная техника, проступок, правонарушение, преступление, нормативный правовой акт, эффективность правовых актов, кодификация, Евразийский экономический союз.

Key words and word combinations: public administration, government regulation, system of law, structure of law, legislation, administrative law, administrative procedural law, administrative

responsibility, codification, legislative technique, misconduct, offense, the crime, regulatory legal act, efficiency of legal acts, codification, Eurasian Economic Union.

Реформирование системы государственного управления осуществляется постоянно с тех пор, как начался этот управленческий процесс, и подобное течение событий никогда не прекратится, отмечает Б.В. Россинский [1, с. 58]. Очередной этап реформирования связан с конституционным развитием нашей страны, вызванным реализацией положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [2] и внесением соответствующих изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации 1993 г.

21 апреля 2021 г. в соответствии с п. «е» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ В.В. Путин обратился с Посланием к Федеральному Собранию РФ [3] о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Многоаспектный характер содержания Послания, данные в Послании оценки различным произошедшим событиям, предлагаемые меры по предстоящему развитию нашей страны обусловлены необходимостью преодоления негативных процессов, вызванных действием самых различных факторов, включая и воздействие пандемии коронавирусной инфекции, и экономические санкции, и иные обстоятельства, препятствующие устойчивому развитию нашей страны. Анализ содержания Послания позволяет выделить как направления совершенствования российского законодательства, связанные с необходимостью первоочередного правового обеспечения реформируемых областей государственного управления, в том числе и государственного воздействия на экономическую деятельность, так и те требования, которые предъявляются к современным нормативным правовым актам, а именно: эффективность, способность быстро, полно и комплексно регулировать возникающие общественные отношения; внутренняя непротиворечивость; внутриотраслевая и межотраслевая согласованность, соответствие нормам международного права; отсутствие коррупционной составляющей. В частности, в Послании говорится о необходимости ускорения принятия «закона, который установит финансовую ответственность собственников предприятий за ликвидацию накопленного вреда»; «донастройки налогового законодательства»; совершенствования финансового, бюджетного законодательства.

С учетом важности поставленных задач хотелось бы обратить внимание на опыт кодификации законодательств в государствах – участниках Евразийского экономического союза, членом которого в настоящее время являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация. Евразийский экономический союз – международная организация региональной экономической интеграции, в рамках которой должны обеспечиваться свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в различных отраслях экономики. Юридической базой функционирования Союза является Договор о создании Евразийского экономического союза 2014 г., к которому имеются 33 приложения [4]. Кодификация российского административного права, отмечает М.В. Костенников, как одна из важнейших сторон правотворческой деятельности государства, относится к числу актуальных и сложных задач, стоящих перед современной юридической наукой [5, с. 66], поэтому использование положительного зарубежного опыта, и прежде всего, опыта государств – членов Евразийского экономического союза, может оказать реальную помощь в совершенствовании российской правовой системы. Также М.В. Костенников в одноименной докторской диссертации рассмотрел теоретические проблемы кодификации административного права России [6]. Является востребованной и актуальность данной темы для учебного процесса, о чем свидетельствует наличие соответствующих разделов в учебниках и учебных пособиях [7, с. 28-48; и др.].

В настоящее время в Российской Федерации (далее – РФ) приняты следующие кодексы: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ; Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ; Налоговый кодекс РФ часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ и часть вторая от 05.08.2000

№ 117-ФЗ; Гражданский кодекс РФ часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ, часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ, часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ и часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ; Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ТК РФ); Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ; Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ; Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ; Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ; Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ; Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 № 138-ФЗ; Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ; Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ; Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 07.03.2001 № 24-ФЗ; Кодекс торгового мореплавания РФ от 30.04.1999 № 81-ФЗ; Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ; Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ; Уголовно-исполнительный кодекс РФ от 08.01.1997 № 1-ФЗ; Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ; Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ; Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (прил. № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017).

В Республике Армения (далее – РА) приняты следующие кодексы: Кодекс об административных правонарушениях РА от 06.12.1985; Кодекс административного судопроизводства РА от 28.12.2013 № ЗР-139; Избирательный кодекс РА от 28.05.2016 № ЗР-54; Гражданский кодекс РА от 17.06.1998; Гражданский процессуальный кодекс РА от 27.02.2018 № ЗР-110; Налоговый кодекс РА от 01.11.2016 № ЗР-165; Кодекс РА о недрах от 17.12.2011 № ЗР-280; Лесной кодекс РА от 26.11.2005 № ЗР-211; Трудовой кодекс РА от 14.12.2004 № ЗР-124; Семейный кодекс РА от 08.12.2004 № ЗР-123; Водный кодекс РА от 29.06.2002 № ЗР-373; Земельный кодекс РА от 04.06.2001 № ЗР-185; Уголовный кодекс РА от 29.04.2003 № ЗР-528; Уголовно-процессуальный кодекс РА от 01.09.1998 № ЗР-248; Уголовно-исполнительный кодекс РА от 18.01.2005 № ЗР-60.

В Республике Беларусь (далее – РБ) приняты следующие кодексы: Кодекс РБ об административных правонарушениях от 06.01.2021 № 91-З; Процессуально-исполнительный Кодекс РБ об административных правонарушениях от 06.01.2021 № 92-З; Кодекс РБ от 29.06.2006 № 139-З «О судостроительстве и статусе судей»; Инвестиционный кодекс РБ от 22.06.2001 № 37-З; Банковский кодекс Республики Беларусь от 25.10.2000 № 441-З; Избирательный кодекс РБ от 11.02.2000 № 370-З; Хозяйственный процессуальный кодекс РБ от 15.12.1998 № 219-З; Кодекс РБ об образовании от 13.01.2011 № 243-З; Лесной кодекс РБ от 24.12.2015 № 332-З; Водный кодекс РБ от 30.04.2014 № 149-З; Жилищный кодекс РБ от 28.08.2012 № 428-З; Налоговый кодекс РБ от 29.12.2009 № 71-З; Кодекс РБ о земле от 23.07.2008 № 425-З; Бюджетный кодекс РБ от 16.07.2008 № 412-З; Кодекс РБ от 14.07.2008 № 406-З «О недрах»; Воздушный кодекс РБ от 16.05.2006 № 117-З; Налоговый кодекс РБ от 19.12.2002 № 166-З; Кодекс внутреннего водного транспорта РБ от 24.06.2002 № 118-З; Уголовный кодекс РБ от 09.07.1999 № 275-З; Уголовно-исполнительный кодекс РБ от 11.01.2000 № 365-З; Кодекс торгового мореплавания РБ от 15.11.1999 № 321-З; Трудовой кодекс РБ от 26.07.1999 № 296-З; Уголовно-процессуальный кодекс РБ от 16.07.1999 № 295-З; Кодекс РБ о браке и семье от 09.07.1999 № 278-З; Гражданский кодекс РБ от 07.12.1998 № 218-З; Гражданский процессуальный кодекс РБ от 11.01.1999 № 238-З.

В Республике Казахстан (далее – РК) приняты следующие кодексы: Кодекс РК об административных правонарушениях от 05.07.2014 № 235-V ЗРК; Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29.06.2020 № 350-VI ЗРК; Экологический кодекс РК от 02.01.2021 № 400-VI ЗРК; Предпринимательский кодекс РК от 29.10.2015 № 375-V ЗРК; Кодекс РК от 07.07.2020 № 360-VI ЗРК «О здоровье народа и системе здравоохранения»; Кодекс РК от 27.12.2017 № 125-VI ЗРК «О недрах и недропользовании»; Кодекс РК от 26.12.2017 № 123-VI ЗРК «О таможенном регулировании в Республике Казахстан»; Кодекс РК от 25.12.2017 № 120-VI ЗРК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс); Трудовой кодекс РК от 23.11.2015 № 414-V ЗРК; Гражданский кодекс РК (Особенная часть) от 01.07.1999 № 409-I; Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 31.10.2015 № 377-V ЗРК; Уголовно-процессуальный кодекс РК от 04.07.2014 № 231-V ЗРК; Уголовный кодекс РК от 03.07.2014 № 226-V ЗРК; Уголовно-исполнительный кодекс РК от 05.07.2014 № 234-V ЗРК; Кодекс РК

от 26.12. 2011 № 518-IV ЗРК «О браке (супружестве) и семье»; Водный кодекс РК от 09.07.2003 № 481-II; Бюджетный кодекс РК от 04.12.2008 № 95-IV; Лесной кодекс РК от 08.07.2003 № 477-II; Земельный кодекс РК от 20.06.2003 № 442-II.

В Кыргызской Республике (далее – КР) приняты следующие кодексы: Налоговый кодекс КР от 17.10.2008 № 230; Кодекс КР о неналоговых доходах от 10.08.2018 № 90; Кодекс КР о нарушениях от 13.04.2017 № 58; Кодекс КР о проступках от 01.02.2017 № 18; Административно-процессуальный кодекс КР от 25.01.2017 № 13; Кодекс КР о детях от 10.07.2012 № 100; Уголовный кодекс КР от 02.02.2017 № 19; Уголовно-процессуальный кодекс КР от 02.02.2017 № 20; Уголовно-исполнительный кодекс КР от 31.01.2017 № 17; Гражданский кодекс КР часть первая от 08.05.1996 № 15 и часть вторая от 05.01.1998 № 1; Гражданский процессуальный кодекс КР от 25.01.2017 № 14; Бюджетный кодекс КР от 16.05.2016 № 59; Кодекс чести судьи КР от 19.02.2016; Воздушный кодекс КР от 06.08.2015 № 218; Жилищный кодекс КР от 09.07.2013 № 117; Водный кодекс КР от 12.01.2005 № 8; Трудовой кодекс КР от 04.08.2004 № 106; Семейный кодекс КР от 30.08.2003 № 201; Лесной кодекс КР от 08.07.1999 № 66; Земельный кодекс КР от 02.06. 1999 № 45.

Какие выводы позволяет сделать анализ вышеперечисленных кодифицированных актов государств – членов Евразийского экономического союза?

Проведенный анализ показывает, что в государствах ЕАЭС наблюдается относительное единство по вопросам кодификации нормативных правовых актов в традиционных областях государственного управления, однако есть и различия в подходах, требующие изучения и учета в российских условиях.

Так, например, в Кыргызской Республике принят самостоятельный Кодекс КР о неналоговых доходах от 10.08.2018 № 90, который регулирует отношения: 1) по установлению, введению в действие и взиманию неналоговых доходов; 2) возникающие в процессе осуществления контроля за начислением и уплатой неналоговых доходов; 3) по обжалованию решений уполномоченных органов, действий и/или бездействия их сотрудников. Неналоговые доходы – это установленные настоящим Кодексом сборы, отчисления, платежи, уплачиваемые в доход государственного бюджета, включая стоимость государственных и муниципальных услуг, и не являющиеся налогами, таможенными платежами, взносами по государственному социальному страхованию и официальными трансфертами. В Российской Федерации эти вопросы регламентируются ст. 41 и иными статьями Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

В Кыргызской Республике реализуется концепция юридической ответственности, связанная с отказом от использования традиционного для государств постсоветского пространства понятия «административная ответственность». Со вступлением в силу Кодекса КР о нарушениях от 13.04.2017 № 58 прекратил действие Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности от 04.08.1998 № 114.

Кодекс КР о нарушениях от 13.04.2017 № 58 вместо категории «административное правонарушение» оперирует термином «нарушение». В ст. 14 рассматриваемого Кодекса КР «нарушением признается совершенное физическим или юридическим лицом противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) против порядка публичного управления, за которое настоящим Кодексом предусмотрена ответственность. Ответственность за нарушения, предусмотренные настоящим Кодексом, наступает, если эти деяния не влекут ответственность согласно Уголовному кодексу Кыргызской Республики и Кодексу Кыргызской Республики о проступках. Субъектами нарушения являются физические и юридические лица».

Кодекс КР о проступках от 01.02.2017 № 18 в ст. 15 закрепляет понятие проступка: «1. Проступком признается совершенное субъектом проступка виновное, противоправное деяние (действие или бездействие), причиняющее вред или создающее угрозу причинения вреда личности, обществу или государству, наказание за которое предусмотрено настоящим Кодексом. 2. Противоправными в соответствии с настоящим Кодексом признаются умышленное или неосторожное деяние, которое причиняет вред, не являющийся тяжким или значительным в понимании Уголовного кодекса Кыргызской Республики, а также умышленное деяние, которое создает угрозу причинения значительного вреда».

Административное право и процесс

Уголовный кодекс КР от 02.02.2017 № 19 в ст. 18 дает понятие преступления, которым признается предусмотренное уголовным законом общественно опасное, виновное и наказуемое деяние (действие или бездействие).

Таким образом, с учетом тяжести совершенного правонарушения, а также отнесения его законодателем к той или иной группе правонарушений, их система может быть представлена в виде логического ряда: «нарушение» – «проступок» – «преступление». При этом и проступок, и преступление, в отличие от нарушения, являются уголовно наказуемыми деяниями.

Административно-процессуальный кодекс КР от 25.01.2017 № 13 устанавливает порядок судопроизводства по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых) отношений, процессуальные принципы и правила рассмотрения и разрешения данных споров в суде. Одним из основных понятий, закрепляемых данным Кодексом, является понятие административного судопроизводства (административного процесса) – судопроизводства по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых) отношений между административными органами и (или) их должностными лицами, с одной стороны, и физическими и юридическими лицами, с другой стороны.

При таком подходе фактически отождествляются административное судопроизводство и административный процесс, несмотря на дискуссионность и спорность такого подхода.

Административное дело в Административно-процессуальном кодексе КР от 25.01.2017 № 13 определяется как принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору. Специально подчеркивается, что понятие «административное дело» не распространяется на дела об административных правонарушениях. То есть, несмотря на отказ от использования понятия «административное правонарушение» в доктрине юридической ответственности, реализуемой в Кыргызской Республике, в законодательстве данный термин еще употребляется.

В Республике Казахстан скоро вступит в силу Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29.06.2020 № 350-VI ЗРК. В ст. 3 названного Кодекса определяется, что он регулирует отношения, связанные с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядок административного судопроизводства. Участниками регулируемых настоящим Кодексом отношений являются государственные органы, административные органы, должностные лица, а также физические и юридические лица. В ст. 3 рассматриваемого Кодекса в числе определений основных понятий следует обратить внимание на следующие: административная процедура – деятельность административного органа, должностного лица по рассмотрению административного дела, принятию и исполнению по нему решения, совершаемая на основании обращения или по собственной инициативе, а также деятельность, осуществляемая в порядке упрощенной административной процедуры; административное усмотрение – полномочие административного органа, должностного лица принимать в установленных законодательством Республики Казахстан целях и пределах одного из возможных решений на основании оценки их законности; внутренняя административная процедура государственных органов – единоличная распорядительная деятельность должностного лица или деятельность коллегиального государственного органа, связанная с вопросами организации государственного органа, внутреннего порядка рассмотрения, прохождения служебных документов и внутреннего контроля за их исполнением, процедура, регламентирующая информационный обмен между государственными органами, их структурными и территориальными подразделениями и должностными лицами, а также осуществление передачи государственных функций в конкурентную среду.

Несмотря на кажущуюся «тяжеловесность», зарегулированность различных категорий административных процедур, необходимо внимательно отнестись к опыту казахстанского законодателя и оценить реальную эффективность действия данного закона.

Таким образом, в государствах ЕАЭС налицо востребованность различных кодифицированных актов для регламентации общественных отношений, что требует обобщения практики их применения с целью повышения эффективности регулирующего

воздействия и возможного расширения практики подготовки и применения в иных областях государственной деятельности, где сложились соответствующие условия.

1. Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020.
2. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собр. зак-ва РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 21.04.2021 // URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1458176/> (дата обращения: 25.04.2021).
4. Бирюков П.Н., Галушко Д.В. Сравнительное правоведение: учебник. – М.: «Проспект», 2020 (параграф 3 «Право Евразийского экономического союза» гл. 2).
5. Костенников М.В. Избранные научные труды по административному праву и административной деятельности полиции. – Домодедово: ООО «Центр полиграфический услуг «Радуга», 2020.
6. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. – М.: Моск. акад. МВД России, 2011.
7. Актуальные проблемы административного права: учебник / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.М. Кононов, П.И. Кононов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.