



www.volsu.ru

# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ

DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2018.1.10>

UDC 342.9

LBC X401

## THE CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE LAW: PROBLEMS AND PROSPECTS

**Mikhail Yu. Dobrokhotov**

Pacific National University, Khabarovsk, Russian Federation

**Artem N. Deryuga**

Pacific National University, Khabarovsk, Russian Federation

**Introduction:** the article deals with the perspective problems and issues of systematization of the administrative legislation and the search for solutions to the problems and issues. The **purpose** of the study is to elucidate the need for changes in administrative law. **Methods:** the general scientific dialectical method of cognition and the following specific methods are applied: system and structural, historical and legal, the method of comparative law research, analysis, system approach and the statistical one. **Results:** on the basis of the research it can be concluded that the codification of the administrative legislation as one of the ways of its systematization is necessary both from the theoretical and practical point of view. **Conclusions:** there are few ways to solve the problem; however, the areas of reform identified to date have both practical and theoretical potential, in particular, within the framework of the formation of a single regulatory act, or the codification of the certain branches of administrative law and further development of the draft law.

**Key words:** administrative legislation, codification, systematization of administrative legislation.

УДК 342.9

ББК X401

## КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Михаил Юрьевич Доброхотов**

Тихоокеанский государственный университет, г. Хабаровск, Российская Федерация

**Артем Николаевич Дерюга**

Тихоокеанский государственный университет, г. Хабаровск, Российская Федерация

**Введение:** в статье рассматриваются перспективные проблемы и вопросы систематизации административного законодательства, проводится поиск решения поставленных проблем и вопросов. **Цель** исследования состоит в выяснении необходимости внесения изменений в административное законодательство. **Методы:** применялись общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него следующие частные методы: системно-структурный, историко-правовой, сравнительного правового исследования, анализа, системно-

го подхода и статистический. **Результаты:** на основании исследования можно сделать вывод о том, что кодификация административного законодательства как один из способов его систематизации необходима как с точки зрения теории, так и с точки зрения практики. **Выводы:** путей решения проблемы немного, однако выявленные на сегодняшний день направления реформирования имеют как практический, так и теоретический потенциал. В частности, в рамках формирования единого нормативно-правового акта либо кодификации отдельных отраслей административного законодательства и дальнейшей разработки законопроекта.

**Ключевые слова:** административное законодательство, кодификация, систематизация административного законодательства.

### **Введение**

В современной российской науке административного права господствует убеждение, что полноценная и масштабная кодификация административного законодательства невозможна.

Среди административистов разных школ и направлений этот тезис вызывает удивительное единодушие. В работах разных лет отвергали идею всеобъемлющей систематизации административного права Д.Н. Бахрах, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина и даже автор системной монографии, посвященной кодификации административного законодательства, М.В. Костенников.

### **Кодификация административного законодательства**

Мнения ученых по поводу кодификации звучат однозначно: «какой бы заманчивой ни была идея кодификации всех административно-правовых норм, осуществить ее никогда не удастся» [2, с. 3]. Аргументы, как правило, одни и те же: административное законодательство слишком разнообразно, подвержено частым изменениям и имеет слишком мало общего для полноценной систематизации. Вместо полномасштабной систематизации административно-правового регулирования предлагается кодифицировать только отдельные административно-правовые институты: статус органов исполнительной власти, государственной службы, государственное управление и другие. В специальных исследованиях предлагаются частные улучшения структуры административного законодательства, не претендующие на кардинальные изменения.

Отвергая идею полномасштабной кодификации, большинство административистов отказываются даже от ее обсуждения, от анализа отрицательных последствий кодификации в

сопоставлении с ее преимуществами, и кодификация ограничивается только одним институтом административного законодательства.

Справедливость сложившегося подхода административно-правовой доктрины в современных условиях вызывает сомнения, а он сам нуждается в пересмотре по ряду причин.

Необходимость общей кодификации административного законодательства продиктована проблемами, возникающими в правоприменительной практике.

В настоящее время одна из главных проблем применения административного законодательства – отсутствие законодательного регулирования общих вопросов административного права (от условий возникновения административной правоспособности до форм реализации административно-властных полномочий), порождающее значительную правовую неопределенность. Такая неопределенность влечет нарушения прав граждан, в первую очередь – правового равенства, поскольку похожие дела решаются по разным правилам. Отсутствие необходимых общих положений административного законодательства не позволяет обеспечить эффективную правовую защиту прав и законных интересов частных лиц [4, с. 4].

В действующем российском законодательстве почти полностью отсутствуют принципы и общие правила реализации компетенции государственных органов, в том числе в отношениях с гражданами. Многие принципы остаются сформулированными лишь доктринально, а их отсутствие в нормативных актах затрудняет обращение к ним на практике. К числу подобных принципов можно отнести общий запрет государственным органам действовать за пределами прямо предоставленных полномочий.

Проблемы требуют системного решения в едином акте, который бы регулировал об-

шие вопросы административного права. Это необходимо в целях установления общих требований к разным видам административной деятельности, предусмотренным действующими актами о системе федеральных органов исполнительной власти, контрольно-надзорной деятельности, деятельности по оказанию государственных услуг и других. Помимо регламентации общих условий реализации этих видов административной деятельности законом должны быть установлены и четкие различия в принципах и порядке их осуществления, а это возможно при комплексном законодательном регулировании.

Необходимо решить проблему обращения в целях восполнения имеющихся пробелов к нормам других отраслей, построенным на иных принципах и презумпциях.

Зарубежная практика предоставляет примеры систематизации административного законодательства. В США принят Кодекс федерального регулирования (официальное название – Code of Federal Regulations). Он подготовлен как свод административного законодательства специальным государственным агентством. Во Франции принят Административный кодекс (официальное название – Code administrative).

Несмотря на практическую необходимость и на имеющиеся положительные примеры административной кодификации в российской и зарубежной практике, кодификация административного законодательства в нашей стране категорически отвергается. Однако на сегодняшний день разрабатываются положения относительно создания Кодекса об административной ответственности, который должен включить в себя общую, особенную и процессуальную части.

### Обсуждения ученых

Ученые-административисты объясняют невозможность полномасштабной кодификации по ряду причин.

Первый аргумент заключается в значительном разнообразии управленческой деятельности и соответствующем разнообразии административно-правовых институтов по их природе, сущности, назначению и роли в государственной и общественной жизни. Административные

правоотношения действительно достаточно разнообразны, однако это разнообразие не столь значительно, чтобы исключить выявление общих норм, принципов и правил.

Второй аргумент противников кодификации – юридическая недопустимость моноцентризма нормотворчества. В представлении М.С. Студеникиной в рамках административного права недопустима концентрация нормотворческих полномочий ввиду сложившейся многосубъектности. По ее мнению, при пересечении на том или ином уровне взаимосвязанных систем органов государственной власти, полномочных издавать нормативные акты, возникает сложный комплекс отношений, имеющих значение для определения субординации актов и их места в системе [5, с. 6].

Необходимо подчеркнуть, что у М.С. Студеникиной речь идет о сопоставлении законодательного и подзаконного уровней правового регулирования. Конкуренция между ними немыслима: при регулировании общих требований к деятельности государственных органов безусловный приоритет должен отдаваться законодательным нормам, а никак не «саморегулированию» органов исполнительной власти [5, с. 6].

Вместе с тем следует помнить, что соотношение законодательного и подзаконного регулирования в административной сфере – это отдельная проблема, в зависимости от решения которой нельзя ставить оценку перспектив систематизации административных законодательных актов.

Аргументы, сходные с позицией М.С. Студеникиной, можно найти в работах Д.Н. Бахраха: «Кодификация означала бы чрезмерную централизацию и концентрацию правотворчества, а значит – лишение возможности административного правотворчества федеральных органов исполнительной власти, органов субъектов Федерации. Полная кодификация административного законодательства означала бы нарушение ст. 72 Конституции России» [1, с. 8].

Третьим аргументом, опровергающим возможность кодификации, выступает довод о подвижности (мобильности) административного законодательства. Если воспринимать его всерьез, то следует задуматься о том, насколько вообще возможно регулирование ад-

министративных правоотношений законом. Довод о мобильности в возражениях против кодификации означает отрицание возможностей установить какие-либо серьезные гарантии для граждан и организаций, необходимые в правовом государстве.

Наконец, четвертый аргумент, высказываемый против кодификации, – это огромное количество административных норм, которые невозможно собрать в одном нормативном акте. Этот довод также видится несостоятельным. Можно говорить об огромном количестве норм административного права, если иметь в виду нормы, закрепленные в актах разного уровня. Если же речь идет о законодательном регулировании, то в административно-правовой сфере оно исчерпывается очень небольшим числом правовых актов и нуждается в дополнениях, не обязательно за счет перевода подзаконных правил на законодательный уровень. Кодификация не предполагает полного отказа от каких-либо иных источников правового регулирования, но создаст для них необходимую системную основу.

Очевидно, что при оценке перспектив систематизации административного законодательства чаще всего берется в расчет практическая, а не теоретическая возможность.

Между тем, если возможно существование административного права как отрасли, а не как совокупности разрозненных правовых институтов, не имеющих между собой ничего общего, то очевидно, что законодательные источники содержания его материальной части могут быть так или иначе сгруппированы и систематизированы.

Аргументом в защиту идеи кодификации как одного из вариантов систематизации административного законодательства можно рассматривать то, что подобная законопроектная работа стала бы стимулом к развитию доктрины административного права: в частности, пришлось бы определиться в вопросе, существует ли административный договор как правовое явление и каковы должны быть законодательные требования к его содержанию.

По мнению доктора юридических наук М.Е. Труфанова, как один из вариантов систематизации административного законодательства можно рассматривать вариант кодификации. Кодификация в данном случае представ-

ляется наиболее вероятной формой решения вопроса. Такой вариант упорядочения норм, как кодификация, ведет к тщательному анализу современного законодательства в административно-правовой сфере и проработку вопроса с разных сторон. В результате этого возможно принять новый нормативный акт. При решении данного вопроса и переработке законодательства, в основном административного, основной задачей остается защита прав граждан, нежели защита интересов государства [6, с. 8].

Основы кодификации административно-законодательства должны, с одной стороны, учитывать специфику административно-законодательства, а с другой – избавиться от мнимых особенностей стиля административно-правового регулирования.

### Выводы

Таким образом, можно сделать вывод, что кодификация административного законодательства как один из способов его систематизации крайне необходима как с точки зрения теории, так и с точки зрения практики реализации административного права в нашей стране. Путей решения проблемы немного, однако выявленные на сегодняшний день направления реформирования имеют как практический, так и теоретический потенциал.

Как показывает зарубежная практика реформирования административного законодательства, создание полноценного административного кодекса возможно, но в разрезе российского административного законодательства создание такого акта, который бы охватывал настолько большую область правоотношений, крайне тяжело. Примером является создание Кодекса об административной ответственности, проект которого внесен на рассмотрение в Государственную Думу.

В качестве одного из решений проблемы учеными-административистами предлагается систематизировать отдельные области административного законодательства в независимых друг от друга аспектах. К примеру, систематизировать только отдельные административно-правовые институты.

Реформирование административного законодательства еще не завершено, во многом дело в масштабе необходимых изменений и

сложности перехода к ним. Большинство законов, относящихся к материальной части административного законодательства, по-прежнему остаются несгруппированными, что говорит о разбросанности и многообразии административного законодательства и необходимости его изменения.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд. – М.: Норма, 2005. – 376 с.
2. Костенников, М. В. Теоретические проблемы кодификации административного права России: дис. ... д-ра юрид. наук / Костенников Михаил Валерьевич. – М., 2003. – 49 с.
3. Осинцев, Д. В. Система административного права (методология, наука, регламентация) / Д. В. Осинцев. – М.: Инфра-М, 2015. – 229 с.
4. Стариков, Ю. Н. Административная реформа: к перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» / Ю. Н. Стариков // Правовая наука и реформа юридического образования. – Изд-во Воронеж. ун-та. – 2004. – № 16. – С. 225–261.
5. Студеникина, М. С. Возможные пути кодификации административного законодательства / М. С. Студеникина // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы науч. конф. – М.: Издат. дом ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 81–91.
6. Труфанов, М. Е. Проблемы применения административного законодательства / М. Е. Труфанов // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – М., 2008. – № 2. – С. 394–396.

#### REFERENCES

1. Bakhrah D.N., Rossinskiy B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, 2005. 376 p.
2. Kostennikov M.V. *Teoreticheskie problemy kodifikatsii administrativnogo prava Rossii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk* [The Theoretical Problems of Codification of Administrative Law of Russia. Dr. jurid. sci. abs. diss.]. Moscow, 2003. 49 p.
3. Osintsev D.V. *Sistema administrativnogo prava (metodologiya, nauka, reglamentatsiya): Monografiya* [Administrative Law System (Methodology, Science, Regulation): Monograph]. Moscow, 2015. 229 p.
4. Starilov Yu.N. *Administrativnaya reforma: k perspektive "novogo gosudarstvennogo upravleniya" i "effektivnogo gosudarstva"* [Administrative Reform: to the Perspective of "New Public Administration" and "Effective State"]. *Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya*, 2004, no. 16, pp. 225-261.
5. Studenikina M.S. *Vozmozhnye puti kodifikatsii administrativnogo zakonodatelstva* [The Possible Ways of Codification of Administrative Legislation]. *Administrativnoe pravo: teoriya i praktika. Ukreplenie gosudarstva i dinamika sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya: materialy nauchnoy konferentsii* [The Administrative Law: Theory and Practice. Strengthening the State and Dynamics of Socio-Economic Development. Materials of the Scientific Conference]. Moscow, 2002, pp. 81-91.
6. Trufanov M.E. *Problemy primeneniya administrativnogo zakonodatelstva* [The Problems of the Application of Administrative Legislation]. *Probely v rossiyskom zakonodatelstve*, 2008, pp. 394-396.

#### Information about the Authors

**Mikhail Yu. Dobrokhoto**v, Master Student, Institute of Law, Pacific National University, Tikhookeanskaya St., 158, 680035 Khabarovsk, Russian Federation, mihailililil@mail.ru.

**Artem N. Deryuga**, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of Department of Civil and Legal Disciplines, Pacific National University, Tikhookeanskaya St., 158, 680035 Khabarovsk, Russian Federation, derjuga@mail.ru

#### Информация об авторах

**Михаил Юрьевич Доброхотов**, студент магистратуры Юридического института, Тихоокеанский государственный университет, ул. Тихоокеанская, 158, 680035 г. Хабаровск, Российская Федерация, mihailililil@mail.ru.

**Артем Николаевич Дерюга**, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин, Тихоокеанский государственный университет, ул. Тихоокеанская, 158, 680035 г. Хабаровск, Российская Федерация, derjuga@mail.ru.