

**БАНЧУК О.А.**  
*Руководитель проектов в сфере криминальной юстиции  
Центра политико-правовых реформ (Украина), к.ю.н.*

## **Анализ проекта Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях<sup>1</sup>**

Новый кодекс или закон, как правило, всегда разрабатывается, если в соответствующей правовой системе отсутствует предлагаемое регулирование либо существующее регулирование не отвечает новым требованиям общественной жизни или преобладающим теоретическим подходам. Подготовка нового проекта Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее - Проекта) на восьмом году действия нынешнего Кодекса должна свидетельствовать о наличии новых взглядов на законодательство об административных деликтах. Ведь несмотря на прогрессивность многих положений Кодекса 2001 года, он является актом переходного периода от советского права к праву, основанному на доктрине верховенства права. Чтобы ответить на вопрос о степени новизны Проекта нужно как минимум проанализировать его соответствие:

- требованиям Конституции Республики Казахстан;
- европейским стандартам и праву европейских стран;
- доктрине административного права;
- требованиям полноты и качества правового регулирования.

### **Требования Конституции Республики Казахстан**

**Равная защита всех форм собственности** гарантируется частью 1 статьи 6 Конституции РК, согласно которой в республике «признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность». В Проекте (статьи 128, пункт 1 статьи 129, 132, 135, 136, ч. 1 статьи 319, 323, 330) речь идет о защите административно-правовыми мерами права государственной собственности. Такой способ регулирования не соответствует принципу равенства форм собственности. Так, нарушение права частной собственности влечет за собой только возмещение причиненного ущерба, а нарушение государственной собственности - возмещение ущерба и взыскание административного штрафа.

**Равенства всех перед законом и судом** (статья 14 Конституции) рассматривается в европейской доктрине как неотъемлемая часть принципа верховенства права. Но определение особенностей административной ответственности военнослужащих, прокуроров и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов либо специальных положений (статья 15 Проекта) нарушает этот принцип. Указанные положения разрешают указанным лицам избегать ответственности за совершение большого

---

<sup>1</sup> Настоящий анализ подготовлен Центром исследования правовой политики при финансовой поддержке Центра ОБСЕ в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, не отражают точку зрения Центра ОБСЕ в Астане.

количества административных проступков вследствие распространения на них соответствующих дисциплинарных уставов и положений.

**Гарантирование собственности** подразумевает, что «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения» (ч. 3 статьи 26 Конституции РК). Тогда как взыскание в виде возмездного изъятия предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения исполняется таким образом, что «вырученная от реализации такого предмета сумма передается судебным исполнителем собственнику за вычетом расходов по его реализации» (ч. 1 статьи 25 Проекта).

### **Европейские стандарты и право европейских стран**

Европейские стандарты административно-деликтного права закреплены в положениях Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод, соответствующих требованиях Европейского суда по правам человека и Рекомендации Комитета министров Совета Европы об административных санкциях.

**Гарантии прав человека в делах об «уголовном обвинении» или «уголовных правонарушениях»** предусматриваются статьей 6 Конвенции и состоят из равенства сторон, состязательности процесса, юридической определенности, независимости и беспристрастности суда, разумности сроков производства, права на правовую помощь, права на помощь переводчика и т. д.

Большое количество административных правонарушений в Проекте (статьи 62, 64, 65, 103, 121, 142, 166, 273, 285, 309, 365, 367, 368, 371, 373, 379, 382, 385, 387, 390, 391, ч. 2-5, 7 статьи 395, 396, 397, 400, 402, 410, 425, 426, 429, 437, 442, 444, 448, 458, 461, 462, 464, 465, 545, 587, 603, 607, 610-615) имеют в понимании Европейского суда уголовно-правовой характер. С учётом практики суда, основным критерием для признания этих правонарушений уголовными является вид взыскания:

- приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица;
- принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства (статья 25 Проекта).

Возможное присоединение в будущем Республики Казахстан к Конвенции заставит решать вопрос о природе и правовой принадлежности этих противоправных деяний.

**Свобода от самообвинения** признается Европейским судом правом, основанном на положениях статьи 6 Конвенции. «Суд обращается к своей неизменной практике, согласно которой, даже если в статье 6 Конвенции об этом прямо не указывается, права, на которые ссылаются заявители, а именно право молчать и право не свидетельствовать против самого себя, являются общепризнанными международными нормами, которые составляют содержание понятия справедливого процесса, закрепленного статьей 6» (§ 40 Решения по делу «Хини и МакГиннес против Ирландии» от 21.12.2000 г.).

Предусмотренная Проектом ответственность за отказ предоставить административным органам информацию или документы (статьи 165, 182, 187, 191, 208, 248, 249, 281, 305, 411, ч. 4 статьи 514) нарушает право лиц не свидетельствовать против самих себя. В этом случае необходимо понимать, что результаты такой деятельности административных органов могут иметь последствием уголовное преследование лица. Как указывал Европейский суд: «Административное расследование может быть связано с

формулировкой «уголовного обвинения» в автономном смысле этого понятия, исходя из практики суда» (§ 67 Решения по делу «Саундерс против Соединенного Королевства» от 17.12.1996 г.). Поэтому принуждение лица предоставлять информацию, давать показания, совершенное даже в ходе административного расследования, рассматривается как принуждение к самообвинению. Европейский суд давал свою правовую оценку с точки зрения соблюдения права не свидетельствовать против самого себя в нескольких ситуациях:

- требования таможенных органов предоставить выписки из зарубежных банковских счетов (дело «Функе против Франции» от 25.02.1993 г.);
- требования инспектора Департамента торговли предоставить показания во время осуществления соответствующего расследования (дело «Саундерс против Соединенного Королевства» от 17.12.1996 г.);
- требования налогового органа предоставить свидетельство и документы о происхождении средств, внесенных в уставный фонд созданного предприятия (дело «J.V. против Швейцарии» от 3.05.2001 г.);
- требования инспектора по вопросам банкротств предоставить показания во время осуществления соответствующего расследования (дело «Кансал против Соединенного Королевства» 27.04.2004 г.);
- требования финансового инспектора предоставить показания о поддельных бухгалтерских отчетах (дело «Шэннон против Соединенного Королевства» 4.10.2005 г.).

Во всех указанных случаях Европейских суд устанавливал нарушение соответствующего права лиц вследствие угрозы наложения штрафа или применения краткосрочного ареста как мер процедурного принуждения за отказ предоставить информацию (документы) в принудительном порядке во время административных производств. Лица-заявители отказывались исполнять такие решения административных органов, поскольку подозревали, что эта информация может быть использована в будущем с целью их обвинения в совершении уголовного нарушения.

Европейский суд не брал во внимание замечания представителей правительств-ответчиков о необходимости таких положений, учитывая специфику регулирования определенных сфер (таможенной, налоговой, торговой и т. п.).

Отказ от фиксации в КоАП этих противоправных деяний ни в коем случае не приведет к парализации деятельности органов государственной власти. У административных органов останутся полномочия по доступу к документам или предметам только на основании добровольного согласия лица, решения суда или беспрепятственного доступа к указанным объектам в исключительных случаях, связанных со спасением жизни людей и имущества.

**Принцип законности** при определении административно-наказуемых деяний является одним из восьми принципов, определенных в Рекомендации Совета Европы. Согласно этому принципу в сфере административных санкций действует правило: «никакой ответственности без закона», т. е. государству вменяется в обязанность определять составы наказуемых деяний и санкции за них исключительно в законах. Также этот принцип призван предотвращать ситуации конфликта интересов, когда один и тот же орган власти создает правило поведения, проверяет его соблюдение иными лицами и применяет санкции за нарушение установленного правила.

В статьях Особенной части Проекта (67, 70, 71, 75-85, 90, 91, 95, 98, 99, 105, 107, 117-119, 129, 130, 145, 146, 149, 150, 152, 155, 158-161, 168, 171, 173, 178-183, 186-196, 198, 200-206, 208, 209, 214, 215, 217, 220-222, 224-232, 234-241, 243, 245, 246, 248-253, 256, 257, 259, 267-272, 274-279, 281-284, 287, 288, 291, 296, 297, 299, 302-304, 307, 308, 310, 328, 332, 336-338, 340, 342-345, 347, 350-365, 370-373, 388, 391, 395, 400-408, 411, 415, 417-419, 421-427, 429, 433, 435, 439, 441-445, 450, 454-460, 465-467, 471, 481, 482, 484-486, 492, 497, 498, 501-503, 505, 506, 511, 513-522, 525-527, 529, 532-536, 539-542, 547-553, 555, 556, 559, 560, 562-565, 567-569, 571-574, 587, 593, 595, 600, 602, 610, 614, 615) предусматривается большое

количество «правил», «порядков», «требований», «актов законодательства», «законодательных актов», нарушение которых влечет за собой ответственность. Содержание понятий «правило», «порядок», «требование», «законодательство» является более широким, чем понятие закона. А правовые предписания, имеющие меньшую юридическую силу, чем законы, в своем большинстве не соответствуют требованиям качества, доступности и ясности, выведенным для законов Европейским судом по правам человека.

Несмотря на существенное отличие законодательства об административных деликтах европейских стран, все же общими признаками права об административных санкциях являются *единство понятийного аппарата, признание денежного штрафа главным взысканием, отсутствие особенностей ответственности несовершеннолетних и института освобождения от ответственности, подход к субъективной стороне деяний.*

**Понятия «административная ответственность» и «административное правонарушение»** за рубежом тесно связаны с деятельностью административных судов. Рассматривая дела по искам физических и юридических лиц против публичной администрации и признавая некоторые решения, действие или бездействие органа власти незаконным, они одновременно признают эти деяния власти административным правонарушением. В этом случае считается, что орган власти привлекается к административной ответственности. Именно такой подход присутствовал в отечественной дореволюционной науке, а в советских законах эти термины начали использовать для наименования нарушений граждан в отношениях с административными органами.

Аналогичная ситуация произошла и с термином «административный контроль (надзор)». Он понимается в Европе только как контроль граждан над администрацией с помощью административной юстиции или как внутренний контроль самой публичной администрации. Считается, что в демократическом обществе государство не может контролировать граждан или надзирать за ними. Социалистическая наука, законодательство и практика оставила в своем обороте понятие «административный контроль (надзор)», но наполнила его иным содержанием - не контроль над администрацией, а контроль администрации.

Считаем, что устоявшиеся правовые традиции являются преградой безапелляционному заимствованию европейской административно-правовой терминологии в этой части. Поэтому предлагаем отказаться от узкого понимания административного правонарушения и административной ответственности как явлений, присущих исключительно для деяний частных лиц. Под административным правонарушением, по нашему мнению, следует понимать нарушение положений законодательства любым субъектом административного правоотношения, в том числе и субъектом властных полномочий. Административная ответственность за совершение административных правонарушений будет применяться как к физическим и юридическим лицам, так и к административным органам, а ответственность за совершение административных проступков (деликтов) - исключительно к физическим и юридическим лицам. Таким образом, «административное правонарушение» станет более широким по объёму понятием, чем административные деликты физических и юридических лиц. Внедрение такой концепции административной ответственности послужит еще одним шагом к утверждению равенства в отношениях лица с государством.

Орган государственной власти во время выполнения своих властных полномочий не сможет впредь оставаться субъектом совершения административного проступка. Но он может привлекаться к административной ответственности судом по иску лица за совершение административного правонарушения, которое состоит в нарушении определённых субъективных прав физических или юридических лиц, которые реализовываются в публичном правоотношении (избирательные права, право на получение информации, предоставление разрешений, жилищный учёт, установление цен и тарифов и т. п.).

**Вид взыскания** - это один из основных критериев для разграничения сферы уголовного и административно-деликтного права. Историческое развитие законодательства в Западной Европе состояло в выделении из уголовного права тех противоправных деяний, за которые могли назначаться денежные штрафы. И до этого времени главным взысканием в административно-деликтном законодательстве всех европейских государств является штраф. Названным тенденциям не отвечает перечень административных взысканий, предусмотренных статьей 25 Проекта и включающих, кроме штрафа:

- возмездное изъятие предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения;
- конфискацию предмета, явившегося орудием либо предметом совершения административного правонарушения, а равно имущества, полученного вследствие совершения административного правонарушения;
- лишение специального права;
- лишение лицензии, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий;
- приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица;
- принудительный снос незаконно возводимого или возведенного строения;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранца или лица без гражданства.

Умеренная тяжесть ответственности за административные деликты (наличие взыскания в виде штрафа) делает необоснованным существование в зарубежных странах **особого статуса несовершеннолетних** в возрасте от 16 до 18 лет, который урегулирован статьями 54-61 Проекта. Несовершеннолетних лиц в дальнейшем следует признать полноценными субъектами проступков.

Аналогичная причина отсутствия в европейском административно-деликтном законодательстве **института освобождения от ответственности** вследствие деятельного раскаяния (статья 47 Проекта), малозначительности правонарушения (статья 48), акта амнистии (статья 50), изменения обстановки, болезни (статья 51), примирения сторон (статья 52). В советской системе существование этого правового института было оправданным, поскольку привлечения к ответственности любого гражданина могло иметь последствием выговор по службе или его увольнение. В нынешних социально-экономических условиях для преимущественного количества лиц привлечение к административной ответственности не имеет никакого отношения к их работе в частном секторе. Кроме этого, анализированные положения Проекта увеличивают коррупционность этой сферы. Эффективнее применять административные взыскания за все выявленные административные нарушения.

Существующая **теория вины административных правонарушений**, состоящая из умысла (статья 8 Проекта) и неосторожности (статья 9 Проекта), механически заимствована из уголовного права. Зарубежное административно-деликтное право характеризуется существованием преимущественно объективной концепции вины, согласно которой не нужно устанавливать умысел или неосторожность в деяниях нарушителя. Достаточно лишь констатировать факт нарушения положений закона лицом (физическим или юридическим) и наличие вины в этом случае презюмируется. Такой механизм позволяет признавать нарушителем юридическое лицо, которое, например, приняло определенное решение вопреки требованиям закона и т.д.

## **Доктрина административного права**

С точки зрения теории административного права административными проступками должны признаваться *нарушения административных правил*, т. е. *норм административного права*, установленных для *частных физических или юридических лиц* в их отношениях с органами публичной власти.

Большое количество составов противоправных деяний в Проекте **не касаются нарушений административных правил** (статьи 62-65, 72, 93, 97, 111, 120-122, 125, 131, 138, 139, 142, 153, 154, 156, 157, 233, 242, 247, 254, 313, 315, 327, 366, 367-369, 377, 379-385, 387, 389, 390, 392-394, 398, 399, 410, 415, 426, 428, 430, 431, 437, 438, 447, 464, 550, 575, 587, 589, 607), а сами устанавливают запреты, что является прерогативой уголовно-правовых норм. Именно уголовные нормы устанавливают запреты на убийство, кражу, обман и т. д. А в административном праве объективно отсутствуют правила, которые регулируют порядок совершения побоев, заражение венерической болезнью, нецензурной брани, мелкого хищения имущества. По своей природе указанные деяния должны относиться к сфере уголовного права.

Присутствуют в Проекте также «**административные правонарушения**» **гражданско-правового характера**. Такие правонарушения вытекают из договорных или внедоговорных отношений, т. е. нарушение условий договора или повреждение разных видов имущества (статьи 65, 111, 131, 137-139, 144, 158, 166, 168, 169, ч. 9, 10 статьи 191, 192, 193, 196, 260, 261, 265-269, 289, 291, 308, 314, 319, 320, 322-324, 329, 331, п.6 ч.1 статьи 337, 339, 341, 343, 351, 364, 393, 409, 462, 478, ч.1 статьи 497, 500, ч. 3, 4 статьи 502, 507, 512, ч. 2 статьи 518, ч. 2 статьи 520, ч. 1 статьи 528, ч. 3 статьи 545, 547, 553, ч. 2 статьи 554, 557-564, 568, 569, 571, 575). Их наличие в законодательстве об административной ответственности объясняется ограниченным характером гражданского права в Советском Союзе, когда частные по своей природе отношения регулировались административными нормами. Восстановление в Республике Казахстан гражданского права в естественных границах делает невозможным дальнейшее сбережение таких деяний в административно-деликтном праве.

Кроме того, существенная часть «административных правонарушений» (статьи 66-69, ч. 1 статьи 82, ч. 1,2 статьи 90, 91, 94-119, 126, 127, 151, 152, 163, 178, 197-201, ч. 5 статьи 208, 235, 292, 293, 295, 306, ч. 2 статьи 403, 404-408, 413, 418, 419, 421-424, 452, 454-456, 459, 572, 574) одновременно **являются предметом гражданской юстиции** (в европейских странах - административной юстиции). Создается неоправданная конкуренция между полномочиями судов по рассмотрению дел об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (глава 27 ГПК) и положениями Проекта.

Установление значительного количества административных правонарушений должностных лиц, направленное якобы на укрепление защиты прав граждан, к самой защите не имеет отношения. Основными проблемами реализации этих положений являются:

1) *Несовершенство процедуры привлечения к административной ответственности*. Лицо в этой процедуре лишено возможности самостоятельно защитить свои права. Начало производства зависит от решения инспекционного органа о составлении/несоставлении протокола;

2) *Объективная невозможность исчерпывающе определить содержание всех возможных нарушений прав лица в деятельности органов власти*;

3) *Отсутствие гарантий реализации прав граждан.* При установлении факта правонарушения принимается постановление о наложении административного штрафа на соответствующее должностное лицо. Но это решение не заставляет упомянутого чиновника восстановить нарушенные права. Система действующих норм об административной ответственности не дает и не может дать ответа на эту проблему. Даже следование всем процедурам не гарантирует выполнения задачи по защите прав граждан;

4) *Некорректное соотношение административной и дисциплинарной ответственности служащих.* Нарушение порядка осуществления служебных обязанностей должны преследоваться в дисциплинарном порядке с применением соответствующих взысканий от выговора вплоть до увольнения. Одними только механизмами административной ответственности невозможно достичь дисциплины в государственной службе и минимизировать случаи нарушения прав лица во время выполнения чиновниками своих служебных обязанностей. Этот путь бесперспективен и должен быть заменен мерами по повышению действенности института дисциплинарной ответственности.

Выход из этой ситуации возможен в случае одновременной реализации двух шагов:

- изъятие из Проекта упомянутых нарушений, которые даже без их законодательного закрепления в законодательстве об административной ответственности являются предметом рассмотрения гражданских судов;
- перенос в Уголовный кодекс наиболее опасных из этих нарушений.

Понимаем всю критику, которая может быть высказана в отношении аргументов о ненужности урегулирования ответственности за нарушение определенных прав лица со стороны государства в КоАП. Но более действенный и прогрессивный выход уже есть — это судебная защита. Если лицо считает, что определенным действием, бездейтельностью (деянием) или решением нарушены его права, свободы или интересы, оно имеет право обратиться в суд, независимо от закрепления этого нарушения в законе. Суд на основании предоставленных документов должен в каждом конкретном случае выяснить наличие нарушения прав или интересов. В отличие от законодательства об административной ответственности, нарушения прав лица устанавливаются в суде независимо от закрепления нарушений в законе.

Суды рассматривают дела на основании иска любого лица, считающего, что его права нарушены. Этим устраняется проблема начала процедуры привлечения к административной ответственности.

И самое главное - иск будет касаться не взимания штрафа в доход государства, а необходимости обеспечения реализации того или иного права человека. В случае удовлетворения этого иска, решение суда будет обязательным для выполнения всеми лицами.

Изложенное выше свидетельствует о том, что институт административной юстиции является более действенным способом защиты прав человека, нежели механизмы административной ответственности. Это и обуславливает его значительное распространение в большинстве европейских стран.

Нам могут возразить и обвинить в попытке решить все проблемы только лишь с помощью административной юстиции, игнорируя позитивы законодательства об административных правонарушениях. Дескать, эти две системы обеспечения правопорядка в обществе могут существовать неизменно и в дальнейшем, взаимодополняя друг друга. Но в нынешних условиях существует опасность, что судьи будут отказывать в защите нарушенных прав лица, учитывая имеющийся в КоАП. Рассмотрев иск лица о нарушении представителем государства его прав или свобод, судья будет сверять заявленное нарушение с положениями законодательства об административных правонарушениях. В большинстве

случаев он, конечно, не найдет там отражения такого административного правонарушения, что может послужить причиной отказа в удовлетворении этого иска.

Другим вариантом развития событий может стать закрытие дела в суде на том основании, что в указанном деле нужно применять положения Кодекса об административных правонарушениях. А эта процедура, как известно, имеет мало общего с защитой прав человека.

**Должностных лиц юридических лиц** в части второй статьи 13 Проекта предлагается признавать полноценными субъектами административных проступков. В этом вопросе также проявляется наследие советского прошлого. В то время такая конструкция ответственности была обоснованной, учитывая государственную форму собственности подавляющего большинства предприятий, учреждений и организаций и представление их в конкретных правоотношениях «руководителем». Так, совершение нарушения предприятием имело следствием наложение штрафа на его директора и уменьшение его заработной платы и т. д. Привлечение к ответственности юридических лиц лишалось смысла, поскольку превращалось в перекидывание средств из одного «государственного кармана» в другой. Этот механизм стал полностью непригодным для современного развития общества, экономики и права, когда и физические, и юридические лица являются равноправными участниками отношений. В этих случаях противоправным следует признать последствие невыполнения определенных правил (например, охраны природы, благоустройства и т. п.) именно юридическим лицом. А в пределах юридического лица должен решаться внутренний вопрос (вне института административной ответственности) о характере и границах ответственности его должностного лица.

Исходя из этого, субъектами совершения административных правонарушений необходимо признать лишь физических и юридических лиц.

### **Требования полноты и качества правового регулирования**

Проект неоправданно отказался от закрепления **принципов законодательства об административных проступках**. Именно правовые принципы во время правоприменения должны заполнять законодательные пробелы или давать ответы на проблемы конкуренции норм. Логика такого решения авторов реформы административного законодательства Республики Казахстан нам понятна, поскольку принципы действующего Кодекса (статьи 9-27) имеют преимущественно процедурный характер. А процедурные положения планируется сконцентрировать в новом Административном процессуальном кодексе. Но материальное право об административных проступках также имеет свои основополагающие принципы:

- верховенство права - в том числе как верховенство прав человека;
- законность - как необходимость фиксации всех правил поведения в законах;
- справедливость - как обязанность законодателя предусматривать одинаковые взыскания за одинаково тяжкие деяния.

**Способ определения размеров штрафов** в Проекте характеризуется существованием десятков разных масштабов - от 10 до 20, от 15 до 20, от 10 до 30, от 15 до 30 месячных расчетных показателей и т. д. При таком регулировании законодателю очень сложно придерживаться принципа справедливости в определении взысканий. Со временем объективно появляется «соблазн» предусматривать за большее количество проступков максимальные размеры штрафов (ч. 3 статьи 28 Проекта), не обращая внимания на степень противоправности этих деяний. Положение ухудшается еще тем, что выраженные в процентах штрафы Проектом (абз. 2, 3 ч. 1 статьи 28) вообще не ограничиваются. Своеобразным выходом из такой ситуации может стать стандартизация в Общей части Проекта размеров штрафов путем их распределения на несколько категорий (например, штраф первой категории составляет для физических лиц от 10 до 20 месячных расчетных

показателей, для юридических лиц - от 100 до 200 месячных расчетных показателей и т. д.). А в санкциях Особенной части Проекта достаточно будет указывать на категорию штрафа за определенный проступок.

**Необходимая оборона** остается обстоятельством, исключающим административную ответственность (статья 18), до того времени, пока в Проекте присутствуют деяния с уголовно-правовым содержанием. Их перенос в сферу уголовного права сделает объективно невозможным совершение административно-наказуемого деяния, классифицируемого как необходимая оборона (защита личности, жилища, собственности, земельного участка и других прав обороняющегося или иных лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от противоправного посягательства путем причинения вреда).

Подход Проекта к **институту повторности совершения административных проступков** не отвечает требованию однообразности, чем нарушает принцип справедливости определения взысканий. Так, в большинстве случаев повторное совершение проступков влечет за собой наложение повышенных в два и более раза штрафов, предусмотренных, как правило, частью второй статьи Особенной части Проекта. В иных случаях повторность проступка является всего лишь обстоятельством, отягчающим ответственность (пункт 2 статьи 42 Проекта). Решению указанной проблемы поможет выведение общего правила в Проекте, согласно которому повторное совершение любого проступка будет иметь следствием наложение увеличенного в два (или более) раза штрафа.

В Проекте отсутствует единый подход к **формулированию объективной стороны деяний**. В одних случаях идет указание на нарушенные административные правила без их детализации (например, статья 200 «Нарушение правил возмещения затрат по оказанию медицинской помощи»). Иные положения (например, статья 70 «Нарушение законодательства Республики Казахстан в области образования») предусматривают полный перечень всевозможных нарушений существующих правил. Последний способ определения составов административных проступков приведет к неоправданным повторам в Проекте регулятивных положений, размещенных в других административных законах. Также могут возникать различные проблемы. Возможные несистемные изменения КоАП или административного акта приведут к несоответствию составов административных проступков существующим регулятивным правилам. Это приведет к тому, что нарушение одних правил будет наказываться, а совершение других нарушений будет ненаказуемым. Последствием указанного регулирования может стать Кодекс с таким содержанием, которое сделает ненужным существование иных законов административно-правового характера. Поскольку в нем будут одновременно урегулированы все правила поведения и ответственность за их нарушение. Это будет единый Административный кодекс с десятками тысяч статей, о котором даже не мечтали творцы французского административного права в XIX веке.

Вся история создания законов свидетельствует о неизменном процессе все большего обобщения нормативных положений. Если в средневековых законах встречаются десятки статей об убийстве (путем удара рукой, ногой, ножом, саблей, повреждение головы, туловища, руки и т. д.), то современные законы в одной статье говорят об убийстве, независимо от способа его совершения, за исключением квалифицированных составов.

Тенденция уменьшения **казуистичности определения составов наказуемых деяний**, к сожалению, не характерна для Проекта. Примерами служат:

- курение в запрещенных местах наказывается на основании статьи 388 Проекта, но отдельно предусмотрена ответственность за курение в транспорте (статья 524);

- ответственность за нарушение правил пожарной безопасности предусмотрена статьей 359, но в Проекте есть положения о нарушении этих правил на разных объектах (статьи 288, 360, 525);

- занятие запрещенными видами предпринимательской деятельности влечет ответственность на основании статьи 143 Проекта, вместе с тем предусмотрена

ответственность за занятие отдельными запрещенными видами предпринимательской деятельности (ч. 2 статьи 179, ч. 1, 2 статьи 208, статья 238, ч. 4 статьи 354, ч. 5 статьи 355, статья 370, ч. 6 статьи 391, статья 468).

Ряд административных правонарушений схожи с преступлениями и отличаются от них только размером причиненного ущерба или полученного лицами-нарушителями дохода (статьи 62-65, 69, 71, 120, 121, 129, 138, 139, 141, 143, 144, 154, 156, 157, 159-161, 166, 181, 202, 203, 213, 224, 235, 244, 282, 307, 314, 315, 332-338, 341, 346, 359, 361-363, 368, 371, 374, 378, 381, 393, 394, 412, 414-416, 441, 450, 455, 456, 462, 463, 469, 480, 483, 485, 487-491, 493, 494, 545, 547, 548, 552, 594, 602, 603, 607, 611-613 Проекта). Такая схожесть, кроме несоответствия принципу юридической определённости, еще и **повышает коррупционность этой сферы**. Ведь у должностных лиц административного органа появляется незаконная возможность при выявлении нарушения (независимо от его квалифицирующих признаков) передать материалы в орган досудебного следствия или составить протокол об административном правонарушении в обмен на коррупционную плату. В эти неправомерные отношения могут привлекаться и эксперты, от которых зависит заключение о размере ущерба либо полученного дохода.

Вывод о коррупционности такого соотношения административных проступков и преступлений подтверждается результатами социологического опроса предпринимателей на Украине, который производился в рамках исследования Центра политико-правовых реформ о коррупционных рисках в деятельности публичной администрации.

Основные новации Проекта, которые заключаются в значительном увеличении количества составов административных правонарушений и исключении процедурных правил, по нашему глубокому убеждению, не достаточны для новой кодификации административно-деликтного законодательства. Это можно реализовать и путем внесения изменений в действующий Кодекс. Новая кодификация, на наш взгляд, должна отбросить старую, советскую идеологию административного права и основываться на европейских стандартах и опыте европейских стран. Для этого нужно отказаться от необоснованного вмешательства административно-деликтных норм в сферу уголовного права, гражданского права и гражданской (читай - административной) юстиции. Важно также провести кропотливую работу по обобщению предложенных в Проекте составов административных правонарушений.

Сентябрь 2009 г.