

ПОДОПРИГОРА Р.А.
профессор Каспийского общественного университета,
доктор юридических наук

Аналитический доклад «Либерализация уголовной политики и реформирование законодательства об административных правонарушениях в Республике Казахстан»¹

1. История становления законодательства об административных правонарушениях в Республике Казахстан

История законодательства об административных правонарушениях, особенно принимая во внимание его существующий формат, не является продолжительной. Выделение административных правонарушений в отдельную категорию правонарушений, равно как обособление отдельного вида правовой ответственности – административно-правовой ответственности – это большей частью продукт развития советского законодательства.

В досоветский период и в науке административного права, которое определенный период называлось полицейским правом, и в законодательстве не было четких различий между уголовными и административными правонарушениями. Оба эти понятия рассматривались как преступления, различающиеся степенью общественной опасности². С другой стороны, как отмечают ученые, не было разграничений и в предметном различии применяемых полицейскими органами мер административного принуждения: все действия полиции направленные на предупреждение, пресечение и раскрытие уголовных преступлений и административных проступков относились к разряду административного принуждения³ (тогда как в современном понимании эти меры могут охватываться уголовным правом и процессом, уголовно-исполнительным правом).

Первые попытки разделения преступлений и проступков предпринимались и в науке учеными-полицистами, и в законодательстве во второй половине XIX века.

Так, отмечает А.Б. Агапов, в законодательстве России конца XIX века основным критерием разграничения правонарушений была подведомственность дел о проступках и преступлениях (в зависимости от размера причиненного ущерба) волостному или общему суду. В качестве маловажных проступков рассматривались кража, мошенничество, нарушение общественного порядка во время богослужения, нарушение правил торговли крепкими алкогольными напитками, правил противопожарной безопасности, мотовство и пьянство и т.д. Санкции за маловажные проступки были несоизмеримо более гуманными в сравнении с наказаниями за

¹ Настоящий аналитический доклад подготовлен в рамках проекта Центра исследования правовой политики при поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Астане. Мнения и взгляды, содержащиеся в заключении, могут не совпадать с позицией ОБСЕ и отражают авторскую точку зрения. Автор аналитического доклада

² Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. – М.: «Статут», 2000. С. 63.

³ Там же. С. 67.

уголовные преступления. К примеру, волостные суды были вправе налагать пять видов наказаний:

- публичный выговор;
- денежное взыскание от 25 копеек до 3 рублей;
- общественные работы на срок до шести суток;
- арест сроком до 15 суток, простой или строгий (в последнем случае с содержанием правонарушителя на хлебе и воде);
- наказание розгами до 20 ударов⁴.

Можно обнаружить некоторую общность санкций с современными административными санкциями (публичный выговор и предупреждение, денежное взыскание и штраф, арест и административный арест).

Следует отметить, что еще в XIX веке правом налагать штрафы за «маловажные проступки» предоставлялось различным несудебным органам и лицам: сельскому старосте, волостному старшине, крестьянскому обществу, полицейским органам, должностным лицам исполнительной власти, особенно в условиях чрезвычайного положения⁵.

Ответственность за маловажные проступки в России конца XIX века регламентировалась различными актами (Лесной устав, Сельский судебный устав)⁶.

В 1864 г. императором Александром II был утвержден Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями - акт, который стал прообразом современного КоАП⁷. Устав о наказаниях состоял из 13 глав, первая из которых содержала общие положения. Особенная часть содержала составы 150 проступков, разделенных в зависимости от объекта посягательства на 12 видов. Уставом о наказаниях были фактически разграничены понятия «преступление и проступок»⁸. В соответствии с этим уставом и другими актами, дела о проступках рассматривались волостными и мировыми судами. Так по Уставу уголовного судопроизводства (1864) мировым судьям были подсудны «дела о менее важных преступлениях и проступках, за которые в законах определены только выговоры, замечания и внушения; денежные взыскания, которых высшая мера не превосходит 300 рублей»⁹.

Заметим, что вопросы разграничения преступлений и проступков были продолжительное время дискуссионными и в других странах. Так немецкий ученый К. Граалманн-Шеерер пишет, что существующему в настоящее время разграничению уголовного деяния и нарушения общественного порядка предшествовала долгая дискуссия, начало которой восходит к 19 веку. Только с принятием Закона о нарушениях общественного порядка в 1952

⁴ Там же. С. 77.

⁵ *Тарасов И.Т.* Очерки науки полицейского права. Цит. по Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1999. С. 187; Елистратов А.И. Основные начала административного права. Цит. по Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. С. 568-569.

⁶ *Агалов А.Б.* Указ. раб. С. 84.

⁷ Принятию акта предшествовало то, что 23 марта 1861 г. в докладной записке императору Александру II, главноуправляющий II отделением Государственного Совета граф Д.Н. Блудов указал на необходимость отграничения преступлений, подведомственных уголовным судам, от «полицейских проступков», подлежащих в судах Западной Европы разбирательству специальными полицейскими судьями или административными органами. См.: *Агалов А.Б.* Указ. раб. С. 85.

⁸ *Агалов А.Б.* Указ. раб. С. 86-87.

⁹ Устав уголовного судопроизводства (1864, ноября 20) // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / Под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. – М.: Юрид.лит., 1990. С. 414-415.

г, немецкий законодатель впервые свел вместе в рамочном законе принципы административных наказаний¹⁰.

В советское время вопросы административной ответственности стали активно изучаться в 50-80-е годы прошлого века. Именно в это время сформировалось понятие административной ответственности как разновидности правовой ответственности. Вместе с тем до середины 60-х годов XX века применение административных взысканий не привязывалось к понятию административной ответственности, которая не находила отражения в законодательстве. Только со второй половины 60-х годов в отечественное административное законодательство входит понятие «административная ответственность», которое в 70-90-х годах становится ходовым как в праве, так и в науке¹¹.

Первую монографию по вопросам административной ответственности связывают с именем российского ученого А.Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушения» появившуюся в 1961 г.¹²

Вопросы административной ответственности долгое время регулировались отдельными разрозненными нормативными актами. Не существовало единых процедур привлечения к административной ответственности. К моменту первой в СССР систематизации и кодификации законодательства об административных правонарушениях, последнее состояло более чем из 500 разрозненных союзных и республиканских законодательных и правительственных нормативных правовых актов¹³.

Первым кодифицированным актом по вопросам административных правонарушений в СССР стали Основы законодательства об административных правонарушениях Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях принятые Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г.¹⁴. Из всех Основ советского законодательства (а их было 16), только Основы жилищного законодательства были приняты позднее Основ законодательства об административных правонарушениях.

Спустя несколько лет после принятия Основ, в республиках бывшего СССР, принимаются Кодексы об административных правонарушениях (КоАП). Следует отметить, что Казахстан первым из всех советских республик принял соответствующий Кодекс – 22 марта 1984 г.¹⁵ Уместно вспомнить, что другие фундаментальные кодексы были приняты почти на 20 лет раньше (Уголовный кодекс Казахской ССР в 1959 г., Гражданский кодекс Казахской ССР в 1963 г.), то есть в то время, когда ученые-административисты только начинали изучение фундаментальных вопросов административной ответственности. Существовали объективные трудности, связанные, прежде всего, с разнородностью административных правонарушений, широким кругом общественных отношений, охраняемых административно-правовыми санкциями. Очень тяжело было соединить в одном акте огромное количество

¹⁰ Граалманн-Шеерер К. Правовые нормы, регулирующие административные правонарушения (нарушения общественного порядка) // Материалы международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития». – Алматы, редакция журнала «Зангер», 2005. С. 64.

¹¹ Бельский К.С. Об административной ответственности // Институты административного права России. М.: Институт государства и прав РАН, 1999. С. 234.

¹² Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, Изд-во Уральского университета, 1989. С.6.

¹³ Татарян В.Г. Современное состояние административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых государств // Административное право: теория и практика. Укрепление и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2002. С. 417.

¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. С. 909.

¹⁵ Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1984. № 14 (Приложение).

правонарушений в публичной сфере, не являющихся преступлениями, охватить их едиными процедурами, согласовать санкции.

Огромное значение Кодекса проявлялось в том, что в нем были собраны многочисленные разрозненные составы административных правонарушений, введены единые процедуры привлечения к административной ответственности, обжалования и опротестования постановлений и их исполнения. Оригинальность казахстанского кодекса состояла в том, что в нем были более четко прописаны процессуальные вопросы привлечения к административной ответственности (в частности, в кодексах других союзных республик гораздо позже появилась детальная расшифровка, кто и по каким составам имеет право составлять протоколы об административных правонарушениях). Принятие кодексов об административных правонарушениях было большим достижением и юридической науки и юридической практики.

На содержание Кодекса огромное влияние оказало уголовное право, поскольку институты уголовной и административной ответственности, преступления и административного правонарушения имеют много общего.

С самого начала, Кодекс стал одним из самых динамичных законодательных актов, а бесконечные изменения и дополнения стали его неотъемлемой характеристикой.

Дальнейшее развитие законодательства об административных правонарушениях связывается с перестройкой правовой системы в условиях независимости и существования Казахстана как суверенного государства. В Государственной программе правовой реформы утвержденной постановлением Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. отмечалось, что развитие административного законодательства должно идти по пути расширения числа составов административных правонарушений за счет декриминализированных деяний, установления ответственности за неисполнение судебных и следственных постановлений, повышения размеров налагаемых штрафов. Из Кодекса об административных правонарушениях необходимо исключить составы проступков, противоречащих современным социально-экономическим преобразованиям¹⁶.

Несмотря на исчезновение субъекта под названием Казахская ССР, КоАП Казахской ССР действовал до начала XXI века и подвергался серьезным изменениям как с точки зрения общих вопросов наложения административных взысканий, так и с точки зрения формирования и закрепления конкретных составов. В 90-е годы прошлого века проявилась тенденция «растаскивания» кодекса по отраслевым актам. В частности в Законе Республики Казахстан от 20 июля 1995 г. «О таможенном деле в Республике Казахстан»¹⁷ (в настоящее время утратил силу) были сформулированы составы административных правонарушений и процедуры привлечения к административной ответственности, которые действовали до введения в действие нового Кодекса об административных правонарушениях. Такая же тенденция обнаружилась при подготовке действующего Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс), принятого 12 июня 2001 г.¹⁸ Довольно большая группа специалистов предлагала изъять из КоАП все составы, касающиеся правонарушений в сфере налогообложения. Однако, возобладала точка зрения о том, что любые правонарушения, являющиеся по своей природе административными, вне зависимости от их отраслевой принадлежности должны быть сосредоточены в Кодексе об административных правонарушениях.

В 1995 году подготовка Кодекса об административных правонарушениях вошла в план законопроектных работ на 1996 год и, по этому плану, новый Кодекс должен был быть

¹⁶ Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан (САПП РК). 1994. № 9. Ст. 91.

¹⁷ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 13. Ст. 23.

¹⁸ Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г. № 11-12. Ст. 168.

представлен в Парламент в августе 1996 г.¹⁹ Основными разработчиками законопроекта были определены Министерство юстиции и Министерство внутренних дел. Однако подготовка нового Кодекса затянулась на годы. Одной из причин было устойчивое мнение, что КоАП нельзя принимать раньше Уголовного кодекса (напомним, что Уголовный кодекс был принят в 1997 г.).

Создавались различные рабочие группы, с привлечением специалистов разных отраслей знаний и с попытками глубокой теоретической проработки Кодекса. И некоторое время казалось, что разрабатываемый Кодекс будет принципиально отличаться от Кодекса 1984 г. Существовало несколько проектов нового Кодекса и некоторые предварительные варианты, по нашему мнению, были гораздо лучше окончательного акта. Однако, в итоге работа свелась скорее к технико-юридической чистке старого Кодекса (устранению неактуальных составов, типа, нарушение правил обучения каратэ или приставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей, изменению размеров взысканий, пересмотру субъектов административной юрисдикции и др.).

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях был принят 30 января 2001 г.²⁰. Казахстанская пресса отмечала, что Кодекс рождался в муках: пять лет напряженной работы в недрах Минюста, почти восемь месяцев – в нижней палате парламента и пять дней жесткого цейтнота в сенате – срок, вполне позволивший всесторонне проработать и оспорить все 738 статей нового свода административного законодательства²¹.

На самом деле, новый Кодекс трудно назвать новым, поскольку он сохранил очень много подходов, институтов, проблем которые были в Кодексе Казахской ССР. В частности, речь идет о слабо прописанных процедурах, очевидном приоритете интересов государства. Разработчики в ряде случаев не смогли уйти от советских подходов в вопросах административной ответственности, выражающихся в акцентах на разрешительные функции государства, неоправданной жесткости в наказаниях за проступки, не обладающих высокой степенью общественной опасности. Многие юристы, бизнесмены, правозащитники увлекшись обсуждением других фундаментальных кодексов, просто упустили из виду КоАП, который казался гораздо менее значимым по сравнению с другими актами. Невнимание к необходимости глубокой теоретической проработки положений Кодекса, к мнению многих ученых и практиков дало о себе знать уже вскоре после вступления его в силу.

Конечно, нельзя отрицать определенную новизну Кодекса, в частности, в вопросах закрепления принципов законодательства об административных правонарушениях, новых видов наказаний, установления в качестве субъекта ответственности юридических лиц, расширения и приоритета судебной подведомственности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, альтернативности в выборе места обжалования и т.д.

Одной из характеристик нового Кодекса является его большая репрессивность по сравнению с ранее действующим актом: размеры взысканий увеличились в десятки раз, появились новые и очень серьезные меры взыскания. Причем с каждым годом тенденция репрессивности Кодекса усиливалась.

Необходимо отметить и институциональные изменения в сфере органов, рассматривающих административные правонарушения. В новом Кодексе остались традиционные органы административной юрисдикции: суды, многочисленные контрольно-надзорные органы, комиссии по защите прав несовершеннолетних (ранее комиссии по делам несовершеннолетних), вместе с тем были исключены такие органы, как административные комиссии и местные исполнительные органы. Позднее комиссии по защите прав

¹⁹ См.: Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 1995 г. «О Плате законопроектных работ Правительства на 1996 год» // САПП РК. 1995. № 38. Ст. 492.

²⁰ Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001 г. № 5-6. Ст. 25.

²¹ Юридическая газета. 2001, 10 января.

несовершеннолетних также были исключены из состава субъектов административной юрисдикции²².

9 февраля 2002 г. был принят Указ Президента Республики Казахстан «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов»²³. В соответствии с этим указом были образованы в порядке эксперимента специализированные межрайонные административные суды в городах Астана и Алматы²⁴. Результаты эксперимента были признаны удачными и Указом Президента от 9 сентября 2004 г. были образованы специализированные административные суды по всему Казахстану²⁵. Необходимость их создания была вызвана тем, что новым КоАПг., к компетенции судов было отнесено более 400 составов правонарушений вместо 54 существовавших ранее²⁶.

Однако, административные суды были образованы далеко не во всех административно-территориальных единицах (например, на уровне области административные суды были образованы только в городах Астана и Алматы), что привело к тому, что судьи общей юрисдикции продолжают рассматривать дела об административных правонарушениях наряду с судьями административных судов. Кроме того, в связи с созданием в стране ювенальной юстиции, часть составов КоАП отнесена к компетенции судей специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних²⁷.

Предполагалось, что административные суды будут рассматривать дела об административных правонарушениях и гражданские дела об оспаривании решений и действий государственных органов и должностных лиц, но в итоге административные суды стали рассматривать дела об административных правонарушениях и жалобы (протесты) на постановления, вынесенные административными органами.

2. Современное состояние законодательства об административных правонарушениях

Современное состояние законодательства об административных правонарушениях оценивается неоднозначно. С одной стороны, Кодекс выполняет свою роль объединения многочисленных правонарушений в публично-правовой сфере, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, инструмента сдерживания ведомственного административного произвола.

С другой стороны, действующий Кодекс об административных правонарушениях сразу стал вызывать негативную оценку с точки зрения адекватности государственного реагирования на

²² См: Закон Республики Казахстан от 20 января 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 2. Ст. 20.

²³ САПП РК. 2002 г. № 6. Ст.38.

²⁴ Можно вспомнить, что должности административных судей существовали определенный период в судах общей юрисдикции в советское время.

²⁵ Указ Президента Республики Казахстан от 9 сентября 2004 года «Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан. 2004. № 33. Ст. 441.

²⁶ Мами К.А. Некоторые итоги реформирования административного судопроизводства в Казахстане и перспективы развития // Материалы международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития. – Алматы, редакция журнала «Зангер», 2005. С. 21.

²⁷ Закон Республики Казахстан от 5 июля 2008 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних» // Казахстанская правда. 2008, 15 июля.

правонарушения, не представляющие большой общественной опасности, защиты граждан и юридических лиц в процессе производства по делам об административных правонарушениях,

Причем, противоречия и проблемы КоАП были очевидны сразу после опубликования акта и введения его в действие. Более того, о них говорили ученые, специалисты задолго до принятия Кодекса. Но условия, в которых готовился Кодекс, не позволяли сделать серьезную теоретическую проработку его концептуальных положений, исключить коллизии с другими нормативными правовыми актами, внутреннюю несогласованность акта.

Справедливости ради следует отметить, что противоречивость Кодекса, неоднозначность многих его положений изначально заложены в природе и огромном количестве тех отношений, которые им регулируются. Кодекс очень сложный акт с точки зрения юридической техники. Не случайно он, как правило, принимается позднее других основополагающих кодифицированных актов.

О серьезных проблемах Кодекса свидетельствуют многочисленные поправки. С момента введения его в действие в 2001 году принято более 70 законов, вносящих изменения и дополнения в рассматриваемый Кодекс. Понятно, что административное законодательство, включая законодательство об административных правонарушениях, очень динамично, но такое громадное количество изменений все равно трудно объяснимо. Бесконечное число изменений привело, к примеру, к тому, что некоторое время в КоАП существовали две статьи под одним и тем же номером (см. ст. 177-1).

В КоАП может быть обнаружено огромное количество проблем как концептуального, так и частного характера. В рамках настоящего анализа мы остановимся на наиболее общих теоретических проблемах, которые требуют своего решения или, по крайней мере, внимания.

А) Законодательство об административных правонарушениях

В соответствии с Законом Республики Казахстан от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах» под законодательством понимается совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке. Статья 1 КоАП утверждает, что законодательство Республики Казахстан об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Такое утверждение не соответствует ни Закону о нормативных правовых актах, базовому закону, определяющему параметры нормотворчества, ни фактическому положению вещей (административные правонарушения содержатся и в других актах казахстанского законодательства). Поэтому данная статья нуждается в корректировке с точки зрения более расширенного толкования понятия законодательства об административных правонарушениях.

Серьезной проблемой является динамичность законодательства об административных правонарушениях, выражающаяся в большом количестве изменений и дополнений, уследить за которыми трудно даже специалисту. Подобная динамичность дает преимущества государственным органам по инициативе которых чаще всего и вносятся изменения и дополнения. Учитывая слаборазвитую систему распространения правовой информации, отсутствие прозрачности в обсуждении поправок, граждане и представители организаций могут даже не догадываться о введении новых составов проступков или усилении санкций, которые неизбежно наступают сразу после введения их в действие. Существует еще и «технический» момент: принципиальные изменения и дополнения, часто рассредоточенные среди огромного количества статей, вносящих изменения и дополнения в другие акты, проходят незаметными для широкого круга граждан и организаций.

Другой проблемой, заслуживающей внимания, является отсылочность многих статей КоАП. Конкретные составы правонарушений, предусматривающие административную ответственность, содержатся в актах, которые принимаются министерствами и ведомствами, агентствами и маслихатами, а также другими органами. Таким образом, лица,

подозреваемые в совершении неправомерных действий, часто даже не имеют возможности проверить, а совершали ли они в действительности правонарушения. А у государственных органов появляется возможность манипулирования различными актами.

Б) Действие законодательства об ответственности за административные правонарушения во времени

В соответствии с пунктом 1 статьи 5 КоАП, лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действовавшего во время совершения этого правонарушения.

Совершенно объяснимое положение ревизуется в статье о штрафе, наиболее распространенном виде административных взысканий. В соответствии с пунктом 1 статьи 48, административный штраф, налагаемый за административное правонарушение должен соответствовать определенному количеству месячного расчетного показателя, устанавливаемого в соответствии с законодательным актом, действующим на момент наложения административного взыскания. Очевидно явное несоответствие общей и специальной нормы КоАП.

В) Состав административного правонарушения

Одно из парадоксальных положений КоАП связано с понятием административного правонарушения. Дело в том, что если административным правонарушением физического лица признается виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, то в отношении юридических лиц о вине вообще не говорится. Для объяснения такой несправедливости по отношению к юридическому лицу снова необходимо обратиться к истории. Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях в качестве субъекта административной ответственности определял только физическое лицо. Хотя и в советское время фактически существовала административная ответственность юридического лица в соответствии с другими актами административного законодательства. И вполне нормальным при разработке нового КоАП выглядело желание закрепить фактическое положение вещей в нормативном порядке. Но для этого требовалась серьезная теоретическая проработка вопроса, а не простое исключение важнейшего элемента состава правонарушения. На практике все свелось к тому, что вину юридического лица доказывать не надо. Поэтому, одно из основных направлений развития законодательства об административных правонарушениях видится в разработке нормативных положений о вине юридического лица за совершение таких правонарушений.

В другом случае, Кодекс не учитывает, что большинство составов административных правонарушений по своему характеру являются формальными, то есть для наличия состава достаточно действия (бездействия) и не требуется наступления общественно опасных последствий как, например, в случае с преступлениями. Тем не менее, в КоАП (в очень важных для любого акта об ответственности положениях об освобождении от ответственности), обнаруживается непосредственная связь с возмещением причиненного правонарушением вреда. Так в статье 68 говорящей об освобождении от административной ответственности при малозначительности правонарушения утверждается, что малозначительность такого правонарушения это случаи, когда наряду с другими обстоятельствами учитывается то, что санкция, предусмотренная в статьях особенной части настоящего раздела, превышает размер причиненного административным правонарушением вреда. Примерно такой же подход присутствует в статье 67, говорящей об освобождении от административной ответственности в связи с деятельным раскаянием.

Г) Ответственность физического и юридического лица за одно правонарушение

Очень критикуемым, уже во время обсуждения проекта действующего КоАП, выглядело положение пункта 2 статьи 28 о том, что наложение административного взыскания на

физическое лицо не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо, равно как, привлечение к административной ответственности юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо. По сути, речь идет о том, что за одно правонарушение может наступить двойная ответственность с точки зрения субъектов ответственности, тем самым нарушаются основополагающие принципы ответственности, не говоря уже о том, что подобное положение создает благодатную почву для совершения коррупционных правонарушений. Заметим, что практика привлечения за одно правонарушение к ответственности и физического, и юридического лица не является оригинальной. Она встречается в законодательстве и других стран. Но речь в таких случаях идет о более серьезных правонарушениях, в частности о коррупционных, а не общей практике наказания за правонарушения, не представляющих большой общественной опасности.

Д) Субъекты административной ответственности

В числе лиц, подлежащих административной ответственности, указанных в статье 31 КоАП, названы юридические лица. Однако сам Кодекс в различных других статьях в качестве субъектов административной ответственности называет филиалы казахстанских юридических лиц, а также структурные подразделения (филиалы и представительства) иностранных и международных некоммерческих неправительственных объединений.

Физические лица могут выступать в многочисленных качествах: должностные лица, руководители, работодатели, главные бухгалтеры, родители, что также в определенных ситуациях вносит определенную неясность.

Вообще, деление субъектов на физические и юридические лица, применяемое, прежде всего, в гражданском праве, в административном праве воспринимается неоднозначно, что показывает тот же КоАП.

Большое количество вопросов вызывает перенос субъекта ответственности с конкретного исполнителя правонарушения на другое лицо. Речь идет, прежде всего, о родителях, которые несут ответственность за действия своих несовершеннолетних детей. Целый ряд статей (320, 331, 332, 334, 341, 500) предусматривает ответственность родителей или лиц, их заменяющих за действия, совершенные несовершеннолетними в возрасте до шестнадцати лет. На практике, судьи нередко прекращают производство по делу за отсутствием состава правонарушения.

В соответствии со статьей 34-1 КоАП, собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности за правонарушение, совершенное с участием этого транспортного средства, если в ходе проверки по его сообщению или заявлению будет установлено лицо, во владении которого оно находилось в момент фиксации правонарушения либо оно выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц. Таким образом, если реальный правонарушитель не будет установлен, то ответственность может нести лицо, которое не совершало правонарушения. Фактически бремя доказывания ложится не на государственный орган, а на правонарушителя, что противоречит принципам процесса по делам об административных правонарушениях.

Е) Вмешательство в сферу частно-правовых отношений.

Одной из особенностей действующего Кодекса является установление публичной ответственности за те правонарушения, которые вытекают из гражданско-правовых отношений. Применение административно-правовых санкций за нарушение договорных обязательств выглядит, по меньшей мере, неуместным в Кодексе, который посвящен вопросам публичного права. Особенно такое вмешательство ощущается на примерах правонарушений в банковской или страховой сферах. Например, пункт 2 статьи 174 КоАП

устанавливает ответственность за неосуществление, а равно несвоевременное осуществление страховой выплаты или неправильное выполнение иных условий заключенного договора о страховании.

Статья 275 КоАП предусматривает ответственность за нарушение условий контракта на недропользование. Понятно, что такой контракт имеет и публичный, и частно-правовой характер, но необъяснимо широкое распространение публично-правовой ответственности на любые условия контракта. Справедливости ради следует отметить, что на данную проблему уже обратили внимание и определенная работа по исключению из КоАП составов связанных с гражданско-правовым регулированием были проведена²⁸, но проблема осталась и требует решения.

Ж) Виды и размеры административных взысканий

Серьезные проблемы на практике возникли с определением видов, размеров, порядком исчисления административных взысканий.

Одним из самых проблемных видов взысканий, пожалуй, является административный штраф.

Первая трудность связана с порядком исчисления штрафов. В соответствии с пунктом 1 статьи 48 КоАП, административный штраф налагается в размере, соответствующем определенному количеству месячного расчетного показателя. В отдельных случаях, предусмотренных в статьях особенной части КоАП, размер штрафа выражается:

- в процентах от суммы неисполненного или исполненного ненадлежащим образом налогового обязательства;

- в процентах от суммы не перечисленных (несвоевременно перечисленных) социальных отчислений;

- в процентах от суммы операции, проведенной с нарушением норм законодательства Республики Казахстан,

- в процентах от суммы дохода (выручки), полученного в результате осуществления монополистической деятельности;

- в размере суммы нанесенного окружающей среде вреда.

Заметим, что соответствующая статья Общей части прямо говорит о случаях, предусмотренных Особенной частью.

Вместе с тем, статьи особенной части КоАП, забывая про общие положения исчисления штрафов, нередко устанавливают свои правила исчисления.

Особенно характерно такое положение для налоговых правонарушений. Штрафы связываются с суммами расчетов, стоимостью товаров, суммами убытков или налогов, которые на самом деле уплачены.

В связи с этим требуется серьезная ревизия статей КоАП, которые предусматривают «сложный» порядок исчисления штрафов. Порядок установленный для исчисления штрафов в Общей части не должен изменяться в Особенной части. В противном случае имеют место противоречия, трудно разрешимые в рамках действующего административного законодательства.

Вторая трудность связана с размерами штрафов. Как уже отмечалось выше, одна из традиционных характеристик действующего Кодекса связана с его репрессивностью. Действительно размеры взысканий, в связи с введением КоАП в 2001 г., увеличились в разы.

²⁸ См.: Мухаметкалиев Р.З. Проблемные вопросы законодательства в области административного законодательства // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006. С. 324.

Граждане и организации особенно остро почувствовали жесткость Кодекса на примере штрафов. Трудно оспаривать эффективность штрафа как меры воздействия на правонарушителя. Опыт других стран показывает, что штраф - очень популярная мера взыскания, часто заменяющая многие другие взыскания или доминирующая в общей системе наказаний. В Казахстане стремление устанавливать все большие и большие размеры штрафов привело к тому, что административные штрафы по своему размеру могут превышать размеры штрафов по уголовному праву. Если в уголовном праве штраф назначается в пределах от двадцати пяти до двадцати тысяч месячных расчетных показателей, то административный штраф, даже для граждан, может составлять двести месячных расчетных показателей, а для организаций две тысячи и более. То есть, размеры административных штрафов могут заметно превышать нижнюю планку уголовных штрафов. Практика показывает, что реальные размеры административных штрафов, налагаемых судами, могут составлять миллиарды тенге. Но тогда возникает сомнение в том, что правонарушение, за которое предусмотрен такой штраф, является административным. Есть определенные признаки, отличающие административные правонарушения от преступлений и одним из таких признаков является общественная опасность. В свою очередь степень общественной опасности определяет характер и жесткость меры взыскания, отсюда - принципиальные различия в сроках или размерах административных и уголовных взысканий. К сожалению, подобные классические положения юридической ответственности забываются или не учитываются разработчиками различных актов²⁹.

Говоря о видах административных взысканий, нельзя не отметить, что в КоАП 2001 г. появились новые взыскания, которые, по сути, могут поставить крест на деятельности любой организации.

К таким видам взысканий относится приостановление или запрещение деятельности или отдельных видов деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица.

Новая санкция появилась в КоАП 2001 г. Проблемы, главным образом, связаны с запрещением деятельности юридических лиц. Запрещение по КоАП по правовым последствиям означает ни что иное, как ликвидацию юридического лица. Но вопросы прекращения юридической личности в соответствии с современным казахстанским законодательством это прерогатива гражданского права (см. статью 49 Гражданского кодекса Республики Казахстан, которая, кстати, в качестве одного из оснований для принудительной ликвидации юридического лица называет совершение правонарушения).

По действующему КоАП и в соответствии с одним из нормативных постановлений Верховного Суда (нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 26 ноября 2004 года № 18 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях»³⁰), юридическое лицо может быть ликвидировано в порядке административного судопроизводства, если статья КоАП предусматривает соответствующую санкцию либо в порядке гражданского судопроизводства, если юридическое лицо совершило правонарушение, но статья КоАП не предусматривает санкцию в виде запрещения. Выражение «в порядке административного судопроизводства» означает, что должны действовать процедуры, предусмотренные КоАП, однако в статье 53 (раскрывающей содержание этой санкции) говорится о подаче искового заявления, обращении в суд и других моментах свидетельствующих о неприменимости административных процедур.

В таком варианте налицо смешение гражданско-правовых, административно-правовых и гражданско-процессуальных институтов. Мы уже пропускаяем вопрос о возможной двойной,

²⁹ Можно также привести пример со сроками давности привлечения к ответственности. Сроки давности по преступлениям начинаются с двух лет, сроки давности по отдельным административным правонарушениям составляют три года и пять лет.

³⁰ Казахстанская правда. 2005, 13 января.

хотя и разноотраслевой, ответственности за одно правонарушение или о том, что сам КоАП говорит о том, что административное взыскание за административное правонарушение налагается в пределах, предусмотренных в статье особенной части за конкретное административное правонарушение в точном соответствии с положениями Кодекса.

Для эффективного воздействия на юридическое лицо-правонарушителя возможно применение такой меры административного взыскания. Но, во-первых, эта мера должна носить временный характер, учитывая принципы правовой ответственности, сроки давности наложения взысканий. Во-вторых, мера должна применяться только тогда, когда имеется соответствующее указание в конкретной статье Особенной части КоАП.

Еще одна проблема связана с назначением взыскания ниже низшего предела. Даже Уголовный Кодекс Республики Казахстан содержит положение возможности назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за данное преступление (статья 55). КоАП, который по своему характеру является гораздо более мягким актом, такой возможности не предусматривает.

3) Процессуальные вопросы законодательства об административных правонарушениях.

Огромное количество претензий высказывается к процессуальной части КоАП. И это вполне объяснимо. Процессуальные положения кодекса изначально прописывались совершенно для других правовых ситуаций. Учитывая небольшую степень общественной опасности административных правонарушений и сравнительно мягкие санкции, административно-юрисдикционные процедуры были упрощенными, позволяющими быстро и оперативно рассмотреть вопрос о вынесении или освобождении наказания. Когда административные штрафы стали исчисляться миллиардами тенге, а организация даже за незначительное правонарушение могла быть подвергнута наказанию в виде запрещения деятельности, лица, привлекаемые к административной ответственности, стали реально участвовать в различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Однако, во многих случаях Кодекс оказался неготовым к такому развитию событий, обнаружилось большое количество пробелов причем на всех стадиях процесса³¹.

К примеру, на стадии возбуждения дела не определено, какие именно должностные лица могут составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, существует очень сомнительная с точки зрения правовых принципов возможность возвращения протокола об административном правонарушении для устранения содержащихся в нем недостатков (часть 3 статьи 640).

На стадии рассмотрения дела, непосредственно рассмотрению дела об административном правонарушении посвящено всего два предложения в частях 2 и 3 статьи 648. КоАП, нет четко установленного правила о ведении протокола судебного или административного заседания.

На стадии исполнения присутствует множество отсылочных норм об исполнении постановлений в установленном порядке, но таких «порядков» законодательством не предусмотрено.

³¹ Представитель судейского корпуса С. Раимбаев пишет, что по делам об административных правонарушениях на практике воплощен принцип скорого суда, и, что характерно и граждане и граждане, ни юридические лица, ни другие организации, ни сами судьи не высказывают претензий по поводу существующего процессуального порядка. См.: *Раимбаев С.И.* Административное судопроизводство. Проблемы и перспективы развития // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006. С. 232. Можно согласиться только с тезисом о «скором суде», но никак не об отсутствии претензий.

Особенно много пробелов обнаружилось на стадии пересмотра вступивших или не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях.

До сих пор в случае обжалования постановлений о наложении взысканий действуют два акта: КоАП (если речь идет об обжаловании/опротестовании постановлений, вынесенных судьей специализированного районного или приравненного к нему административного суда в вышестоящий суд; обжаловании/опротестовании решений административных органов в вышестоящий орган) или ГПК (если речь идет об обжаловании в суде постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного административным органом). Получилось, что в отношении одних и тех же по природе процедур действуют два различных акта, которые время от времени ссылаются друг на друга, чем еще больше запутывают ситуацию. Очень неудачными выглядят положения о пересмотре постановлений, вступивших в законную силу и с точки зрения возможностей пересмотра (например, постановления, вынесенные во внесудебном порядке, по общему правилу, не могут быть пересмотрены в судебном порядке после вступления их в силу) и с точки зрения субъектов, имеющих право инициировать такой пересмотр (прокуроры, которые сами участвуют в процессе нередко в качестве «обвинителя»).

Общая проблема процессуальной части Кодекса об административных правонарушениях – отсутствие достаточного количества гарантий справедливого судебного процесса. Это касается состязательности сторон, презумпции невиновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административных правонарушениях и наоборот презумпции правильности действий государственных органов, положения защитника и многих других вопросов процесса. Особенно важны эти гарантии, когда речь идет об очень серьезных административных взысканиях: административном аресте, приостановлении или запрещении деятельности, конфискации.

И) Меры административно-процессуального обеспечения

В процессе привлечения к административной ответственности государственные органы наделены правом применять различные меры административно-процессуального обеспечения в целях пресечения административного правонарушения, установления личности подозреваемого в его совершении, составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления: доставления, задержания, досмотры, изъятия вещей и документов, освидетельствования и др. Реализация таких мер связана с большим количеством проблем в части оснований для применения, возможных процессуальных действий, определения субъектов обладающих правом применения и субъектов, к которым эти меры применяются, сроков, обжалования, места фактической реализации и т.д. Не случайно одним из самых распространенных нарушений в деятельности органов внутренних дел являются незаконные доставления и административные задержания. Положения КоАП, регулирующие вопросы административно-процессуального обеспечения требуют глубокого анализа, переработки, корректировки с другими актами, регулирующими полицейскую деятельность (Закон об органах внутренних дел, Таможенный кодекс и др.)

3. Либерализация уголовной политики и ужесточение законодательства об административных правонарушениях

Одной из тенденций в развитии правовой системы является либерализация уголовной политики, гуманизация уголовного законодательства. Эта тенденция была обозначена еще в начале 90-х годов прошлого века и проявлялась в различных качествах при подготовке государственных программ и концепций, Уголовного Кодекса и Кодекса об административных правонарушениях.

Так, в соответствии с Государственной программой правовой реформы утвержденной постановлением Президента Республики Казахстан 12 февраля 1994 г. отмечалось, что развитие административного законодательства должно идти по пути расширения числа составов административных правонарушений за счет декриминализированных деяний³².

В Указе Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года «О Концепции правовой политики Республики Казахстан» говорится, что реализация уголовной политики Республики Казахстан должна включать в себя принятие комплекса законодательных мер, направленных на дальнейшую декриминализацию правонарушений, относящихся к преступлениям небольшой тяжести, в том числе и посредством перевода их в сферу административной и гражданско-правовой ответственности³³.

Результаты декриминализации явно ощущались в Уголовном Кодексе 1997 г. Причем, перенос правонарушений из уголовных в разряд административных является постоянным процессом. Так в КоАП появилась целая глава (глава 9-1), включившая в себя правонарушения, часть из которых ранее относилась к преступлениям (побои, причинение средней тяжести вреда здоровью по неосторожности)³⁴.

Периодически выдвигаются предложения о переносе в состав административных правонарушений различных других составов: присвоение или растрата чужого имущества, налоговые преступления, значительное количество преступлений небольшой тяжести и др.

Заметим, что административные правонарушения и преступления имеют много общего и провести между ними четкую грань в отдельных случаях очень трудно. Наиболее традиционная точка зрения выражается в том, что административные правонарушения имеют меньшую степень общественной опасности по сравнению с преступлениями. Конечно, имеются составы, которые традиционно рассматриваются как административные правонарушения (нарушение тишины, безбилетный проезд, распитие спиртных напитков в общественных местах и т.д.). В то же время существует достаточное количество примеров, когда одно и то же деяние в зависимости от различных элементов или обстоятельств может признаваться административным правонарушением либо преступлением. К таким обстоятельствам могут относиться последствия или ущерб (различные нарушения правил дорожного движения); способ (незаконная охота); неоднократность (нарушение правил об административном надзоре). В связи с процессами декриминализации КоАП наполняется все большим количеством составов, которые принципиально отличаются от традиционных административных правонарушений и, прежде всего, по степени общественной опасности. Появляется объективная необходимость выработки новой классификации административных правонарушений, равно как разных подходов в процессуальных вопросах рассмотрения дел об административных правонарушениях. К примеру, процедуры привлечения к ответственности за правонарушения, санкции за которые выступают в виде предупреждения или штрафа должны отличаться от процедур привлечения к ответственности за правонарушения, санкции за которые выступают в виде административного ареста или запрещения деятельности. Об этом, кстати, свидетельствует зарубежный и международный опыт (в частности решения Европейского суда по правам человека), в соответствии с которым, к примеру, любая санкция, предусматривающая даже кратковременное лишение

³² САПП РК. 1994. № 9. Ст. 91.

³³ САПП РК. 2002. № 31. Ст. 336.

³⁴ См. Закон Республики Казахстан от 9 декабря 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан и Кодекс Республики

Казахстан об административных правонарушениях по вопросам упрощения процедур расследования уголовных дел, декриминализации некоторых составов преступлений и совершенствования законодательства об административных правонарушениях» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2004. № 23. Ст. 139.

свободы, рассматривается как уголовно-правовая со всеми вытекающими отсюда характеристиками надлежащей судебной процедуры.

Все это следует учитывать в связи с тем, что процесс либерализации уголовной политики и гуманизации уголовного законодательства имеет своим последствием ужесточение административного законодательства. Это признается даже в программных документах. Так в Концепции правовой политики Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года говорится, что развитие административного законодательства предполагает компенсацию декриминализации отдельных статей Уголовного кодекса Республики Казахстан усилением административной ответственности. Действительно административно-правовых санкций может быть недостаточно для адекватного государственного реагирования на бывшие преступления, которые априори несут большую степень общественной опасности, чем обычные административные правонарушения.

Как уже было сказано выше, изначально Кодекс об административных правонарушениях имел целью регулирование вопросов привлечения к ответственности за малозначительные правонарушения, наказание за которые не являлось очень обременительным для граждан. Долгое время КоАП вообще не регулировал административную ответственность юридических лиц.

К примеру, административный арест всегда был мерой взыскания, носящей экстраординарный характер и применявшейся за очень ограниченный круг правонарушений. В первоначальной редакции статьи 55 действующего КоАП была часть 2, которая говорила о том, что, административный арест устанавливается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. В существующей редакции статьи 55 эта часть исключена. И этому есть свое объяснение: примерно 50 составов предусматривают санкцию в виде административного ареста, что трудно назвать «исключением», включая, например, такой состав как систематическое нарушение пешеходами и иными участниками дорожного движения требований установленных правил обеспечения безопасности дорожного движения.

Около 15 составов предусматривают такую меру взыскания, как запрещение деятельности юридического лица, кроме того, административный орган может обратиться в суд с заявлением о запрещении деятельности, если даже такая санкция не указана в Особенной части КоАП.

Поэтому усиление административной ответственности должно сопровождаться соответствующим развитием законодательства об административных правонарушениях и особенно его процессуальной части. На смену упрощенному порядку производства по делам об административных правонарушениях должен прийти более детальный порядок с тщательной регламентацией процессуальных действий, закреплением необходимых процессуальных гарантий участников процесса, расширением возможностей обжалования принятых решений, обеспечения состязательности сторон и т.д. Особенно это касается тех производств, которые заканчиваются вынесением санкций в виде ареста, запрещения деятельности, конфискации.

Гуманизация уголовного законодательства, безусловно, повлияла на ужесточение законодательства об административных правонарушениях. Вместе с тем будет ошибочным считать только ее виновником все усиливающегося репрессивного характера КоАП. Санкции многих традиционных административных правонарушений также постоянно усиливаются. КоАП стал активно использоваться для вмешательства в дела хозяйствующих субъектов, неправительственных организаций, ограничения прав и свобод граждан. Причем объяснения такого усиления и вмешательства достаточно однобоки. Они сводятся к тому, что серьезные взыскания заставят участников административных правоотношений более ответственно подойти к соблюдению законов. При этом в очередной раз забываются классические подходы в вопросах правовой ответственности. Последний пример такого рода связан с

широкомасштабной акцией по увеличению размеров санкций в КоАП за нарушения правил дорожного движения³⁵. Санкции не только увеличились, но и стали безальтернативными, что с одной стороны выглядит справедливым, а также препятствует возможным коррупционным правонарушениям. Но с другой стороны при наложении взысканий должен учитываться принцип индивидуализации наказания. В соответствии со статьей 60 КоАП, административное взыскание должно быть справедливым, соответствующим характеру правонарушения, обстоятельствам его совершения, 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 учитывается характер административного правонарушения, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Безальтернативность санкций практически нивелирует принцип индивидуализации наказания.

Существует, может быть не совсем правовое, объяснение сложившейся ситуации. Решение многих экономических, политических, социальных проблем в последнее время видится в усилении ответственности: увеличении размеров взысканий, распространении круга субъектов ответственности. Но усиление ответственности может привести к негативным результатам: ограничению активности, непрозрачности деятельности, использовании коррупционных инструментов³⁶. Поэтому не менее важным является обеспечение неотвратимости наказания, повышение правовой культуры, создание качественных актов, использование неюридических рычагов воздействия на участников общественных отношений.

4. Возможные варианты развития законодательства об административных правонарушениях

Развитие законодательства об административных правонарушениях можно представить в следующих вариантах:

А. Традиционный вариант

Кодекс продолжает наполняться все новыми и новыми составами административных правонарушений, происходит усиление санкций в действующих составах. На определенном этапе кодекс становится трудно применимым на практике, с учетом множества противоречий, отсылочных норм, постоянных изменений, что приведет к необходимости подготовки нового Кодекса. Последний, скорее всего, подвергнется юридико-технической чистке без изменений принципиальных, концептуальных подходов в вопросах административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях. Такие предложения, кстати, уже озвучиваются в Казахстане.

³⁵ См.: Закон Республики Казахстан от 4 июля 2008 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения» // Казахстанская правда. 2008, 22 июля.

³⁶ О неоднозначности ужесточения наказаний за административные правонарушения в различных сферах говорят и представители судейского корпуса и ученые. См., к примеру: Сулеймен С. За утверждение гуманизма // Юридическая газета. 2005, 11 октября; Таранов А.А. Применение норм административного законодательства. Теория и практика // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006. С. 5.

Б. Эволюционный вариант

Кодекс делится на две самостоятельных части, которые становятся самостоятельными актами. Одна из них по аналогии с Уголовным кодексом будет содержать общие вопросы административной ответственности (понятие, принципы, взыскания, субъекты, обстоятельства смягчающие и отягчающие ответственность и т.д.) и только составы административных правонарушений. Должна поменяться идеология Кодекса, он будет призван не столько обслуживать интересы государства в публично-правовой сфере и быть рычагом административного воздействия на различных субъектов, сколько обслуживать интересы всего общества, в том числе быть препятствием для злоупотреблений государственной администрации. Необходимо провести ревизию всех составов административных правонарушений и исключить те из них, которые не представляют в современных условиях общественной опасности или не являются по своей природе публично-правовыми. Особое внимание следует уделить субъектам ответственности, в частности юридическим лицам, адекватности санкций за конкретные правонарушения.

По нашему мнению, имеется смысл задуматься над названием такого акта. Казахский законодатель сменил в свое время в названии Кодекса только название государства. Но, по сути, кодекс посвящен не столько административным правонарушениям, сколько вопросам административной ответственности за правонарушения: и для физического, и для юридического лица гораздо важнее как оно будет наказано. Отсюда более корректное название, отражающее природу и предназначение этого акта: Кодекс об административной ответственности. Кстати, административные правонарушения очень часто перечисляются не в самом Кодексе, а в других актах: решениях маслихатов, актах центральных исполнительных органов. Тогда как ответственность за эти правонарушения предусмотрена только Кодексом. Интересно, что в отдельных статьях действующий КоАП сам использует формулировку «законодательство об ответственности за административные правонарушения» (см. к примеру, статьи 4, 5).

Вторая часть будет включать в себя процессуальную часть, которая будет посвящена исключительно вопросам производства по делам об административных правонарушениях по аналогии с Уголовно-процессуальным кодексом. Должны быть тщательно и ясно прописаны все стадии производства; применяемые меры административно-процессуального обеспечения; закрепление, насколько это возможно, рассмотрения дел в судебном порядке; создание прозрачной и понятной системы пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях; фиксирование необходимых и достаточных процессуальных гарантий. Требуется завершения процесс становления административных судов по всей Республике с созданием административных коллегий в областных судах.

Вообще, вопрос об адекватном правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях является очень актуальным в связи с разработкой актов, посвященных административному процессу. По нашему мнению, эти вопросы должны быть в любом случае вычленены из КоАП и тщательно отрегулированы в другом акте. Решение, в каком именно акте, зависит от общего направления развития административного судопроизводства. Если передавать в ведение административных судов не только рассмотрение дел об административных правонарушениях и жалоб на действия административных органов в процессе соответствующего производства, но и вопросы административной юстиции, то есть рассмотрения любых публичных споров между гражданами, организациями и государственной администрацией, то целесообразно иметь единый акт, регулирующий вопросы и юрисдикционного, и юстиционного плана. Если же оставлять рассмотрение публичных споров гражданско-процессуальному законодательству, тогда достаточно отрегулировать в административно-процессуальном кодексе только вопросы производства по делам об административных правонарушениях, забрав из ГПК главу о производстве по делам об оспаривании постановлений органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

В. Революционный вариант

Следует отказаться от Кодекса об административных правонарушениях как такового. Заметим, что во многих правовых системах современных государств такие акты отсутствуют или организованы иным образом³⁷. Вопросы привлечения к административной ответственности в подобном ракурсе надо передать в сферу регулирования уголовного права, для чего разработать новую классификацию общественно опасных правонарушений. В этой связи потребуются кардинальный пересмотр не только законодательства об административных правонарушениях, но и уголовного, и уголовно-процессуального законодательства. Сближение административных правонарушений и преступлений в связи с декриминализацией последних, усилением репрессивных начал в административном законодательстве все больше стирает грань между двумя видами общественно опасных деяний, что обозначает потенциал объединения их в одном акте при всей трудности такого объединения и с точки зрения теоретического осмысления задачи, и с точки зрения практической возможности ее выполнения. Хотя в казахстанской правовой литературе уже встречаются мнения, что КоАП по своей сути и природе – это облегченный вариант уголовного законодательства³⁸. При таком развитии событий, административные суды не должны заниматься производством по делам об административных правонарушениях, а сосредоточиться на вопросах рассмотрения публично-правовых споров между гражданами, организациями и государственной администрацией.

Как один из подвариантов революционного развития событий является выделение из КоАП административных правонарушений, которые стали таковыми в процессе декриминализации, а также других административных правонарушений, за которые предусмотрены строгие меры взыскания в виде административного ареста, конфискации, запрещения деятельности в отдельный акт со своими процедурами близкими к уголовному процессу. Подобные правонарушения в перспективе могут быть переданы на рассмотрение мировых судей, в случае создания таких субъектов судебной юрисдикции.

Таким образом, законодательство об административных правонарушениях требует серьезного реформирования не столько с точки зрения устранения многочисленных противоречий, неточностей, обнаружившихся за более, чем 7 лет его применения, но и с точки зрения возвращения к концептуальным вопросам административной ответственности, также как к теоретическим вопросам правовой ответственности применительно к одному из ее видов на современном этапе политико-правового развития. Без решения этих общих вопросов трудно будет устранить и проблемы частного характера и проблемы правоприменительной практики.

³⁷ Так Й. Делле, представитель немецкого общества по техническому сотрудничеству, которое оказывает большое содействие в совершенствовании казахстанского административного законодательства, пишет, что

Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан не имеет в немецком праве соответствующего аналога. Административные правонарушения распределены в Германии по многим законам и законодательным областям. В принципе административные правонарушения рассматриваются как часть уголовного права и зачастую даже обозначается как «малое уголовное право». См.: Делле Й. Административное право, административные правонарушения и составы налоговых преступлений: краткий экскурс в административные процедуры по вопросам налогового права // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006. С. 268.

³⁸ Диалоги // Юридическая газета. 2004, 4 ноября.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

А. Литература:

1. *Агапов А.Б.* Административная ответственность: Учебник. – М.: «Статут», 2000.
2. *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, Изд-во Уральского университета, 1989.
3. *Бельский К.С.* Об административной ответственности // Институты административного права России. М.: Институт государства и прав РАН, 1999.
4. *Граалманн-Шеерер К.* Правовые нормы, регулирующие административные правонарушения (нарушения общественного порядка) // Материалы международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития. – Алматы, редакция журнала «Зангер», 2005. С. 64.
5. *Деппе Й.* Административное право, административные правонарушения и составы налоговых преступлений: краткий экскурс в административные процедуры по вопросам налогового права // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006. С. 268.4.
6. Диалоги // Юридическая газета. 2004, 4 ноября.
7. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия/ Сост. и вступит. ст. *Ю.Н. Старилова.* – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1999.
8. *Мами К.А.* Некоторые итоги реформирования административного судопроизводства в Казахстане и перспективы развития // Материалы международной научно-практической конференции «Административное судопроизводство: проблемы и перспективы развития. – Алматы, редакция журнала «Зангер», 2005.
9. *Мухаметкалиев Р.З.* Проблемные вопросы законотворчества в области административного законодательства // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006.
10. *Раимбаев С.И.* Административное судопроизводство. Проблемы и перспективы развития // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006. С. 232.
11. *Сулеймен С.* За утверждение гуманизма // Юридическая газета. 2005, 11 октября.
12. *Таранов А.А.* Применение норм административного законодательства. Теория и практика // Правовые аспекты совершенствования административного судопроизводства (теория и практика). Материалы учебного семинара. – Алматы, 2006.
13. *Тарасов И.Т.* Очерки науки полицейского права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. ст. *Ю.Н. Старилова.* – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 1999.
14. *Татарян В.Г.* Современное состояние административно-деликтного законодательства государств-участников Содружества Независимых государств // Административное право: теория и практика. Укрепление и динамика социально-экономического развития. Материалы научной конференции. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2002.
15. Устав уголовного судопроизводства (1864, ноября 20) // Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дюктябрьский период / Под ред. *Ю.П. Титова, О.И. Чистякова.* – М.: Юрид.лит., 1990.

Б. Нормативные правовые акты:

1. Основы законодательства об административных правонарушениях Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях принятые Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. С. 909

2. Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях от 22 марта 1984 // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1984. № 14 (Приложение).
3. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1994. № 23-24 (приложение).
4. Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1997. № 15-16. Ст. 211.
5. Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1999. № 18. Ст. 644.
6. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001 г. № 5-6. Ст. 25.
7. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» от 12 июня 2001 года (Налоговый кодекс) // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001 г. № 11-12. Ст. 168.
8. Закон Республики Казахстан от 20 июля 1995 г. «О таможенном деле в Республике Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 13. Ст. 23.
9. Закон Республики Казахстан от 9 декабря 2004 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы Республики Казахстан и Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях по вопросам упрощения процедур расследования уголовных дел, декриминализации некоторых составов преступлений и совершенствования законодательства об административных правонарушениях» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2004. № 23. Ст. 139.
10. Закон Республики Казахстан от 20 января 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2006. № 2. Ст. 20.
11. Закон Республики Казахстан от 4 июля 2008 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения» // Казахстанская правда. 2008, 22 июля.
12. Закон Республики Казахстан от 5 июля 2008 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних» // Казахстанская правда. 2008, 15 июля.
13. Государственная программа правовой реформы утв. Постановлением Президента Республики Казахстан от 12 февраля 1994 г. // Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан (САПП РК). 1994. № 9. Ст. 91.
14. Указ Президента Республики Казахстан от 9 февраля 2002 г. «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» // САПП РК. 2002 г. № 6. Ст.38.
15. Указ Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года «О Концепции правовой политики Республики Казахстан» // САПП РК. 2002. № 31. Ст.336
16. Указ Президента Республики Казахстан от 9 сентября 2004 года «Об образовании, реорганизации и упразднении некоторых районных и приравненных к ним судов Республики Казахстан» // САПП Республики Казахстан. 2004. № 33. Ст. 441.
17. Постановление Правительства Республики Казахстан от 15 декабря 1995 г. «О Плане законопроектных работ Правительства на 1996 год» // САПП РК. 1995. № 38. Ст. 492.
18. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 26 ноября 2004 г. «О некоторых вопросах применения судами законодательства об административных правонарушениях» // Казахстанская правда. 2005, 13 января.

Сентябрь 2008 г.