

*Сарыбаева А. Н.,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедри административного и финансового права
Национального университета «Одесская юридическая академия»*

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ЗАРУБЕЖНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация. В статье отмечено, что в условиях административной реформы резко актуализируется проблематика систематизации административного законодательства Украины. Важным научным заданием является доктринальное обеспечение этого процесса. Однако обращение к украинской юридической литературе демонстрирует отсутствие монографических исследований вопросов систематизации административного законодательства, в связи с чем целесообразно критическое осмысление зарубежной литературы по этому вопросу. В рамках статьи рассмотрены монографические наработки О.Н. Ординой, избравшей сферой своих научных интересов систематизацию источников административного права, и М.В. Костенникова, который посвятил серию работ теоретическим проблемам кодификации российского административного права.

Ключевые слова: систематизация административного законодательства, систематизация, кодификация, административное законодательство, административное право, источники административного права.

Постановка проблемы. В настоящее время в Украине проходит административная реформа. Важность административной реформы сложно переоценить, ведь она необходима как для преодоления пережитков недавнего прошлого (остатков командно-административной системы, особенно характерной для органов исполнительной власти), так и для гармонизации административного законодательства Украины с европейскими стандартами. Последнее является неотъемлемым условием европейской интеграции, которая представляет собой один из наибольших приоритетов государственной политики на сегодняшний день.

Административная реформа сопровождается активным законодотворчеством и нормотворчеством. На государственном и на местном уровнях принимаются нормативно-правовые акты, вносятся изменения и дополнения в уже существующие документы. Активная деятельность в этой сфере очень часто приводит к увеличению количества нормативного массива. Новеллы не успевают отслеживать непрофессиональные, а иногда и профессиональные пользователи правового материала, что усложняет правоприменение, способствует повышению уровня правонарушений и правового нигилизма.

В связи с вышеизложенным в условиях административной реформы резко актуализируется проблематика систематизации административного законодательства Украины.

Анализ исследований. К числу авторов, исследовавших вопросы систематизации, относятся преимущественно специалисты по теории права и государства. Что же касается административистов, то еще со времен СССР гораздо большее внимание уделялось проблемам систематизации не административного права, а административного процесса. В советской

литературе на монографическом уровне вопросы систематизации административного права не рассматривались комплексно. В работах известного ученого А.П. Коренева речь шла лишь о таком виде систематизации административного права, как кодификация.

В настоящее время в Украине также отсутствуют монографические исследования, посвященные систематизации административного права, что делает целесообразными дальнейшие разработки в выбранном направлении. Для этого необходимо ознакомиться с соответствующими трудами зарубежных авторов (в статье приводится обзор работ российских специалистов по вопросам систематизации административного права).

Целью статьи является аналитический обзор состояния исследованности вопросов систематизации административного законодательства в русскоязычной литературе.

Изложение основного материала исследования. Следует отметить, что в настоящее время исследования вопросов систематизации административного законодательства в русскоязычной литературе на монографическом уровне представлены работами российских ученых, наиболее важными из которых представляются труды О.Н. Ординой и М.В. Костенникова.

М.В. Костенников в 2000 г. опубликовал монографию на тему «Теоретические проблемы кодификации административного права России», а в 2001 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук с аналогичным названием.

Во введении к своей монографии и к диссертации исследователь справедливо отметил, что актуальность изучения избранной им темы состоит в том, что после распада СССР «изменение места и роли государства в жизнедеятельности общества, признание приоритета прав и свобод человека и гражданина как важнейшей конституционной обязанности государства выдвигают перед наукой административного права ряд актуальных проблем, требующих своего разрешения. Одной из актуальных проблем науки административного права является совершенствование административно-правового регулирования разнообразных общественных отношений в самой многогранной социальной сфере – сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти» [1, с. 3; 2, с. 3]. Следует согласиться с его выводами.

Далее М.В. Костенников отметил, что объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере административно-правового регулирования, а также в процессе нормотворческой, кодификационной деятельности органов государственной власти, в процессе систематизации и кодификации административного права. Предметом исследования являются организационно-правовая основа, принципы и практика кодификации административного права.

Интересно, что ученый поставил перед собой не одну, а две цели, а именно:

– научную цель – комплексное исследование актуальных административно-правовых и организационных проблем кодификации административного права России, определение приоритетных направлений кодификации административного права как крупнейшей отрасли российского права;

– практическую цель – разработку концептуальных положений, моделей перспективного осуществления кодификации административного права, соответствующего современным реалиям.

Очень многие исследователи, анализируя один из видов систематизации законодательства (как М.В. Костенников кодификацию), считают целесообразным охарактеризовать ее в сравнении с иными видами систематизации (инкорпорацией, консолидацией), часто и с их учетом, а также соотнести понятие «систематизация» с понятием исследуемого вида систематизации как целое с частью. Однако знакомство с архитектурой исследования М.В. Костенникова свидетельствует о том, что он избрал иной подход к исследованию.

Работа состоит из пяти глав, большинство из которых структурированы на параграфы. Так, глава I имеет название «Административно-правовое регулирование общественных отношений в период социальных реформ и кодификация административного права». В ней автор последовательно анализирует объект и функции административно-правового регулирования общественных отношений и кодификацию административного права, принципы административно-правового регулирования общественных отношений и кодификацию административного права, задачи кодификации административного права в период социальных реформ.

После этого М.В. Костенников логично перемещает свое внимание на предмет кодификации норм административного права (глава II). В сферу его интересов в этом контексте попадают вопросы разграничения федеральных норм административного права и норм административного права субъектов Российской Федерации, а также предмет кодификации федеральных норм административного права и предмет кодификации норм административного права субъектов Российской Федерации.

Следующая глава является своеобразным симбиозом административного права и теории права, поскольку в ней идет речь о формах кодификации норм административного права. Автор строит эту главу, как и предыдущую, с учетом федеративной формы государственного устройства Российской Федерации. В частности, он включил в нее параграфы о формах кодификации федеральных норм административного права и о формах кодификации норм административного права субъектов Российской Федерации (то есть использовал классификацию по географическому признаку).

Как уже упоминалось, вопросы систематизации процессуальных норм применительно к административному праву являются весьма разработанными. Они стали основой для главы IV «Соотношение и система кодификации материальных и процессуальных норм административного права» диссертации М.В. Костенникова. Автор счел необходимым охарактеризовать такие проблемы, как соотношение кодификации материальных и процессуальных норм административного права, система и структура кодификации норм материального административного права, система и структура кодификации норм административно-процессуального права. Завершает работу глава V «Кодификация административного права и законодательная техника».

Сравнительный анализ диссертации и монографии М.В. Костенникова [3] позволяет резюмировать: монография

несколько меньше по объему, чем авторская докторская диссертация, в связи с чем следует уделить приоритетное внимание изучению последней.

Еще одним исследователем, анализировавшим вопросы систематизации административного законодательства в российской литературе, является О.Н. Ордина. Ее авторству принадлежат две книги на эту тему. В 2010 г. она выпустила монографию на тему «Источники административного права России и проблемы их систематизации», а в 2015 г. обновила эту работу, опубликовав книгу с аналогичным названием, в которой были помещены как старые, так и новые наработки автора, а также учтены изменения в административном законодательстве Российской Федерации. Квалификационных исследований на соискание ученой степени, связанных с вопросами систематизации административного законодательства, автор не осуществляла.

Монография О.Н. Ординой «Источники административного права России и проблемы их систематизации» 2010 г. содержит ряд инновационных разработок в этой сфере. Особого внимания заслуживает основной аргумент, которым автор обосновывает актуальность своего исследования: «Развитие и обновление административного законодательства, создание новых государственных органов и их правотворчество вызывают повышенный интерес ко всем формам объективации административно-правовых норм» [4, с. 3–4]. Следует согласиться с таким выводом.

Кроме того, интересен также авторский подход к кругу документов, подлежащих систематизации. Традиционно (и наша статья не является исключением) речь идет о систематизации административного законодательства (отрасли) либо одного из институтов административного законодательства. Однако О.Н. Ордина ведет речь о необходимости систематизации в более широком аспекте – о систематизации источников административного права. Она пишет: «Система источников российского административного права постоянно изменяется. Поэтому внимания исследователей требуют не только традиционные источники административного права, но и возникшие в результате изменений новые виды источников, например нормативный договор (федеративный договор, договор о разграничении полномочий, соглашение о передаче осуществления части полномочий, публичный договор и другие), акты судебного нормоконтроля и так далее. Судебный орган конституционного контроля не создает правовую норму своими обязательными окончательными решениями по существу рассматриваемых дел о соответствии Конституции Российской Федерации, перечисленных в законе о Конституционном Суде Российской Федерации актов, подтверждает конституционность входящих в них норм или исключает из них нормы, противоречащие Конституции Российской Федерации. Поэтому роль актов судебного нормоконтроля должна получить теоретическую основу» [4, с. 4–5]. Последнее находит свое подтверждение и в работах украинских авторов [5].

Наконец, для того чтобы оценить комплексность вклада О.Н. Ординой в исследование выбранной ею темы, приведем выработанные автором признаки источников административного права, с которыми следует согласиться: «Для источника административного права характерны следующие признаки: 1) является письменным документом, обладающим определенной официально-документальной формой выражения содержащейся в нем информации; 2) обладает свойством нормативности и предназначен для регулирования общественных

отношений, возникающих в административно-публичной сфере, путем установления, изменения, отмены или аннулирования норм административного права; 3) имеет официальный характер (издается только управомоченными субъектами и в рамках их компетенции, определенной в Конституции Российской Федерации, конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, федеральных и региональных законах, уставах муниципальных образований, положениях о различных органах и учреждениях и других официальных документах); 4) обладает общеобязательностью, то есть официально признан государством, его институтами, которые гарантируют его юридическую защиту; 5) характеризуется формальной определенностью, которая означает конкретность, четкость оформления правовых предписаний, выражение их внешней формы с указанием на соответствующие права, обязанности, последствия из-за невыполнения; 6) ему присуща общеизвестность, которая является качественным признаком источника административного права, связанного с информированием о существовании правила поведения, сфере и пределах действия; 7) характеризуется внутренней структурированностью, которая выражается в совокупности устойчивых связей источника административного права, обеспечивающих его целостность» [6, с. 16]. Резюмируя, следует отметить, что между двумя изданиями книги О.Н. Ординой существует, кроме вышеприведенных, весьма немного различий.

Выводы. В условиях административной реформы резко актуализируется проблематика систематизации административного законодательства Украины. Важным научным заданием является доктринальное обеспечение этого процесса. Однако обращение к украинской юридической литературе демонстрирует отсутствие монографических исследований вопросов систематизации административного законодательства, в связи с чем целесообразно критическое осмысление зарубежной литературы по этому вопросу. В рамках статьи рассмотрены монографические наработки О.Н. Ординой, избравшей сферой своих научных интересов систематизацию источников административного права, и М.В. Костенникова, который посвятил серию работ теоретическим проблемам кодификации российского административного права.

Литература:

1. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.В. Костенников. – М., 2001. – 355 с.
2. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.В. Костенников. – М., 2001. – 45 с.
3. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России : [монография] / М.В. Костенников. – М. : Щит-М, 2001. – 109 с.

4. Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации : [монография] / О.Н. Ордина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 318 с.
5. Мішина Н.В. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н.В. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.
6. Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации : [монография] / О.Н. Ордина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 319 с.

Сарибасєва Г. М. Систематизація адміністративного законодавства: зарубіжні дослідження

Анотація. У статті зазначено, що в умовах адміністративної реформи різко актуалізується проблематика систематизації адміністративного законодавства України. Важливим науковим завданням є доктринальне забезпечення цього процесу. Однак звернення до української юридичної літератури демонструє відсутність монографічних досліджень із питань систематизації адміністративного законодавства, у зв'язку із чим доцільним є критичне осмислення зарубіжної літератури із цього питання. У межах статті розглянуто монографічні напрацювання О.М. Ордіної, яка обрала сферою своїх наукових інтересів систематизацію джерел адміністративного права, та М.В. Костеннікова, який присвятив серію робіт теоретичним проблемам кодифікації російського адміністративного права.

Ключові слова: систематизація адміністративного законодавства, систематизація, кодифікація, адміністративне законодавство, адміністративне право, джерела адміністративного права.

Sarybaeva G. Systematization of administrative legislation: foreign researches

Summary. The article notes that under the conditions of administrative reform, the actuality of the systematization of the administrative legislation of Ukraine is sharply actualized. An important scientific task is the doctrinal provision of this process. However, the appeal to the Ukrainian legal literature demonstrates the lack of monographic research on the systematization of administrative legislation, which makes it expedient to critically comprehend foreign literature on this issue. Within the framework of the article, monographs of O.N. Ordina, who has chosen the field of her scientific interests to systematize the sources of administrative law, and M.V. Kostennikov, who devoted a series of works to theoretical problems of the codification of Russian administrative law.

Key words: systematization of administrative legislation, systematization, codification, administrative legislation, administrative law, sources of administrative law.