

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ Д.Ю.Н, ПРОФЕССОРА
М. А. ЛАПИНОЙ «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮРИСДИКЦИЯ В
СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА»**

**REVIEW OF THE MONOGRAPH OF THE DOCTOR OF LAW,
PROFESSOR M. A. LAPINA "ADMINISTRATIVE JURISDICTION
IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCESS"**

Кизилов Вячеслав Владимирович, кандидат юридических наук, главный редактор журнала «Актуальные вопросы публичного права», г. Омск, attorney1961@mail.ru

Kizilov Viacheslav Vladimirovich, c.j.s. (PhD in law), Editor in chief of the magazine "The Topical Issues of Public Law", Omsk, attorney1961@mail.ru

Административно-правовая наука сегодня является наиболее востребованной областью юридических знаний. На фоне модернизации управленческих процессов, происходящих в системе государственного управления, административный процесс выходит на ведущее место. В систему административного процесса входит институт «Административная юрисдикция», который требует единого концептуального подхода к своему пониманию. Поэтому предмет научных исследований М. А. Лапиной имеет теоретическое и практическое значение.

Представляется, что написанная автором монография будет полезна студентам и аспирантам, обучающимся по специальностям: «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление». Анализ теоретических и практических аспектов, изложенный в исследовании, может быть также использован преподавателями при подготовке к занятиям, научными и практическими работниками.

Рецензируемая монография, по нашему мнению, является результатом предшествующих исследований автора в части административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти, о чем свидетельствует наличие достаточного количества практического материала.

Изложенная автором концепция системы административного процесса и определение в административном процессе места административной юрисдикции не являются оригинальными для административного права. Однако следует дать должную оценку умелому синтезу противоположенных точек зрения на предмет исследования известных ученых-административистов, а также систематизации научного знания в исследуемой сфере.

Как ни прискорбно, но абсолютно бесспорным является мнение автора об отсутствии единого концептуального подхода при разработке и принятии нормативных правовых актов, регламентирующих административно-юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти, касающуюся как производства по делам об административных правонарушениях, так и других административных процедур и административных производств.

Не секрет, что административный процесс призван системно регулировать государственное управление – деятельность преимущественно органов исполнительной власти, осуществляющих управленческий процесс при помощи административно-процессуальных норм. И в этой связи должна иметь место системность административного процесса, так как только при наличии общепринятой системы административный процесс будет эффективно функционировать как единая и сложная система.

Однако, как отмечает автор, и с этим мы согласны, «имеющиеся в России концепции административного процесса не позволяют комплексно и целостно охватить современную систему административного процесса, что, в свою очередь, снижает эффективность функционирования в целом государственной власти, органов государственного управления».

Из приведенных автором примеров структурных элементов административного процесса видно, что в современной науке административного права и процесса отсутствует единая теория системы административного процесса. Поэтому, как нам представляется, рецензируемая монография может явиться побудительным элементом к формированию консолидированной точки зрения о самой сущности административного процесса и ее составляющих элементов.

Представляет интерес логика автора относительно паспорта научной специальности по направлению «Административный процесс», которая базируется «на основе последовательно совершаемых действий в управленческом процессе: сначала правотворчество, затем позитивное правоприменение

в рамках института административных процедур, а в случае возникновения спора или при нарушении норм права как в во внесудебном (досудебном), так и судебном порядке, в том числе с использованием со стороны судебной власти судебного контроля – применение правоохранительных форм в рамках соответствующих институтов административной юрисдикции и административной юстиции».

Следует согласиться с тем, что административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность, направленная на разрешение индивидуальных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то органами исполнительной власти Российской Федерации, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами административно-процессуальных отношений. М. А. Лапина особо отмечает, что «административный процесс направлен на обеспечение правильной реализации материальных норм административного права и иных отраслей права, которые неотделимы от административно-процессуальных норм в том смысле, что процесс есть форма реализации, претворения в жизнь предписаний, содержащихся в материальных нормах права» (с. 20).

Из содержания монографии следует, что автор входит в число тех ученых административистов, которые определяют административно-процессуальную деятельность как некую «правовую оболочку» управленческого процесса, при этом сам управленческий процесс при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности воспринимается М. А. Лапиной значительно шире понятия административно-процессуальной деятельности и включает в себя, наряду с правовыми и неправовые (организационные, материально-технические) формы.

Заслуживает одобрения приводимая в монографии аргументация различий между административными процедурами и административными производствами, например на основе позитивной направленности административных процедур и охранительной направленности административных производств, на основе структуризации процедур и производств.

Определяя административную юрисдикцию как деятельность компетентных публичных органов, уполномоченных на рассмотрение административно-юрисдикционных дел во внесудебном или досудебном порядке и вынесение по ним юридически обязательных решений, автор делает существенную оговорку, что только суд, который осуществляет правосудие по административным делам, выступает субъектом административной

юстиции, в противном случае будет нарушаться принцип «разделения властей» (с. 47).

Не вызывает возражения высказывание о том, что «... административная юрисдикция представляет собой деятельность публичных органов во внесудебном или досудебном порядке», а «административная юстиция – это осуществление правосудия, главным образом, по делам об административных правонарушениях и осуществление судебного контроля за законностью нормативных и ненормативных правовых актов, принимаемых органами публичной власти и их должностными лицами» (с. 48).

Мы согласны с автором, что существует несколько точек зрения на смысловое значение термина «юрисдикция», но распространенным среди административистов является понимание юрисдикции как «установленной законом совокупности правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и дела о правонарушениях, оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям» (с. 49).

Как нам представляется, автор не случайно акцентировал внимание на административной юрисдикции в налоговой сфере. Действительно, административная юрисдикция в налоговой сфере обладает признаками, как присущими административной юрисдикции в целом, так и отличающими ее от других сфер, а контрольная и административно-юрисдикционная деятельность ФНС России тесно связаны между собой, однако являются самостоятельными, последовательными видами деятельности. Следует согласиться с М. А. Лапиной, что первичной и обязательной для налоговых органов является исполнение функции налогового контроля, а юрисдикционная деятельность имеет факультативный (вторичный) характер, который может иметь место только при возникновении правового спора по результатам налогового контроля. Однако именно такое положение приводит, по нашему мнению, к множеству огрехов в административно-юрисдикционной деятельности ФНС.

Вызывает чувство удовлетворения позиция М. А. Лапиной относительно содержания Особенной части КоАП РФ. Автор монографии, как и мы, считает, что КоАП РФ должен включать в себя все до единого составы административных правонарушений, в том числе и в области налогов и сборов, «в противном случае его существование не имеет смысла и не может быть оправдано, потому что он предназначен для того, чтобы обеспечить единообразное регулирование всех вопросов самого распространенного вида юридической

ответственности, независимо от области общественных отношений – налоговых, таможенных, банковских, санитарно-эпидемиологических и т. д.» (с. 120).

Оценивая монографию автора, не следует забывать, что наука административного права и процесса является наиболее востребованной областью юридических знаний. Однако сама отрасль административного права и процесса развивается противоречиво (в том числе и не без помощи органов власти, принимающих НПА, которые становятся источниками права). Также не совершенна практика административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти.

Следует согласиться с автором и в том, что «административно-юрисдикционное законодательство содержит пробелы и противоречия, оперативное устранение которых невозможно по объективным причинам, в частности длительности нормотворческого процесса» (с. 128). Поэтому рассмотрение автором прецедентного права как связующего звена между правотворчеством и правоприменением вполне оправдано. Прецеденты, по мнению М. А. Лапиной, выполняя правообеспечительную функцию, в процессе ее реализации «могут осуществлять так называемое «подзаконное» нормативное регулирование общественных отношений (иначе, средства правового регулирования), способное в зависимости от конкретных политико-социальных условий обогатить право либо деформировать его».

Как нам представляется, в монографии автора озвучен призыв к научному сообществу с целью обеспечить применение единых подходов к формулированию материально-правовых и процессуально-правовых норм, которые позволят в большей мере реализовать важнейший общеправовой принцип – принцип законности.

Полагаем, что сложность и масштабность норм административно-деликтного законодательства, трудности в их применении судьями и другими уполномоченными органами (должностными лицами) диктуют необходимость существенных корректив в программах высшего юридического образования. И в этой связи монография М. А. Лапиной может оказать позитивное воздействие.

Следует отметить, что в монографии в полной мере раскрыты понятие, содержание, признаки и принципы административной юрисдикции, проанализирована система субъектов административно-юрисдикционных правоотношений, приведены основные виды административно-юрисдикционных производств. На основе анализа правового регулирования выявлены

особенности административно-юрисдикционной деятельности ряда органов исполнительной власти. Сформулированы предложения по совершенствованию теоретических основ института административной юрисдикции в системе административного процесса.

Особо можно отметить наглядность и доступность к пониманию точки зрения автора, которые достигнуты за счет применения графического материала в монографии.

По нашему мнению, монография М. А. Лапиной «Административная юрисдикция в системе административного процесса» представляет собой оригинальное, самостоятельное, завершенное научное исследование, и может быть отнесена к научному труду, вносящему вклад в отечественную административно-правовую науку.