

Хахалева Е. В. / Khakhaleva E. V.

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ  
СОВЕРШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДЕЙСТВИЙ  
(БЕЗДЕЙСТВИЯ), ВЛЕКУЩИХ ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ<sup>1</sup>**

**SOME ISSUES OF JUDICIAL CONTROL OVER THE LAWFULNESS OF  
ADMINISTRATIVE LEGAL ACTIONS (INACTION) THAT ENTAIL LEGAL  
CONSEQUENCES**

*Хахалева Елена  
Владимировна,  
доктор юридических наук,  
доцент кафедры государ-  
ственно-правовых дисци-  
плин Северо-Кавказско-  
го филиала ФГБОУ ВПО  
«Российская академия пра-  
восудия», г. Краснодар,  
ekhakhaleva@kubansud.ru*

Отмечается, что среди ученых нет единства во мнении относительно сущности административно-правовых действий (бездействия). Предлагается обозначать административно-правовые действия как властное волеизъявление органов исполнительной власти и должностных лиц.

Акцентируется внимание на поиске критерия, позволяющего отграничить административно-правовые действия от иных видов управленческих действий. Утверждается, что выявление этого критерия важно не только для создания полноценной теории административных актов, но и для формирования качественного судебного правоприменения.

Высказывается, что введение правил обязательности обжалования административно-правовых действий (бездействия) в

<sup>1</sup> Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

*Khakhaleva Elena  
Vladimirovna,*

*Doctor of law, Associate professor of the Department of state and legal disciplines, North Caucasus branch of the Federal State Budgetary Institution of Higher Professional Education "Russian Academy of Justice", Krasnodar,  
ekhakhaleva@kubansud.ru*

вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) нецелесообразно и создает препятствия к доступу к правосудию.

**Ключевые слова:** судебный контроль, административно-правовые действия, бездействие, юридические последствия бездействия, юридические последствия административно-правовых действий, виды управленческих действий, административные акты.

It is noted that there is no unity of opinion among scientists regarding the essence of administrative-legal actions (or inaction). Here is suggested to designate administrative-legal actions as an authoritative expression of will of executive authorities and officials.

Attention is focused on the search for a criterion allowing distinguishing of administrative-legal actions from other types of managerial actions. Here is argued that the identification of this criterion is important not only for creation of a full-fledged theory of administrative acts, but also for forming of a quality judicial enforcement.

The author states that the introduction of the rules of mandatory appeal of administrative-legal actions (inaction) to a superior authority (superior official) is inappropriate and creates obstacles to access to justice.

**Keywords:** judicial control, administrative-legal actions, inaction, legal consequences of inaction, legal consequences of administrative-legal actions, types of managerial actions, administrative acts.

Действия (бездействие) административных органов и их должностных лиц, влекущие юридические последствия, как категория управленческих действий выделилась совсем недавно в их самостоятельный вид и еще не всеми учеными поддерживается [13, 23; 21, 87-90; 28, 53]. Как правило, наукой изучались публичные административные акты, которыми охватывалась вся деятельность административных органов. Соответственно никакие действия (бездействие) юридического характера, если они не являлись публичными административными актами, не исследовались.

Однако в последнее время взор ученых обратился к рассмотрению иных действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц, которые они выполняют в своей повседневной деятельности по реализации функций исполнительной власти [22, 284; 18, 73-76; 16, 22; 20, 83-93; 23, 12; 24, 11], и отдельные правоведы посвятили самостоятельные исследования таким влекущим юридические последствия действиям (бездействию) административных органов и их должностных лиц [27].

Интерес ученых к проблемам, связанным с признанием категории «действия (бездействие)» в качестве самостоятельной формы управленческих действий, продиктован действующим законодательством. Еще Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» разграничивал публичные административные акты и иные действия (бездействие), которые могут быть обжалованы [1]. Совершенно ясно, что такими действиями (бездействием) могут быть только действия (бездействие), влекущие юридически значимые последствия для лиц, которым эти действия адресованы. Обжаловать иные действия (бездействие), которые не влекут юридических последствий, не имеет смысла.

ГПК РФ в действующей редакции отделяет публичные административные акты от иных юридически значимых действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц. Так, ст. 245 ГПК РФ четко предоставляет возможность, например, гражданам обжаловать не только решения административных органов, но и их действия (бездействие). Ориентируясь на эти положения, нами выделяются из числа управленческих действий и рассматриваются отдельно от публичных административных актов и заключения административных договоров иные действия (бездействие), влекущие юридические последствия. Вместе с тем, если совершение оспариваемого действия (бездействие) отнесено к усмотрению органа или его соответствующего должностного лица, суд не имеет право оценивать целесообразность такого действия (бездействия). В противном случае суд

неправомерно будет вмешиваться в компетенцию административных органов.

В соответствии со ст. 255 ГПК РФ к административно-правовым действиям (бездействию) органов исполнительной власти, его должностных лиц, которые могут быть оспорены в судебном порядке, относятся действия, в результате которых нарушаются права и свободы, создаются препятствия к осуществлению прав и свобод, на лицо незаконно возлагается какая-либо обязанность или незаконно привлекается к ответственности. Судебная практика трактует действия органов исполнительной власти и их должностных лиц как властное волеизъявление названных органов и лиц, не облеченное в форму решения, но повлекшее нарушение прав и свобод граждан и организаций или создавшее препятствия к их осуществлению (далее по тексту – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2) [5]. К административно-правовым действиям относятся, например, ликвидация чрезвычайных ситуаций, постановка на учет, проведение ветеринарного надзора, планирование финансирования казенных заводов, действия по контролю за надлежащим исполнением переданных публичных полномочий как органам исполнительной власти субъектов РФ, так и невластным субъектам, разрешение на совершение определенных действий, отказ в выдаче паспорта, водительского удостоверения и т. д. Судебная практика относит к таким действиям требования должностных лиц органов, осуществляющих государственный надзор и контроль (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2).

К бездействию судебная практика относит «неисполнение органом исполнительной власти, должностным лицом обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами)» (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2). К бездействию, например, относится не рассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2), а также не предоставление должностным лицом информации, которую он должен предоставить при проведении проверки руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю (ст. 21 Федерального закона № 294-ФЗ [2]).

Среди ученых нет единства во мнении относительно сущности административно-правовых действий (бездействия). Одни правоведа раскрывают

суть административно-правового действия через категорию властного воздействия, не оформляемого посредством индивидуального административного акта [27, 23-24], а другие представляют действия как властный волевой акт поведения органа исполнительной власти [20, 84].

Безусловно, властное воздействие и властное волеизъявление – практически идентичные понятия. Однако если принять во внимание цель современного общества – необходимость сочетания воздействия и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества в целях достижения в стране социального мира, то правильнее было бы обозначать административно-правовые действия как властное волеизъявление органов исполнительной власти и должностных лиц.

Для формирования дефиниции административно-правовых действий необходимо определиться с признаками этой категории управленческих действий.

Так, И. А. Чижов, определяя административно-правовые действия, указывает на такие признаки, как их осуществление в пределах компетенции в процессе реализации органами исполнительной власти функций исполнительной власти; порядок и процедура совершения действий регулируется нормами административного права; не оформляется посредством индивидуального административного акта. И. М. Машаров, по сути, дополняет эти признаки наличием, как правило, письменного оформления и указанием на то обстоятельство, что административно-правовые действия предшествуют принятию индивидуальных административных актов или совершению после принятия таких актов [20, 85-86].

С отдельными из приведенных выше признаков необходимо согласиться, поскольку они в полной мере отражают особенности административно-правовых действий. Например, признак наличия юридических последствий считаем главным, отличающим административно-правовые действия от действий, осуществляемых органами исполнительной власти и их должностными лицами, в рамках организационных и материально-технических мероприятий. В то же время, используя данный признак, невозможно отличить административный акт от административно-правового действия, поскольку оба влекут юридические последствия. Аналогичное замечание можно привести и в отношении такого признака, как выполнение административно-правовых действий по реализации функций исполнительной власти в пределах компетенции органа. Этот признак характерен для всех управленческих действий, включая издание административных актов, заключение административных

договоров. В противном случае управленческие действия не признавались бы таковыми.

Таким образом, письменное или устное оформление – это, конечно, признак, свойственный административно-правовым действиям. Вместе с тем, этот признак характерен и для административных актов, которые также могут иметь письменную и устную форму (например, военные приказы [8, 254]). В свою очередь, письменный индивидуальный административный акт принимается как в определенной законодательством форме (например, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина) (См.: п. 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» [5]).

Наличие такого признака, как определение процедуры совершения административно-правовых действий только нормами административного права, на наш взгляд, спорно, прежде всего, потому, что в настоящее время данная процедура регулируется нормативными правовыми актами разной отраслевой принадлежности. Как правило, она находит свое отражение в административных регламентах органов исполнительной власти [3]. Однако отчасти процедура проведения проверок по соблюдению действующего законодательства устанавливается также Федеральным законом № 294-ФЗ [2], Трудовым кодексом РФ и т. д.

Дефиниция административно-правовых действий будет неполной, если мы не выявим признаки этой категории управленческих действий, позволяющие их отграничить от издания (принятия) административных актов и административных договоров. Однако прежде отметим, что в настоящее время ученые находятся в поиске критерия, позволяющего отграничить административно-правовые действия от иных видов управленческих действий. Выявление этого критерия важно не только для создания полноценной теории административных актов, но и для формирования качественного судебного правоприменения.

И. М. Машаров, например, предлагает отличать административно-правовые действия по таким признакам, как отсутствие у них определенных правовых последствий для субъектов, в отношении которых эти действия совершаются; отсутствие властного волевого решения административного органа

и обязательности официально-документального оформления [20, 100]. Полагаем, И. М. Машаров, предлагая эти критерии, противоречит себе, поскольку на предыдущих страницах своего исследования он утверждал обратное [20, 84-86].

Считаем, что административно-правовые действия всегда влекут юридические последствия для субъектов, в отношении которых эти действия совершаются, они являются властными решениями административного органа, требующими или не требующими письменного оформления. Дело в том, что эти действия не только показывают процесс деятельности органов исполнительной власти, но и составляют в целом процесс реализации ими функций исполнительной власти. Напомним, что формы деятельности исполнительной власти могут быть как правовыми (главными), так и обеспечительными. Соответственно только правовые формы, то есть управленческие действия, выражают сущность исполнительной власти, способствуют реализации ее публичных функций, тем самым, влекут юридические последствия.

Нам представляется, что наиболее приемлемым критерием отграничения административно-правовых действий от иных управленческих действий является характер процесса управления, поскольку для принятия административных актов или заключения административных договоров как итога деятельности органов исполнительной власти требуется совершение определенных административно-правовых действий, направленных на достижение данного результата. Приведем несколько примеров.

Так, выдаче предписания как индивидуального административного акта предшествует сбор должностным лицом документов (сведений), их изучение на предмет выявления нарушений действующего законодательства. Предоставление документов (сведений) осуществляется на основании требования должностного лица контрольно-надзорного органа. При этом ст. 19.17 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление этих сведений. Заметим, что это административное правонарушение совершается, как правило, в форме бездействия и местом его совершения следует считать место, где должна быть выполнена возложенная на лицо обязанность [4; 6]. В течение всего периода проверки документы предоставляются поднадзорным субъектом по мере необходимости, в том числе и неоднократно. Только после тщательного изучения документов проверки должностное лицо решает вопрос о принятии индивидуального административного акта, то есть о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений. Мы видим,

Некоторые вопросы судебного контроля за законностью совершения административно-правовых действий (бездействия), влекущих юридические последствия

что требование о предъявлении документов как административно-правовое действие предшествует выдаче предписания как его результату.

Вынесению постановления об административном наказании (постановления о прекращении производства по делу), как правило, предшествует составление протокола об административном правонарушении, за исключением случаев, когда протокол не составляется. Вместе с тем, в этом, последнем, случае вынесению постановления предшествует совершение должностным лицом административно-правовых действий, как то, например, остановка транспортного средства при совершении водителем административного правонарушения, проверка его документов (глава 12, ст. 28.6 КоАП РФ) или, к примеру, предоставление судебному приставу-исполнителю недостоверных сведений о правах на имущество, несообщении об увольнении с работы, о новом месте работы, учебы, месте получения пенсии, иных доходов или месте жительства (ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ) и т. д.

Изданию нормативного административного акта предшествует совершение административно-правовых действий, выражающихся в затребовании материалов, необходимых для подготовки проекта данного акта, как в органе, являющимся разработчиком проекта, так и в других органах исполнительной власти. Соответственно после издания нормативного административного акта возникает необходимость в его исполнении, которое влечет за собой также совершение определенных административно-правовых действий, облакаемых как в письменную форму, так и в устную.

Отказу гражданину в обращении как итоговому решению должностного лица, как правило, предшествует ряд его административно-правовых действий, выражающихся в непринятии обращения к рассмотрению, отсутствии регистрации обращения, нарушение сроков рассмотрения обращения и т. д.

Приведенные примеры наглядно свидетельствуют о том, что административно-правовые действия не просто единично предшествуют или вытекают из принятия (издания) административных актов, они показывают и характеризуют процесс управления до его завершения, то есть до издания (принятия) административных актов, и процесс управления после их издания (принятия). Заметим, что наличие административно-правовых действий, совершаемых во исполнение административных актов, предполагает в последующем принятие новых актов, что свидетельствует о взаимосвязи не только административных актов, принимаемых (издаваемых) органом исполнительной власти, но и административно-правовых действий, предшествующих или



вытекающих из их принятия (издания). Это одно из проявлений непрерывности управленческого процесса.

Аналогичная ситуация складывается при рассмотрении соотношения административно-правовых действий и административных договоров.

Все административно-правовые действия (бездействие) органа исполнительной власти или его должностного лица подчинены одной цели, достижение которой приводит к результативности самих действий (бездействия) – изданию (принятию) административных актов, заключению административных договоров. В противном случае отпадает необходимость функционирования самого органа государства.

Соответственно административные акты и административные договоры венчают все административно-правовые действия органа государства. Так, например, целью требования должностного лица о предоставлении документов для проверки является выявление нарушений для восстановления прав с помощью индивидуального административного акта – предписания (представления и т. д.). Целью заключения административного договора является рациональная реализация публичных полномочий органами исполнительной власти. Заметим, что в некоторых случаях также данное итоговое действие носит промежуточный характер и оформляется дополнительно административным актом. Привлечение к административной ответственности, как правило, происходит на основании протокола об административном правонарушении, который, в свою очередь, является действием, влекущим юридические последствия. Применение мер обеспечения производства по делу оформляется таким административно-правовым действием, как протокол. Данное действие также влечет за собой юридическое последствие – вынесение постановления об административном наказании (или о прекращении производства по делу), которое является индивидуальным административным актом – венцом административно-правовых действий.

Значит, с одной стороны, издание (принятие) административного акта, заключение административного договора и административно-правовое действие – это все самостоятельные формы управленческих действий, но с другой стороны, административные акты, заключение административных договоров в некотором роде являются результатом административно-правовых действий органа исполнительной власти и его должностных лиц.

Стало быть, административно-правовые действия можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле административно-правовым действием можно считать каждое из управленческих действий органа

исполнительной власти, а в узком – только непосредственно административно-правовые действия органов, отграниченные от иных видов управленческих действий. Именно поэтому издание (принятие) административных актов, заключение административных договоров – это тоже административно-правовые действия, только носят они завершающий, итоговый характер, то есть это итоговые административно-правовые действия. Это сознательное установление итогового действия (поведения), выражающее властное волеизъявление органа (должностного лица), обязательное к исполнению, а также направленное на достижение целей органа власти [9, 7-8; 17, 109-111; 25, 143].

Таким образом, характер процесса управления, направленный на достижение конкретного результата – это объективный критерий отличия совершения административно-правовых действий от принятия (издания) административных актов и заключения административных договоров. Суть данного критерия состоит в том, что первые отражают процесс управления, а вторые – его результат. Административно-правовые действия способствуют наступлению результата процесса управления – принятию (изданию) административных актов и заключению административных договоров.

В самом деле, публичное одностороннее властное волеизъявление органа исполнительной власти (административный акт) – это итоговое сложное действие, завершающее целый комплекс простых административно-правовых действий органа исполнительной власти. Для заключения административного договора также первоначально необходимо наличие ряда простых административно-правовых действий, выражающихся, например, во властном волеизъявлении органа исполнительной власти на разработку проекта административного договора, подготовка проекта и другие действия.

Если руководствоваться предложенным нами критерием отграничения простых (первичных) и итоговых административно-правовых действий, то это позволяет четко разрешать все практические вопросы, связанные с разграничением первичных административно-правовых действий и административных актов. Например, чем является протокол об административном правонарушении – административным актом промежуточного характера [26, 285] или административно-правовым действием [10, 270]? Применяя предложенный критерий разграничения административных актов или административно-правовых действий, можно утверждать, что протокол – это письменное административно-правовое действие, направленное на достижение его результата – постановления об административном наказании или прекращении производства по делу. Заметим, что учеными различаются правовые

акты управления и протоколы об административных правонарушениях, что следует из того, что ими рассматривается протокол как документ письменного характера, имеющий юридическое значение, в контексте отличия его от правового акта управления [19, 174].

Или другой пример. Неправомерные требования руководителя о включении в статистическую отчетность нереальных цифр – это индивидуальный административный акт или административно-правовое действие? Отдельные ученые считают данные требования – ничтожным актом управления [15, 115]. Однако нам представляется, что в данном случае имеет место не административный акт, а неправомерное действие, поскольку это требование не носит итогового характера.

Если сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина о нарушениях в отношении последнего действующего законодательства является индивидуальным административным актом, то административно-правовыми действиями, предваряющими данный отказ, следует считать действия, направленные на выявление этих нарушений, выраженные, например, в виде устного или письменного требования должностного лица о предоставлении документов.

Аналогичная ситуация складывается при отказе, к примеру, в регистрации гражданину права собственности и т. д.

К числу административно-правовых действий (но не конклюдентных административных актов!) можно отнести жест регулировщика, жест уполномоченного должностного лица об остановке транспортных средств. Это специальная форма выражения не актов управления, а административно-правовых действий, совершаемых специально уполномоченными на то должностными лицами. Такой вывод основан, прежде всего, на том, что Правила дорожного движения применяются уполномоченными должностными лицами путем, в том числе и регулирования дорожного движения с помощью жестов. Сигнал светофора – это техническая форма выражения административно-правовых действий. Светофор – это, своего рода, опосредованная форма жеста регулировщика техническим средством, но не техническая форма выражения норм права. Это действие, направленное на применение норм права. Дело в том, что светофор, регулируя движения транспортных средств, способствует применению Правил дорожного движения, а не отражает эти Правила.

Итак, можно сделать вывод о том, что административно-правовые действия – это властные волеизъявления органов исполнительной власти (их должностных лиц) письменного или устного характера, направленные на

детальное регулирование процесса принятия (издания) итогового решения (административного акта, административного договора).

Законодательством не предусмотрена обязательность досудебного порядка рассмотрения в целом административно-правовых споров, включая и рассмотрение заявлений об обжаловании действий (бездействия) органов исполнительной власти и их должностных лиц. Это значит, что заявителю принадлежит право выбора порядка (административного, судебного) защиты своих прав и свобод от их нарушения административно-правовыми действиями (бездействием) (см. п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 [5]). Обязательный досудебный порядок предусмотрен только в отношении оспаривания решений (индивидуальных административных актов) отдельных органов исполнительной власти (п. 5 ст. 101.2 НК РФ).

Вместе с тем, ученые поддерживают мнение об обязательности досудебных способов урегулирования споров об обжаловании, например, административно-правовых действий таможенных органов [14, 6-7].

В целом, определенные положительные моменты наличия обязательного административного порядка обжалования административно-правовых действий (бездействия), конечно, имеются. В первую очередь, это быстрота и оперативность рассмотрения жалобы. Однако, с другой стороны, даже, если не принимать во внимание ст. 46 Конституции РФ, которая является основанием сохранения альтернативного порядка рассмотрения жалоб, в том числе и на административно-правовые действия (бездействие), то зачем обжаловать эти действия (бездействие) повторно (имеется в виду обжалования в вышестоящий орган), если должностное лицо от имени административного органа и соответственно административный орган в целом уже высказали свою позицию по данному вопросу? Заметим, что нижестоящий административный орган совершает административно-правовые действия (бездействие), практически всегда ориентируясь на позицию вышестоящего органа. Соответственно отмену таких решений нижестоящего органа, как правило, сопровождает их низкое количество.

В свою очередь, обжалующий административно-правовые действия (бездействие) заявитель уже не согласен с решением данного органа или его должностного лица. Если предусматривать обязательность специальной административной жалобы, то, тем самым, мы заставляем заявителя еще раз обратиться в орган исполнительной власти по одному и тому же вопросу. В качестве альтернативы решению данного вопроса можно предложить

рассмотрение жалобы на индивидуальный административный акт коллегиальным органом [14, 7]. Все же, думается, введение правил обязательности обжалования административно-правовых действий (бездействия) в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) нецелесообразно и создает препятствия к доступу к правосудию.

Не подвергается сомнению тот факт, что административно-правовые действия должны совершаться в соответствии с действующим законодательством, имея четкие основания и процедуру. Юридический механизм совершения административно-правовых действий, по мнению И. А. Чижова, включает в себя основания, содержание, пределы, процедуру и последствия их совершения, а также перечень компетентных должностных лиц [27, 24].

Сходные элементам предложенного И. А. Чижовым механизма совершения административно-правовых действий выделяются и элементы такого механизма судебной практикой. В частности, суды также выясняют при рассмотрении дел об обжаловании административно-правовых действий (бездействия) компетенцию органа (должностного лица), соблюдение порядка совершения административно-правового действия (форма, сроки, основания, процедура и т. п.) и соответствие содержания совершенного действия (бездействия) требованиям законодательства [5]. Административно-правовое действие (бездействие) признается неправомерным при нарушении хотя бы одного из перечисленных требований.

Согласившись в целом с такими элементами механизма совершения административно-правовых действий (бездействия), нам представляется правильным аналогично требованиям, предъявляемым к административным актам [8, 254; 11, 377-381; 22, 286, 288-291; 7, 440; 12, 8-10], выделить и требования, предъявляемые к правомерности административно-правовых действий: материально-правовые и процедурные. Соответственно материально-правовые требования к административно-правовым действиям состоят из требований правомерности их содержания (соответствие законодательству, перечень компетентных должностных лиц). В свою очередь, процедурные требования предъявляются в части формы действий, порядка совершения, вступления их в силу, последствия и пределы совершения.

Полагаем, следует также воспользоваться аналогией презумпции правомерности административных актов и применить ее к административно-правовым действиям – они правомерны до тех пор, пока не обжалованы в административном либо в судебном порядке. С момента обжалования эти действия следует рассматривать как оспоримые. В результате судебного

контроля они могут быть переквалифицированы на неправомерные действия.

Вместе с тем, обратим внимание на следующую особенность требований, предъявляемых к административно-правовым действиям. В силу того, что они предшествуют изданию (принятию) административных актов, то несоблюдение требований к совершению этих действий влечет за собой неправомерность принятых на их основе административных актов. Например, при несоблюдении в установленных законом случаях письменной формы такого административно-правового действия, как составление протокола о возбуждении дела об административном правонарушении, влечет неправомерность принятого впоследствии постановления об административном наказании. Требование должностным лицом, осуществляющим контроль и надзор, документов, не относящихся к предмету проверки, влечет за собой недействительность результатов проверки, выражающихся, в том числе и в выдаче обязательного к исполнению индивидуального административного акта – предписания (ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ).

Таким образом, требования правомерности содержания административно-правовых действий заключаются в требованиях их соответствия действующему законодательству, а также компетенции должностного лица на совершение тех или иных административно-правовых действий (бездействия).

#### Список литературы:

1. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.
2. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.
4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов

при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень ВС РФ. 2005. № 6.

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень ВС РФ. 2009. № 4.

6. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2010 года // Бюллетень ВС РФ. 2010. № 9.

7. Административное право Украины / Под ред. Кивалова С. В. и др. – Х.: Одиссей, 2004.

8. Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002.

9. Аппарат управления социалистического государства. Ч. 2. – М., 1977.

10. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. – М.: НОРМА, 2002.

11. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. / 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008.

12. Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: Учеб. пособие. – Екатеринбург, 1999.

13. Васильев Р. Ф. Акты управления (значение, проблема исследований, понятие). – М.: Изд-во МГУ, 1987.

14. Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : дисс. ... канд. юридич. наук. – М., 2008.

15. Демин А. А. Законность акта управления – письменное требование административной юрисдикции // Проблемы противодействия административной деликтности: материалы научно-практической конференции, посвященной 75-летию заслуженного деятеля науки РФ д. ю. н., профессора А. П. Шергина (г. Москва, 23 июня 2010 г.) / Отв. ред. А. С. Дугенец. – М.: ВНИИ МВД России, 2010.

16. Козбаненко В. А. Виды и правовые формы государственных управленческих решений. – М., 2002.

17. Козлов Ю. М., Фролов Е. С. Научная организация управления и право. – М.: Изд-во МГУ, 1986.

18. Кононов П. И. Административное право. Общая часть: Курс лекций. – Киров, 2002.
19. Коренев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. – М.: МЮИ МВД России. Изд-во Щит-М, 1999.
20. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования. Монография. – М., 2009.
21. Мельников В. А. Административное право Российской Федерации (Общая часть): Учебное пособие. – Волгоград, Издательство Волгоградской академии МВД России, 2004.
22. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право: учебник. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Проспект, 2009.
23. Слесарева Е. С. Индивидуальные акты управления. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.
24. Токарев О. В. Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2001.
25. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка. – М., 1972.
26. Хазанов С. Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (пос. Небуг, 13-14 октября 2006 года) / Отв. ред. профессор В. В. Денисенко, доцент А. Г. Эртель. Кубанькино, Краснодар, 2006.
27. Чижов И. А. Административно-правовые действия: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2005.
28. Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти. – Волгоград, 1998.

### References:

1. RF Law No. 4866-I from April 27, 1993 “On Appeal to Court against the Actions and Decisions that Violate the Rights and Freedoms of Citizens” [Zakon RF ot 27 aprelya 1993 g. № 4866-I «Ob obzhalovanii v sud deistvii i reshenii, narushayushchikh prava i svobody grazhdan»]. *Vedomosti SND RF i VS RF – Gazette of the Congress of People’s Deputies of the RF and the Supreme Soviet of the RF*, 1993, no. 19, article 685.



2. Federal Law No. 294-FL from 26.12.2008 “On Protection of Legal Entities and Individual Entrepreneurs Rights in Implementation of State Control (supervision) and Municipal Control” (as amended on 12.11.2012) [Federal’nyi zakon ot 26 dekabrya 2008 g. № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual’nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal’nogo kontrolya» (red. ot 12.11.2012)]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

3. Procedure for development and approval of administrative regulations for performing state functions (provision of state services), approved by the Decree of the Government of the Russian Federation No. 679 from November 11, 2005 [Poryadok razrabotki i utverzhdeniya administrativnykh reglamentov ispolneniya gosudarstvennykh funktsii (predostavleniya gosudarstvennykh uslug), utverzhdennyi postanovleniem Pravitel’sтва Rossiiskoi Federatsii ot 11 noyabrya 2005 goda № 679]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2005, no. 47, article 4933.

4. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 from March 24, 2005 “On some issues that arise in courts when applying the Code on Administrative Offences of the RF” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24.03.2005 № 5 «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenении Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *Byulleten’ Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2005, no. 6.

5. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 2 from February 10, 2009 “On the practice of consideration in courts of cases against decisions, actions (inaction) of state power bodies, local self-government bodies, officials, state and municipal servants” [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 10 fevralya 2009 g. № 2 «O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii reshenii, deistvii (bezdeistviya) organov gosudarstvennoi vlasti, organov mestnogo samoupravleniya, dolzhnostnykh lits, gosudarstvennykh i munitsipal’nykh sluzhashchikh»]. *Byulleten’ Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2009, no. 4.

6. Review of legislation and judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the first quarter of 2010 [Obzor zakonodatel’sтва i sudebnoi praktiki Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii za pervyi kvartal

2010 goda]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2010, no. 9.

7. *Administrative Law of Ukraine* [Administrativnoe pravo Ukrainy]. Under edition of S. V. Kivalov and others, Kharkov: Odissey, 2004.

8. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. Under edition of L. L. Popov, Moscow: Jurist “, 2002.

9. *Managerial Apparatus of a Socialist State* [Apparat upravleniya sotsialisticheskogo gosudarstva]. Part 2, Moscow: 1977.

10. Bakhrakh D. N. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. Moscow: Norma, 2002.

11. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. 3<sup>rd</sup> edition revised and supplemented, Moscow: Norma, 2008.

12. Bakhrakh D. N., Khazanov S. D. *Forms and Methods of Public Administration: Study Guide* [Formy i metody deyatelnosti gosudarstvennoi administratsii: Ucheb. Posobie]. Ekaterinburg: 1999.

13. Vasil'ev R. F. *Managerial Acts (meaning, problems of research, notion)* [Akty upravleniya (znachenie, problema issledovaniya, ponyatiye)]. Moscow: publishing house of MSU, 1987.

14. Davydova E. V. *Pre-trial Procedure for Appealing Decisions, Actions (in-action) of Customs Bodies and their Officials: thesis of a candidate of legal sciences* [Dosudebnyi poryadok obzhalovaniya reshenii, deistvii (bezdeistviya) tamozhennykh organov i ikh dolzhnostnykh lits : diss. ... kand. yuridich. Nauk]. Moscow: 2008.

15. Demin A. A. The Legality of a Managerial Act – a Written Request of Administrative Jurisdiction [Zakonnost' akta upravleniya – pis'mennoe trebovanie administrativnoi yurisdiktsii]. *Problemy protivodeistviya administrativnoi deliktности: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, posvyashchennoi 75-letiyu zasluzhennogo deyatelya nauki RF d. yu. n., professora A. P. Shergina (g. Moskva, 23 iyunya 2010 g.) – Issues of Combating Administrative Delinquency: proceedings of scientific-practical conference dedicated to 75<sup>th</sup> anniversary of the Honored Scientist of RF, Doctor of law, Professor A. P. Shergin (Moscow, June 23, 2010)*, Editor-in-chief A. S. Dugenets, Moscow: All-Russian Research institute of the MIA of Russia, 2010.

16. Kozbanenko V. A. *Types and Legal Forms of State Managerial Decisions* [Vidy i pravovye formy gosudarstvennykh upravlencheskikh reshenii]. Moscow: 2002.

17. Kozlov Yu. M., Frolov E. S. *Law and Scientific Organization of Management* [Nauchnaya organizatsiya upravleniya i pravo]. Moscow: publishing house of MSU, 1986.

18. Kononov P. I. *Administrative Law. General part: Course of Lectures* [Administrativnoe pravo. Obshchaya chast': Kurs lektsii]. Kirov: 2002.

19. Korenev A. P. *Administrative Law in Russia. Textbook. In 3 parts. Part I* [Administrativnoe pravo Rossii. Uchebnik. V 3-kh chastyakh. Chast' I]. Moscow: Moscow Juridical Institute of the MIA of Russia: publishing house Shchit-M, 1999.

20. Masharov I. M. *Administrative and Public Activity in Russia. Problems of Legal Regulation. Monograph* [Administrativno-publichnaya deyatel'nost' v Rossii. Problemy pravovogo regulirovaniya. Monografiya]. Moscow: 2009.

21. Mel'nikov V. A. *Administrative Law of the Russian Federation (General Part): Study Guide* [Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii (Obshchaya chast'): Uchebnoe posobie]. Volgograd: publishing house of Volgograd Academy of the MIA of Russia, 2004.

22. Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. 2nd edition, revised and supplemented, Moscow: Prospekt, 2009.

23. Slesareva E. S. *Individual Acts of Management*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Individual'nye akty upravleniya. Avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 1984.

24. Tokarev O. V. *Administrative Acts: Substantive and Procedural Issues of Modern Theory*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativnye akty: material'nye i protsessual'nye problemy sovremennoi teorii. Avtoreferat dis. ... kand. jurid. nauk]. Voronezh: 2001.

25. Tumanov G. A. *Management Organization in the Field of Public Order Protection* [Organizatsiya upravleniya v sfere okhrany obshchestvennogo porjadka]. Moscow: 1972.

26. Khazanov S. D. *Code of Administrative Court Procedure: Concept and Juridical Instruments* [Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva: kontseptsiya i yuridicheskii instrumentarii]. *Teoriya i praktika administrativnogo prava i processa – Theory and Practice of an Administrative Law and Procedure*: Proceedings of the all-Russian scientifically-practical conference dedicated to memory of Professor V. D. Sorokin (setl. Nebug, October 13-14, 2006), executive editor Professor V. V. Denisenko, Associate professor A. G. Ehrtel', Kuban'kino, Krasnodar: 2006.

27. Chizhov I. A. *Administrative-legal Actions*: thesis of a candidate of legal sciences [Administrativno-pravovye deistviya: Diss. ... kand. jurid. nauk]. Belgorod: 2005.

28. Yusupov V. A. *Scientific Organization of Work of Executive Branch* [Nauchnaya organizatsiya ispolnitel'noi vlasti]. Volgograd: 1998.