

ISSN 2225-8299

**АКТУАЛЬНЫЕ
ВОПРОСЫ
ПУБЛИЧНОГО
ПРАВА**



**октябрь
2013
№10**

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

Актуальные вопросы публичного права

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ

ЗАРЕГИСТРИРОВАНО В РОСКОНАДЗОРЕ. РЕГ. ПИ № ФС 77-47916 от 22.12.2011 г.

ИЗДАЕТСЯ ЕЖЕМЕСЯЧНО. ЖУРНАЛ ИЗДАЕТСЯ С ЯНВАРЯ 2012 г.

ISSN 2225-8299

№ 10 (22) 2013 г.

The Topical Issues of Public Law

SCIENTIFIC-PRACTICAL INFORMATIONAL EDITION

REGISTERED IN THE ROSKOMNADZOR. REGISTRATION NUMBER - ПИ № ФС 77-47916, 22.12.2011 г.

IS PUBLISHED MONTHLY. THE MAGAZINE HAS BEEN PUBLISHED SINCE JANUARY, 2012.

Главный редактор журнала

Кизилов В.В., к.ю.н., г. Омск

Председатель редакционного совета

Денисенко В.В., д.ю.н., г. Краснодар

Редакционный совет:

Косицин И.А., к.ю.н., г. Омск

Лапина М. А., д.ю.н., г. Москва

Майле А.Д., доктор права, г. Шпайер (Германия)

Чаннов С.Е., д.ю.н., г. Саратов

Шукина Т.В., д.ю.н., г. Липецк

Эртель А.Г., к.ю.н., к.э.н., г. Краснодар

Редакция:

Рубцов Д.В.

Маркарьян А.В., г. Энгельс

Верстка и перевод на англ. язык:

Кабулин Л.А., г. Энгельс

Телефон редакции: (8453) 75-04-49

Адрес для корреспонденции:

644073, Омск, а/я 1526

E-mail: topispublaw@mail.ru

Формат 60x84 1/16

Бумага офсетная.

Гарнитура таймс

Номер подписан в печать 25.11.2013 г.

Усл. печ. л. 4

Тираж 200 экз.

Отпечатано в типографии обособленного

подразделения ЗАО «САНАР»

Тел. (8453) 75-04-49

Editor in chief of the magazine:

Kizilov V.V., c.j.s., Omsk

Chairman of the editorial board:

Denisenko V.V., d.j.s., Krasnodar

The editorial board:

Kositsin I.A., c.j.s., Omsk

Lapina M. A., d.j.s., Moscow

Maile A.D., Doctor of law, Speyer (Germany)

Channov S.E., d.j.s., Saratov

Shhukina T.V., d.j.s., Lipetsk

E'rtel' A.G., c.j.s., c.e.s., Krasnodar

The editorial staff:

Rubtsov D.V.

Markar'yan A.V., Engels

Layout and translation into English:

Kabulin L.A., Engels

Editorial office's telephone: (8453) 75-04-49

Address for correspondence:

Omsk, PO Box 1526, zip-code 644073

E-mail: topispublaw@mail.ru

Format 60x84 1/16

Offset printing

Times fount

The issue has gone to bed on the 25th of November, 2013.

Nominal print 4 sh.

Circulation of 200 copies

Printed in the press of the solitary subdivision

ZAO (CJSC) «SANAR»

Tel. (8453) 75-04-49

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону

Total or partial reproduction of materials without written permission of the authors of articles or editorial is prosecuted

© Кизилов В.В.

•СОДЕРЖАНИЕ•

Административные суды США и Франции в контексте рецепции опыта создания административной юстиции Бояхчян С.	3
Рецензия на диссертацию Борисова Сергея Вячеславовича «Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» Дугенец А. С.	11
Рецензия на монографию д.ю.н., профессора М. А. Лапиной «Административная юрисдикция в системе административного процесса» Кизилов В. В.	15
Правовое положение Российской Федерации как члена ВТО Липатов Э. Г.	21
О законодательном определении понятия административного правонарушения Соловей Ю. П.	31
Не следует умалять значение административного процесса Соловьев А. А.	40
Соотношение административного правонарушения и дисциплинарного проступка Фролов В. А.	47
Некоторые вопросы судебного контроля за законностью совершения административно-правовых действий (бездействия), влекущих юридические последствия Хахалева Е. В.	59

Бояхчян С. / Boyakhchyan S.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СУДЫ США И ФРАНЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕЦЕПЦИИ ОПЫТА СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ

ADMINISTRATIVE COURTS OF THE U.S.A. AND FRANCE IN THE CONTEXT OF RECEPTION OF EXPIRIENCE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE CREATION

*Бояхчян С.,
Московский государственный
юридический университет
имени О. Е. Кутафина.*

На основе исследования судебных систем США и Франции утверждается о возможности использования опыта создания и деятельности административных судов Франции при создании административных судов в России в виду того, что институт административных судов во Франции возник и функционирует в тесной взаимосвязи с системой органов исполнительной власти.

Дается положительная оценка институту «правительственных комиссаров», основной функцией которых является указание судьям на конкретные правовые нормы, которые должны применяться в деле.

Ключевые слова: административные суды, административная юстиция, система административных судов.

*Boyakhchyan S.,
Moscow State Juridical University
named after O. E. Kutafin.*

Based on a study of court systems in the U.S.A. and France, here is approved about the possibility of use the experience of creation and operation of the administrative courts of France in creation of administrative courts in Russia in view of the fact that the institute of administrative courts in France has originated and has been operating in close interrelationship with the bodies of executive branch.

The author gives a positive evaluation of the institute of "governmental commissioners", whose principal function is to point judges to specific legal norms that must be applied in a case.

Keywords: administrative courts, administrative justice, system of administrative courts.

В течение последних двух десятилетий в нашей стране остро стоит проблема создания Административных судов. Поэтому представляется весьма полезным изучение зарубежного опыта по данному вопросу и рецепция некоторых институтов и принципов учреждения и функционирования этих судов, изучение возможных проблем, связанных с правовыми механизмами по координации их деятельности, определение области юрисдикции, а также места этих судов в судебной системе РФ.

Для нашей страны создание административных судов наиболее актуально в силу особенностей исторического развития, проблем, связанных с бюрократией и коррупцией, а также оптимизацией защиты прав и интересов физических и юридических лиц от неправомерных действий органов государственной власти.

Но стоит иметь в виду, что создание административных судов в различных правовых системах осуществлялось по-разному, поэтому создание системы административных судов должно осуществляться с учетом особенностей Российской правовой системы, то есть непосредственно адаптацией международных стандартов в области административной юстиции к нашей правовой системе.

Итак, рассмотрим административные суды в зарубежных странах, а конкретно в США и Франции, так как представляется, что опыт этих стран особенно полезен для России, ввиду особенностей конституционного строя и тенденций развития правовых систем.

В юридической литературе не существует однозначного мнения об истории возникновения административной юстиции в странах континентальной правовой системы. Одни ученые придерживаются мнения о том, что институт административных судов возник во Франции в результате революции и Первой империи. Однако более предпочтительным представляется мнение ученых – теоретиков (Ковалевского и Тарановского) о том, что история административной юстиции берет свое начало со средневековья. Конечно, форма выражения административной юстиции тогда была иной, чем та, которую мы наблюдаем сегодня [3; 5, 19-20].

Итак, перейдем к анализу административных судов во Франции. Дифференциация судебной системы Франции очень продумана и обусловлена практическими потребностями в решении правовых споров различного характера. Так, судебная система Франции состоит из двух групп судов: суды по гражданским и уголовным делам (которые в свою очередь делятся на общие и специализированные) и административные суды (дифференцируются по уровням: первый, второй – Апелляционный суд, третий – Государственный совет). При возникновении конфликтов между этими группами судов по вопросам компетенции рассматривать спор будет Конфликтный суд, который в судебной системе занимает место в стороне от данных групп и разрешает такие споры. Также есть Конституционный совет, Высшая палата правосудия и Суд Республики. Следует отметить, что проанализировав судебную систему Российской Федерации и Франции, особенности конституционного строя, можно предположить, что при проведении судебной реформы необходимо создать подобие Конфликтного Суда в РФ, так как в судебной практике часто возникают случаи, когда тот или иной спор подпадает в сферу юрисдикции двух судов. И возникает проблема, какой из судов должен рассматривать данный спор.

Сложившаяся во Франции система административных судов состояла из двух уровней судов: низшей – советы префектур и высшей – Государственный совет; следует отметить, что административные суды во Франции с самого начала обладали очень широким спектром полномочий, к примеру, они рассматривали и разрешали споры по вопросам прямых налогов, трудовые споры (когда работодателем являлось государство в лице его органов

управления), вопросы, связанные с различными экономическими операциями с государственным имуществом, споры касательно выборов в муниципальные и государственные собрания, жалобы на неправомерные решения государственных органов и т. д. В 1950-х г. советы префектур были преобразованы в административные суды общей компетенции, характер их деятельности остался прежним, они также остались подотчетны Государственному Совету, который теперь являлся не только Апелляционной инстанцией, но рассматривал наиболее важные жалобы (касательно декретов Президента республики, премьер-министра и т. д.).

Апелляционной инстанцией выступал Государственный совет, который также и выполнял совещательно-консультативную функцию, а также был подотчетен главе государства и правительству.

Административный процесс во Франции происходит на основе жалобы физического или юридического лица на неправомерные действия властей, нарушающих их права и законные интересы. Суд устанавливает факт и реальное содержание субъективного права гражданина актом публичной власти. Административный процесс же во Франции является следственным, что является непосредственно основанием для того, чтобы утверждать о большой роли судьи в сборе доказательств. Важной отличительной чертой административного процесса в данном государстве является участие в процессе «правительственных комиссаров», основной функцией которых является указание судьям на конкретные правовые нормы, которые должны применяться в деле. Поэтому комиссары занимают особое положение в системе административного судопроизводства во Франции, так как они не выступают на стороне ни суда, ни граждан, ни публичной власти, а являются представителями закона, который должен быть применен в конкретно взятом споре. Думается, что наличие данного института способствует эффективному применению административного и административно-процессуального законодательства, что непосредственно минимизирует судебную ошибку. При создании института административной юстиции в Российской Федерации следует предусмотреть наличие органа с подобными полномочиями, так как, учитывая особенности российского законодательства (коллизии норм, пробелы в законодательстве, дублирование и т. д.), это является особенно необходимым.

Основаниями для обращения граждан в административный суд являются некомпетентность органов власти, нарушение субъективных прав граждан, злоупотребление своими полномочиями должностными лицами-представителями власти [1, 47-49; 4, 108-109].

Следовательно, институт административных судов во Франции возник и функционирует в тесной взаимосвязи с системой органов исполнительной власти. При глубоком анализе мы приходим к выводу, что административная юстиция и исполнительная власть взаимодействуют друг с другом как часть и целое, так как административные суды функционируют непосредственно внутри исполнительной власти. В результате широкого развития и применения административной юстиции во Франции административные суды были созданы также и в Германии, Испании, Италии, Бельгии, Голландии и т. д.

Рассмотрим административные суды в Соединенных Штатах Америки и проанализируем основные отличия от системы административных судов Франции. Главной характерной особенностью административной юстиции США является отсутствие единой, общегосударственной судебной системы. Поэтому в каждом штате существует своя судебная система и федеральная судебная система, которые функционируют параллельно. Следует отметить, что суды штатов ни в какой мере не подчинены федеральным судам, а также не подотчетны им. Каждый отдельный штат вправе создавать свои судебные органы вне зависимости от других штатов и федеральных служб.

Впервые административные учреждения в США были созданы Законом от 1855 г. для разбора жалоб на финансовые нарушения органов власти. С этого момента и начинается стабильное развитие данных административных учреждений в США [2, 82-83]. Более четкое закрепление и оформление в США они получили уже в начале 20 века, когда наряду с общими судами начали действовать специализированные административные органы. Эти органы обладали квазисудебными полномочиями и рассматривали возникающие между гражданами и властью административные споры, поэтому в силу своей компетенции, они были названы административными трибуналами. Административными трибуналами в США называются Претензионный суд, Налоговый суд и различные федеральные агентства, обладающие квазисудебными полномочиями.

Основанием для начала административного процесса в США является жалоба гражданина на неправомерные действия административных органов. По делу выносится решение, которое должно быть обоснованным и заканчиваться приказом. В случае несогласия гражданина с вынесенным решением, он может обжаловать его в апелляционную инстанцию, а затем и в общий суд. Характерной особенностью административного процесса США является то, что суды, рассматривая то или иное дело, высказываются, главным образом, по юридической стороне вопроса, то есть непосредственно

осуществляют оценку правоприменения и реализации закона административными органами. Что касается фактической стороны спора, то они либо оставляют без внимания, считая, что специалисты административного трибунала лучше разбираются в технических вопросах, либо касаются данной стороны с осторожностью.

Сравнительный правовой анализ системы административных судов США и англосаксонской правовой семьи свидетельствует о том, что эти органы административной юстиции действуют на границе между исполнительной и судебной ветвями власти, так как они функционируют в непосредственной связи и тесном взаимодействии с административными органами, а также обладают судебными полномочиями, поэтому уместно сказать о двойственной юридической природе данного института административной юстиции в США.

Сравнивая англосаксонскую систему административной юстиции с континентальной, стоит отметить, что, например, в США и Англии хоть и отсутствует система административных судов, фактически их полномочия выполняют административные трибуналы. Они обладают определенными достоинствами, среди которых неформальность, гибкость системы органов административной юстиции, скорость разрешения дел благодаря высокой компетентности сотрудников административных органов, незначительные затраты на содержание аппарата по сравнению с Францией. Недостатки: узкая компетенция административных трибуналов.

Главным же характерным отличием административных судов от административных трибуналов является то, что они не подконтрольны общим судам. Так, например, в Германии и Франции административные суды не подчиняются общим и действуют независимо от них. Представляется, что это наиболее близко к нашей правовой системе, в то время как возникновение и развитие административных органов в США с квазисудебными полномочиями обусловлено историческими факторами. Поэтому, кажется разумным произвести рецепцию опыта Франции в области создания и развития системы органов административной юстиции по нескольким основаниям:

- схожесть правовых систем, а также конституционного строя;
- необходимость многоуровневого контроля административных судов;
- функционирование административных судов внутри ветви судебной системы в условиях нашей правовой системы будет намного эффективнее, чем придание данному органу межотраслевого значения (ввиду потенциальной возможности размывания компетенции данного органа).

Исследовав систему административных органов во Франции и США, мы приходим к выводу, что для современных реалий Российской Федерации создание данной ветви судебной власти просто необходимо и обусловлено развитием правовой системы и общественных отношений, которые требуют рационального регулирования. Правоприменительная практика свидетельствует о высоком уровне нарушения прав и законных интересов граждан со стороны органов государственной власти, что недопустимо для современных развитых демократических государств.

Как отмечалось выше, при создании административных судов в РФ следует обратить особое внимание на систему органов апелляционной инстанции, а также на кадровый состав этих ведомств. Особого внимания требуют контрольно-надзорные органы в области административной юстиции, создание которых предлагается произвести по образцу органов контроля и надзора во Франции. Следует также предусмотреть орган, разрешающий споры, возникающие в случае невозможности определения, к компетенции каких судов относится данный спор, то есть непосредственно подобие Конфликтного суда.

Поэтому создавая административные суды в РФ, необходимо учитывать особенности исторического развития правовой системы, существующие проблемы в отраслевом законодательстве и реализации норм права, а также предусмотреть создание системы контрольно-надзорных органов по образцу Франции.

Список литературы:

1. Боботов С. В. Государственный совет Франции: политическая роль и юридические функции // Сов. гос. и право – М.: Наука, 1987. № 7.
2. Гуссаковский П. Н. Административная юстиция / Журн. Мин. юст., 1906.
3. Ковалевский М. М. Опыты по истории юрисдикции налогов во Франции с XIX века до смерти Людовика XIV. Т.1. М., 1876.
4. Лесаж М. Судебный контроль за деятельностью администрации во Франции // Сов. гос. и право – М.: Наука, 1981. № 11.
5. Тарановский В. Ф. Отзыв на сочинение С. А. Корфа «Административная юстиция в России» (Т. 1-2. СПб., 1910) Юрьев, 1910.

References:

1. Bobotov S. V. French Conseil d'Etat: the Political Role and Juridical Functions [Gosudarstvennyi sovet Frantsii: politicheskaya rol' i yuridicheskie funktsii]. *Sov. Gos. i pravo – The Soviet State and Law*, Moscow: Nauka, 1987, no. 7.
2. Gussakovskii P. N. Administrative Justice [Administrativnaya yustitsiya]. *Zhurn. Min. yust. – Magazine of the Ministry of Justice*, 1906.
3. Kovalevskii M. M. *Experiences According to the History of Tax Jurisdiction in France since the XIX Century until the Death of Louis XIV. V.1* [1876. Opyty po istorii yurisdiktsii nalogov vo Frantsii s XIX veka do smerti Lyudovika XIV. T.1]. Moscow: 1876.
4. Lesazh M. Judicial Control over the Activities of Administration in France [Sudebnyi kontrol' za deyatelnost'yu administratsii vo Frantsii]. *Sov. Gos. i pravo – The Soviet State and Law*, Moscow: Nauka, 1981, no. 11.
5. Taranovskii V. F. *Review of the Work of S. A. Korf "Administrative Justice in Russia"* (Vol. 1-2, St. Petersburg: 1910) [Otzyv na sochinenie S. A. Korfa «Administrativnaya yustitsiya v Rossii» (T. 1-2. SPb., 1910)]. Yuriev: 1910.

РЕЦЕНЗИЯ

НА ДИССЕРТАЦИЮ БОРИСОВА СЕРГЕЯ ВЯЧЕСЛАВОВИЧА
«ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О
ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»,
ЗАЩИЩЕННУЮ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ
СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК
ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ 12.00.11.

REVIEW OF THE THESIS
OF BORISOV SERGEY VYACHESLAVOVICH
“PROCURACY SUPERVISION OVER IMPLEMENTATION
OF LAWS ON COUNTERING EXTREMIST ACTIVITY”
DEFENDED FOR AN ACADEMIC DEGREE OF CANDIDATE
OF LEGAL SCIENCES, SPECIALITY 12.00.11.

*Дугенец Александр Сергеевич, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор,
Dugenets@rambler.ru*

Ключевые слова: прокурорский надзор, экстремистская деятельность, противодействие экстремистской деятельности.

*Dugenets Aleksandr Sergeevich, Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of law, Professor,
Dugenets@rambler.ru*

Keywords: prosecutor's supervision, extremist activity, countering extremist activity.

Актуальность исследуемой в работе Сергея Вячеславовича проблемы не вызывает сомнений. В настоящее время крайне необходим поиск и применение дополнительных механизмов, ограничивающих возможности экстремистских проявлений в жизни современного российского общества. Автор диссертации справедливо относит к одному из важнейших инструментов, способствующих минимизации отрицательных последствий экстремизма, организацию надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия экстремизму, как важную функцию государственного управления. По мнению Сергея Вячеславовича, «в начале XXI века экстремизм

приобрел наиболее опасный международный (транснациональный) характер, что создает угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций не только в рамках отдельного государства, но и всего международного сообщества; экстремизм представляет собой прямую угрозу конституционному строю, разрушает целостность и безопасность любой страны, подрывает идеи равноправия людей независимо от их социальной, идеологической, политической, расовой, национальной и религиозной принадлежности». А, следовательно, продолжает автор, «возрастает актуальность в организации эффективного противодействия экстремизму, повышения качества работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремистской деятельности; совершенствованию тактики и методики надзорной деятельности прокуратуры в указанной сфере».

Именно поэтому научную проблему диссертационной работы соискатель вполне обоснованно усматривает в необходимости разработки теоретических, организационных и правовых вопросов, связанных с совершенствованием деятельности органов прокуратуры в указанной сфере, на основе комплексного видения и концептуальности подходов к проблемам теории и практики организации прокурорского надзора, правового регулирования и обеспечения противодействия экстремистской деятельности.

Научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации С. В. Борисова, в достаточной степени обоснованы. Методологическую основу составляют общенаучные и частнонаучные методы познания социально-правовых явлений и правоохранительной деятельности (исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, конкретно-социологический, системный метод и др.). Совокупность примененных методов позволила избежать субъективистского подхода к рассматриваемым проблемам.

В рецензируемой диссертации четко определены цель и задачи, объект, предмет и научная новизна проведенного исследования, обоснованы основные положения, вынесенные на защиту. Показана степень разработанности проблемы. Описаны методологические подходы к проведению исследования.

Положения диссертации, имеющие практическую значимость, использованы при подготовке информационно-аналитического доклада «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры в 2008 году»; в учебном процессе Международным межведомственным центром подготовки и переподготовки специалистов по борьбе с терроризмом и экстремизмом Всероссийского института повышения

квалификации МВД России, Межрегиональным учебным центром ФСИН России, Академическим международным институтом и др.

В процессе подготовки диссертации автором проведено сравнительно-правовое исследование отечественной и зарубежной нормативной правовой базы противодействия экстремизму, широко использовались аналитические материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Федерации о состоянии исполнения законодательства о противодействии экстремистской деятельности, конкретные уголовные дела о преступлениях экстремистской направленности. Данные материалы позволили дать всестороннюю и объективную оценку экстремизма в современной России и определить пути совершенствования механизма осуществления борьбы с ним.

Научная новизна диссертации определяется решением существенной научной задачи, связанной с предложенным уважаемым автором системно-структурным комплексом специализированных государственных органов в сфере противодействия экстремизму; разработкой механизма реализации законодательства и иных нормативных правовых актов о противодействии экстремизму органами прокуратуры Российской Федерации; научно обоснованными предложениями по совершенствованию правового регулирования и правового обеспечения деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия экстремизму.

Разработанные соискателем положения в своей совокупности представляют собой решение проблемы оптимальной организации деятельности органов прокуратуры в сфере противодействия экстремизму на современном этапе, способны содействовать практическому воплощению конституционного принципа приоритета прав и свобод человека как высшей социальной и правовой ценности в системе национальной безопасности.

Проведенный Сергеем Вячеславовичем комплексный теоретико-правовой анализ позволил охарактеризовать экстремизм, как международное (транснациональное) явление, проявляющееся в деяниях, ответственность за которые установлена национальным законодательством, с выделением таких его признаков, как межнациональный характер, публичная и противоправная форма выражения индивидом своих идей и убеждений, направленность деяния на защиту прав и свобод одной группы лиц в ущерб правам и свободам других граждан.

Заслуживает одобрения обоснование автором положения о том, что прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской

деятельности в современных условиях является одним из наиболее значимых, актуальных и приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры по укреплению законности, правопорядка по следующим основаниям:

- борьба с экстремизмом характеризуется двойной превенцией, а именно, помимо пресечения незаконных действий в отношении экстремистских организаций и их эмиссаров, предупреждаются и тяжкие последствия (акты терроризма), которые могут наступить при противоправном действии радикальных экстремистов;

- растущее из года в год количество правонарушений экстремистского характера показывает, что важно не только наладить работу контролирующих органов по противодействию экстремистским проявлениям, но и организовать на должном уровне прокурорский надзор в указанной сфере, а также предполагает целесообразным в каждой прокуратуре закрепить надзор за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности за конкретными прокурорами.

Заслуживает внимания научное осмысление уважаемым автором широкого комплекса вопросов, связанных с разработкой проекта указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросу усиления прокурорского надзора по противодействию экстремистской деятельности в прокуратурах субъектов Федерации.

Следует отметить, что Сергею Вячеславовичу в значительной мере удалось решить поставленные на начальной стадии диссертационного восхождения задачи. Научные и практические выводы, содержащиеся в работе, представляются достоверными и доказательными. Они основываются на комплексном и системном подходах, конкретных проведенных уважаемым автором эмпирических исследованиях.

**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-делiktного 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.

Липатов Э. Г. / Lipatov E. G.

**ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ЧЛЕНА ВТО**

LEGAL STATUS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A MEMBER OF WTO

Липатов Эдуард

Георгиевич,

*доктор юридических наук,
заведующий кафедрой адми-
нистративного и уголовно-
го права Поволжского Ин-
ститута Управления имени
П. А. Столыпина (РАНХиГС),
Саратов.*

Утверждается, что ФЗ «О саморегулируемых организациях» оформил корпоративный сговор крупных игроков рынка по устранению конкурентов, а в условиях вхождения России в ВТО правила, устанавливаемые саморегулируемыми организациями, становятся механизмом вытеснения с рынка отечественных участников.

Отмечается снижение возможности государственного планирования, а также то, что членство в ВТО ограничивает возможности государства в поддержке отечественных производителей.

Определены пять элементов правового статуса России как члена ВТО: права и обязательства Российской Федерации, полномочия России на участие в процедуре разрешения споров, правотворческие полномочия и правоприменительные полномочия.

Ключевые слова: ВТО, объекты государственного управления, права и обязанности члена ВТО, разрешение споров в ВТО.

Lipatov Eduard

Georgievich,

Doctor of law, Head of the Chair of administrative and criminal law at P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management (Russian Academy of National Economy and Civil Service), Saratov.

Alleged that the Federal Law "On Self-regulatory Organizations" has formed a corporate conspiracy of major market players to eliminate competitors, and in conditions of Russia's entry into the WTO the rules established by self-regulatory organizations become the mechanism of crowding out domestic participants of market.

The author notes a reduction in the possibility of state planning, as well as the fact that membership in the WTO restricts the ability of the state to support domestic producers.

Here are given five elements of the legal status of Russia as a member of the WTO: the rights and duties of the Russian Federation, Russia's powers to participate in a dispute resolution procedure, law-creating powers and enforcement powers.

Keywords: WTO, objects of public administration, rights and duties of a member of the WTO, dispute settlement in the WTO.

В последнее время общепризнанным стало мнение о том, что России нужна новая модель экономического роста, что необходимо отказаться от существующей модели экономического роста, основанной на росте сырьевых цен. Для формирования новой модели существенную роль играет вступление России в ВТО. В одном из последних обзоров МВФ прямо говорится, что выполнение обязательств России по ВТО служит важным инструментом реализации структурной программы для реализации потенциала роста России [5].

Членство России в ВТО, которое обязывает государство обеспечивать равные условия участникам рынка, требует отказа от некоторых традиционных взглядов на государственное управление, его сущность и правовые основания.

Во-первых, неизбежен отказ от отраслевых приоритетов в государственном управлении. Отрасль прекращает быть приоритетом национальной экономической политики. Это связано с тем, что субъекты рынка, участники отрасли начинают ориентироваться не на своих национальных контрагентов, а на более выгодных партнеров с иной государственной принадлежностью. Отрасль как объект государственного управления прекращает свое существование, так как участники отраслей вступают в международные производственные цепочки и разрывают отношения со своими отраслевыми «смежными» партнерами. За незначительный период пребывания России в ВТО уже появились примеры этого. Отказ от отраслевых приоритетов косвенно подтверждает и руководство страны. В своем выступлении на Гайдаровском форуме в январе 2013 Д. А. Медведев в качестве седьмой задачи Правительства РФ назвал усиление международных позиций российской экономики, в том числе адаптация к условиям ВТО, повышение уровня интеграции российских фирм в международной цепочке создания добавленной стоимости, улучшение структуры нашего экспорта [3].

Во-вторых, теряет значение и саморегулирование как способ организации участников рынка. ФЗ «О саморегулируемых организациях» [1] привел к ограничению конкуренции, ухудшению положения малого и среднего бизнеса. Это связано с тем, что политика саморегулируемых организаций, в первую очередь, направлена на защиту интересов крупных производителей, которые играют ведущую роль в деятельности этих организаций. Действие данного закона привело к увеличению обременений для участников рынка, которые оказались наиболее болезненны для представителей малого и среднего бизнеса. Фактически закон оформил корпоративный сговор крупных игроков рынка по устранению конкурентов. Давно известен негативный эффект на экономику от различных форм законодательства о саморегулировании. В 1776 г. Адам Смит указывал: «Представители одного и того же вида торговли и ремесла редко собираются вместе даже для развлечений и веселья без того, чтобы их разговор не кончился заговором против публики или каким то соглашением о повышении цен» [6, 174]. В 1933 году создатели «Нового курса» провели закон о восстановлении национальной промышленности. Он давал промышленникам право сотрудничать не только при установлении цен на их продукцию, но и при расчете заработной платы и определении продолжительности рабочего дня. Ведущими игроками в каждой отрасли, от производства стали и угля до выпуска ниток и корма для собак, предлагалось собираться вместе и написать «кодексы честной конкуренции», которые бы были

обязательны для каждой отрасли. Более 450 кодексов, которые вошли в закон, задавали явную тенденцию роста цен, роста заработной платы, сокращения рабочего дня и устранения конкуренции, а заодно и инноваций в производстве промышленных товаров. Эффективный бизнесмен, внедряющий инновации и снижающий цены, представлял собой зло, так как считалось, что его деятельность ведет к снижению заработной платы, а значит, к уменьшению покупательной способности. Новый закон, поощряя кодексы «честной конкуренции», давал всем предпринимателям возможность получать прибыль, платить высокие зарплаты и противостоять тем, кто снижает цены или внедряет инновации. Традиционная для Америки модель свободного рынка с конкуренцией и инновациями, обеспечивающими разницу в ценах и качестве товаров для покупателей с разными вкусами, была низвергнута. После принятия этого закона в каждой отрасли одобренное государством большинство фирм получило юридическое право определять, каковы должны быть масштабы расширения той или иной фабрики, зарплата работников, продолжительность рабочего дня и цены на все производимые отраслью товары. Закон не обязывал всех предпринимателей участвовать в написании кодексов, однако за нарушение статей отраслевого кодекса предусматривались штрафы и тюремные сроки [2, 59-61]. Политика фиксирования высоких цен и зарплат вела к тому, что крупным компаниям стало легче захватывать мелкий бизнес, увеличило безработицу и усугубило кризис. Через два года Верховный суд США признал указанный закон неконституционным.

Сегодня в обществе существует беспокойство тем, что присоединение Российской Федерации к Марракешскому соглашению, приведет к расширению иностранного участия в различных сегментах отечественного рынка. Эти негативные ожидания нашли отражение и в Постановлении Конституционного суда РФ от 9 июля 2012 № 17-П «По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации – Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации», в котором два положения посвящены возможности оказания конкретных услуг иностранными субъектами (юридических услуг, и услуг оказываемых патентными поверенными). Поэтому представляется, что ужесточение требований к участникам различных профессиональных сообществ, которое допускает ФЗ «О саморегулируемых организациях» будет играть на руку иностранным поставщикам товаров, работ, услуг и способствовать вытеснению с рынка отечественных участников. Различные формы профессиональной

саморегуляции ведут к сговору крупных участников рынка против представителей малого и среднего бизнеса, ограничению конкуренции. Особенно это опасно при крупных интеграционных процессах, когда на рынок приходит большое количество конкурентоспособных игроков иностранного происхождения. В этой ситуации правила, устанавливаемые саморегулируемыми организациями, становятся механизмом вытеснения с рынка отечественных участников.

В-третьих, принципиально снижаются возможности государственного планирования. Ведь планирование предполагает активное влияние государства на экономические отношения, оно немыслимо без серьезной распределительной политики, без государственной поддержки отраслей и производителей. В свою очередь, членство в ВТО ограничивает возможности государства в поддержке отечественных производителей.

Все это говорит о серьезных противоречиях между традициями государственного руководства экономикой и условиями международной экономической интеграции. Указанные обстоятельства объясняют интерес к изучению правового статуса России как члена ВТО. Содержание этой категории позволяет увидеть степень соответствия национальной правовой системы России её международным обязательствам в данной области.

Россия как член ВТО обладает специальным правовым статусом, который содержит обязательства Российской Федерации соблюдать основные положения Марракешского соглашения о создании Всемирной Торговой Организации, а также полномочия органов власти Российской Федерации, с помощью которых обеспечивается соблюдение условий Марракешского соглашения. К ним можно отнести три группы полномочий: полномочия на участие в разрешении споров между Россией и ВТО; правотворческие полномочия, выражающиеся в принятии нормативных актов, соответствующих требованиям Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению; правоприменительные полномочия, направленные на соблюдение требований ВТО при функционировании рынка товаров, работ, услуг.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правовой статус России как члена ВТО включает пять элементов.

1. *Права Российской Федерации.* К ним относятся права России пользоваться преимуществами, предоставляемыми различными торговыми соглашениями, содержащимися в приложениях к Марракешскому соглашению от 15 апреля 1994 г. Кроме того, это право требовать от других договаривающихся сторон

соблюдения данных соглашений. Также – право требовать от ВТО и его органов защиты при нарушении собственных интересов другими участниками соглашения.

2. *Обязательства Российской Федерации.* Обязательства России носят общий и специальный характер. Общие обязательства содержатся как в самом Марракешском соглашении, так и в Генеральном соглашении по тарифам и торговле 1994, Генеральном соглашении по торговле услугами, Соглашении об аспектах интеллектуальной собственности, связанных с торговлей, Соглашении по сельскому хозяйству, Соглашении по применению санитарных и фитосанитарных мер и в других соглашениях. Одним из основных, общих обязательств членов ВТО является обеспечение режима наибольшего благоприятствования во взаимной торговле друг другу и отказ от использования дискриминационных мер в отношении иных участников. «Дискриминация с точки зрения права ВТО бывает двух видов. Первый – дискриминация иностранных товаров из одного государства по сравнению с иностранными товарами из другого государства. Подобное запрещается пунктом 1.1 ГАТТ. В этом пункте говорится о так называемом режиме наибольшего благоприятствования, который члены Всемирной торговой организации должны предоставить друг другу во взаимной торговле товарами: «...любое преимущество, благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой Договаривающейся Стороной в отношении любого товара, происходящего из любой другой страны или предназначенного в любую другую страну, должны немедленно и безусловно предоставляться подобному же товару, происходящему из территории всех других Договаривающихся Сторон, или предназначенному для территории всех других Договаривающихся Сторон». Второй – дискриминация иностранных товаров по сравнению с национальными товарами. Она запрещена статьей 3 ГАТТ, в которой предусмотрено предоставление членами Всемирной торговой организации во взаимной торговле иностранными товарами национального режима. Пункт 2 вышеуказанной статьи распространяет национальный режим на внутренние налоги и сборы: «...товары, происходящие с территории какой-либо Договаривающейся Стороны и ввозимые на территорию другой Договаривающейся Стороны, не должны облагаться, прямо или косвенно, внутренними налогами или другими внутренними сборами любого рода, превышающими, прямо или косвенно, налоги и сборы, применяемые к аналогичным товарам отечественного происхождения»» [4, 4].

Что касается специальных обязательств Российской Федерации, то они содержатся в Протоколе о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 16 декабря 2011 г. Специальные обязательства представляют собой особые условия присоединения России к Марракешскому соглашению и обладают высшей юридической силой по отношению к общим обязательствам.

3. *Полномочия России на участие в процедуре разрешения споров.* Порядок разрешения споров между членами ВТО, предусмотрен Приложением 2 к Марракешскому соглашению о создании Всемирной Торговой Организации «Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров». Данные нормы уже были применены к Российской Федерации. Так, первый спор с участием России возник в отношении уплаты утилизационного сбора для колесных транспортных средств. Просьбу о проведении консультаций относительно этого сбора Европейский Союз направил России 9 июля 2013 года. До судебных процедур правом ВТО предусмотрена обязательная процедура дружественного урегулирования спора при помощи консультаций. Иначе спор не рассматривается Третейской группой, создаваемой Органом по разрешению споров. Позже к просьбе Европейского Союза присоединились США, Китай, Турция, и Украина. Суть просьбы о консультациях состояла в том, что транспортные средства местного производства освобождены от сбора при соблюдении определенных условий. Освобождение также предоставлено транспортным средствам, импортированным из отдельных стран, таких как Беларусь и Казахстан. Однако нет освобождения для транспортных средств, импортированных из стран Европейского Союза. В результате транспортным средствам, импортированным из ЕС, предоставлен менее благоприятный режим, нежели транспортным средствам местного производства или транспортным средствам, импортированным из Беларуси и Казахстана. То есть, Европейский Союз обвинил Россию в нарушении нескольких статей Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ 1994 г.), которые предусматривают запрет на дискриминацию товаров.

То есть характерной чертой системы урегулирования споров ВТО является обязательность стадии официальных переговоров с целью дружественного урегулирования споров. Это позволяет в максимальной степени учесть интересы всех участников конфликта.

4. *Правотворческие полномочия Российской Федерации.* Правотворческие полномочия органов власти Российской Федерации выступают важнейшим средством в обеспечении соответствия национального правового режима

условиям присоединения к Марракешскому соглашению. Пункт 4 статьи 3 ГАТТ распространяет национальный режим на внутренние законы и правила, имеющие отношение к внешней торговле товарами: «...товарам, происходящим из территории какой либо Договаривающейся Стороны и ввозимым на территорию другой Договаривающейся Стороны, должен быть предоставлен режим не менее благоприятный, чем режим, предоставленный аналогичным товарам национального происхождения в отношении всех законов, правил и требований, относящихся к их внутренней продаже, предложениям на продажу, покупке, перевозке, распределению или использованию».

Важнейшими нормативно-правовыми актами, которые обеспечивают равенство участников рыночных отношений независимо от их государственного происхождения, выступают такие федеральные законы, как «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О защите конкуренции». Данные акты закрепляют общую идею равного отношения органов власти, как к отечественным субъектам рынка, так и к иностранным субъектам. Режим равного благоприятствования применительно к отдельным видам обязательств может обеспечиваться и специальными нормативными актами. Так, описанный нами выше спор между Россией и Европейским Союзом был разрешен с помощью ФЗ «О внесении изменения в статью 24.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления»», который в октябре 2013 был подписан Президентом РФ. В соответствии с этим актом российские автопроизводители с января 2014 года будут уплачивать утилизационный сбор на общих основаниях. Согласно документу, утилизационный сбор с наступлением указанной даты будет также распространяться на транспортные средства, ввозимые из Казахстана и Белоруссии на равных условиях с автомобилями производителей РФ и третьих стран. Под действие закона подпадают также автомобили, помещенные в Калининградской области под процедуру свободной таможенной зоны.

5. *Правоприменительные полномочия.* Этот вид полномочий должен обеспечить соблюдение условий Марракешского соглашения органами власти и субъектами рынка. Носителями данных полномочий выступают суды, а также органы контроля (надзора) на которые возложена обязанность обеспечивать режим равного благоприятствования всем участникам рынка. К этим органам следует отнести, в первую очередь, антимонопольные органы.

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о том, что правовой статус России как члена ВТО является важной и принципиально новой для национальной правовой системы категорией, требующей подробного исследования. Это правовое явление характеризует соответствие национального правового режима России её международным обязательствам, раскрывает механизм государственного управления исполнением условий Марракешского соглашения.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Бертон Фолсом. Новый курс или кривая дорожка? Как экономическая политика Ф. Рузвельта продлила Великую депрессию / Бертон Фолсом; пер. с англ. А. Плисецкой под науч. ред. А. Куряева. – М.: Мысль, 2012.
3. Выступление Медведева Д. А. на конференции «Россия и мир: вызовы интеграции» в рамках Гайдаровского форума-2013 // URL: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2013/36/m6.html> (дата обращения: 22.10.2013).
4. Зенкин И. ЕС vs Россия. Интервью // Гражданин Поволжья. Информ.-аналитич. издание Поволжского института управления им. П. А. Столыпина. 2013. № 12.
5. России нужна новая модель экономического роста, говорится в обзоре МВФ // URL: <http://ria.ru/economy/20131022/971686767.html> (дата обращения: 22.10.2013).
6. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо. 2007.

References:

1. Federal Law No. 315-FL from December 01, 2007 "On Self-regulating Organizations" [Federal'nyi zakon ot 1 dekabrya 2007 g. № 315-FZ «O samoreguliruemyykh organizatsiyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Berton Folsom. *A New Course or Curve Path? As the Economic Policy of Roosevelt Prolonged the Great Depression* [Novyi kurs ili krivaya dorozhka? Kak ekonomicheskaya politika F. Ruzvel'ta prodlila Velikuyu depressiyu]. Berton Folsom, translation from English by A. Plisetskaya under scientific edition of A. Kuryaev, Moscow: Mysl', 2012.

3. D. A. Medvedev's speech at the conference "Russia and the World: Challenges of Integration" within the Gaidar Forum 2013 [Vystuplenie Medvedeva D. A. na konferentsii «Rossiya i mir: vyzovy integratsii» v ramkakh Gaidarovskogo foruma-2013]. Available at: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2013/36/m6.html> (accessed: 22.10.2013).

4. Zenkin I. EU vs. Russia. Interview [ES vs Rossiya. Interv'yu]. *Grazhdanin Povolzh'ya – Volga Region Citizen*, Informational and analytical edition of P. A. Stolypin Volga Region Institute of Management, 2013 no. 12.

5. *Russia Needs a New Model of Economic Growth, According to a Review of the International Monetary Fund* [Rossii nuzhna novaya model' ekonomicheskogo rosta, govornitsya v obzore MVF]. Available at: <http://ria.ru/economy/20131022/971686767.html> (accessed: 22.10.2013).

6. Smit A. *Study on the Nature and Causes of the Wealth of Nations* [Issledovanie o prirode i prichinakh bogatstva narodov]. Moscow: Eksmo, 2007.

Соловей Ю. П. / Solovei Yu. P.

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ¹

ABOUT THE LEGISLATIVE DEFINITION OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE OFFENCE

*Соловей Юрий**Петрович,**доктор юридических наук,
профессор, ректор частного
образовательного учрежде-
ния высшего профессиональ-
ного образования «Омская
юридическая академия», За-
служенный юрист Россий-
ской Федерации.*

Отмечая недостатки действующего КоАП РФ, автор утверждает о необходимости его исполнения и недопустимости избирательного правоприменения. Предлагается научному сообществу окончательно закрыть дискуссию о том, является ли административное правонарушение общественно опасным деянием или нет.

Дается авторская корректировка нормативного определения понятия административного правонарушения.

Ключевые слова: административное правонарушение, понятие административного правонарушения, общественная опасность, соотношение преступления и административного правонарушения, признаки административного правонарушения.

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

Solovei Yurii

Petrovich,

*Doctor of law, Professor, Rector
of a private educational institu-
tion "Omsk Juridical Academy",
Honored Lawyer of the Russian
Federation.*

Noting the shortcomings of the current Code on Administrative offences of the Russian Federation, the author argues the need for its exercising and inadmissibility of selective enforcement. He offers to scientific community to finally close a discussion as to whether an administrative offence a socially dangerous deed or not.

Here is provided an author's correction of the normative definition of the concept of administrative offence.

Keywords: administrative offence, concept of administrative offence, public danger, correlation of crime and administrative offence, signs of an administrative offence.

1 июля текущего года исполнилось 10 лет со дня введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП). Этого срока, тем более, если приплюсовать к нему 18-летний опыт применения предшествовавшего названному законодательному акту Кодекса РСФСР об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РСФСР) – вполне достаточно для выхода отечественной административно-правовой науки на новые рубежи понимания сущности и социального предназначения административной ответственности в государстве, назвавшем себя правовым. Этого, к сожалению, не происходит. Продолжающие иметь место непроработанность, противоречивость, а то и ошибочность ряда концептуальных положений КоАП не оставляют сомнения в том, что теория административно-деликтного права, по крайней мере, в той части, в какой она оказывается освоенной разработчиками КоАП и почти двух с половиной сотен корректирующих его федеральных законов, по-прежнему, стоит, точнее, топчется на месте. В подтверждение такого неутешительного вывода остановлюсь только на одном моменте – законодательном определении понятия административного правонарушения.

Правильное легальное определение понятия административного правонарушения крайне важно потому, что оно является основополагающим ориентиром для принятия федеральным и 83 региональными законодателями

адекватных социальным и политико-правовым реалиям решений о введении либо устранении административной ответственности за те или иные деяния.

КоАП РСФСР (ч. 1 ст. 10) определял административное правонарушение как «посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность».

В соответствии же с ч. 1 ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признается «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Поскольку в отечественном правоведении сам термин «посягательство» привычно сопрягается со словами «общественно опасное», можно утверждать, что прежнее законодательное определение понятия административного правонарушения содержало хотя бы отдаленный намек на такой его материальный признак, как общественная опасность. В действующей легальной трактовке понятия административного правонарушения указанный намек напрочь отсутствует. Подобное правовое регулирование позволяет ряду специалистов, в том числе видным практикующим юристам, утверждать, что в отличие от преступлений административные правонарушения не относятся к категории общественно опасных деяний (См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации [4]).

Таким образом, федеральный законодатель закрепляет за собой и предоставляет другим субъектам административно-деликтного правотворчества совершенно излишнюю, практически неограниченную свободу в объявлении административно наказуемыми любых нежелательных (или только кажущихся нежелательными) для них деяний физических и юридических лиц.

Полагаю, что определение понятия административного правонарушения, закрепленное в ч. 1 ст. 2.1 КоАП, сформулировано людьми, стремившимися увязать нормы КоАП с нормами Уголовного кодекса Российской Федерации [3] (далее – УК), но при этом не вникшими в суть последних. Действительно, в соответствии с ч. 2 ст. 14 УК не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния,

предусмотренного УК, «но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности». Отсюда сделан простой, но неправильный вывод: общественная опасность – признак исключительно преступления, а не административного правонарушения. Между тем, внимательно вчитавшись в текст ч. 2 ст. 14 УК, можно заметить, что речь в ней идет только о том действии (бездействии), которое формально содержит признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК. Составы же большинства административных правонарушений своих аналогов в УК не имеют. Следовательно, ч. 2 ст. 14 УК, подтверждая данную ч. 1 этой же статьи характеристику преступления как всегда общественно опасного деяния, в принципе вовсе не лишает, вопреки распространенному мнению, административные правонарушения признака общественной опасности.

С моей точки зрения, понятием «действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности», охватываются такие деяния, которые не являются ни преступлением, ни (что очень важно!) административным правонарушением. Иное понимание не позволит правильно решить вопрос об ответственности при конкуренции норм Особенных частей УК и КоАП.

Часть 2 ст. 10 КоАП РСФСР содержала правило, согласно которому административная ответственность наступала в случае, если предусмотренные этим кодексом нарушения по своему характеру не влекли за собой уголовной ответственности. В КоАП данное правило в общем виде не вошло, однако в формулировках составов административных правонарушений, предусмотренных 38 статьями Особенной части КоАП (статьи 5.16, 5.18-5.20, 5.46, 5.53, 5.63, 6.16.1, 6.17, 6.18, 7.27, 7.27.1, 8.28, 10.5.1, 11.1, 11.4, 13.14, 14.12, 14.13, 14.16, 14.25, 14.29, 14.33, 14.35, 15.14, 15.17-15.19, 15.21, 15.24.1, 15.27, 15.30, 19.7.3, 19.24, 20.2, 20.2.2, 20.8, 20.30), оно нашло свое закрепление («если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния», «при отсутствии признаков преступлений», «если это не влечет уголовную ответственность»). Примечательно, что в момент своего принятия КоАП предусматривал всего лишь 4 статьи подобного рода. Лишение административных правонарушений, составы которых конкурируют с составами преступлений, признака общественной опасности («в силу малозначительности») автоматически повлечет невозможность применения соответствующих норм Особенной части УК, в то время как замысел законодателя был как раз прямо противоположным. Иначе говоря, соотношение преступления и административного правонарушения – это

вопрос не наличия или отсутствия общественной опасности, а вопрос о ее характере и степени. Вместе с тем, возможно, настало время пересмотреть сложившиеся представления на то, как следует разрешать коллизию уголовно- и административно-правовых норм. Представляется, что в целях обеспечения действенной защиты прав и свобод граждан вопрос о том, какие конкурирующие между собой нормы – УК или КоАП – подлежат применению в данном конкретном случае, должен решаться в пользу последних.

Вывод о том, что административное правонарушение является деянием общественно опасным, подтверждается также совпадением, вплоть до полного тождества, задач УК (ч. 1 ст. 2) и задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП) – «охрана прав и свобод человека и гражданина» и т. д. Примечательна в этой связи и ч. 2 ст. 2 УК, согласно которой указанный кодекс «определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями». Законодатель дает понять, что не все общественно опасные деяния являются преступлениями, и вполне возможна иная государственно-правовая оценка таких деяний, в том числе признание их административными правонарушениями.

Авторы КоАП сочли целесообразным сохранить в нем прежнюю норму о возможности освобождения от административной ответственности «при малозначительности совершенного административного правонарушения» (ст. 2.9 КоАП). Что может лежать в основе деления административных правонарушений на малозначительные и, если можно так выразиться, «немалозначительные»? Разумеется, характер и степень общественной опасности деяния. Малозначительность – одна из качественно-количественных характеристик такой опасности. И о том, что общественная опасность присуща административным правонарушениям, надо было заявить со всей определенностью.

Действующее легальное определение понятия административного правонарушения вкупе с положениями статей 2.2 и 2.7 КоАП, из которых вытекает возможность наступления «вредных последствий» административно наказуемого деяния, причинения совершением административного правонарушения «вреда охраняемым законом интересам», может быть истолковано в том смысле, что законодатель наконец-то определился с соответствующим материальным признаком административного правонарушения, отказавшись от «общественной опасности» в пользу «общественной вредности». Представляется, что давно обозначенная и всерьез все еще обсуждающаяся в литературе дилемма – общественно опасное или общественно вредное административное правонарушение – полностью надумана. В русском языке слово «опасный»

означает «способный вызвать, причинить какой-нибудь вред, несчастье», а слово «вредный» – «причиняющий вред, опасный» [6, 89, 388]. Иными словами, общественная вредность есть материализовавшаяся общественная опасность деяния, и бессмысленно искать на этом пути какие-либо различия между преступлением и административным правонарушением. Другое дело, что степень общественной опасности среднестатистического административного правонарушения, в общем, ниже степени общественной опасности преступления. В градации, принятой УК (ст. 15), административные правонарушения могли бы занять место где-то между «преступлениями небольшой тяжести» и деяниями, содержащими признаки преступления, но в силу малозначительности не представляющими общественной опасности.

Изложенное, надеюсь, позволяет, с содержательной точки зрения, окончательно закрыть дискуссию о том, является ли административное правонарушение общественно опасным деянием или нет. Формальным актом завершения такой дискуссии можно считать принятие Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова», в котором, наконец, четко указано, что «...административные правонарушения ... в отличие от преступлений, влекущих наступление уголовной ответственности, представляют собой меньшую общественную опасность...» [5].

Наряду с общественной опасностью неотъемлемым признаком административного правонарушения является противоправность. Нет сомнения, что он должен быть закреплён в легальном определении его понятия. Возражения вызывает то, как это сделано разработчиками КоАП.

Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП, повторяющей ч. 1 ст. 10 КоАП РСФСР, административным правонарушением признается «...противоправное ... действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Буквальное толкование данного положения приводит к выводу о недостаточности факта запрета деяния законодательством об административных правонарушениях под угрозой административного наказания для того, чтобы

считать его административным правонарушением; требуется, чтобы оно еще было признано противоправным, причем не ясно, кем.

Некоторые предусмотренные КоАП деяния, действительно, запрещены или объявлены незаконными нормативными правовыми актами различной юридической силы, не содержащими норм о юридической ответственности (например, пункт 2.7 Правил дорожного движения запрещает водителю управлять транспортным средством в состоянии опьянения). Но есть и такие (скажем, мелкое хулиганство), которые текстуально не определены как противоправные ни в одном из действующих нормативных правовых актов, а, следовательно, формально не подпадают под законодательное определение административного правонарушения.

Представляется, что во избежание ненужных сомнений следовало бы избавиться от вкравшегося в ч. 1 ст. 2.1 КоАП плеоназма, исключив слово «противоправное». О противоправности соответствующего деяния в полной мере свидетельствует его запрет под угрозой наказания. Именно на этих позициях сформулировано легальное определение понятия преступления (ч. 1 ст. 14 УК).

С учетом сказанного можно предложить к закреплению в КоАП следующее определение понятия административного правонарушения:

«Административным правонарушением признается виновно совершенное физическим или юридическим лицом общественно опасное действие (бездействие), запрещенное настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации под угрозой административного наказания».

В заключение настоящего исследования, хотелось бы отметить, что КоАП в известной мере повторяет судьбу Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, который начал подвергаться обширным изменениям буквально через несколько дней после принятия. Очевидно, назрел вопрос о разработке и принятии нового кодифицированного федерального закона об административной ответственности.

При этом, однако, не следует забывать, что недостатки действующего закона ни в коей мере не могут служить оправданием для его неисполнения или избирательного правоприменения. Важно понять, что строгое, неукоснительное следование закону, в результате которого общество во всей полноте ощущает на себе социальный (в том числе негативный, обусловленный ошибками или недосмотром законодателя) эффект его действия, как раз и является тем путем, на котором недостатки закона могут быть устранены с наименьшими социальными издержками.

Список литературы:

1. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2012].
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г. А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3200.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова» // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка / 18-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1986.

References:

1. Code on Administrative Offenses of the RSFSR from June 20, 1984 [Kodeks RSFSR ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 20 iyunya 1984 g.]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.
3. Criminal Code of the Russian Federation from June 13, 1996, No. 63-FL [Ugolovnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 13 iyunya 1996 № 63-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

4. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 9-R from July 14, 2005 "On the Case on Verification the Constitutionality of the Provision of Article 113 of the Tax Code of the RF in Connection to Claims of the Citizen G. A. Polyakova and Request of the Moscow District Federal Arbitration Court" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 14 iyulya 2005 g. № 9-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii stat'i 113 Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhaloboi grazhdanki G. A. Polyakovo i zaprosom Federal'nogo arbitrazhnogo suda Moskovskogo okruga»]. *SZ RF –Collection of Laws of the RF*, 2005, no. 30 (part 2), article 3200.

5. Resolution of the Constitutional Court of the RF No. 9-R from June 16, 2009 "On the Case on Verification the Constitutionality of a Number of Provisions of Articles 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 and 30.7 of the 2 Code on Administrative Offenses of the RF, clause 1 article 1070 and paragraph 3 article 1100 of the Civil Code of the RF and article 60 Civil Procedural Code of the RF in Connection to Claims of the Citizens M. Yu. Karelin, V. K. Rogozhkin and M. V. Filandrov" [Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 16 iyunya 2009 g. № 9-P «Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii statei 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 i 30.7 Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh, punkta 1 stat'i 1070 i abzatsa tret'ego stat'i 1100 Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii i stat'i 60 Grazhdanskogo protsessual'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii v svyazi s zhalobami grazhdan M. Yu. Karelina, V. K. Rogozhkina i M. V. Filandrova»]. *SZ RF –Collection of Laws of the RF*, 2009, no. 27, article 3382.

6. Ozhegov S. I. *Russian Language Dictionary* [Slovar' russkogo yazyka]. 18th edition, stereotype, Moscow: Rusvskii yazyk, 1986.

Соловьев А. А. / Solov'ev A. A.

**НЕ СЛЕДУЕТ УМАЛЯТЬ ЗНАЧЕНИЕ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА.**

*Рецензия на научную монографию М. А. Лапиной «Административная
юрисдикция в системе административного процесса»
(М.: Финансовый университет, 2013, 140 стр.)*

**THE IMPORTANCE OF ADMINISTRATIVE PROCESS
SHOULD NOT BE DIMINISHED.**

*Review of the scientific monograph of M. A. Lapina "Administrative
Jurisdiction in the System of Administrative Process"
(Moscow: Financial University, 2013, 140 pages)*

Соловьев Андрей Александрович, судья, председатель судебного состава Арбитражного суда Московской области, доктор юридических наук, профессор Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Ключевые слова: административный процесс, административная юрисдикция, наука административного права и процесса.

Solov'ev Andrei Aleksandrovich, Judge, Presiding judge of the Moscow region Arbitration Court, Doctor of law, Professor at Moscow State Law Academy named after O. E. Kutafin (MSLA).

Keywords: administrative process, administrative jurisdiction, the science of administrative law and process

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [1], прочие нормативные правовые акты, определяющие приоритетные направления административной реформы, но, прежде всего, происходящая на наших глазах реорганизация российской судебной системы, – все это определяет необходимость нового научного взгляда на реалии и пути

развития отечественного административного права и административного законодательства, детерминирует необходимость глубокого переосмысления теоретических стандартов административно-правового регулирования и стандартов преподавания административного права.

В 2013 году вышла в свет научная монография авторитетного российского правоведа Марины Афанасьевны Лапиной, доктора юридических наук, профессора, заведующей кафедрой «Административное и информационное право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

М. А. Лапина совершенно справедливо отмечает, что наука административного права и процесса является наиболее востребованной областью юридических знаний, однако в этой науке наблюдается слабая либо недостаточная разработанность наиболее значимых проблем, выступающих в качестве объектов исследования науки административного права и процесса; при этом на фоне модернизации управленческих процессов, происходящих в системе государственного управления, административный процесс выходит на ведущее место (с. 124-125).

Сегодня нужны не фолианты, основанные на сплошном цитировании или на пересказе своими словами и парафразе норм административного законодательства. Нет, ныне очень востребованы такие пособия новой генерации, которые позволяли бы дать концептуальное осмысление (а в чем-то и переосмысление) и фундаментальное понимание административного права и административного процесса, системно интерпретировали бы основные понятия этой науки на более высоком (чем общеупотребимо) уровне научного качества.

Соглашаясь с Ю. Н. Стариковым и А. В. Мартыновым в том, что «обрывочное, бессистемное, фрагментарное (как будто, ориентированное на подготовку именно практиков) обучение и соответственно познание административного права на самом деле создает основу для «шпаргалочного» изучения этой дисциплины» [5, 27], мы считаем, что именно работы, подобные рецензируемому труду М. А. Лапиной, и позволят сегодня перейти на качественно новый уровень подготовки отечественных юристов-административистов. Их изучение позволит выйти за рамки порочного круга натаскивания студентов на примитивизированное понимание (скорее, зазубривание) поверхностных моментов административного права.

Рецензируемое издание приятно удивляет хорошим сочетанием его относительно небольшого объема и ёмкости представленного в нем научного

материала, насыщенностью глубокими осмыслениями и обобщениями. При этом работа М. А. Лапиной представляет собой и научную монографию, и ценное пособие для обучающихся административному праву, является уникальным изданием, в котором сделана серьезная попытка всесторонне рассмотреть сложнейший комплекс актуальных вопросов административного права и процесса.

Монография М. А. Лапиной содержит очень глубокие размышления о важнейших административно-правовых проблемах, задавая эталонный образец критического научного анализа. По существу, это несколько более расширенный мощный академический доклад о проблемах и новациях в науке.

При этом несомненным достоинством работы следует признать не только очень глубокое знание автором широчайшего спектра конкретных научно-теоретических и научно-практических проблем, но и рассмотрение их с самых разных углов зрения, в комплексе, используя самый разнообразный научный инструментарий.

Мы находим важным отметить, что рецензируемая монография представляет собой очередной мощный столп в фундаменте разработанной и далее разрабатываемой М. А. Лапиной крупной интегральной концепции системы административного процесса. Другие концептуальные обеспечительные построения авторства М. А. Лапиной в утверждение и развитие этой ее интегральной концепции были опубликованы в научных журналах «Вопросы экономики и права» и «Юридический мир», прозвучали на организованной этим автором Всероссийской научно-практической конференции «Административная юрисдикция» 2012 года.

Главы первая и вторая рецензируемой монографии представляются нам центральными. Именно в этих главах своей монографии М. А. Лапина с присущей ей дотошностью, можно даже сказать – скрупулезностью, разбирает ключевые особенности административной юрисдикции в системе административного процесса, сущность административного процесса, особенности его системы и структурных элементов, а также исследует понятие, содержание и признаки административной юрисдикции, характерные признаки административно-юрисдикционной деятельности, основания, онтологию и значимые характеристики института административной юрисдикции.

В этих главах автор на основе собственной оригинальной научной концепции систематизирует существующие научные знания, подходы, последние изменения в административном законодательстве и свежие наработки судебной практики, по-новому концептуализируя исследуемую сферу

знаний. М. А. Лапина активно привлекает не только комплиментарные, но еще больше – оппонирующие точки зрения различных авторов, в том числе советского периода, наглядно показывая поле распределения научных точек зрения по ключевым моментам исследуемой проблематики. Это чрезвычайно важно, поскольку наглядно позволяет на острие научной дискуссии уловить тончайшие моменты научных интерпретаций тех понятий, без надлежащего осмысления которых студент просто не сумеет стать юристом-административистом, а ученый-административист не получил бы тех импульсов к развитию своих собственных концептуальных подходов, каковые он получает по прочтении данной замечательной научной монографии.

Неподдельный интерес вызывает глава третья, посвященная систематизации знаний об основных видах административно-юрисдикционных производств. Она как бы объективирует в практической плоскости те теоретико-концептуальные подходы, те сформулированные автором концептуальные построения, что наполнили первые две главы.

Несомненно, ценны авторские размышления о проблемах преподавания административного права и процесса, в частности о недостатках существующих учебных пособий в этой части, а также авторские мысли относительно системы подготовки научных кадров в этой сфере, в том числе о недостатках паспорта новой профильной научной специальности (стр. 9-16 и проч.).

Полновесное рассмотрение теоретических новаций, которыми буквально наполнена досконально изученная нами монография М. А. Лапиной, заняло бы многие десятки страниц. И в настоящей рецензии мы вынуждены от этого отказаться лишь ради того, чтобы не смазать потенциальному читателю, коих круг довольно велик, ожидание и впечатление от прочтения этой объективно очень замечательной книги.

Должно отметить, что язык автора одновременно и научен, и доступен для понимания. Рационально спроектированные иллюстрации (на стр. 17, 39, 45 и др.) дают необходимое понимание ключевых содержательных моментов, и это показывает понимание М. А. Лапиной, что читать её книгу будут не только крупные ученые, но и те, кому еще только предстоит кем-то стать, чего-то добиться в науке и практике административного права и процесса.

Очевидно, что такого научного уровня монография признанного ученого-административиста не мыслима без каких-то суждений, которые могут и даже просто должны вызвать научную дискуссию. Ряд положений автора способны настроить читателя на дискуссию, и это придает труду М. А. Лапиной дополнительные очки.

Едва ли у нас с автором рецензируемой монографии есть какие-то радикальные, полярно несовместимые расхождения в фундаментальных позициях, но и соглашаться со всеми ее суждениями мы тоже едва ли можем, более того – с рядом ее суждений мы можем согласиться только условно.

В частности, сложно в полной мере принять широкую трактовку автора, согласно которой 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 (стр. 19-20).

Все-таки представляется, что используя термин «процесс» следовало бы говорить лишь о деятельности судов, связанной непосредственно с отправлением правосудия, применительно к рассматриваемой сфере общественных отношений.

Однако, скорее всего, данное несогласие связано в первую очередь с профессиональным правосознанием автора данной рецензии, уже более восьми лет рассматривающего в качестве судьи арбитражного суда дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений.

Признаюсь, что многие часы были проведены в научных дискуссиях с М. А. Лапиной, и все обсуждавшиеся вопросы здесь просто не уместить. Впрочем, едва ли профессор М. А. Лапина и потребовала такого «соглашательства».

«Если мне и не удастся убедить своих противников в правоте защищаемых мною принципов, то я, по крайней мере, дам им необходимые сведения для того, чтобы возражать мне. Одного этого результата достаточно для оправдания предпринятой мною работы», – писал великий русский ученый и врач И. И. Мечников в своей книге «Невосприимчивость в инфекционных болезнях» [4].

Сегодня, к сожалению, правовая наука по большей своей части обращена назад, в прошлое, либо же следует по пятам за политикой государства, за свершениями в рамках законодательного процесса, в лучшем случае – что-то критикуется. Но научных работ, бросающих вызов слишком долго уже устоявшимся, застывшим догматам, весьма и весьма мало, прискорбно мало. Такие работы, как монография М. А. Лапиной встретишь откровенно редко.

Но, как писал Роланд Левински, «вузам следует бросать вызов устоявшимся идеям и стимулировать дебаты в обществе» [3].

Крайне важен для любого серьезного исследования в административном праве перспективный анализ. Да хотя бы уже и потому, что, как говорил Чарльз Кеттеринг, «Я интересуюсь будущим потому, что собираюсь провести там всю оставшуюся жизнь» [2]... Книга М. А. Лапиной позволяет заглянуть «за горизонт».

Научная монография М. А. Лапиной «Административная юрисдикция в системе административного процесса» подготовлена с большим творческим вдохновением и научным энтузиазмом, является концептуально цельной, завершенной фундаментальной работой, в которой представлен комплексный подход к изучению заявленного круга проблем. Работа характеризуется большим теоретическим и практическим значением, содержит новые для науки административного права и процесса концептуальные построения, обеспечивающие существенное приращение научного знания, систематизацию идей о направлениях и приоритетах развития российского административного законодательства.

Сказанное выше дает нам даже не столько надежду, сколько твердую уверенность, что книга займет достойное ее место в сокровищнице российской административно-правовой научной мысли и будет востребована не только уже сложившимися правоведами-административистами. А для студентов, магистрантов и аспирантов, только осваивающих эту науку, рецензируемая монография явится просто мастер-классом – и по части того, что следует знать в административном праве и административном процессе, и по части того, как образцово следует писать научные работы в рамках этой науки.

Список литературы:

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Афоризмы. Чарльз Кеттеринг / URL: <http://www.aphorism.ru/author/a799.shtml> (дата обращения: 23.04.2013).
3. Латыпов Р. А. Интернационализация провинциального вуза / URL: http://www.jeducation.ru/2_2004/32.html (дата обращения: 23.04.2013).
4. Мечников И. И. Невосприимчивость в инфекционных болезнях / URL: <http://www.x-books.com.ua/catalogue.php?gen=46&aut=15499&id=50291> (дата обращения: 23.04.2013).

5. Старилов Ю. Н., Мартынов А. В. Модернизация административного права как учебной дисциплины в условиях реформирования системы высшего профессионального образования // Вестник ВГУ, сер. «Право». 2011. № 2.

References:

1. Decree of the President of the Russian Federation No. 601 from May 07, 2012 "On the Main Directions of Improving of Public Administration System" [Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 7 maya 2012 g. № 601 «Ob osnovnykh napravleniyakh sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Charles Kettering. *Aphorisms* [Aforizmy]. Available at: <http://www.aphorism.ru/author/a799.shtml> (accessed: 23.04.2013).
3. Latypov R. A. *Internationalization of a Provincial Higher Education Institution* [Internatsionalizatsiya provintsial'nogo vuza]. Available at: http://www.jeducation.ru/2_2004/32.html (accessed: 23.04.2013).
4. Mechnikov I. I. *Insusceptibility in Infectious Diseases* [Nevospriimchivost' v infektsionnykh boleznyakh]. Available at: <http://www.x-books.com.ua/catalogue.php?gen=46&aut=15499&id=50291> (accessed: 23.04.2013).
5. Starilov Yu. N., Martynov A. V. Modernization of Administrative Law as an Academic Discipline in Conditions of Reforming the System of Higher Vocational Education [Modernizatsiya administrativnogo prava kak uchebnoi distsipliny v usloviyakh reformirovaniya sistemy vysshego professional'nogo obrazovaniya]. *Vestnik VGU – Bulletin of VSU*, serials "Pravo", 2011, no. 2.

Фролов В. А. / Frolov V. A.

СООТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОСТУПКА

THE CORRELATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCE AND DISCIPLINARY OFFENSE

**Фролов Вячеслав
Александрович,**
*аспирант Российской тамо-
женной академии,*
Glotozop2@yandex.ru

**Frolov Vyacheslav
Aleksandrovich,**
*Graduate student of Russian
Customs Academy,*
Glotozop2@yandex.ru

Проведенный сравнительно-правовой анализ нормативных правовых актов и научной юридической литературы позволил автору выявить характерные признаки, отличающие административные правонарушения от дисциплинарных проступков, а также показать их сходство.

Ключевые слова: противоправное деяние, административное правонарушение, дисциплинарный проступок, ответственность, состав, признаки.

The comparative-legal analysis of normative legal acts and scientific legal literature allowed the author to identify features that distinguish administrative offences from disciplinary offences, as well as to show their similarities.

Keywords: wrongful deed, administrative offence, disciplinary offence, responsibility, composition, signs.

Проблемы квалификации противоправного поведения всегда являются дискуссионными и активно обсуждаемыми в условиях развития гражданского общества. В правоприменительной практике наиболее спорными и неоднозначными следует признать вопросы отнесения противоправного деяния государственного служащего к административному правонарушению или дисциплинарному проступку. Среди теоретиков права также не выработано единой позиции на содержание и соотношение понятий правонарушение и проступок. Большинство ученых высказывают мнение о том, что правонарушения общественно опасны, а дисциплинарные поступки не содержат признака общественной опасности. Имеются и другие позиции. При этом выделяются разные подходы к содержанию проступка и правонарушения. Так, коллектив авторов под редакцией А. С. Пиголкина в зависимости от сферы общественной жизни, в которой совершаются противоправные проступки, характера наносимого ими вреда и особенностей наказания за их совершение подразделяет проступки на три вида – административные, дисциплинарные и гражданско-правовые [12, 165].

Проступок, по мнению М. И. Никулина – это средство разрешения противоречия между потребностью (действительной или ложно понимаемой) человека и предписанием (запретом), сформулированным в административно-правовой норме. Это противоречие не носит антагонистического характера, не является длительным, попытка же посредством проступка разрешить его, обычно, не обусловлена антисоциальной сущностью личности правонарушителя, а связана с ослаблением внутреннего самоконтроля, с деформацией критериев оценки общественной опасности деяния. В какой-то степени подобное состояние нарушителя объясняется тем, что границы между административным проступком, особенно когда это касается технических норм, и допустимым поведением порой недостаточно обоснованы и понятны [11, 81-82].

М. Н. Кобзарь-Фролова имеет мнение о том, что проступки – менее опасны по своему характеру и по своим последствиям отличаются, например, от правонарушения и преступления. Они совершаются не в уголовно-правовой сфере и не преступниками, а обычными гражданами в различных областях экономической, хозяйственной, трудовой, административной, культурной, семейной, производственной деятельности и влекут за собой не наказания, а взыскания [8, 19]. Аналогичной позиции придерживаются Н. И. Матузов и А. В. Малько [9, 209-210].

А. В. Мелехин определяет правонарушение – как виновное, противоправное деяние вменяемого лица, причиняющего вред другим лицам и

обществу, влекущее юридическую ответственность, административный проступок – противоправное деяние с негативными последствиями, нарушающее общеобязательные правила (нормы) ведения определенных государственно и общественно значимых дел [10, 411].

Высказывается и точка зрения о том, что правонарушение и проступок идентичны по содержанию. Так, Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов указывают, что после принятия КоАП РФ в других правовых актах можно использовать только название «административное правонарушение». «Но в научной и иной литературе, в устной речи допустимо использовать и второе название – административный проступок» [5].

Учитывая расхождение взглядов, представляется важным разобраться в сути и содержании понятий «административное правонарушение» и «дисциплинарный проступок», выявить их различие и определить сходные черты.

В юридическом словаре проступок толкуется, как противоправное деяние (правонарушение) менее опасное, чем уголовное преступление. К проступкам относятся: административное правонарушение, гражданское правонарушение, дисциплинарный проступок [13].

Законом «О статусе судей в Российской Федерации» [1] в соответствии с примечанием к ст. 4 Кодекса чести судьи РФ под проступком, позорящим честь и достоинство судьи, понимается такое действие или бездействие, которое не является преступным.

Дисциплинарный проступок в энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона трактуется как противоправное виновное нарушение трудовой или служебной дисциплины сотрудником (работником), за который предусмотрена ответственность в дисциплинарном порядке [14]. Дисциплинарные проступки, связаны с нарушениями производственной, служебной, воинской, учебной, финансовой дисциплины, внутреннего трудового распорядка различных организаций, учреждений, предприятий, других государственных структур. Основные взыскания – выговор, замечание, понижение в должности, понижение в чине, понижение в звании, лишение премии, увольнение.

Правовые проблемы дисциплинарной ответственности находятся на стыке наук административного и трудового права. Традиционно в юридической литературе дисциплинарную ответственность рассматривают в качестве трудовой ответственности [6, 54-59]. Однако имеет место позиция, согласно которой выделяется особая (специальная) дисциплинарная ответственность – дисциплинарная ответственность государственных служащих, не относящаяся к трудовой [7, 18-20]. Согласно последней выделяется два

вида дисциплинарной ответственности: общая, предусмотренная Трудовым кодексом РФ, и специальная, которую несут государственные служащие в соответствии с уставами и положениями о дисциплине. Перечень мер взыскания по общей дисциплинарной ответственности, предусмотренный ст. 192 ТК РФ, является исчерпывающим. Самостоятельно работодатели никаких дополнительных дисциплинарных взысканий устанавливать не могут. В уставах и положениях о дисциплине могут предусматриваться более строгие меры взыскания, отличающиеся от тех, которые возлагаются на работников трудовых коллективов при общей дисциплинарной ответственности. Следует также отметить, что к ответственности за дисциплинарные проступки правонарушителя привлекает руководитель, то есть субъект линейной власти, а к административной ответственности – представитель власти, субъект функциональной власти в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него.

В Трудовом кодексе законодатель (за некоторым исключением) все нарушения трудового законодательства разделяет на административные правонарушения и дисциплинарные проступки. В соответствии с абз. 3, статьи 39 Трудового кодекса РФ: «представители работников, участвующие в коллективных переговорах, не могут быть без предварительного согласия органа, уполномочившего их на представительство, подвергнуты дисциплинарному взысканию, переведены на другую работу или уволены по инициативе работодателя, за исключением случаев расторжения трудового договора за совершение проступка...» [3].

Н. И. Матузов, А. В. Малько среди дисциплинарных проступков выделяют такой вид как материальные правонарушения (проступки), К последним авторы относят: причинение рабочими и служащими материального ущерба своим предприятиям, учреждениям, организациям, за которое предусмотрены праввосстановительные санкции – удержание части зарплаты, обязанность, возместить стоимость испорченной вещи и т. д. Авторы выделяют и такой вид проступка как процессуальные проступки, к которым относят: неявку в суд, к следователю на допрос, отказ добровольно выдать вещественное доказательство и т. д. Санкция – принудительный привод по повестке к заинтересованному должностному лицу или органу [9, 209-210].

В действующем законодательстве о государственной службе и государственных служебных отношениях отсутствует единое понятие дисциплинарного проступка как основания дисциплинарной ответственности государственных служащих. Так, согласно ст. 57 Федерального закона от 27 июля

2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] под дисциплинарным проступком понимается «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей», за которое «представитель нанимателя имеет право применить дисциплинарные взыскания». При этом дисциплинарный проступок государственных гражданских служащих выражается в нарушении служебной дисциплины (ст. 56).

Таким образом, дисциплинарный проступок, например, государственного служащего можно определить как противоправное, виновное действие (бездействие) государственного служащего (гражданского служащего, военнослужащего, государственного служащего правоохранительной службы), выражающееся в нарушении служебной дисциплины, которое не влечет за собой административной или уголовной ответственности.

Следовательно, признаками дисциплинарного проступка являются: противоправность, виновность, наказуемость. Дисциплинарный проступок должен быть совершен в форме действия работника (служащего) или бездействия. Последнее в свою очередь может иметь более тяжкие последствия и соответствовать признакам преступления. Основанием дисциплинарной ответственности является виновное неисполнение тех обязанностей, которые зафиксированы в трудовом договоре, служебном контракте или должностном регламенте.

Дисциплинарным проступкам свойственны следующие признаки:

- 1) всегда носят противоправный характер при этом объект посягательства данных деяний весьма специфичен – это трудовая (служебная) дисциплина;
- 2) могут выражаться как в форме действия, так и бездействия работника;
- 3) деяния ограничены рамками того гражданского органа, где осуществляет свою трудовую деятельность работник;
- 4) имеют незначительную степень общественной опасности.

Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка. Факт наложения на работника (государственного служащего) дисциплинарного взыскания оформляется соответствующим индивидуальным актом издаваемым работодателем, копия которого с указанием оснований его применения вручается работнику под расписку. Таким образом, процессуальный порядок применения дисциплинарного взыскания весьма прост. За исключением применения взыскания к государственным служащим правоохранительных органов и военнослужащим. Так,

обязательным условием применения дисциплинарного взыскания служащему таможенного органа, в связи с нарушением служебной дисциплины, является проведение служебного расследования, в особой процессуальной форме.

Важно отметить тот факт, что государственные служащие могут привлекаться и к административной ответственности, равно как за правонарушение, противоречащее административному запрету, государственный служащий может понести дисциплинарное взыскание (ст. 2.4 КоАП РФ [2]).

Легальное понятие административного правонарушения закреплено в части 1 статьи 2.1 КоАП РФ. «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность» [2]. Административное правонарушение обладает такими признаками как: противоправность, виновность, наказуемость. Административное правонарушение совершается в форме действия (бездействия).

Административное правонарушение может быть совершено только виновно. Вина выражается в психическом отношении лица к содеянному и его последствиям в форме умысла или неосторожности. Противоправность деяния состоит в том, что лицом нарушаются административно-правовые запреты. Наказуемость обусловлена неотвратимостью административной ответственности. При этом единственным основанием административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, можно сделать предварительный вывод о том, что элементный состав признаков административного правонарушения и дисциплинарного проступка схож. Этот вывод находит подтверждение в трудах отдельных ученых.

Теоретики административного права Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. утверждают, что определение административного правонарушения является формальным, поскольку содержит в себе не все юридические признаки деяния и не включает такой материальный признак как общественная опасность. «Названные в статьях Особенной части КоАП РФ деяния потому и запрещены законом, что они общественно вредны. Об этом косвенно сказано в ст. 2.2 КоАП РФ, которая связывает деяние с вредными последствиями» [5]. Авторы утверждают, что противоправность сама по себе есть юридическое признание антиобщественного, вредного для граждан, общества, государства поведения. Однако ниже авторы противоречат себе и говорят о том, что степень вредности большинства административных

правонарушений невелика, в связи с чем, они не являются общественно опасными. Но в то же время первым признаком административного правонарушения указанный коллектив авторов признает – общественную вредность. Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков обращают также внимание на отличия административного правонарушения от дисциплинарного проступка и от преступления, выделяя три вида карательных санкций: уголовные, административные, дисциплинарные. Указанные ученые отмечают то обстоятельство, что преступления от проступков (административных, дисциплинарных) отличает ряд свойств. «Первичные отличия – это общественная опасность и вид противоправности. Конечно, прежде всего, учитывается материальный критерий – уровень причиненного обществу вреда. А на основе такой оценки решают вопросы о виде противоправности: административной или дисциплинарной. Вторичные критерии действуют после того, как решен вопрос о противоправности. Речь идет о разных процессуальных нормах, различии между административными и дисциплинарными санкциями, состоянии административной или дисциплинарной наказанности и других второстепенных признаках» [5].

Представляется, что вышеназванный коллектив авторов отождествляет понятия: административное правонарушение и административный (дисциплинарный) проступок. Однако авторы так и не могут прийти к единому мнению, является ли административное правонарушение и административный (дисциплинарный) проступок общественно опасными или нет. Разрешение вопроса авторы видят в четком выделении учеными критерия общественной опасности деяния, то есть критерия общественной опасности. Авторами высказано предположение, что таковым критерием могло бы послужить выяснение обстоятельства: нарушают ли в своей совокупности в определенной исторической обстановке такие деяния условия существования данного общества.

К административным правонарушениям относят нарушение норм административного права, охраняющих установленный в обществе правопорядок, систему управления, экологические объекты, памятники истории и культуры, санитарно-гигиенические требования, правила противопожарной безопасности, эксплуатации транспорта и т. д., предусматривающие: предупреждение, штраф, административный арест, лишение права, предоставленного физическому лицу и другие [5].

Отраслевые кодексы (Налоговый, Бюджетный, Земельный, Воздушный и др.) законодательного определения правонарушения или проступка не

содержат. В них имеются лишь отсылочные диспозиции к КоАП РФ и ссылки на привлечение к административной ответственности.

Если рассматривать состав административного правонарушения и дисциплинарного проступка, то у проступка с административным правонарушением схожими является все четыре элемента состава: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. И в этом тоже есть суть сходства юридического содержания двух понятий.

При этом следует отметить, что объектом проступка являются отношения, нарушающие гражданско-правовые, административно-правовые или дисциплинарные запреты. Объектом дисциплинарного проступка являются отношения, тем или иным образом связанные с трудовой (служебной) деятельностью физического лица – работника (государственного служащего). Объектом административных правонарушений признаются отношения, которые регулируются различными отраслями права, а охраняются административно-принудительными мерами. Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Все разнообразие объектов административного правонарушения можно подразделить на общий объект, родовой и непосредственный объект. В качестве общего объекта административного правонарушения выступает вся совокупность общественных отношений, за нарушения которых устанавливается административная ответственность, т. е. все объекты правонарушений, предусмотренные КоАП РФ и законодательными актами субъектов Российской Федерации. В качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные КоАП РФ в главы по признаку противоправного посягательства (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан). Непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за нарушения конкретного административного запрета. Непосредственные объекты конкретизируются применительно к конкретным статьям КоАП (например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума). В этом отношении объект дисциплинарного проступка весьма «беден» в своем содержании и по существу.

Объективная сторона административного правонарушения характеризует его как противоправный акт поведения правонарушителя, выражающийся в действии или бездействии в самых разнообразных сферах общественной жизни (финансовой, таможенного регулирования и таможенного

дела, сфере собственности, общественной нравственности, области связи и информации и других). Объективная сторона административного правонарушения характеризует конкретное деяние (действие или бездействие), его последствия и причинную связь между ними. Характеристика объективной стороны включает в себя такие элементы, как способ, средства, время, место совершения административного правонарушения и другие имеющие значения для квалификации правонарушения обстоятельства. Объективная сторона дисциплинарного проступка также весьма узка и ограничивается рамками противоправного поведения физического лица – работника (государственного служащего) и выражается в действии или бездействии, связанными с трудовой (служебной) деятельностью лица.

Имеются существенные различия и по субъектам административного правонарушения и дисциплинарного проступка. Так, субъектом дисциплинарного проступка может быть только гражданин – работник организации или государственный служащий органа власти. Субъектами административного правонарушения (административной ответственности) являются как физические, так и юридические лица. Среди физических лиц законодатель выделяет специальный субъект – должностное лицо. Следует также отдельно отметить то, что ответственность за нарушение административного законодательства могут понести как граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, беженцы, переселенцы – то есть лица, имеющие специальные статусы по российскому законодательству. А вот к дисциплинарной ответственности может быть привлечен только гражданин Российской Федерации – работник (служащий), в исключительных случаях – иностранный гражданин, в период работы в организации согласно полученной квоте, виду на жительство и иных, предусмотренных законом случаях.

Вина правонарушителя является основным элементом субъективной стороны и административного правонарушения и дисциплинарного проступка. Вина выражается в форме умысла или неосторожности. И в этом сходство двух исследуемых понятий. Однако, субъективная сторона административного правонарушения включает вину правонарушителя – физического лица или юридического лица, мотивы совершения правонарушения и его цель, а вот субъективная сторона дисциплинарного проступка может быть выражена только в форме умысла или неосторожности работника (служащего) и в этом есть отличие.

Таким образом, следует сделать общий вывод о том, что сущность и содержание таких понятий как административное правонарушение и

дисциплинарный проступок имеют общие юридические признаки: противоправность, виновность, наказуемость и совершаются в форме действия (бездействия). Сравнение административного правонарушения и дисциплинарного проступка по составу, также выявило идентичность двух рассматриваемых понятий. Схожими является все четыре элемента состава административного правонарушения и дисциплинарного проступка: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

При этом проведенное исследование показало, что на этом сходство этих понятий заканчивается. Основанием административной ответственности является нарушение административно-правовых запретов в различных сферах общественной жизни. Основанием дисциплинарной ответственности – нарушение условий, указанных в заключенном с работником трудовом договоре, служебном контракте, должностном регламенте.

Имеются существенные различия и по содержанию состава административного правонарушения и дисциплинарного проступка, поскольку каждое рассматриваемое понятие имеет собственное содержание объекта, объективной стороны, субъекты, субъективной стороны. Сущность и содержание элементов состава дисциплинарного проступка имеют специфические признаки, в целом не свойственные административному правонарушению. Таким образом, можно сделать вывод о том, что такие понятия как административное правонарушение и дисциплинарный проступок являются весьма самостоятельными в теоретико-правовом значении.

Список литературы:

1. Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-І «О статусе судей в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].
4. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП «Гарант-Сервис». – Электрон. дан. – [М., 2013].

5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. Учебник для ВУЗов. – М.: Норма. 2004.
6. Гусов К. Н., Полетаев Ю. Н. Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практическое пособие. – М., 2008.
7. Добробаба М. Б. Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве // Административное право и процесс. 2012. № 5.
8. Кобзарь-Фролова М. Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтнологии: дисс... докт. юрид. наук. – М., 2011.
9. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004.
10. Мелехин А. В. Теория государства и права. Учебник. – М.: Маркет ДС, 2007.
11. Никулин М. И. Проблемы науки административной деликтнологии: дисс... докт. юрид. наук. – Хабаровск, 2003.
12. Теория государства и права: учебник для юридических ВУЗов / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Издательский Дом Городец, 2003.
13. Юридический словарь / Словари и энциклопедии на Академике // URL: <http://h1.ru/inslov> (дата обращения: 10.10.2013).
14. URL: [www//mirslovarei.com](http://mirslovarei.com) (дата обращения: 10.10.2013).

References:

1. Russian Federation Law No. 3132-1 from June 26, 1992 "On the Status of Judges in the Russian Federation" [Zakon RF ot 26 iyunya 1992 g. № 3132-I «O statuse sudei v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
2. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
3. Labor Code of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 197-FL [Trudovoi kodeks Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrya 2001 g. № 197-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. Federal Law No. 79-FL from July 27, 2004 "On the Public Civil Service of the Russian Federation" [Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoi sluzhbe Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.

5. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. *Administrative Law. Textbook for HEI* [Административное право. Учебник для ВУЗов]. Moscow: Norma, 2004.
6. Gusov K. N., Poletaev Yu. N. *Responsibility under the Russian Labor Law: Scientific and Practical Guide* [Ответственность по российскому трудовому праву: научно-практическое пособие]. Moscow: 2008.
7. Dobrobaba M. B. The Problem of Determination of the Legal Nature of the Disciplinary Legal Relations in the Service Law [Проблема определения правовой природы дисциплинарных правоотношений в служебном праве]. *Административное право и процесс – Administrative Law and Process*, 2012, no. 5.
8. Kobzar'-Frolova M. N. *Theoretical-legal and Practical Basis of Tax Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии: diss... dokt. jurid. nauk]. Moscow: 2011.
9. Matuzov N. I., Mal'ko A. V. *Theory of State and Law: Textbook* [Теория государства и права: учебник]. Moscow: Jurist “, 2004.
10. Melekhin A. V. *Theory of State and Law. Textbook* [Теория государства и права. Учебник]. Moscow: Market DS, 2007.
11. Nikulin M. I. *Problems of the Science of Administrative Tort Study*: thesis of a Doctor of law [Проблемы науки административной деликтологии: diss... dokt. jurid. nauk]. Habarovsk: 2003.
12. *Theory of State and Law: Textbook for Legal Higher Schools* [Теория государства и права: учебник для юридических ВУЗов]. Under edition of A. S. Prigorkin, Moscow: publishing house Gorodets, 2003.
13. *Legal Dictionary* (dictionaries and encyclopedias on Academica). Available at: <http://h1.ru/inslov> (accessed: 10.10.2013).
14. Available at: [www/mirslovari.com](http://www.mirslovari.com) (accessed: 10.10.2013).

Хахалева Е. В. / Khakhaleva E. V.

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
СОВЕРШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДЕЙСТВИЙ
(БЕЗДЕЙСТВИЯ), ВЛЕКУЩИХ ЮРИДИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ¹**

**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

¹Публикуется 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 правоведы 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 (бездействий) 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]. Полагая, 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,

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

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

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-I «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., Старилов 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. юрид. 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), utverzhdenyi postanovleniem Pravitel'stva 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'stva 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]. 3rd 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 deyatel'nosti gosudarstvennoi administratsii: Ucheb. Posobie]. Ekaterinburg: 1999.

13. Vasil'ev R. F. *Managerial Acts (meaning, problems of research, notion)* [Akty upravleniya (znachenie, problema issledovaniya, ponyatie)]. 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 zaslužhennogo 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 75th 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. yurid. 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. yurid. nauk]. Voronezh: 2001.
25. Tumanov G. A. *Management Organization in the Field of Public Order Protection* [Organizatsiya upravleniya v sfere okhrany obshchestvennogo poryadka]. 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.

Требования к оформлению статей

Статьи публикуются в авторской редакции, без исправлений. Со стороны редакций возможна лишь техническая правка текста. Редакции журнала не несет ответственности за недостоверные данные в статьях. Авторы принимают на себя ответственность за достоверность сведений, изложенных в статье, в том числе и за отсутствие плагиата.

В редакции журналов направляются окончательные варианты статей, не требующих доработок.

К публикации принимаются статьи, удовлетворяющие следующим требованиям по расположению и структуре текста:

а) УДК и ББК

б) ФИО и сведения об авторе (авторах): ученое звание, ученая степень, место работы, учебы (жирным шрифтом, выравнивание по левому краю с отступом абзаца 1 см., курсивом, строчными буквами), на русском языке

в) наименование статьи (по центру заглавными буквами, жирным шрифтом), на русском языке

г) аннотация (не более 8 строк) и ключевые слова основной текст статьи (выравнивание по ширине), на русском языке

д) пункты б)-г) на английском языке

е) текст статьи выполняется в редакторе Microsoft Office Word со следующим форматированием:

- шрифт - Times New Roman

- основной текст - кегль 14

- межстрочный интервал 1,5

- все поля - 2 см

- отступ абзаца - 1 см

- ориентация - книжная, без переносов, без постраничных сносок

Примечание. Рисунки и графики (распределить по тексту и сгруппировать);

ж) литература и источники (на русском и английском языке);

з) ссылки (сноски) на литературу печатаются внутри текста в квадратных скобках после цитаты. Сначала указывается номер источника, а после запятой номер страницы, например, [12, 21]. Сноски на несколько источников внутри квадратных скобок разделяются точкой с запятой, например, [14,6; 12,58].

Журнал публикует открытые сведения об авторе (авторах), к которым помимо указанных ученого звания, ученой степени, места работы, учебы, относятся: почтовые реквизиты автора, по которым автору заинтересованным лицом может быть направлена корреспонденция по прочитанной в журнале статье или адрес электронной почты.

Более подробная информация размещена на сайте редакции – www.kizilov-inc.ru

[Http://www.sanar64.ru](http://www.sanar64.ru)

ЗАО "САНАР"
комплекс юридических услуг



[Http://www.kizilov-inc.ru](http://www.kizilov-inc.ru)



ГАРАНТ - мощное оружие профессионалов!

тел. (8452) 45-95-85

WWW.GARANT.RU