



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**ИНСТИТУТ
ПРАВА И НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Современные концепции
административного права и процесса:
теория и практика

Материалы Всероссийской научно-практической конференции,
посвященной 80-ти летию профессора Н.И.Побежимовой.
г. Москва, 29 сентября 2017 г.

УДК 342.9
ББК 67.401
С 56

Ответственный редактор:

Гречкина О. В. — заведующий кафедрой административного права РАНХиГС, доктор юридических наук, профессор.

С 56 **Современные концепции административного права и процесса: теория и практика** : материалы Всероссийской научно-практической конференции (Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.) / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. О. В. Гречкина. — Челябинск : Цицеро, 2017. — 346 с.

Сборник посвящен 80-летию юбилею видного ученого-административиста, профессора, Заслуженного работника высшей школы Российской Федерации, вице-президента Евразийской академии административных наук Нелли Ивановны Побежимовой.

В сборник включены материалы участников Всероссийской научно-практической конференции «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика», прошедшей 29 сентября 2017 года в Институте права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. В работе конференции приняли участие профессорско-преподавательский состав юридических вузов, сотрудники юридических научно-исследовательских учреждений, правоприменительных и правоохранительных органов, представители судебных органов.

Выводы и рекомендации авторов могут быть использованы в практической деятельности и послужить основой для дальнейших научных исследований.

Рекомендуется научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам высших учебных заведений, сотрудникам научно-исследовательских институтов и специалистам в области юриспруденции и права.

УДК 342.9
ББК 67.401

© РАНХиГС при Президенте РФ,
Институт права и национальной
безопасности, 2017
© Коллектив авторов, 2017

ISBN 978-5-91283-838-5

Содержание

Побежимова Нелли Ивановна Международное, национальное и наднациональное право: их сущность и соотношение в эпоху глобализации и интеграции.....	9
Россинский Борис Вульфович Проблемы совершенствования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....	21
Шергин Анатолий Павлович Конституционные основы административно-деликтного законодательства и проблемы их реализации	27
Юсупов Виталий Андреевич Проблемы формирования системы административного законодательства в современной России	38
Денисенко Виктор Васильевич Сохранять и приумножать традиции административистов (к юбилею профессора Нелли Ивановны Побежимовой)	51
Майоров Владимир Иванович К юбилею Н. И. Побежимовой, известного ученого-административиста, вице-президента Евразийской академии административных наук, профессора, доктора философии, кандидата юридических наук	59
Студеникина Марина Семеновна Проблемные вопросы развития административного права в работах Н. И. Побежимовой	67
Щербаков Никита Сергеевич К юбилею Побежимовой Нелли Ивановны.....	76
Зырянов Сергей Михайлович Концептуальные вопросы развития законодательства о государственном контроле и надзоре.....	81
Рогачева Ольга Сергеевна Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве: новеллы законодательства и проблемы правоприменительной практики	86
Каплунов Андрей Иванович Рогожкина Елена Анатольевна Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел как процессуальная форма наложения дисциплинарных взысканий.....	97

Кононов Павел Иванович Стахов Александр Иванович Об основных положениях проекта Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации».....	109
Зеленцов Александр Борисович Орган административного правосудия: концептуальные подходы к пониманию	118
Чаннов Сергей Евгеньевич Использование государственных информационных систем в управлении государственной и муниципальной службой.....	125
Кирич Анатолий Вадимович О некоторых аспектах концепции развития административного законодательства Российской Федерации.....	130
Уманская Виктория Петровна Проблемы совершенствования системы государственного контроля в современных условиях	143
Гречкина Ольга Владимировна Закон об административных процедурах необходим для обеспечения прав и свобод граждан и создания необходимого порядка управления (административно-процедурная тематика в трудах профессора Н. И. Побежимовой)	149
Шмалий Оксана Васильевна К вопросу о договорных формах взаимодействия органов исполнительной власти	153
Воронов Алексей Михайлович Правовой институт ограничения нежелательной миграции в условиях гибридной войны	161
Шурухнова Диана Николаевна Учет мнения сотрудников ОВД в рамках комплексной оценки деятельности сотрудников кадровых подразделений	167
Бондарь Елена Олеговна О перспективах совершенствования системы оценки эффективности служебной деятельности подразделений морально-психологической работы территориального органа внутренних дел Российской Федерации.....	171

Дёмин Алексей Афанасьевич Отраслевая принадлежность правоотношений в период смены власти неконституционным путем	182
Зеленов Михаил Фридрихович Виды и особенности мер по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе.....	189
Штатина Марина Анатольевна О месте административного права в системе российского права	205
Агамагомедова Саняет Абдулганиевна Развитие риск-ориентированных подходов в административно-правовом обеспечении таможенного контроля.....	211
Гринчинко Надежда Яковлевна Особенности правового регулирования административной ответственности в области финансов	218
Ярковой Сергей Владимирович К вопросу о сущности и требованиях законности административной правоприменительной деятельности	226
Буравлев Юрий Михайлович Система управления государственной службой: теоретическая модель, правовая и организационная реальность	233
Гапонов Олег Николаевич Исаев Виктор Михайлович Общественная опасность административного правонарушения: миф или реальность?.....	244
Овчарова Елена Владимировна Дуализм в правовом регулировании ответственности за нарушение финансового и налогового законодательства разрушает единство институтов и нарушает принципы юридической ответственности	254
Бикситова Жанна Ахметталиевна Проблемы административно-правового регулирования профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.....	260
Гоголев Алексей Михайлович Сущность и содержание правовой категории публичное администрирование.....	269

3. Побежимова, Н. И. Особенности наднационального уровня таможенного регулирования в условиях евразийской экономической интеграции / Н. И. Побежимова, С. А. Агамагомедова // Юридическая мысль. — 2015. — № 6. — С. 94—101.

4. Мартынов, А. В. Обзор I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» / А. В. Мартынов, Ю. Н. Стариков // Государство и право. — 2016. — № 2. — С. 120.

Гринчинко Надежда Яковлевна

доцент кафедры конституционного

и международного права

Алтайский государственный университет,

кандидат юридических наук, доцент.

Особенности правового регулирования административной ответственности в области финансов

Финансово-правовые нормы, значительная часть которых возлагает на субъектов финансовых правоотношений обязанности, обеспечиваются различными как по характеру, так и по отраслевой принадлежности мерами государственного принуждения. Своеобразна и неоднозначна правовая природа мер финансового принуждения, на правовое регулирование которых оказывают постоянное влияние различные факторы юридического, экономического и иного характера¹. Так, введение временной финансовой администрации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в соответствии с главой 19.1 БК РФ по существу имеет межотраслевой характер, так как одновременно содержит признаки и конституционно-правового принуждения, и финансового.

Широкую сферу применения за нарушение финансово-правовых норм имеют меры административной ответственности, предусмотренные главой 15 КоАП РФ. Исходя из предмета правового

¹ Автор об этом писала в своей статье: Гринчинко Н. Я. К вопросу о мерах финансового принуждения // Стабильность и динамизм общественных отношений в Российской Федерации: правовые аспекты: материалы Всероссийской научной конференции / отв. ред. В. Я. Музюкин. — Барнаул: Изд-во Алтайского государственного университета, 2005. — С. 137—140.

регулируемого, составы противоправных деяний, закрепленные в главе 15 КоАП РФ, представляют собой разновидность финансовых правонарушений (проступков). Данное понятие в широком смысле слова объединяет различные виды правонарушений, ответственность за которые закреплена как в специальном финансовом законодательстве (НК РФ, Федеральный закон о Центральном банке), так и в КоАП РФ и УК РФ.

Глава 15 КоАП РФ включает в себя не только составы, связанные с нарушением финансово-правовых норм, но и норм другой отраслевой принадлежности. Примером может служить статья 15.28, предусматривающая ответственность в смежной с финансами области, а именно за нарушения правил приобретения более 30 процентов акций открытого акционерного общества. Название данной главы, как и некоторые аспекты отдельных ее статей (например, неудачное название статьи 15.1 КоАП РФ и характеристики ее объективной стороны, а именно выделение отдельно порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, хотя первое является составной частью второго), не в полной мере согласованы с теорией финансово-правового права и законодательства. Финансовая сфера (финансы) — категория собирательная. Непонятна логика законодателя с выделением как общих, так и частично видовых объектов административных правонарушений в названии главы (финансы, налоги и сборы, страхование, рынок ценных бумаг). Но в содержании данной главы есть также составы административных правонарушений в области валютного и банковского законодательства, правил ведения кассовых операций и др. Законодатель не указывает их в названии главы, видимо, включая их наряду с бюджетными правонарушениями в административные правонарушения в области финансов. Поспешный и зачастую достаточно непроработанный подход к законодательству не обеспечивает полноценного и упорядоченного состояния законодательства об административных правонарушениях, на что неоднократно обращалось внимание в юридической литературе¹. Не углубляясь в теорию финансового права, следует отметить целесообразность изменения

¹ Гречкина О. В. Проблемы развития административно-деликтного законодательства и практики его применения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД РФ, 2016. Ч. 2. — С. 22.

названия главы 15 КоАП РФ: один из возможных вариантов — это административные правонарушения в области финансово-кредитной системы и рынка ценных бумаг, что в большей степени, по сравнению с действующей редакцией, соответствует теории финансового права.

В последние годы в главу 15 КоАП РФ было внесено большое количество изменений и дополнений, включая новые составы административных правонарушений, связанные с усилением контроля и повышением его эффективности за финансово-хозяйственной деятельностью в сфере оборонного заказа и организаций, имеющих стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации (ст.ст. 15.37, 15.39, 15.40, 15.40.1). Вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности находятся в постоянном внимании ученых-административистов¹. И многие аспекты характеристики его в современный период России универсальны и распространяются как на нормы общей, так и особенной части КоАП РФ, в частности, анализируемой здесь главы 15.

Специфика применения административно-правовых санкций за нарушение финансово-правовых норм российского законодательства проявляется в нескольких аспектах. Во-первых, в особенностях субъектного состава и понятия должностного лица. Некоторые административные правонарушения имеют сходные составы с финансовыми правонарушениями (в узком значении этого слова), например, налоговыми правонарушениями (сравните ст. 15.3 и 15.5 КоАП РФ и ст. 116 и 119 НК РФ). Так как ответственность для налогоплательщиков — индивидуальных предпринимателей установлена НК РФ, законодатель исключает их из перечня должностных лиц, указанных в статье 2.4 КоАП РФ. Иная ситуация закрепляется в отношении валютных правонарушений в примечании к статье 15.25 КоАП РФ, где под должностными лицами понимаются только лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В статье 15.27, в последние четыре года существенно расширившей перечень оснований для привлечения к административной ответственности, есть примечание, в котором определяются особенности установления субъектов

¹ Кирин А. В., Побежимова Н. И. Новой редакции КоАП РФ нужна новая «Общая часть» // Актуальные проблемы административного права и процесса. — 2014. — №12. — С. 7—13; Юсупов В. А. Пути совершенствования законодательства об административной ответственности в Российской Федерации // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2014. — № 1 (26). — С. 10—14.

ответственности, а именно отнесение сотрудников организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в обязанности которых входит выявление и (или) представление сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю — к должностным лицам, а индивидуальных предпринимателей — к юридическим лицам. Это обусловлено тем, что в соответствии с Федеральным законом от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» права и обязанности, возложенные этим законом на организации, осуществляющие операции с денежными средствами или иным имуществом, распространяются на индивидуальных предпринимателей, являющихся страховыми брокерами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими скупку, куплю-продажу драгоценных металлов и драгоценных камней, ювелирных изделий из них и лома таких изделий, и индивидуальных предпринимателей, оказывающих посреднические услуги при осуществлении сделок купли-продажи недвижимого имущества¹.

Во-вторых, в видах наказаний, предусмотренных за финансовые правонарушения. По большинству составов — это предупреждение и штраф, по некоторым, как правило, бюджетным правонарушениям и в сфере рынка ценных бумаг (ст. 15.11, 15.14, 15.15 и др.) предусмотрена дисквалификация и единичные случаи — конфискация предметов административного правонарушения (ст. 15.12) и административное приостановление деятельности (ст. 15.27).

В-третьих, в круге субъектов, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и применять административную ответственность. Кроме судей, которым подведомственна большая категория дел по анализируемой главе (ст. 23.17 КоАП РФ), это органы государственной власти, обладающие специальной компетенцией в сфере финансовой деятельности государства: налоговые органы (ст. 23.5), федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (ст. 23.7) (в настоящее время это Федеральное казначейство)², органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (ст. 23.7.1), федеральный орган исполнительной власти,

¹ Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 33. — Ст. 3418.

² Положение о Федеральном казначействе: утв. постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 (ред. от 15.03.2017) // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 49. — Ст. 4908.

уполномоченный в области валютного контроля (ст. 23.60) (сейчас в зависимости от вида подконтрольного субъекта такие функции осуществляют Банк России, Федеральная таможенная служба России и Федеральная налоговая служба России)¹, органы, осуществляющие контроль за исполнением законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма (ст. 23.62) — это Федеральная служба по финансовому мониторингу², Банк России (ст. 23.74).

Кодекс в большинстве случаев не конкретизирует эти органы, указывая лишь характер, осуществляемых ими функций. С одной стороны, такой подход обусловлен периодическими организационными преобразованиями в системе финансовых органов, последние из которых связаны с упразднением Росфиннадзора и передачи его административно-юрисдикционных полномочий Федеральному казначейству, ФТС и ФНС России³. С другой стороны, это создает определенные неудобства и не способствует реализации законных прав граждан и иных лиц, привлекаемых к административной ответственности, так как сейчас на формально-юридическом уровне нормы, определяющие процессуальные права и обязанности некоторых участников производства по делам об административных правонарушениях, обособлены от законодательства об административной ответственности. Большой блок таких норм содержится в подзаконных актах, определяющих правовой статус уполномоченных органов. Целесообразность правового регулирования всех процессуальных аспектов административной ответственности на законодательном уровне является дополнительным аргументом для обоснования концепции двух кодексов⁴.

¹ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790; постановление Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 (ред. от 10.07.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 40. — Ст. 3961.

² Указ Президента РФ от 13.06.2012 № 808 (ред. от 08.03.2016) «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» // Собрание законодательства РФ. — 2012. — № 25. — Ст. 3314.

³ Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // Собрание законодательства РФ. — 2016. — № 6. — Ст. 831.

⁴ Побежимова Н. И. Основные пути реформирования законодательства об административной ответственности в современной России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2016. — № 7 (74). — С.89.

В-четвертых, часть составов в финансовой сфере включены в другие главы, например, в главу 5, где предусматривается ответственность за нарушения законодательства о кредитных историях (ст. 5.53—5.55). Есть такие составы и в главе 14 в статьях 14.24, 14.29, 14.30. Составы, связанные с нарушением законодательства о кредитных историях нуждаются в корректировке, так как разбросаны по трем главам КоАП РФ: 5, 14 и 15. Данные дела подведомственны Банку России (см. ст. 23.74). В связи с расширением его функций ему подведомственны составы с участием не только кредитных организаций, но и иных субъектов поднадзорных ему: акционерных обществ, страховых организаций, кредитных кооперативов (ст. 13.25).

Изначально ответственность, регулируемая нормами финансового права, была сориентирована на административную ответственность, субъектами которой признавались только граждане и должностные лица. Ответственность, закрепляемая финансовым законодательством, например, НК РФ со своим сходством и отличием от административной ответственности, но все-таки как самостоятельная разновидность публично-правовой ответственности в основном предусматривала в качестве субъектов юридических лиц и в небольшой степени физических лиц — налогоплательщиков. В НК РФ закреплено, что вина организации в совершении налогового правонарушения определяется в зависимости от вины ее должностных лиц либо ее представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение данного налогового правонарушения (ст. 110) в отличие от КоАП РФ, где вопрос о вине юридических лиц не урегулирован¹.

В настоящее время в отдельных случаях можно наблюдать параллельное существование административной и финансовой ответственности юридических лиц, например, кредитных организаций, являющихся субъектами не только административных правонарушений, но и правонарушений, ответственность за которые установлена Федеральным законом № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»². Так, статьей 38 этого закона закреплено право Банка России взыскивать с кредитной организации в судебном порядке штраф за нарушение обязательных резервных требований в размере, установленном Банком России. Указанный штраф не может превышать сумму, исчисленную исходя из двойной ставки рефинансирования Банка России, действовавшей на момент принятия судом соответствующего решения. За аналогичное деяние

¹ Побежимова Н. И. Указ. соч. С. 92.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

ответственность предусмотрена и ч. 2 ст. 15.26 КоАП РФ. Частями 2 и 3 этой статьи предусмотрены и иные дублирующие составы правонарушений со статьей 74 Федерального закона № 86-ФЗ (совершение банковских операций или сделок создающих реальную угрозу интересам ее кредиторов (вкладчиков). Размер штрафа, предусмотренный законом, значительно отличается от административного штрафа — до 1 процента размера оплаченного уставного капитала, но не более 1 процента минимального размера уставного капитала. Законодатель не конкретизирует правовую природу штрафа, применяемого Банком России, но в теории финансового права его называют финансовым штрафом.

Сфера административной ответственности за правонарушения в области финансов расширяется как минимум по двум направлениям. Одно связано с важной положительной тенденцией совершенствования российского законодательства, регулирующего разноплановый и неоднозначный институт принуждения в финансовом праве и сокращения сферы применения финансовой ответственности. Невозможность единообразного понимания и толкования правоприменителями существовавшего ранее финансового законодательства обусловили значительное количество запросов и жалоб в Конституционный Суд РФ, который отмечал, что законодательное регулирование видов и порядков применения мер принуждения за нарушение финансово-правовых норм не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности¹. Устраняя эти недостатки, законодатель внес существенные изменения в часть 4 Бюджетного кодекса РФ, что одновременно повлекло значительное увеличение составов административных правонарушений в бюджетной сфере. Второе направление обусловлено тенденцией преобразования и развития финансовой и смежной с ней сфер и появлением новых субъектов права (микрофинансовые организации, участники рынка ценных бумаг, кредитные кооперативы) и отношений с их участием. То есть существует взаимная обусловленность изменений правового регулирования административной ответственности в сфере финансов и развития и совершенствования финансового законодательства.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2004. — № 4.

Таким образом, правовое регулирование административной ответственности в сфере финансов должно, исходя из целесообразности обеспечения как публичных интересов, так и интересов частных лиц, адекватно отражать научно-теоретические достижения в области финансового права и иметь единую концепцию с финансовой ответственностью, чтобы исключить несогласованность, противоречие и дублирование.

Библиографический список

1. Гогин, А. А. Характеристика правонарушений в области валютного законодательства Российской Федерации / А. А. Гогин // Финансовое право. — 2005. — № 3. — С.11—16.
2. Гречкина, О. В. Проблемы развития административно-деликтного законодательства и практики его применения / О. В. Гречкина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича : в 3 ч. — СПб. : изд-во Санкт-Петербургского университета МВД РФ, 2016. — Ч. 2. — С. 21—25.
3. Гречкина, О. В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности: точка зрения / О. В. Гречкина // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В. Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения) : в 3 ч. — СПб. : Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД РФ, 2014. — Ч. 1. — С. 195—200.
4. Гречкина, О. В. Проблематика административно-деликтных отношений в современном законодательстве (к юбилею профессора Виктора Васильевича Денисенко) / О. В. Гречкина, Н. И. Побежимова // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : материалы V Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию доктора юридических наук, профессора Виктора Васильевича Денисенко. — Краснодар : изд-во Краснодарского университета МВД РФ, 2016. — С. 27—32.
5. Кирин, А. В. Новой редакции КоАП РФ нужна новая «Общая часть» / А. В. Кирин, Н. И. Побежимова // Актуальные

проблемы административного права и процесса. — 2014. — № 12. — С. 7—13.

6. Побежимова, Н. И. Основные пути реформирования законодательства об административной ответственности в современной России / Н. И. Побежимова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. — 2016. — № 7 (74). — С. 88—94.

7. Рудовер, Ю. В. Финансово-правовая ответственность в системе видов юридической ответственности / Ю. В. Рудовер // Государство и право. — 2011. — № 3. — С. 110—115.

8. Юсупов, В. А. Пути совершенствования законодательства об административной ответственности в Российской Федерации / В. А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2014. — № 1 (26). — С. 10—14.

Ярковой Сергей Владимирович
судья Арбитражного суда Омской области
кандидат юридических наук.

К вопросу о сущности и требованиях законности административной правоприменительной деятельности

Поддержание режима законности в сфере осуществления исполнительной власти имеет весьма важное значение, поскольку от того, насколько полно и точно органы исполнительной власти, иные органы публичного управления (далее — административно-публичные органы) и действующие от их имени должностные лица исполняют и соблюдают требования законов и иных нормативных правовых актов в процессе своей текущей правоприменительной деятельности (далее — административная правоприменительная деятельность) зависит в конечном итоге обеспечение реализации прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, безопасности государства и общества в целом.

В отечественной теории права при всем многообразии подходов к пониманию законности ее содержание сводится к строгому и неуклонному соблюдению и исполнению законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов всеми государственными органами, должностными лицами, учреждениями, организациями и гражданами¹.

¹ См., напр.: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском

При характеристике законности как режима функционирования государства и общества выделяют ряд требований, соблюдение которых и позволяет обеспечить такой режим, к которым, в частности, относят: верховенство закона и соблюдение иерархии правовых актов; нормативную обоснованность актов управления индивидуального значения и актов следственных и судебных органов; удовлетворение и охрану прав граждан; пресечение правонарушений; своевременное и правильное рассмотрение жалоб граждан; единство понимания и применения законов; надзор и контроль за соблюдением законов¹.

В отечественной административно-правовой науке первые исследования проблем законности в государственном управлении стали появляться в конце 40-х годов XX века. В частности, в 1948 году была издана академическая коллективная монография «Социалистическая законность в советском государственном управлении». Авторы данной работы подчеркивали связанность законом действий и решений органов государственного управления и выделяли требования законности, которые эти органы должны соблюдать: 1) действовать в пределах компетенции; 2) выбирать варианты возможных действий в пределах, ограниченных законом; 3) действовать в соответствии с целью, указанной в законе или вытекающей из смысла закона².

В коллективной академической монографии «Правовые гарантии законности в СССР», изданной в 1962 году, в качестве требований законности государственного управления выделялись требования, предъявляемые к актам управления, а именно издание их: 1) на основании и во исполнение закона; 2) в соответствии с предписанными законом целями; 3) не в противоречии с актами вышестоящих государственных органов; 4) в пределах компетенции издающего их органа; 5) в установленной форме; 6) в установленном порядке³.

обществе. — М.: Госюриздат, 1955. — С. 67—68; Чхиквадзе В. М. Государство, демократия, законность. — М.: Юрид. лит., 1967. — С. 377; Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства — метод обеспечения социалистической законности). — М., 1960. — С. 23; Лукашева Е. А. Социалистическое правосознание и законность. — М.: Юрид. лит., 1973. — С. 27; Строгович М. С. Избранные труды: в 3 т. Т. 1. — М.: Наука, 1990. — С. 109—111; Алексеев С. С. Собр. соч.: в 10 т. Т. 3. — М.: Статут, 2010. — С. 111.

¹ См., напр.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. — М.: Юрид. лит., 1973. — С. 115, 119—130.

² См.: Социалистическая законность в советском государственном управлении. — М.: Юрид. изд. Минюста СССР, 1948. — С. 63—64.

³ См.: Правовые гарантии законности в СССР. — М.: изд-во Академии наук СССР, 1962. — С. 12—16.