

УДК 342.92

О ПОНЯТИИ И ВИДАХ НАРУШЕНИЯ ЗАКОННОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© 2019 г.

С.В. Ярковой

Арбитражный суд Омской области, Омск

om.as@yandex.ru

Поступила в редакцию 14.01.2019

Исследуются существо и признаки нарушения законности административной правоприменительной деятельности: исходя из различных критериев выделяются виды нарушений законности. Показано, что не все нарушения административной законности могут квалифицироваться в качестве правонарушений и иметь своим последствием привлечение допустивших их должностных лиц административно-публичных органов к юридической ответственности.

Ключевые слова: административная правоприменительная деятельность, административно-публичный орган, законность, нарушение.

В процессе осуществления органами исполнительной власти, другими органами публично-управления (далее – административно-публичные органы) властной правоприменительной деятельности в отношении граждан и организаций (далее – административная правоприменительная деятельность) должны строго соблюдаться требования законности данной деятельности, установленные материальными нормами административного и других отраслей права, а также нормами административно-процессуального права. Вместе с тем в ходе указанной деятельности административно-публичные органы и действующие от их имени должностные лица нередко нарушают требования законности. Эти нарушения, в свою очередь, как правило, влекут ущемление (ограничение, лишение) прав и свобод граждан и организаций, воспрепятствование реализации прав и свобод либо нарушение интересов общества и государства в целом. В этой связи существенное значение для теории и практики административно-правового регулирования имеет исследование правовой природы и видов нарушений законности при осуществлении административной правоприменительной деятельности. Такое исследование будет служить целям формирования эффективных правовых способов пресечения и предупреждения рассматриваемых нарушений, восстановления нарушенных правоотношений. В то же время общая теория нарушений требований административной правоприменительной законности в отечественной науке административного права до настоящего времени не разработана.

С нашей точки зрения, *под нарушением законности административной правоприменительной деятельности (далее – нарушение ад-*

министративной законности) следует понимать не соответствующие положениям (нормам) закона или иного нормативного правового акта издание (принятие) административно-публичным органом, его должностным лицом административного акта, совершение им административного действия или административного бездействия в ходе осуществления указанной деятельности.

Касаясь основных признаков нарушения административной законности, необходимо прежде всего отметить, что они, по сути, в целом совпадают с выработанными в теории права общими признаками и элементами состава правонарушения. Как известно, традиционно состав любого правонарушения характеризуется наличием четырех обязательных признаков-элементов. К ним относятся: 1) объект правонарушения, который в общем плане образуют охраняемые нормами права общественные отношения, ценности (материальные и нематериальные блага); 2) субъект правонарушения – физическое или юридическое лицо, совершившее противоправное действие (бездействие); 3) объективная сторона правонарушения, включающая в себя противоправное действие (бездействие), его вредные последствия и причинную связь между ними; 4) субъективная сторона, то есть вина субъекта в совершении противоправного деяния [1, с. 540–568]. На основе приведенного общепринятого в юридической науке подхода представляется возможным выделить следующие основные признаки (элементы состава) нарушения административной законности.

1. В качестве объекта нарушения административной законности могут выступать как отношения, урегулированные нормами административного и административно-процессуального права,

так и опосредуемые ими отношения, регулируемые нормами других материальных отраслей права (финансового, муниципального, земельного, гражданского и т.д.).

2. Объективная сторона, или содержание нарушения административной законности, выражается в издании (принятии) административного акта, совершении иного административного правоприменительного действия, а также бездействия, не соответствующих указанным выше нормам права, содержащимся в законе или ином нормативном правовом акте. В структуру объективной стороны нарушения административной законности помимо названных действий (бездействия) также подлежат включению, в случае наличия, вредные последствия их совершения, которые могут выражаться в аннулировании или ограничении прав и свобод граждан, прав организаций, причинении им имущественного или иного ущерба, в необоснованном возложении на них юридических обязанностей. Таким образом, объективная сторона нарушения административной законности, как и объективная сторона правонарушения, может быть: а) формальной, то есть не предусматривать наступления вредных последствий противоправного действия (бездействия), и б) материальной, то есть предусматривать наступление подобных последствий.

3. Субъектами нарушения административной законности выступают: 1) коллегиальные административно-публичные органы в целом, 2) действующие от имени единоначальных административно-публичных органов должностные лица, а также иные служащие данных органов. В частности, субъектом издания незаконного административного акта могут являться комиссия, комитет, совет и т.п. (например, административная комиссия), руководитель (начальник) административно-публичного органа (например, начальник налоговой инспекции).

4. Субъективная сторона нарушения административной законности характеризуется наличием у субъекта определенного представления о совершаемом им нарушении и возможных его последствиях, а также их оценкой. Применительно к должностным лицам и иным служащим административно-публичных органов субъективная сторона заключается в наличии их вины в совершении нарушения, которая может выражаться в формах умысла или неосторожности. Аналогичным образом, на наш взгляд, может определяться и субъективная сторона нарушения административной законности, совершенного коллегиальным административно-публичным органом, состоящим из физических лиц – членов этого органа, издающих

административные акты, совершающих административные действия (бездействие) в рамках коллективной воли умышленно или по неосторожности (ошибочно в силу неправильного понимания, толкования применяемых норм права). Вина в совершении нарушений административной законности может иметь юридическое значение в тех случаях, когда эти нарушения образуют составы дисциплинарных проступков, административных правонарушений, преступлений или гражданско-правовых деликтов и совершившие их должностные лица, иные служащие подлежат привлечению к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности. В иных же случаях для применения мер публично-правового реагирования на допущенные нарушения административной законности, не являющихся мерами юридической ответственности, достаточно наличия самого факта нарушения субъектом административного правоприменения норм права и прав, свобод граждан, прав организаций, интересов государства и общества. Например, для отмены, признания незаконным (недействительным) не соответствующего нормам права административного акта не требуется установления вины административно-публичного органа или должностного лица, издавшего (принявшего) данный акт.

Помимо обозначенных выше элементов состава правонарушения одним из важнейших признаков любого правонарушения является установление за его совершение юридической ответственности [1, с. 539–540; 2, с. 341]. Законодатель в соответствующих федеральных законах (ч. 1 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации, ч. 1 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), глава 25 Гражданского кодекса Российской Федерации, глава 30 Трудового кодекса Российской Федерации) также признает правонарушениями только те противоправные действия (бездействие) физических и юридических лиц, совершение которых влечет применение к ним мер юридической ответственности.

В этой связи зададимся вопросом: для всех ли нарушений административной законности характерен отмеченный признак правонарушения? Как уже указывалось выше, за некоторые нарушения административной законности законом может быть установлена дисциплинарная, административная или уголовная ответственность. Вместе с тем далеко не все случаи нарушения норм права при осуществлении административной правоприменительной деятельности образуют составы каких-либо правонарушений, влекущих привлечение совершивших их долж-

ностных лиц и иных служащих административно-публичных органов к соответствующей юридической ответственности. Например, совершение административно-публичными органами, их должностными лицами действий (бездействия), признанных судом незаконными, если оно не образует состава какого-либо дисциплинарного проступка, административного правонарушения, преступления или гражданско-правового деликта, само по себе не влечет привлечения к юридической ответственности.

Следовательно, понятия «нарушение административной законности» и «правонарушение, совершаемое в процессе административного правоприменения» совпадают не в полной мере, не по всем признакам. Рассуждая логически, можно констатировать, что каждое правонарушение, совершаемое в процессе административного правоприменения, является нарушением административной законности, однако не каждое нарушение административной законности является правонарушением, совершаемым в процессе административного правоприменения. Это обусловлено тем, что не за каждое нарушение административной законности предусмотрена юридическая (дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая) ответственность.

Таким образом, для признания нарушения закона или иного нормативного правового акта нарушением административной законности не имеет значения, было ли допущено это нарушение умышленно или по неосторожности, повлекло ли оно какие-либо вредные последствия для государства, общества, граждан или организаций. Другое дело, что в каждом конкретном случае нарушения административно-публичным органом или его должностным лицом, служащим требований законности следует устанавливать характер этого нарушения, обстоятельства и последствия его совершения, наличие и степень вины нарушителя в его совершении с тем, чтобы правильно квалифицировать его в качестве определенного вида правонарушения (преступления, административного правонарушения, дисциплинарного проступка, гражданско-правового деликта) либо публично не наказуемого нарушения норм права и принять необходимые меры по устранению данного нарушения, его последствий, предотвращению подобных нарушений в будущем, в том числе привлечению виновных лиц к юридической ответственности.

Все нарушения административной законности могут быть классифицированы на виды по следующим основаниям (критериям).

1. В зависимости от вида нарушаемых правовых норм:

1) нарушения материальных норм административного и других отраслей права, регулирующих существо разрешаемых в ходе административной правоприменительной деятельности вопросов (материально-правовые нарушения), например нарушение норм Общей части КоАП РФ;

2) нарушения административно-процессуальных норм, регламентирующих юридические процедуры осуществления административной правоприменительной деятельности (процессуально-правовые нарушения), например нарушение норм процессуальной части КоАП РФ.

2. В зависимости от внешней формы выражения нарушений:

1) нарушения, выражающиеся в издании (принятии) не соответствующих нормам права административных актов, например издание главой администрации района незаконного постановления;

2) нарушения, выражающиеся в совершении не соответствующих нормам права административных действий, например проведение должностным лицом контрольно-надзорного органа незаконной проверки в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя;

3) нарушения, выражающиеся в совершении не соответствующего нормам права административного бездействия, например нерассмотрение или несвоевременное рассмотрение административно-публичным органом заявления гражданина или организации.

3. В зависимости от субъектов, совершающих нарушения:

1) нарушения, совершаемые административно-публичными органами в целом, например нарушение, совершенное административной комиссией при рассмотрении дела об административном правонарушении;

2) нарушения, совершаемые действующими от имени административно-публичных органов должностными лицами и иными служащими этих органов, например нарушения, совершенные главой местной администрации, должностным лицом контрольно-надзорного органа и т.п.

4. В зависимости от наличия вредных последствий совершенного нарушения:

1) нарушения, влекущие наступление вредных последствий для государства, общества, граждан или организаций, например нарушения, ограничивающие права граждан и организаций, причиняющие им имущественный ущерб (отказ в предоставлении права, незаконное изъятие имущества, незаконное назначение административного штрафа и т.п.);

2) нарушения, не влекущие наступления вредных последствий для государства, обще-

ства, граждан или организаций, например не-существенные нарушения требований процессуальных норм (незначительное нарушение сроков составления процессуальных документов, несоблюдение установленной формы составления документов и т.п.).

5. В зависимости от юридической квалификации нарушений и характера юридических последствий их совершения:

1) нарушения, квалифицируемые в качестве правонарушений, влекущих наступление предусмотренной законом юридической ответственности (дисциплинарных проступков, административных правонарушений, преступлений, гражданско-правовых деликтов);

2) нарушения, не квалифицируемые в качестве правонарушений и не влекущие наступления юридической ответственности, но требующие применения иных мер публично-правового реагирования (пресекаательно-восстановительных и профилактических (предупредительных), например таких, как выдача предписания об устранении нарушений норм права, представле-

ния об устранении причин и условий допущенных нарушений законности, отмена или признание недействительным незаконного административного акта).

С учетом изложенного представляется возможным сделать вывод о том, что нарушения административной законности не однородны, могут как признаваться, так и не признаваться правонарушениями, и соответственно их совершение способно повлечь как применение мер юридической ответственности, так и применение иных мер публично-правового реагирования, направленных на их пресечение, предупреждение и восстановление нарушенных правоотношений.

Список литературы

1. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М.: Юрид. лит., 1973. 647 с.
2. Актуальные проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. А.И. Бастрыкина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 471 с.

ON THE CONCEPT AND TYPES OF RULE OF LAW VIOLATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT

S.V. Yarkovoy

The article examines the essence and features of rule of law violations in the implementation of administrative law enforcement. Based on various criteria, the types of rule of law violations are identified. In the author's opinion, not all violations of administrative law can qualify as offenses and entail legal responsibility of legal officials of public administrative bodies who have admitted such violations.

Keywords: administrative law enforcement activity, administrative public body, legality, violation.

References

1. Marksistsko-leninskaya obshchaya teoriya gosudarstva i prava. Socialisticheskoe pravo. M.: Yurid. lit.,

1973. 647 s.

2. Aktual'nye problemy teorii gosudarstva i prava: Uchebnoe posobie / Pod red. A.I. Bastrykina. M.: YuNITI-DANA, 2014. 471 s.