

Хахалева Елена Владимировна

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДЕЙСТВИЙ

Статья раскрывает признаки нового вида управленческих действий - административно-правовых действий. В ней формулируется авторская дефиниция данной правовой категории, а также предлагается критерий отграничения их от иных управленческих действий.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2011/2-3/51.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2011. № 2 (8): в 3-х ч. Ч. III. С. 193-196. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2011/2-3/

© Издательство "Грамота"

Информацию о том, как опубликовать статью в журнале, можно получить на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 342.924

Статья раскрывает признаки нового вида управленческих действий - административно-правовых действий. В ней формулируется авторская дефиниция данной правовой категории, а также предлагается критерий отграничения их от иных управленческих действий.

Ключевые слова и фразы: административно-правовые действия; властное воздействие; властный волевой акт; властное волеизъявление; юридические последствия.

Елена Владимировна Хахалева, к.ю.н.

Кафедра государственно-правовых дисциплин

Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия в г. Краснодаре

elenal599@yandex.ru

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ДЕЙСТВИЙ[©]

Действия органов исполнительной власти и их должностных лиц как самостоятельная форма управленческих действий наукой стали признаваться недавно [4, с. 22; 6, с. 73-76; 7, с. 83-93; 8, с. 284; 11, с. 12; 12, с. 11]. Появились исследования, специально посвященные действиям органов исполнительной власти и их должностных лиц [14].

Интерес ученых к проблемам, связанным с признанием категории «действия» 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 правовые акты управления и иные действия, которые могут быть обжалованы [3]. Совершенно ясно, что такими действиями могут быть только действия, влекущие юридически значимые последствия для лиц, которым эти действия адресованы. Именно с этих позиций наиболее подходящий для их обозначения термин «административно-правовые действия». Обжаловать иные действия, которые не влекут юридических последствий, не имеет смысла.

ГПК РФ и АПК РФ в действующей редакции отделяют правовые акты управления от иных юридически значимых действий органов исполнительной власти и их должностных лиц. Так, ст. 245 ГПК РФ, ст. 197 АПК РФ четко предоставляло возможность гражданам обжаловать не только решения органов исполнительной власти, но и их действия.

В соответствии со ст. 255 ГПК РФ к административно-правовым действиям органов исполнительной власти, их 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, незаконно возлагается какая-либо обязанность или осуществляется незаконное привлечение к ответственности. 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, государственная регистрация, 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 [10].

В науке одни правоведы раскрывают суть административно-правового действия через категорию властного воздействия, не оформляемого посредством индивидуального правового акта [14, с. 23-24], а другие представляют действия как властный волевой акт поведения органа исполнительной власти [7, с. 84].

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 [10].

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

Для формирования авторской 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 правового акта управления. 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 правовых актов управления или совершаются после принятия таких актов [7, с. 85-86].

Надо сказать, что с отдельными из приведенных выше признаков необходимо согласится, 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 правовой акт управления 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 правовых актов управления, заключение административных договоров. В противном случае управленческие действия не признавались бы таковыми.

Письменное или устное оформление – это, конечно, признак, свойственный административно-правовым действиям. Вместе с тем, этот признак характерен и для правовых актов управления, которые также могут иметь письменную и устную форму (например, военные приказы [1, с. 254]). В свою очередь, письменный индивидуальный акт управления 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) [10].

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 [9]. Однако отчасти процедура проведения проверок по соблюдению действующего законодательства устанавливается также Федеральным законом № 294-ФЗ [15], Трудовым кодексом РФ и т.д.

Дефиниция административно-правовых действий будет неполной, если мы не рассмотрим признаки этой категории управленческих действий, позволяющие их отграничить от издания (принятия) правовых актов управления 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 управленческих действий, 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 [7, с. 100]. Полагаем, И. М. Машаров, предлагая эти критерии, противоречит себе, поскольку на предыдущих страницах своего исследования он утверждал обратное [Там же, с. 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.

Нам представляется, что наиболее приемлемым критерием отграничения административно-правовых действий от иных управленческих действий является длящийся характер процесса управления, поскольку для принятия правовых актов управления или заключения административных договоров как итога деятельности органов исполнительной власти требуется совершение определенных административно-правовых действий, направленных на достижение данного результата. Так, выдаче предписания как индивидуального правового акта управления 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. Только после тщательного изучения документов проверки должностное лицо решает вопрос о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений. Мы видим, что требование о предъявлении документов как административно-правовое действие предшествует выдаче предписания как его результату.

Административно-правовые действия не просто единично предшествуют или вытекают из принятия (издания) правовых актов управления, они показывают и характеризуют процесс управления до его завершения, то есть до издания (принятия) правовых актов управления, и процесс управления после их издания (принятия). Заметим, что наличие административно-правовых действий, совершаемых во исполнение правовых актов управления, предполагает в последующем принятие новых актов, что свидетельствует о взаимосвязи не только правовых актов управления, принимаемых (издаваемых) органом исполнительной власти, но и административно-правовых действий, предшествующих или вытекающих из их принятия (издания). Это одно из выражений непрерывности управленческого процесса.

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

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

Соответственно, правовые акты управления 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 правового акта управления – 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 правовым актом управления смешанного характера. 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 правовым актом управления – венцом административно-правовых действий.

Значит, с одной стороны, издание (принятие) правового акта управления, заключение административного договора и административно-правовое действие – это все самостоятельные формы управленческих действий, но, с другой стороны, правовые акты управления, 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 смысле. В широком смысле административно-правовым действием можно считать каждую из правовых форм деятельности органов исполнительной власти, а в узком – только непосредственно административно-правовые действия органов, отграниченные от иных видов управленческих действий. Именно поэтому издание (принятие) правовых актов управления, 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 [2, с. 7-8; 5, с. 109-111; 13, с. 143].

Таким образом, делящийся характер процесса управления, направленный на достижение конкретного результата – это объективный критерий отличия совершения административно-правовых действий от принятия (издания) правовых актов управления 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) правовых актов управления и заключению административных договоров.

Список литературы

1. **Административное право:** учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.
2. **Аппарат управления социалистического государства.** Изд-е в 2-х ч. / редкол.: М. Ангене, Бенъямин М., Г. А. Дорохов, М. Еловицкий, И. Ковач, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин, К. Свобода, Е. Старосыяк, Ю. А. Тихомиров. Ч. 2. М.: Юрид. лит., 1977. 351 с.
3. **Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»** // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 685
4. **Козбаненко В. А.** Виды и правовые формы государственных управленческих решений: проблемная лекция. М.: ИПК госслужбы, 2002.
5. **Козлов Ю. М., Фролов Е. С.** Научная организация управления и право. М.: Изд-во МГУ, 1986. 245 с.
6. **Кононов П. И.** Административное право. Общая часть: курс лекций. Киров, 2002.
7. **Машаров И. М.** Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография. М.: Закон и право, 2009. 239 с.
8. **Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В.** Административное право: учебник. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Проспект, 2009. 752 с.
9. **Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг):** утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 // Свод законов РФ (СЗ РФ). 2005. № 47. Ст. 4933
10. **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 Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 4.
11. **Слесарева Е. С.** Индивидуальные акты управления: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984. 187 с.
12. **Токарев О. В.** Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореферат ... дис. канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 29 с.
13. **Туманов Г. А.** Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972. 232 с.
14. **Чижов И. А.** Административно-правовые действия: дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2005. 203 с.
15. **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» в ред. от 28 декабря 2010 г.** // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6249; 2010. № 1. Ст. 20.

ADMINISTRATIVE-LEGAL MEASURES LEGAL NATURE

Elena Vladimirovna Khakhaleva, Ph. D. in Law

*Department of Civil and Legal Disciplines
North-Caucasian Branch of Russian Academy of Justice
elenal599@yandex.ru*

The article reveals the features of the relatively new type of administrative measures – administrative-legal measures. In this work the author's definition of this legal category is formulated and also the criterion of distinguishing from other administrative measures is suggested.

Key words and phrases: administrative-legal measures; authoritative influence; authoritative volitional act; authoritative intent declaration; legal operation.

УДК 39(4/9)

Статья раскрывает смысловое содержание некоторых забытых терминов традиционного хозяйства чеченцев. Автор акцентирует внимание на необходимости возрождения традиционных форм ведения хозяйства в горных районах Чеченской республики. Для этого немаловажно изучение опыта, накопленного веками, и знание самобытной местной культуры.

Ключевые слова и фразы: Северный Кавказ; Чеченская республика; географическая среда; хозяйственная деятельность; земледелие; скотоводство; хозяйственная терминология; подземные арочные овчарни; Ной.

Тамара Магамедовна Шавлаева, к.и.н.

*Кафедра истории Древнего мира и средних веков
Чеченский государственный университет
tamara-shavlaeva@yandex.ru*

ТЕРМИНЫ ТРАДИЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА ЧЕЧЕНЦЕВ®

По мнению выдающегося специалиста по древней истории Кавказа, Е. И. Крупнова, изучение хозяйственной деятельности народа является необходимым условием для осмысления подлинной истории и культуры народа [8, с. 300].

Один из важнейших переворотов древности – переход к производящему хозяйству, к скотоводству и земледелию связан с неолитической эпохой [6, с. 15]. Археологические материалы свидетельствуют, что «... начиная с эпохи энеолита, высокогорные районы Северного Кавказа были уже достаточно освоены местным населением» [8, с. 300].

Основой хозяйства древнейшего населения Северного Кавказа являлось земледелие и скотоводство [7, с. 163], так как, несмотря на чрезвычайно сложный и суровый по внешнему виду рельеф, природные ресурсы, почвенно-климатические условия, характер растительного и животного мира – словом, весь комплекс, определявший экологический фон Северо-Восточного Кавказа, благоприятствовал раннему возникновению и развитию производящего хозяйства [5, с. 14]. Предметы из камня, кости, керамики, представленные в местных археологических культурах, указывают на ранние виды производства. Металлические украшения – булавки, подвески, браслеты – датируются II-ым тысячелетием до н.э.

«Кавказ по праву считается одним из древнейших мировых очагов земледелия и скотоводства», – отмечает крупный исследователь земледелия и скотоводства на Северном Кавказе Б. А. Калоев. Он соглашается с мнением Р. М. Мунчаева в том, что население отдавало предпочтение одному из трех видов скотоводства – овцеводству, разведению крупного рогатого скота и свиноводству – в зависимости от физико-географических условий и других причин [7, с. 9, 11].

Изучая хозяйственные основы горных районов по археологическим данным (VI в. до н.э. – XII в. н.э.), профессор М. Х. Багаев отмечает главные особенности развития хозяйства изучаемого региона: «Экономика древних горцев Северо-Восточного Кавказа предполагала комплексное использование во всём объеме природных ресурсов. Основу её составляло, безусловно, в первую очередь отгонное скотоводство, главным образом, выпасы стад мелкого рогатого скота» [4, с. 161]. В меньшей степени горцы занимались земледелием и различными промыслами. Судя по обилию металлических изделий, было достаточно развито металлообрабатывающее ремесло. Технологически ярко представлено гончарное ремесло» [3, с. 32].

Исследователи Е. И. Крупнов, Б. А. Калоев, Р. М. Мунчаев, Б. В. Гамкрелидзе, В. М. Шамиладзе, М. О. Османов, С.-М. А. Хасиев, А. И. Хасбулатов, Ш. Б. Ахмадов, М. Х. Багаев, Я. З. Ахмадов и др.