

УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ БЕЗДЕЙСТВИЕ: ПОНЯТИЕ И ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОННОСТИ Administrative Inactivity: Concept and Requirements of Legality

ЯРКОВОЙ Сергей Владимирович – судья Арбитражного суда Омской области, кандидат юридических наук (Омск)

Yarkovoy Sergey V. – Judge of the Arbitration Court of Omsk Region, Candidate of Legal Sciences (Omsk)

om.as@yandex.ru



Аннотация. В статье анализируются общее понятие правового бездействия, а также понятие и основные черты бездействия органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (административно-публичных органов), их должностных лиц в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности, исследуются условия законности такого бездействия.

Annotation. The general concept of omission in law, as well as the concept and main features of inactivity on the part of executive bodies, other public administration agencies and their officials in their administrative law enforcement are examined, conditions of legality of such inactivity are under study.

Ключевые слова: бездействие, административное бездействие, административно-публичный орган, законность.

Keywords: inactivity, administrative inactivity, public administrative agency, legality.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-102-106

В процессе осуществления административной правоприменительной деятельности органы исполнительной власти, иные органы публичного управления (далее – административно-публичные органы) и их должностные лица в некоторых случаях могут вообще не издавать (не принимать) административные акты и не совершать административных действий, то есть проявлять бездействие. Какова юридическая природа бездействия, имеющего место в ходе указанной деятельности, как соотносится оно с требованиями законности данной деятельности? Ответы на эти вопросы необходимы для правильной оценки поведения административно-публичных органов и их должностных лиц, проявляющегося в рамках их административной правоприменительной деятельности в форме бездействия, в том числе при осуществ-

лении судебного контроля за законностью данной деятельности.

Обратимся вначале к общетеоретическому анализу понятия «бездействие». Согласно Большому толковому словарю современного русского языка, под бездействием понимается неподвижность, отсутствие всякой деятельности, работы, отсутствие должной энергии и распорядительности в исполнении служебных обязанностей [9, с. 31].

Бездействие как правовая категория исследуется в общей теории права. В соответствующей литературе бездействие рассматривается как одна из форм проявления правомерного или неправомерного (противоправного) поведения субъектов правоотношений, заключающаяся в воздержании от совершения определенных действий [7, с. 580–581, 586; 8, с. 260, 262].

При этом в правоотношениях имеет значение юридически значимое бездействие, то есть бездействие, влекущее возникновение, изменение или прекращение каких-либо правоотношений, субъективных прав и обязанностей.

А. Д. Прусаков под юридически значимым бездействием понимает регламентированное правом пассивное поведение субъекта, выраженное в неиспользовании лицом предоставленных ему возможностей либо несоблюдении обязательных действий [4, с. 11]. И. А. Есипова определяет правовое бездействие как опосредованную правом форму пассивного социально значимого поведения управомоченных и обязанных субъектов, влекущее позитивные или негативные правовые последствия [1, с. 7–8, 42].

В общей теории права выделяют два вида бездействия: правомерное и противоправное. А. Д. Прусаков под правомерным бездействием понимает бездействие, которое отвечает следующим признакам: 1) соответствует предписаниям действующего законодательства; 2) не нарушает предписания действующего законодательства; 3) не противоречит ни одному из действующих правовых предписаний; 4) получает позитивную социальную оценку. Указанный автор отмечает, что правомерное бездействие может выражаться в двух основных формах: в форме соблюдения правовых запретов и в форме неиспользования своих прав [4, с. 11, 159]. Такой подход разделяет и один из ведущих российских ученых-юристов В. Н. Кудрявцев [2, с. 107]. Между тем И. А. Есипова полагает, что правомерное бездействие – это лишь воздержание от совершения нежелательных действий (соблюдение запретов) [1, с. 8]. Противоправное бездействие характеризуется А. Д. Прусаковым как невыполнение субъектом юридических обязанностей, если в силу указания закона данный субъект должен был действовать в соответствующей ситуации определенным образом [4, с. 11, 179].

Поддерживая в целом приведенные выше подходы к пониманию юридически значимого бездействия и его видов, обозначим наше видение данной формы правового поведения субъектов правоотношений. Представляется, что под юридически значимым бездействием следует понимать несоблюдение субъектом конкретного правоотношения определенных предусмотренных нормами права действий, которое влечет юридически значимые последствия, а именно возникновение, изменение

или прекращение субъективных юридических прав и (или) обязанностей, ограничение указанных прав или создание препятствий в их реализации, применение мер публично-правового принуждения, в том числе мер юридической ответственности.

На основе приведенных выше общих подходов к пониманию сущности и видов юридически значимого бездействия рассмотрим далее особенности такого бездействия, совершаемого административно-публичными органами и их должностными лицами в ходе осуществления административной правоприменительной деятельности. Прежде всего необходимо отметить, что в науке отечественного административного права административное бездействие как одна из правовых форм поведения административно-публичных органов и их должностных лиц в процессе осуществления ими властно-публичной деятельности не подвергалось специальному комплексному исследованию. С нашей точки зрения, административное правоприменительное бездействие как правовая форма поведения административно-публичного органа (его должностного лица) в процессе осуществления административной правоприменительной деятельности представляет собой неиздание (непринятие) указанным органом (должностным лицом) определенного административного правоприменительного акта или несоблюдение им определенного административного правоприменительного действия, которые он в силу соответствующих норм административного или административно-процессуального права вправе или обязан издать (принять), совершить в рамках регулируемого данными нормами конкретного правоотношения.

Рассмотрим основные характерные черты административного правоприменительного бездействия (далее – административное бездействие).

1. Административное бездействие представляет собой такую форму поведения административно-публичного органа (его должностного лица) в ходе осуществления правоприменительной деятельности, при которой с его стороны отсутствует властное правоприменительное волеизъявление. Иными словами, указанный орган (должностное лицо) воздерживается от применения правовых норм посредством издания (принятия) административного акта или совершения административного действия.

2. Административное бездействие с учетом его характера может как повлечь, так и не повлечь юридически значимые последствия для субъектов соответствующих правоприменительных отношений. Например, несовершение должностным лицом полиции действий по проверке документов у гражданина, при наличии у него такого права, не влечет для данного гражданина никаких правовых последствий. Неприменение уполномоченным должностным лицом административно-публичного органа в отношении лица, совершившего административное правонарушение, какой-либо из мер обеспечения производства по делу об этом правонарушении из числа предусмотренных ч. 1 ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не влечет для названного лица никаких правовых последствий.

Вместе с тем в ряде случаев административное бездействие может повлечь для участников соответствующего административного или административно-процессуального отношения юридически значимые последствия, то есть возникновение, изменение или прекращение их субъективных юридических прав и (или) обязанностей, ограничение таких прав, создание препятствий в их реализации либо применение мер публично-правового принуждения, в том числе мер юридической ответственности. В зависимости от характера юридически значимых последствий административное правоприменительное бездействие может быть подразделено на следующие виды.

1) бездействие, влекущее возникновение у лица субъективного юридического права, например, нерассмотрение административно-публичным органом или его должностным лицом в установленный соответствующей нормой права срок письменного обращения гражданина влечет возникновение у последнего права на обжалование данного бездействия в административном или судебном порядке;

2) бездействие, влекущее прекращение принадлежащего лицу субъективного юридического права, например, бездействие судебного пристава-исполнителя, повлекшее утрату принадлежащего или подлежащего передаче взыскателю имущества;

3) бездействие, влекущее ограничение принадлежащего лицу субъективного юридического права, например, непринятие таможенным

или налоговым органом в установленный срок решения о возврате налогоплательщику излишне или ошибочно уплаченных им в бюджет налогов (сборов), иных обязательных платежей, ограничивающее его право пользования соответствующими денежными средствами;

4) бездействие, препятствующее реализации имеющегося у лица субъективного юридического права или правового статуса, например, несовершение территориальным органом Росреестра действий по государственной регистрации права собственности лица на недвижимое имущество, создающее препятствие в реализации данного права.

3. Административное бездействие внешне не выражается в какой-либо официально-документальной форме, поскольку представляет собой отсутствие внешне-властного волеизъявления, которое и требует такого оформления.

Рассмотрим далее требования законности административного правоприменительного бездействия. В отечественной науке административного права и в действующем административном законодательстве Российской Федерации критерии законности административного правоприменительного бездействия не выработаны. Исходя из анализа используемых административно-правовой наукой подходов к пониманию законности деятельности органов публичного управления права представляется возможным выделить следующие условия законности административного бездействия, то есть условия, при наличии которых такое бездействие может быть признано правомерным (законным):

1. Административное бездействие допустимо в случае, когда в рамках возникшего конкретного административного или административно-процессуального правоотношения нормами административного или административно-процессуального права не предусмотрено издание определенного административного акта или совершение определенного административного действия. Например, по смыслу положений ст. 25.2 КоАП РФ должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, не обязано выносить специальное определение о признании физического лица, которому совершенным административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред, потерпевшим. Следовательно, административное бездействие, выражающееся в невынесе-

нии указанного определения, должно квалифицироваться как правомерное (законное).

2. Административное бездействие допустимо в случае, когда в рамках возникшего конкретного административного или административно-процессуального правоотношения у административно-публичного органа или его должностного лица отсутствуют административная правоприменительная компетенция и (или) административные правоприменительные полномочия, позволяющие издать (принять) определенный административный акт или совершить определенное административное действие. Например, должностное лицо административно-юрисдикционного органа, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, но не управомоченное решить дело о данном правонарушении, не имеет права освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности за малозначительностью (ст. 2.9 КоАП РФ) [6, с. 185]. Соответственно, имеющее место в указанном случае административное бездействие, выразившееся в неосвобождении лица, совершившего малозначительное административное правонарушение, от административной ответственности, является правомерным (законным).

3. Административное бездействие допустимо в случае, когда в рамках возникшего конкретного административного или административно-процессуального правоотношения у административно-публичного органа или его должностного лица отсутствуют предусмотренные соответствующими правовыми нормами основания для издания (принятия) определенного административного акта или совершения определенного административного действия. Например, в силу положений ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» при отсутствии указанных в данной норме оснований не могут быть совершены действия по проведению внеплановой проверки в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя [3]. По смыслу положений ст.ст. 28.1–28.2 КоАП РФ при отсутствии какого-либо из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении уполномоченное должностное лицо не вправе совершать предусмотренные указанными нормами дей-

ствия, направленные на возбуждение такого дела. В указанных случаях административное бездействие, выражающееся в несовершении действий по проведению проверки и по возбуждению дела об административном правонарушении, должно признаваться правомерным (законным).

4. Административное бездействие допустимо в случае, когда в рамках возникшего конкретного административного или административно-процессуального правоотношения у административно-публичного органа или его должностного лица хотя и имеются необходимые административная правоприменительная компетенция и административные правоприменительные полномочия, однако возможность издания (принятия) определенного административного акта, совершения определенного административного действия поставлена соответствующей нормой административного или административно-процессуального права в зависимости от усмотрения данного органа (должностного лица) с учетом индивидуально-определенных обстоятельств указанного правоотношения. Например, с учетом усмотрения соответствующих уполномоченных должностных лиц административно-публичных органов, исходя из конкретных обстоятельств правоприменения, могут совершаться действия сотрудников полиции по проникновению в жилые и иные помещения, на земельные участки, принадлежащие гражданам и организациям [5, с. 19–21], применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ. Несовержшение указанных административных действий при отсутствии объективной необходимости в их совершении следует признать правомерным (законным) административным бездействием.

Таковы, с нашей точки зрения, основные условия законности административного правоприменительного бездействия. Кроме того, при оценке законности административного бездействия необходимо обратить внимание на то, что отсутствие в некоторых нормах административного или административно-процессуального права определенных требований, предъявляемых к форме или порядку издания (принятия) административных актов, совершения административных действий, не всегда свидетельствует о возможности административно-публичного органа (его должностного лица) уклониться от издания (принятия) соответствующего акта или совершения

соответствующего действия, то есть допустить правомерное (законное) бездействие.

С учетом вышеизложенного под правомерным (законным) административным правоприменительным бездействием, по нашему мнению, следует понимать пассивное поведение административно-публичного органа (его должностного лица), выражающееся в неиздании (непринятии) административного акта, несовершении административного действия, издание (принятие), совершение которых в рамках возникшего конкретного административного или административно-процессуального правоотношения не предусмотрено соответствующими правовыми нормами, либо в силу данных норм не отнесено к его административной правоприменительной компетенции и (или) административным правоприменительным полномочиям, либо на издание (принятие), совершение которых

не имеется оснований, либо издание (принятие), совершение которых поставлено в зависимость от усмотрения указанного органа (должностного лица) с учетом конкретных фактических обстоятельств названного правоотношения.

Неправомерное (незаконное) административное правоприменительное бездействие административно-публичного органа или его должностного лица, с нашей точки зрения, может быть определено как неиздание (непринятие) ими административного правоприменительного акта, несовершение ими административного правоприменительного действия, обязанность издания (принятия), совершения которых в рамках реально возникшего административного или административно-процессуального отношения прямо возложена на них соответствующими нормами административного или административно-процессуального права.

Библиографический список

1. Есипова, И. А. Правовое бездействие : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Есипова И. А. – Волгоград, 1998. – 159 с.
2. Кудрявцев, В. Н. Избранные труды по социальным вопросам : в 3 т. / В. Н. Кудрявцев. – Т. 1. – М. : Наука, 2002. – 567 с.
3. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
4. Прусаков, А. Д. Действия и бездействие как формы юридически значимого поведения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. Д. Прусаков. – Саратов, 2008. – 238 с.
5. Соловей, Ю. П. Вхождение (проникновение) сотрудников полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» / Ю. П. Соловей // Адм. право и процесс. – 2012. – № 3. – С. 17–25.
6. Соловей, Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы / Ю. П. Соловей // Актуальные проблемы адм. и адм.-процес. права : сб. тез. ст. – М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. – С. 183–185.
7. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
8. Теория государства и права : учеб. для вузов / отв. ред. В. Д. Перевалов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 496 с.
9. Ушаков, Д. Н. Большой толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков. – М. : Альта-принт, 2007. – 1239 с.