

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

АНАСТАСИЯ ВАСИЛЬЕВНА ДЕНИСОВА,
научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРОЦЕССЕ

Рассматривается понятие законности в целом, в частности в административном процессе. В данном контексте предлагается проанализировать законность как режим, как принцип, как состояние.

Ключевые слова: законность, состояние, режим, требование, принцип.

A. V. Denisova, Researcher, Russia MI FPOI National Research Institute; e-mail: den094t@mail.ru, tel.: 8(495)667-40-37.

On the issue of the concept of legality in the administrative procedure.

The concept of legality on the whole and in the administrative procedure in particular is viewed. In this context it is suggested to analyze the legality as a regime, as a principle, as a state.

Key words: legality, state, regime, demand, principle.

Вопросы соблюдения законности, защиты прав и свобод граждан в наше время являются достаточно актуальными в связи с постоянно меняющейся криминальной обстановкой в сфере общественных отношений.

Наиболее распространенным и востребованным видом юридической ответственности, активно участвующим в обеспечении стабильности общественной жизни и повышении гарантий защищенности прав граждан¹, является административная ответственность.

Понимание законности, определение ее содержания относятся к проблемным вопросам права, изучению которых посвящено немало работ. На каждом новом этапе развития научной мысли учеными ставятся новые задачи, решение которых расширяет изведенное.

Краткий анализ научной мысли подтверждает давно известный и подробно освещенный в литературе факт того, что законность рассматривается тройко: как принцип, как метод управления и как режим соответствия поведения участников общественных отношений и его результатов нормам права, выраженным в различных источниках права².

Несомненно, все перечисленные теоретические представления имеют место быть. Однако, на наш взгляд, законность является наиболее многогранным явлением, которое необходимо рассматривать как определенное состояние, при котором общественные отношения соответству-

ют требованиям правовых предписаний, установленных государством.

Законность как состояние раскрывается наиболее полно в сравнении с другими определениями данной категории, которые бытуют в научной литературе. Если рассматривать законность как принцип, то определение подразумевает под собой всеобщее требование, закрепленное в законе, при этом определяющее узкую направленность данного понятия и ставящее его в один ряд с другими принципами права.

Следует отметить, что вопросы законности как общеправовой категории проработаны в научной литературе достаточно глубоко. Однако в сфере правоприменения, в частности в сфере административного процесса, ее содержание исследовано значительно меньше. В данном направлении работали А.П. Шергин, М.Я. Масленников, А.Ю. Красноглазое, О.В. Кудряшов, В.И. Краснов, А.В. Орлов, А.А. Петрухин, А.В. Филатова³, которые по большей части рассматривали вопросы законности с точки зрения общеправовых подходов в контексте изучения административной юрисдикции.

Как верно отмечает А.П. Шергин, правоприменению обоснованно отводится особое место среди форм осуществления права. Именно в нем проявляется активная роль государства, его органов в проведении законов в жизнь, создаются условия для динамичного развития обществен-

ных отношений, реализуются гарантированные Конституцией права⁴. Данное положение, несомненно, подтверждает практическую значимость изучения законности в рамках административно-го процесса как сферы правоприменения.

Законность административного процесса выступает в качестве обязательного условия осуществления процессуальной деятельности на уровне производства по делам об административных правонарушениях.

Исследуя содержание законности применительно к отдельным сферам общественно-правовой и государственно-правовой деятельности, И.А. Краснов подчеркивает, что «законность является неотъемлемым элементом любой правовой деятельности... На стадии реализации норм права законность означает строгое следование государственных органов и должностных лиц действующим законам, иным нормативным правовым актам, которыми закреплена их компетенция, порядок разрешения дел и пересмотра актов применения права, вступивших в законную силу»⁵.

Таким образом, И.А. Краснов под субъектами законности в правоприменительной деятельности (в частности, в административном процессе) предлагает понимать должностных лиц. Однако согласиться полностью с этим подходом не считаем правильным.

В.С. Афанасьев отмечает, что содержание законности в значительной степени зависит от состава ее субъектов. «Исключение кого-либо из состава субъектов законности создает иллюзию необязательности исполнения ими правовых предписаний. Происходит сужение законности, и она из общесоциального, политико-правового явления превращается в явление значительно более узкое, связанное с деятельностью ограниченного круга субъектов. Сужение круга субъектов законности разрушает идею всеобщности, общеобязательности правовых предписаний, равенства всех перед законом, что на деле приводит к размыванию режима законности»⁶.

Основными участниками правоприменительных отношений в административном процессе выступают должностные лица, чей статус определяется законом через полномочия и компетенцию. Законность в данном случае состоит в том, что должностные лица неукоснительно выполняют требования законов, выявляя нарушенные права, и привлекают виновных к юридической (административной) ответственности. Но поскольку граждане являются непосредственными носителями естественных прав и свобод, являющихся объектом законности, мы считаем исключение граждан из состава субъектов законности неправомерным. Ведь только по поведению всех граждан можно судить о состоянии законности в

государстве⁷, что еще раз подчеркивает распространение законности на все слои общества, поскольку неукоснительное соблюдение правовых предписаний обязательно и для органов государственного аппарата, и для граждан.

Законность в сфере реализации административной ответственности понимается нами как идеальное состояние производства по делам (административно-юрисдикционного процесса), при котором в полном соответствии с принципами производства и в полной мере решаются установленные законом задачи производства по делам.

В производстве по делам об административных правонарушениях сущностью законности, прежде всего, считается такое состояние производства, при котором установленные законом задачи решаются в полной мере и в полном соответствии с принципами данного производства.

Содержание законности в производстве по делам об административных правонарушениях административного процесса раскрывается не только через ее субъектный состав, но также и через объектный и нормативный аспекты.

В литературе достаточно распространено мнение, согласно которому объектом законности является исключительно поведение юридически обязанных лиц⁸. Однако, придерживаясь широкого подхода к изучению законности, мы считаем, что объекты законности в производстве по делам об административных правонарушениях совпадают с объектами правовых отношений в них (то, по поводу чего возникает, существует само отношение, т.е. все, на что направлены действия сторон: материальные и нематериальные блага, информация, услуги и результаты духовного творчества людей, действия, поведение людей).

Законность в производстве по делам об административных правонарушениях просто необходима для строгого и точного соблюдения норм процессуального права с нормами материального права административно-юрисдикционной деятельности.

Только соблюдение всех задач производства в сфере реализации административной ответственности в полной мере и в соответствии с принципами данного производства влечет за собой вынесение качественного, соответствующего нормам права решения, не нарушающего прав и свобод граждан. В таком случае постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в порядке и на основании закона, соответствующее всем требованиям как к его содержанию, так и к порядку принятия, приобретает юридическую (законную) силу.

Законность в сфере административно-юрисдикционного процесса, проведение в жизнь ее гарантий способствуют вынесению уполномоченными на то органами административной юрисдикции законно-

го, обоснованного, справедливого постановления по делу об административном правонарушении.

Первостепенное значение, на наш взгляд, приобретает непротиворечие вынесенного акта законодательству, т.е. осуществление данного производства на основании и в соответствии с законом.

Законность, обоснованность и справедливость постановления об административном правонарушении в совокупности обеспечиваются путем неуклонного исполнения всех требований закона и иных нормативных правовых актов, а также путем возможного пересмотра данного постановления компетентными на то органами административной юрисдикции. В данном случае под пересмотром следует понимать рассмотрение дела органами, на которые возложен контроль за законностью исполнения постановлений, который построен на основе сочетания свободы обжалования постановления с обязанностью его рассмотрения, для исправления и устранения допущенных ошибок.

Все названные теоретические представления имеют право на жизнь. При этом считаем правильным различать законность как режим, как принцип конкретных правоотношений, как требование соблюдения законов.

Режим законности представляет собой такое состояние, при котором общественные отношения соответствуют требованиям правовых предписаний, которые установлены как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом законность не может существовать в масштабе государства сама по себе. Она проявляется в конкретных правовых отношениях либо группе отношений, сходных по параметрам и характеристикам. Отсюда следует, что законность в качестве особого режима выражает господство закона в каждом конкретном общественных отношениях. При этом «...господство закона надо понимать лишь в том смысле, что отношения должны складываться законосообразно, что поведение субъектов правоотношений учитывает требования законодательства, что нарушение юридических запретов и неисполнение юридических обязанностей непременно влечет за собой предусмотренную законом ответственность»⁹.

Законность как принцип закреплена в Конституции РФ и означает всеобщность требования соблюдения норм права, верховенство и единство закона, равенство граждан перед законом и судом, неотвратимость юридической ответственности за совершение правонарушения¹⁰.

Основной характерной чертой принципа законности является его универсальность, означающая проникновение законности во все сферы жизнедеятельности. При этом реализация других принципов, закрепленных в нормативных актах, основана на строгом соблюдении установлен-

ных норм. Это означает, что принцип законности является общеправовым принципом, поскольку «без соблюдения принципа законности не действует ни один другой принцип»¹¹. Однако общеправовой принцип законности не может существовать без опоры на отраслевую законность, основанную на нормах Уголовно-процессуального, Гражданско-процессуального кодекса, Кодекса об административных правонарушениях и др.

Рассматривая законность как режим конкретных общественных отношений и принцип, мы акцентируем внимание не на многозначности, а на системности данного явления, на его проявлениях в разных качествах¹². В связи с этим считаем, что при определении данной категории следует объединять указанные подходы в единое сложное определение, наиболее полно отражающее сущность этого явления.

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, следует отметить, на наш взгляд, что законность сама по себе самоценна, в то же время она является условием решения важных юридических, политических, социальных задач.

блемы и пути совершенствования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2010. С. 4.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2001. С. 550.

³ Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М.: Юридическая литература, 1979; Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1999; Кудряшов О.В. Социально-экономические и юридические гарантии обеспечения законности в правоприменительной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2007; Краснов В.И. Принцип законности в применении административной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2003; Орлов А.В. Административное правосудие как способ обеспечения законности в исполнительном производстве: Дис. ... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2011; Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2005; Филатова А.В. Гарантии административной ответственности граждан: Дис. ... канд. юрид. наук. - Саратов, 2003.

⁴ Шергин А.П. Указ. соч. С. 3.

⁵ Краснов И.А. Специфика законности в федеративном государстве: на примере Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. - Казань, 2007. С. 12.

⁶ Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 2004. С. 219.

⁷ Кудряшов О.В. Указ. соч. С. 58.

⁸ Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 2004. С. 219.

⁹ Краснов И.А. Указ. соч. С. 70.

¹⁰ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 2001. С. 153.

¹¹ Кудряшов О.В. Социально-экономические и юридические гарантии обеспечения законности в правоприменении: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2007. С. 45.

¹² Комаров С.А., Малько А.В. Теория государства и права: Учебно-методич. комплекс. - М.: Норма, 2004. С. 376.