

Сургутсков В. И. / Surgutskov V. I.

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОХРАНЫ ЗАКОННОСТИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛУ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

**PROCEDURAL GUARANTEES OF ENSURING THE PROTECTION OF
LEGALITY IN PROCEEDINGS ON A CASE OF ADMINISTRATIVE
OFFENCE**

Сургутсков Вадим

Игоревич,

старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук.

Рассматриваются некоторые вопросы реализации принципа законности в административно-юрисдикционной деятельности. Сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, направленные на совершенствование процессуальных гарантий обеспечения охраны законности в производстве по делу об административном правонарушении.

Ключевые слова: производство по делу об административном правонарушении, принцип законности, прокурорский надзор, процессуальные гарантии.

*Surgutskov Vadim
Igorovich,
c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of administrative law and administrative activity of internal affairs bodies at Omsk Academy of the RF MIA.*

Some issues of realization of the principle of legality in administrative and jurisdictional activities are discussed in the article. The author formulates proposals for amendments into the legislation of the Russian Federation to improve procedural guarantees of ensuring the protection of legality in proceedings on a case of administrative offence.

Keywords: proceedings on a case of administrative offence, principle of legality, prosecutorial oversight, procedural guarantees.

Установленная в ч. 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации [1] норма, обязывающая всех субъектов строго соблюдать Основной закон страны и законы, в юридической литературе прочно ассоциируется с принципом законности. Суть принципа законности точно передал выдающийся французский ученый-административист Г. Брэбан, определив его как «связанность администрации законом. Этот принцип состоит из двух взаимосвязанных элементов: обязанности действовать в соответствии с законом и обязанности проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона» [7, 171]. Все юридически значимые действия, совершаемые уполномоченными на то органами, не должны расходиться с требованиями закона, быть обоснованными и мотивированными.

В научных работах законность традиционно противопоставляется свободному усмотрению, административизму, широкой дискреционности полномочий властвующих субъектов и произволу. Не следует также путать истинное значение законности с такими феноменами, как законность революционная и корпоративная. Первая «не исключает и не может исключать необходимости отступления в известных условиях от буквы текста закона, в особенности когда, например, закон устарел и перестал отвечать жизненным потребностям революции» [11, 19]. Вторая, не имея ничего общего с идеей справедливости, таится в антинародных нормах, пролоббированных преследующими корыстными цели, группами.

Любые мероприятия, проводимые в целях дальнейшего усиления обеспечения законности, неизбежно сопровождаются уменьшением декларативных

норм и их противоречивости, совершенствованием механизма реализации законов и подзаконных актов, повышением правовой культуры общества. Идея законности воспринимается как убежденность в необходимости строгого следования правовым нормам, закрепленным в Законе [8, 36]. В людях необходимо развивать не страх перед законом, а чувство законности – «побуждение соблюдать установленные законы, т.е. общие правила поведения, не сообразуясь с конкретными условиями их применения... Чувство законности – это не только согласованное с законом поведение, это неукротимое, может быть, бессознательное стремление поступать согласно с законом, это потребность соблюдения закона» – писал более ста лет назад Г. Ф. Шершеневич [14, 144-153].

Универсальность принципа законности состоит также в том, что нарушение любого другого принципа производства автоматически отрицательно сказывается на законности. Нельзя, впрочем, считать, что таким образом исследуемый принцип есть совокупность иных принципов, поскольку в этом случае он теряет свою самостоятельность. «Идея строгого соблюдения закона при производстве... образует содержание только принципа законности. Именно этим своим содержанием он отличается от содержания всех других... процессуальных принципов и содержания тех правовых идей, которые лежат в их основе» [9, 6].

В то же время принцип законности может ограничивать широту применения других принципов, например принципа объективной (материальной) истины. Так, в ч. 2 ст. 195 ГПК РФ [3] установлено, что суд основывает решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании. Речь в данном случае идет о пределах законного усмотрения юрисдикционного органа.

Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основе нормативных предписаний, последовательно, шаг за шагом ведущих всех вовлеченных в него лиц к разрешению дела. Когда последовательность тех или иных действий не детализирована, это, в свою очередь, позволяет должностному лицу поступать на свое усмотрение, произвольно и неизбежно ведет к нарушению законности.

Обеспечение законности при совершении процессуальных действий в производстве по делу об административном правонарушении играет важное значение, поскольку: 1) фактически решается судьба лица, привлекаемого к административной ответственности; 2) применяются принудительные меры, оказывающие негативное воздействие на правонарушителя [10, 117].

Основными причинами нарушения законности в производстве по делу об административном правонарушении А. М. Барышев называет неисполнение требований принципа законности субъектами производства; отсутствие должного уровня правовой культуры как у граждан России, так и у должностных лиц различных органов государственной власти и местного самоуправления; несоответствие многих законов и особенно подзаконных актов международным критериям законности, правомерности закона, подзаконного акта [6, 39-40]. Полагаем, что в основе нарушения принципа законности лежат и другие причины, более конкретные, как, например, наличие пресловутых оценочных показателей в деятельности ряда контролирующих административно-юрисдикционных органов, не просто отсутствие «правовой культуры», а элементарное незнание положений КоАП РФ, неумение выполнять административно-процессуальные действия и т.п.

Действенным барьером на пути осуществления неправомερных действий и принимаемых решений служат процессуальные гарантии обеспечения охраны законности в производстве по делу об административном правонарушении, в основе которых выступает контрольно-надзорная деятельность.

Контроль со стороны власти за соблюдением законности при производстве по делам об административных правонарушениях вправе осуществлять уполномоченные административно-юрисдикционные органы, прокуратура и суды в соответствии с законодательством РФ.

Прокуратура РФ является единой федеральной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России (ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации») [4]. Одними из наиболее активных участников в производстве по делу об административных правонарушениях выступают прокуроры. Невыполнение их законных требований влечет административную ответственность по ст. 17.7 КоАП РФ. В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ прокурор в пределах своих полномочий может возбуждать производство по делу об административном правонарушении, участвовать в его рассмотрении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, приносить протесты на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные процессуальные действия [2].

Вмешательство прокурора допустимо только в том случае, если задачи производства не могут быть достигнуты иным образом. Участие прокурора

в деле должно во всех случаях иметь обоснованную и признаваемую цель. В производстве по делам об административных правонарушениях прокуроры наделены правом защиты государственного интереса. Они наделены правом возбуждения дела об административном правонарушении, вступают в производство на любой ее стадии, используют различные средства правовой защиты для обеспечения законности. При этом защита прав и интересов заинтересованных участников производства, не способных защитить свои права, может быть исключительной причиной вмешательства прокурора. Прокуроры не должны иметь полномочий по принятию решений вне сферы административной юрисдикции и не должны иметь больше прав, чем другие стороны, при рассмотрении дела. Вмешательство прокурора в дело происходит только по обоснованным причинам [5].

Но более всего эффективен судебный контроль за соблюдением законности, включающий в себя нормоконтроль и разрешение жалоб на действия (бездействие) должностных лиц юрисдикционных органов. Следует согласиться с выводом Е. В. Смирновой, указавшей, что «рассмотрение публично-правовых споров должно осуществляться в рамках особой процедуры – административного судопроизводства» [12, 9]. Когда с успехом обжалуются незаконные действия или решения административно-юрисдикционного органа, торжествует принцип законности. Важно помнить, что «законность без государственных гарантий перестает выполнять свое предназначение» [13, 393]. Механизмы обеспечения гарантий прав граждан и организаций на законное, обоснованное и принятое в разумные сроки решение по делу присутствуют в законодательстве об административной ответственности, постоянно совершенствуются на фоне продолжающегося реформирования судебной и административной систем. Полагаем, что серьезным шагом на этом пути может стать учреждение в России административных судов.

Кроме того считаем необходимым нормативно закрепить в КоАП РФ процессуальные гарантии обеспечения охраны законности при производстве по делу об административном правонарушении. В связи с этим предлагаем включить в главу 24 КоАП РФ статью 24.8 следующего содержания:

«Статья 24.8. Процессуальные гарантии обеспечения охраны законности в производстве по делу об административном правонарушении.

1. Производство по делу об административном правонарушении осуществляется органами и должностными лицами в точном соответствии с законом.

2. Соблюдение требований закона в производстве по делу об административном правонарушении обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законом способами».

Таким образом, принцип законности в системе принципов производства по делу об административном правонарушении занимает самостоятельное положение. Его соблюдение должно оцениваться путем сопоставления конкретных действий и решений юрисдикционного органа соответствующим нормам КоАП РФ.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 277-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
4. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 4-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
5. Постановление Европейского Суда по правам человека от 01 апреля 2010 г. по делу «Королев (Korolev) (№ 2) против Российской Федерации» (жалоба № 5447/03) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 10.
6. Барышев А. М. Особенности соблюдения прав, свобод и законных интересов субъектов административного процесса в механизме осуществления обеспечительных мер // Адвокатская практика. 2009. № 5.
7. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М., Прогресс, 1988.
8. Волков К. А. Преступления против личной свободы человека в судебной практике Верховного Суда РФ // Российский судья. 2009. № 7.
9. Доля Е. Принцип законности в уголовном судопроизводстве: онтологический, гносеологический и правовой аспекты // Законность. 2010. № 1.

10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. – М., 2002.
11. Луцык С. М. А. Я. Вышинский о понятии и видах законности // История государства и права. 2010. № 19.
12. Смирнова Е. В. Становление и развитие административной юстиции в Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – М., 2007.
13. Стариллов Ю. Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сборник избранных научных трудов. – Воронеж, 2010.
14. Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности // Российский юридический журнал. 2005. № 4.

References:

1. Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote December 12, 1993 [Konstitucija Rossijskoj Federacii: prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya1993]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
2. Code on Administrative Offences of the Russian Federation: Federal Law No. 195-FL from December 30, 2001 (as amended in Federal Law No. 277-FL from July 21, 2014) [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: feder. zakon ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ (v red. Federal'nogo zakona ot 21 iyulya 2014 g. № 277-FZ)]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2002, no. 1 (part 1), article 1.
3. Civil Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law No. 138-FL from November 14, 2002 (as amended in Federal Law No. 232-FL from July 21, 2014) [Grazhdanskii protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 14 noyabrya 2002 g. № 138-FZ (v red. Federal'nogo zakona ot 21 iyulya 2014 g. № 232-FZ)]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 2002, no. 46, article 4532.
4. Federal Law No. 2202-I from January 17, 1992 “On the Procurator’s Office of the Russian Federation” (as amended in Federal Law No. 4-FL from July 21, 2014) [Federal'nyi zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-I «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» (v red. Federal'nogo zakona ot 21 iyulya 2014 g. № 4-FZ)]. *SZ RF – Collection of Laws of the RF*, 1995, no. 47, article 4472.

5. Decision of the European Court of Human Rights from April 1, 2010 on the case "Korolev (№ 2) vs. the Russian Federation" (application No. 5447/03) [Postanovlenie Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka ot 01 aprelya 2010 g. po delu «Korolev (Korolev) (№ 2) protiv Rossiiskoi Federatsii» (zhaloba № 5447/03)]. *Byulleten' Evropeiskogo Suda po pravam cheloveka – Bulletin of the European Court of Human Rights*, 2010, no. 10.

6. Baryshev A. M. Peculiarities of Compliance with the Rights, Freedoms and Legitimate Interests of Subjects of Administrative process in the Mechanism of Implementation of Provisional Measures [Osobennosti soblyudeniya prav, svobod i zakonnykh interesov sub"ektov administrativnogo protsessa v mekhamizme osushchestvleniya obespechitel'nykh mer]. *Advokatskaya praktika – Legal Practice*, 2009, no. 5.

7. Breban G. *French Administrative Law* [Frantsuzskoe administrativnoe pravo]. Translation from French, under edition and with the introductory note of S. V. Bobotov, Moscow: Progress, 1988.

8. Volkov K. A. Crimes against Personal Human Freedom in the Court Practice of the Supreme Court of the RF [Prestupleniya protiv lichnoi svobody cheloveka v sudebnoi praktike Verkhovnogo Suda RF]. *Rossiiskii sud'ya – Russian Judge*, 2009, no. 7.

9. Dolya E. The Principle of Legality in Criminal Court Procedure: Ontological, Epistemological and Legal Aspects [Printsip zakonnosti v ugolovnom sudoproizvodstve: ontologicheskii, gnoseologicheskii i pravovoi aspekty]. *Zakonnost' – Legality*, 2010, no. 1.

10. *Commentary to the Code on Administrative Offences of the RF* [Komentarii k Kodeksu Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh]. Under edition of Yu. M. Kozlov, Moscow: 2002.

11. Lutsyk S. M. Vyshinsky A. Ya. About the Notion and Kinds of Legality [A. Ya. Vyshinskii o ponyatii i vidakh zakonnosti]. *Istoriya gosudarstva i prava – History of State and Law*, 2010, no. 19.

12. Smirnova E. V. *Formation and Development of Administrative Justice in the Russian Federation*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Stanovlenie i razvitie administrativnoi yustitsii v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis.... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2007.

13. Starilov Yu. N. *From Recent Publications: Memories, Ideas, Opinions, Doubts...: collection of selected scientific papers* [Iz publikatsii poslednikh let: vospominaniya, idei, mneniya, somneniya...: sbornik izbrannykh nauchnykh

trudov]. Voronezh: 2010.

14. Shershenevich G. F. About the Sense of Legality [О чувстве законности]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Juridical Journal*, 2005, no. 4.