

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ**

С. В. Ярковой

Арбитражный суд Омской области

Поступила в редакцию 28 февраля 2019 г.

Аннотация: *исследуются сущность и основные черты административно-правового обеспечения законности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления. Содержание административно-правового обеспечения законности в сфере административного правоприменения заключается, по мнению автора, в использовании во внесудебном и судебном порядке административно-правовых мер (средств), направленных на поддержание существующего режима законности административного правоприменения и на восстановление данного режима в случае его нарушения.*

Ключевые слова: *административно-правовое обеспечение, административная правоприменительная деятельность, административно-публичный орган, законность.*

Abstract: *the article examines the essence and main features of the administrative-legal support of the legality of law enforcement activities of the executive and other public administration authorities. The content of the administrative-legal support of legality in the field of administrative law enforcement is, in the Author's opinion, in the use of administrative law measures (means) in out-of-court and judicial procedures aimed at maintaining the existing regime of legality of administrative law enforcement and restoring this regime in case of its violation.*

Key words: *administrative-legal support, administrative law enforcement, administrative-public authority, legality.*

Обеспечение законности правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (далее – административно-публичные органы, административная правоприменительная деятельность) осуществляется при помощи различных организационно-правовых механизмов и направлено на постоянное поддержание режима соблюдения при осуществлении указанной деятельности требований законов и иных нормативных правовых актов, на его восстановление в случае нарушения данных требований, а также на предупреждение подобных нарушений в будущем. Одним из таких организационно-правовых механизмов выступает административно-правовое обеспечение законности в сфере административного правоприменения.

В общей теории права в качестве важнейшего элемента обеспечения законности в деятельности органов публичной власти, поведении гражд-

дан и организаций выделяются гарантии законности. Под гарантиями законности понимаются условия, факторы, средства, в силу которых обеспечивается полное и последовательное проведение в жизнь требований законности, соблюдение режима законности. При этом гарантии законности подразделяются на общие (экономические, политические, идеологические и др.) и специальные – юридические гарантии. Последние определяются в литературе по теории права как закрепленные в юридических нормах правовые средства, непосредственно направленные на обеспечение законности, в число которых входят меры: по совершенствованию действующего законодательства; выявлению и пресечению нарушений законности (контроль и надзор); восстановлению (защите) законности; привлечению нарушителей законности к юридической ответственности; профилактике (предупреждению) нарушений законности¹.

Юридическое обеспечение законности рассматривается как специальная деятельность органов власти, управления, судебно-прокурорских органов, ведущих борьбу с нарушениями законности². П. М. Рабинович выделил следующие цели применения правовых гарантий законности: 1) предотвращение (упреждение) возможных правонарушений; 2) выявление (обнаружение) правонарушений; 3) устранение (пресечение) правонарушений; 4) ликвидация отрицательных последствий правонарушений, восстановление нарушенного правомерного состояния; 5) предупреждение, минимизация совершения правонарушений (общая и частная превенция)³.

В отечественной науке административного права гарантии обеспечения законности в государственном управлении, сфере исполнительной власти, как правило, обозначаются понятием «способы обеспечения законности». Начало изучению способов обеспечения законности в сфере публичного управления было положено еще в трудах российских ученых – административистов XIX – начала XX в. Так, И. Т. Тарасов разделял способы обеспечения законности в деятельности администрации и полиции на две группы: превентивные (увещания, угрозы, поощрение, регламентация, отчетность, ревизия, контроль, административная юстиция) и

¹ См., например: Правовые гарантии законности в СССР / С. Г. Березовская [и др.] ; под ред. М. С. Строговича. М., 1962. С. 37 ; Социалистическая законность и способы ее обеспечения / под ред. В. М. Чхиквадзе. М., 1968. С. 15–16 ; *Строгович М. С. Избранные труды* : в 3 т. М., 1990. Т. 1. С. 136–137 ; *Алексеев С. С. Собр. соч.* : в 10 т. М., 2010. Т. 3. С. 123–127 ; *Общая теория государства и права* : акад. курс : в 3 т. / под ред. М. Н. Марченко. М., 2002. Т. 3. С. 164–165 ; *Шагеева Р. В. Актуальные проблемы права* : учеб. пособие. М., 2014. С. 173–175 ; *Теория государства и права* : учебник / под ред. В. К. Бабаева. М., 2014. С. 667.

² См., например: *Чхиквадзе В. М. Государство, демократия, законность. Ленинские идеи и современность*. М., 1967. С. 404–405.

³ См.: *Рабинович П. М. Проблемы теории законности развитого социализма*. Львов, 1979. С. 85.

репрессивные (дисциплинарная и судебная (гражданская и уголовная) ответственность)⁴.

А. И. Елистратов к способам обеспечения законности в сфере публичного управления относил правильную организацию системы административных органов (четкую регламентацию и разграничение их компетенции и полномочий, установление порядка их деятельности), административный надзор за деятельностью публичной администрации (отчетность, ревизии, постоянное наблюдение), подчинение только законным требованиям власти, обжалование незаконных распоряжений должностных лиц администрации вышестоящим должностным лицам, административную юстицию (судебное обжалование актов управления)⁵. В. Кобалевский выделял такие способы обеспечения законности в государственном управлении, как административное обжалование, дисциплинарная, уголовная и гражданская ответственность должностных лиц, надзор прокуратуры за закономерностью действий органов власти, административная юстиция⁶.

В советской литературе по административному праву 40–50-х гг. XX в. под способом обеспечения законности в государственном управлении понималась деятельность государственного органа, призванного обеспечивать законность определенными методами работы с применением установленных законом гарантий. В число способов обеспечения законности в государственном управлении включались внутриведомственный контроль и проверка исполнения, надзор органов прокуратуры, государственный контроль, государственный и ведомственный арбитраж, судебный контроль, инспекторские проверки и обжалование незаконных действий административных органов и должностных лиц⁷.

В 60–80-е гг. прошлого столетия научные подходы к пониманию способов обеспечения законности в государственном управлении подверглись определенной коррекции. Так, в учебнике по административному праву под редакцией Ю. М. Козлова речь шла о таких способах обеспечения законности в сфере советского государственного управления, как государственный контроль, административный надзор, прокурорский надзор, судебный контроль, контрольная деятельность органов арбитража⁸. В учебнике под редакцией П. Т. Василенкова акцент делался на органи-

⁴ См.: *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 101–130.

⁵ См.: *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1917. С. 252–260.

⁶ См.: *Кобалевский В.* Советское административное право. Харьков, 1929. С. 392–410.

⁷ См., например: *Социалистическая законность в советском государственном управлении.* М., 1948. С. 107 ; *Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихийев И. И.* Советское административное право : учебник. М., 1950. С. 192–193 ; *Ямпольская Ц. А.* Органы советского государственного управления в современный период. М., 1954. С. 146–150.

⁸ См.: *Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова.* М., 1973. С. 255.

зационно-правовой стороне обеспечения законности в государственном управлении, а именно на таких способах (особых видах деятельности, практических приемах, операциях, формах работы) ее обеспечения, как контроль (проверка исполнения), надзор и право жалобы⁹.

Отдельно в советской литературе по административному праву был рассмотрен вопрос о гарантиях (способах) обеспечения законности при осуществлении органами публичного управления дискреционной правоприменительной деятельности. Так, А. П. Корнев среди гарантий от злоупотребления в разрешении управленческих дел с использованием административного усмотрения выделял следующее: контроль и надзор со стороны вышестоящих органов за правоприменительной деятельностью нижестоящих органов; право вышестоящего органа на отмену или изменение акта нижестоящего органа, принятого на основе административного усмотрения; право обжалования действий правоприменительных органов и должностных лиц; ответственность должностных лиц за превышение власти и злоупотребление служебным положением¹⁰.

В постсоветский период истории российской государственности – 90-е гг. XX в. и первые два десятилетия XXI в. – с учетом кардинально изменившихся экономических и политических условий функционирования публичной администрации административно-правовая наука предложила обновленные подходы к пониманию сущности и системы способов обеспечения законности в сфере функционирования исполнительной власти. В частности, А. П. Корнев отмечал, что обеспечивать законность в государственном управлении – значит пресекать малейшие нарушения закона, предупреждать их, принимать меры к ликвидации причин, их порождающих, восстанавливать нарушенные права и законные интересы граждан и организаций, наказывать виновных, создавать атмосферу неотвратимости ответственности, воспитывать работников аппарата управления в духе строжайшего соблюдения целей и буквы закона¹¹.

Ю. М. Козлов определял способы обеспечения законности в сфере государственного управления как организационно-правовые средства, используемые для обеспечения такой законности, и сводил их все к осуществлению контроля (со стороны органов законодательной власти, Президента РФ, органов исполнительной власти, судов) и надзора (прокурорского и административного). При этом ученый раскрыл содержание понятия «обеспечение законности», которое, по его мнению, должно включать в себя следующие меры:

1) по недопущению любого рода отклонений от требований законности в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц;

⁹ См.: Советское административное право / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1989. С. 240–241.

¹⁰ См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 79.

¹¹ См.: Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. 3-е изд., изм. и доп. М., 2000. Ч. 1. С. 271.

- 2) своевременному обнаружению такого рода отклонений, если они имеют место;
- 3) устранению обнаруженных нарушений законности;
- 4) восстановлению нарушенных при этом прав и законных интересов;
- 5) привлечению к установленной ответственности виновных в нарушении законности;
- 6) недопущению впредь отклонений от требований законности¹².

Аналогичных подходов к пониманию способов обеспечения законности в сфере современного публичного управления придерживаются и другие ученые¹³. По мнению А. И. Стахова и П. И. Кононова, под способами обеспечения законности в деятельности публичной администрации следует понимать принимаемые компетентными органами государственной власти, органами местного самоуправления, публичными должностными лицами, а также гражданами и их объединениями организационно-правовые меры, направленные на выявление и своевременное устранение нарушений действующего законодательства в процессе функционирования административно-публичных органов и их должностных лиц. К числу таких способов обеспечения законности названные авторы также относят различные виды контроля и надзора за деятельностью органов публичной администрации¹⁴.

Кроме того, необходимо отметить, что в последние годы при исследовании юридических способов обеспечения законности в сфере деятельности публичной администрации особый акцент делается на судебный контроль в данной сфере. В частности, в одном из последних учебников по административному праву под редакцией Ю. Н. Старилова административной юстиции – административному судопроизводству как способу обеспечения режима законности в сфере публичного управления посвящено семь глав¹⁵. Представляется, что такое внимание к судебному контролю как одному из важнейших способов обеспечения законности в сфере публичного управления связано, в первую очередь, с ускоренным развитием в последнее время в России института административного судопроизводства, обусловленным введением в действие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ.

Подводя некоторый итог изложенному, отметим, что в отечественных теории права и административно-правовой науке за многие десятилетия сформировался некий общий алгоритм понимания юридических гарантий (способов) обеспечения законности в правоприменительной деятель-

¹² См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М., 2005. С. 535–554.

¹³ См., например: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть : содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011. С. 262–298 ; Актуальные проблемы административного права и процесса : учебник / М. В. Костенников [и др.]. М., 2015. С. 342–350.

¹⁴ См.: Стахов А. И., Кононов П. И. Административное право России : учеб. для акад. бакалавриата : в 2 ч. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2017. Ч. 2. С. 264.

¹⁵ См.: Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж, 2017. Ч. 2. С. 555–783.

ности, в том числе в сфере административного правоприменения. Однако представляется, что этот алгоритм в настоящее время уже не в полной мере отвечает реалиям развития российской правовой системы и требует существенной корректировки, необходимость которой обусловлена, прежде всего, формированием в последние годы полноценного механизма судебного контроля за законностью административной правоприменительной деятельности. В связи с этим возникла потребность в разработке стройной системы взаимосвязанных и взаимообусловленных внесудебных административных и судебно-административных правовых средств (способов) обеспечения (поддержания и восстановления) режима законности в правоприменительной деятельности административно-публичных органов. Вместе с тем следует констатировать отсутствие в современной российской юридической науке фундаментальных исследований сущности, системы и механизма действия внесудебных административных и судебно-административных способов обеспечения (поддержания и восстановления) законности административной правоприменительной деятельности. В современных учебниках и научных трудах по административному праву юридические способы обеспечения законности в сфере публичного управления, как правило, рассматриваются в целом, без отдельного анализа только административно-правовых способов. Единственным административно-правовым способом обеспечения законности в указанной сфере, который исследовался учеными-административистами в рамках рассматриваемой темы, является административный контроль (надзор)¹⁶. Некоторые авторы к числу административно-правовых способов обеспечения законности в государственном управлении наряду с контролем и надзором относят также административное принуждение, применение мер административной ответственности¹⁷. В то же время в литературе по административному праву остается не изученным в комплексе вопрос о сущности и системе способов именно административно-правового обеспечения законности в сфере функционирования публичной администрации.

С учетом отмеченного, безусловно, актуальной можно считать задачу разработки базовых научных основ общей теории административно-правового обеспечения (поддержания и восстановления) законности административной правоприменительной деятельности, в том числе способов такого обеспечения.

Обозначим авторский концептуальный подход к пониманию сущности административно-правового обеспечения (поддержания и восстановления) законности в сфере административного правоприменения.

С нашей точки зрения, *административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности*

¹⁶ См., например: *Аржанов В. В.* Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. С. 16–17.

¹⁷ См., например: *Дмитриев Ю. А., Полянский И. А., Трофимов Е. В.* Административное право : учебник. М., 2009. С. 285.

представляет собой урегулированную нормами административного, финансового, муниципального и административно-процессуального права специальную правоприменительную деятельность административно-публичных органов, должностных лиц, а также судов (судей), направленную на поддержание существующего режима законности административного правоприменения и на восстановление данного режима в случае его нарушения посредством использования соответствующих административно-правовых способов (мер административно-правового воздействия).

На основе сформулированного определения выделим основные черты административно-правового обеспечения законности административной правоприменительной деятельности.

1. Административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности осуществляется посредством урегулированной нормами административного, муниципального, финансового и административно-процессуального права специальной правоприменительной деятельности компетентных административно-публичных органов, их должностных лиц, судов (судей), направленной на поддержание и восстановление режима законности административного правоприменения. Здесь важно отметить два принципиальных момента.

Во-первых, административно-правовое обеспечение законности административного правоприменения представляет собой специальную текущую правоприменительную деятельность компетентных органов, должностных лиц и организаций, целями которой являются поддержание и восстановление режима указанного вида законности.

Во-вторых, содержание рассматриваемой деятельности, т. е. ее цели, задачи, правовые способы (средства) осуществления, определяется материальными нормами административного, муниципального и финансового права, а в части этой деятельности, проводимой судами, также нормами административно-процессуального права. Регулирование административно-правового обеспечения законности административной правоприменительной деятельности обозначенным узким кругом отраслей публичного права обусловлено тем, что исследуемая деятельность организуется и осуществляется, с одной стороны, административно-публичными органами на основе соответствующих норм административного, муниципального, финансового и административно-процессуального права, определяющих систему соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления, их полномочия, способы, формы и процедуры административного обеспечения законности, а с другой стороны, судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основе и в соответствии с административно-процессуальными нормами, предусматривающими полномочия, способы, формы и процедуры судебно-административного обеспечения законности. Нормы названных отраслей права имеют организационный характер, посредством их применения законность в сфере административного правоприменения обеспечивается как в материально-правовом, так и в процессуально-правовом аспектах. При

этом очевидно, что никакие другие отрасли (не только публичного, но и, разумеется, частного) права в силу специфики предметов их регулирования не обладают таким организационным потенциалом, в связи с чем и не могут регулировать общественные отношения, возникающие по поводу административного обеспечения законности административной правоприменительной деятельности.

2. В качестве субъектов административно-правового обеспечения законности административной правоприменительной деятельности могут выступать Президент РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, иные государственные органы, в частности органы прокуратуры, Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов РФ, контрольные органы местного самоуправления, отдельные государственные организации, наделенные административно-публичными контрольно-надзорными полномочиями, например Центральный банк РФ (далее – субъекты административного обеспечения законности).

3. По своему содержанию административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности состоит в поддержании существующего режима законности данной деятельности и в восстановлении этого режима в случае его нарушения.

Поддержание существующего режима законности административно-правоприменения сводится к принятию субъектами административного обеспечения законности в рамках соответствующих административных процедурно-процессуальных форм необходимых, предусмотренных нормами административного, финансового и муниципального права мер организационно-правового воздействия в отношении административно-публичных органов, их должностных лиц, иных служащих этих органов, направленных на строгое и неукоснительное соблюдение последними установленных требований законности, предупреждение (профилактику) нарушений этих требований. К числу таких мер могут быть отнесены осуществление текущего внутреннего (внутриведомственного) контроля, периодического внешнего административного, в том числе финансового, контроля и надзора в отношении субъектов административно-правоприменения в целях установления соответствия их деятельности требованиям законов и иных нормативных правовых актов, выявление возможных нарушений данных требований, а также проведение организационно-служебных мероприятий, способствующих предотвращению нарушений требований законности.

Восстановление режима законности административного правоприменения в его широком понимании сводится к принятию субъектами административного обеспечения законности в рамках соответствующих административных процедурно-процессуальных форм необходимых, предусмотренных нормами административного и финансового права мер правового характера, направленных на пресечение выявленных нарушений требований законности, приведение деятельности админи-

стративно-публичных органов и их служащих в соответствии с этими требованиями, привлечение лиц, допустивших нарушения указанных требований законности, к дисциплинарной, административной и финансовой ответственности.

4. Административно-правовые способы обеспечения законности административной правоприменительной деятельности можно определить как предусмотренные нормами административного, муниципального, финансового и административно-процессуального права меры (средства) правового воздействия субъектов обеспечения законности на поведение административно-публичных органов, их должностных лиц и иных служащих, направленные на поддержание и восстановление режима законности правоприменительной деятельности указанных органов и лиц.

Представляется, что к административно-правовым способам поддержания режима законности административной правоприменительной деятельности можно отнести следующие группы мер (средств) административно-правового воздействия:

1) административно-правовые меры (средства) внутреннего служебно-организующего характера, применяемые руководителями и иными должностными лицами административно-публичных органов, направленные на организацию служебной деятельности государственных и муниципальных служащих этих органов, соблюдение ими служебной дисциплины, на обеспечение добросовестного исполнения своих служебных обязанностей (организация обучения служащих, внутриаппаратный и ведомственный контроль и т. п.);

2) административно-правовые меры (средства) внешнего наблюдательно-профилактического характера, применяемые компетентными административно-публичными органами, другими государственными органами, должностными лицами, иными организациями, наделенными административно-публичными полномочиями в отношении не подведомственных им (не подчиненных организационно) административно-публичных органов, их должностных лиц, направленные на установление соответствия административной правоприменительной деятельности требованиям законности (проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения действующего законодательства, проведение мероприятий, направленных на предупреждение (профилактику) нарушений требований законности (информирование о требованиях законности и о возможных их нарушениях, выдача письменных предупреждений (предостережений) о недопустимости нарушения требований законности).

В числе административно-правовых способов восстановления режима законности административной правоприменительной деятельности в случае его нарушения представляется возможным выделить следующие группы мер (средств) административно-правового воздействия:

1) административно-правовые меры (средства) пресекательно-восстановительного характера, применяемые в отношении административно-публичных органов, их должностных лиц, иных служащих вышестоящими административно-публичными органами, должностными лицами,

органами государственного и муниципального контроля (надзора), органами прокуратуры, судами (судьями) общей юрисдикции и арбитражными судами, направленные на прекращение нарушений требований законности, устранение этих нарушений и их последствий, предотвращение таких нарушений в будущем (отмена, признание незаконным (недействительным) административного акта, признание незаконными действий (бездействия), возложение обязанности по устранению нарушений требований законности и их последствий, в том числе посредством выдачи обязательного для исполнения предписания, представления, принятия соответствующего судебного акта);

2) административно-правовые меры (средства) наказательно-предупредительного характера, применяемые в отношении должностных лиц, иных служащих административно-публичных органов вышестоящими должностными лицами, а также другими административно-публичными органами, их должностными лицами, судами общей юрисдикции, направленные на воспитание нарушителей, предупреждение совершения ими, иными субъектами новых нарушений требований законности, возмещение причиненного охраняемым публичным правоотношениям вреда (привлечение к дисциплинарной, административной и финансовой ответственности).

5. Административно-правовое обеспечение законности административной правоприменительной деятельности посредством указанных выше способов осуществляется, как правило, в рамках определенных административных процедурно-процессуальных форм, в частности в форме различных административных производств и в форме судопроизводства. Например, административный контроль (надзор) осуществляется в рамках контрольно-надзорного производства, привлечение к дисциплинарной ответственности – в рамках дисциплинарного производства, привлечение к административной ответственности – посредством производства по делам об административных правонарушениях, признание судом незаконными (недействительными) административных актов и административных действий – в рамках административного судопроизводства.

На основании изложенного представляется возможным сделать вывод о необходимости дальнейшей теоретико-прикладной разработки механизма административно-правового обеспечения законности в сфере осуществления административной правоприменительной деятельности, в том числе исследования и более полной и четкой нормативно-правовой регламентации способов и процедурно-процессуальных форм, используемых в процессе функционирования данного механизма.