

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-109-115

ЗАКОННОСТЬ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

ЯРКОВОЙ Сергей Владимирович*

✉ om.as@yandex.ru

Ул. Учебная, 51, Омск, 644024, Россия

Аннотация. В статье анализируются понятие, содержание и требования законности деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности. Дается авторское определение понятия законности такой деятельности, излагается система требований ее законности, вносится предложение по уточнению положений ст. 1.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административно-публичный орган, законность, требования законности.

Legality of Attraction to Administrative Responsibility: Concept, Content and Main Requirements

Yarkovoi Sergei V.**

✉ om.as@yandex.ru

51 Uchebnaya str., Omsk, 644024, Russia

Abstract. The article analyzes the concept, content and requirements of the legality of the activities of executive authorities, other public authorities to bring individuals and legal entities to administrative responsibility. The Author's definition of the concept of the legality of such activities is given, the system of requirements for its legality is stated, a proposal is made to clarify the provisions of Art. 1.6 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, administrative and public authority, legality, requirements of legality.

Режим законности в сфере административной правоприменительной деятельности, то есть правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичного управления (далее – административно-публичные органы), основан на общих требованиях законности, сформулированных в теории права. Это означает, что все участники отношений, возникающих в сфере административного правоприменения и регулируемых нормами административного и административно-процессуального права, – административно-публичные органы, их должностные лица, организации,

граждане обязаны неукоснительно соблюдать предписания данных норм. Принципиальное значение здесь имеет соблюдение действующего законодательства административно-публичными органами и их должностными лицами, от решений и действий которых зависит возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей других участников рассматриваемых отношений.

В литературе по административному праву в качестве важнейшей характеристики публично-управленческой деятельности выделяется ее подзаконность. Законность публичного

* Судья Арбитражного суда Омской области, кандидат юридических наук.

** Judge of the Arbitration Court of the Omsk Region, Candidate of Legal Sciences.

управления сводится прежде всего к тому, что деятельность органов исполнительной власти и иных органов, осуществляющих такое управление, должна, во-первых, быть основана на соответствующих законах и на их неукоснительном соблюдении, а во-вторых, обеспечивать реализацию содержащихся в законах предписаний другими субъектами административных правоотношений [1, с. 27; 5, с. 533–535; 8, с. 58–59].

Требования законности деятельности органов публичного управления, как правило, сводятся к устанавливаемым действующим законодательством требованиям, предъявляемым к издаваемым ими административно-правовым актам и совершаемым ими административно-правовым действиям. Такой подход представляется вполне обоснованным, поскольку вовне, в отношениях с субъектами права административно-публичная деятельность как раз и проявляется посредством издания (принятия) административно-правовых актов и совершения административно-правовых действий. Оценка соответствия подобных актов и действий требованиям правовых норм позволяет судить и о законности деятельности административно-публичных органов в целом. При этом критерием законности публичного управления выступает соблюдение административно-публичными органами и их должностными лицами требований, содержащихся в законах и иных нормативных правовых актах, к издаваемым (принимаемым) ими административно-правовым актам и совершаемым ими административно-правовым действиям. Эти требования и являются требованиями законности административно-публичной деятельности.

К числу требований законности, предъявляемых к правовым актам управления (административным актам), отечественные ученые-административисты относят следующие:

- 1) издание акта в пределах компетенции органа публичного управления;
- 2) соблюдение при издании акта прав и свобод человека и гражданина;
- 3) соответствие цели издания акта цели, предусмотренной законом, на основе которого он издается;
- 4) соответствие содержания акта предписаниям закона или иного нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой;
- 5) соответствие формы акта требованиям, установленным законом или подзаконным нормативным правовым актом;

6) юридическое обоснование издаваемого акта;

7) соблюдение при издании акта предусмотренной соответствующим законом или подзаконным нормативным правовым актом процедуры (порядка) его издания и введения в действие [2, с. 228–229; 3, с. 88–93; 4, с. 445–446; 5, с. 400–401; 6, с. 201–203; 7, с. 17–18, 27; 10, с. 78–79].

Аналогичные требования законности могут быть предъявлены и к совершаемым административно-публичными органами и их должностными лицами в ходе правоприменительной деятельности юридически значимым административным действиям.

С нашей точки зрения, понятие «законность» применительно к административной правоприменительной деятельности должно рассматриваться не в качестве некой теоретической, абстрактной категории права, а в качестве юридико-прикладной категории, использование которой позволит оценить правовое качество указанной деятельности, уровень соблюдения в ходе ее осуществления требований законов и иных нормативных правовых актов, а также прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. В этой связи законность административной правоприменительной деятельности как одна из ее содержательных характеристик, по нашему мнению, представляет собой не принцип или метод, а режим, то есть установленный законами и иными нормативными правовыми актами юридический порядок осуществления названной деятельности. Именно в указанной интерпретации понятие «законность административного правоприменения» имеет прикладное значение, поскольку при таком его понимании может даваться оценка соблюдению административно-публичными органами и их должностными лицами нормативно установленных требований, предъявляемых к их правоприменительной деятельности, а соответственно, и оценка юридического качества данной деятельности.

Таким образом, под законностью административной правоприменительной деятельности следует подразумевать такой режим (порядок) ее осуществления, при котором административно-публичными органами и их должностными лицами точно, полно и правильно, с учетом индивидуальных особенностей разрешаемых конкретных юридико-фактических ситуаций (административных дел) и участвующих в них субъектов права применяются соответствующие

материальные нормы различных отраслей права и административно-процессуальные нормы, регламентирующие процедуры применения материальных норм.

Требования законности административной правоприменительной деятельности, с нашей точки зрения, представляют собой возлагаемые на административно-публичные органы и их должностных лиц обязанности, исполнение которых позволяет точно, полно и правильно применять соответствующие материальные нормы различных отраслей права и административно-процессуальные нормы при разрешении конкретных административных юридико-фактических ситуаций (административных дел), а значит, и обеспечивать законность как режим осуществления указанной деятельности.

Одним из основных видов административной правоприменительной деятельности является деятельность административно-публичных органов и их должностных лиц по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности, по разрешению ими дел об административных правонарушениях (далее – административно-деликтная деятельность). Данная деятельность регулируется как административно-материальными, так и административно-процессуальными нормами, сосредоточенными главным образом в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), а также в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности). Соблюдение требований законности при привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности, с одной стороны, выступает важнейшей гарантией обеспечения и защиты прав указанных лиц в производстве по делам об административных правонарушениях, исключения незаконного и необоснованного применения к ним мер административного принуждения, а с другой стороны, позволяет адекватно, пропорционально реагировать на совершаемые правонарушения с целью их пресечения и предупреждения, обеспечения охраны и защиты публичных интересов, прав и законных интересов граждан и организаций.

Рассмотрим далее содержание и требования законности административно-деликтной деятельности.

Общее требование обеспечения законности при применении мер административного при-

нуждения в связи с административным правонарушением в качестве одного из принципов законодательства об административной ответственности закреплено в ст. 1.6 КоАП РФ. Нормы данной статьи содержат указание на то, что лицо может быть подвергнуто административному наказанию не иначе как на основании и в порядке, установленных законом, а применение к лицу, совершившему административное правонарушение, мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и административного наказания осуществляется в пределах компетенции соответствующего органа, должностного лица в соответствии с законом.

Очевидно, что положения ст. 1.6 КоАП РФ имеют самый общий, декларативный характер и не раскрывают в необходимой мере содержание и требования законности административно-деликтной деятельности. Определенное представление о конкретных требованиях законности, которые должны соблюдаться в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях, может быть получено при анализе некоторых других норм КоАП РФ. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 1.7 КоАП РФ производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу. Нормы чч. 1 и 2 ст. 4.1 КоАП РФ содержат требования, в соответствии с которыми административное наказание за совершение административного правонарушения должно назначаться в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, с учетом определенных обстоятельств и в соответствии с указанным кодексом. В силу ст. 24.1 КоАП РФ одной из задач производства по делам об административных правонарушениях является разрешение дела в соответствии с законом. Положениями ст.ст. 22.1–22.3 КоАП РФ закреплено общее правило рассмотрения дел об административных правонарушениях соответствующими органами и должностными лицами в пределах предоставленной им компетенции. Частью 3 ст. 26.2 КоАП РФ установлен запрет на использование по делу об административном правонарушении доказательств, полученных с нарушением закона. Часть 1 ст. 27.1 КоАП РФ предоставляет право применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении только уполномоченным лицам

в пределах их полномочий. В соответствии с ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях могут составляться должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в пределах компетенции соответствующего органа. Нормы ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ содержат перечень оснований для отмены или изменения постановления по делу об административном правонарушении, в числе которых указаны вынесение постановления неправомочным судьей, органом или должностным лицом, а также существенное нарушение процессуальных требований, предусмотренных кодексом, если это нарушение не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Системный анализ вышеприведенных, а также других положений КоАП РФ позволяет сформулировать следующее определение понятия законности административно-деликтной деятельности административно-публичных органов.

Законность административной правоприменительной деятельности по привлечению к административной ответственности представляет собой такой режим (порядок) ее осуществления, при котором административно-публичными органами и их должностными лицами точно, полно и правильно, с учетом индивидуальных особенностей разрешаемых ими дел об административных правонарушениях и участвующих в производстве по этим делам лиц применяются соответствующие материальные нормы административного и других отраслей права, нормы процессуальных отраслей права, административно-процессуальные нормы, в системе определяющие основания, общие и специальные правила и процедуры привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности.

Содержание режима законности административно-деликтной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц сводится к точному, полному и правильному применению ими в системе следующих видов правовых норм:

1) материальных норм административного права, определяющих принципы и общие правила применения мер административной ответственности, содержащихся в разделе I «Общие положения» КоАП РФ;

2) материальных норм административного права, определяющих правовые конструкции составов конкретных административных правонарушений и сосредоточенных в разделе II

«Особенная часть» КоАП РФ, а также в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности);

3) материальных норм административного и других отраслей права (конституционного, муниципального, финансового, земельного, экологического и т. д.), а также норм административно-процессуального и других процессуальных отраслей права, устанавливающих правила, нарушение которых образует объективную сторону административных правонарушений, предусмотренных материальными нормами раздела II «Особенная часть» КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности);

4) административно-процессуальных норм, регламентирующих правила осуществления производства по делам об административных правонарушениях, сосредоточенных в разделе III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», разделе IV «Производство по делам об административных правонарушениях» и разделе V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ.

Под требованиями законности правоприменительной деятельности административно-публичных органов и их должностных лиц по привлечению к административной ответственности, по нашему мнению, следует понимать возлагаемые на них обязанности, исполнение которых позволяет точно, полно и правильно применять материальные нормы административного и других отраслей права, нормы процессуальных отраслей права, административно-процессуальные нормы, в системе определяющие основания, общие и специальные правила и процедуры привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности.

Исходя из приведенной выше структуры содержания режима законности административной правоприменительной деятельности по привлечению к административной ответственности, представляется возможным выделить и соответствующие группы требований законности.

1. Требования точного, полного и правильного применения материальных норм административного права, определяющих принципы и общие правила применения мер административной

ответственности, содержащихся в разделе I «Общие положения» КоАП РФ. В данной группе, на наш взгляд, возможно выделение следующих конкретных требований законности:

1) требование о соблюдении принципа равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом (ст. 1.4 КоАП РФ);

2) требование о соблюдении принципа вины и презумпции невиновности при привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности (ст. 1.5, ч. 2 ст. 2.1, ст. 2.2 КоАП РФ);

3) требования о соблюдении правил действия законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве (ст.ст. 1.7, 1.8 КоАП РФ);

4) требования, касающиеся субъектов административной ответственности и особенностей привлечения к административной ответственности отдельных категорий субъектов административных правонарушений (ст.ст. 2.3–2.6.1, 2.8, 2.10 КоАП РФ);

5) требования о соблюдении общих и специальных правил применения административных наказаний (нормы главы 3 КоАП РФ);

6) требования о соблюдении общих правил назначения административных наказаний (нормы главы 4 КоАП РФ).

Как показывает анализ судебной практики по делам об административных правонарушениях, в ходе осуществления административно-деликтной деятельности нарушения перечисленных требований законности сводятся в основном к неустановлению вины лица в совершении административного правонарушения¹, неприменению правила об обратной силе закона², привлечению к административной ответственности ненадлежащего субъекта³, неправильному определению вида или размера административного наказания⁴, неправильному применению или исчислению сроков давности привлечения к административной ответственности⁵.

2. Требования точного, полного и правильного применения материальных норм административного права, определяющих правовые

конструкции составов конкретных административных правонарушений и сосредоточенных в разделе II «Особенная часть» КоАП РФ, в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности), а также материальных норм административного и других отраслей права (конституционного, муниципального, финансового, земельного, экологического и т. д.), норм административно-процессуального и других процессуальных отраслей права, устанавливающих правила (требования), нарушение которых образует объективную сторону составов указанных правонарушений. Данные требования сводятся к обеспечению административно-публичными органами и их должностными лицами правильной, то есть соответствующей точному смыслу и содержанию применяемых соответствующих материальных и процессуальных норм, квалификации в качестве тех или иных административных правонарушений, совершенных физическими и юридическими лицами действий (бездействия).

Нарушения указанных требований законности заключаются в неправильной квалификации административно-публичными органами и их должностными лицами совершенных физическими и юридическими лицами административных правонарушений, то есть квалификации их не по тем статьям или частям статей раздела II «Особенная часть» КоАП РФ или законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности). О наличии таких ошибок в квалификации свидетельствует многочисленная судебная практика [9, с. 61–62]⁶.

3. Требования точного, полного и правильного применения административно-процессуальных норм, регламентирующих правила осуществления производства по делам об административных правонарушениях, сосредоточенных в разделе III «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», разделе IV «Производство по делам об административных

¹ *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 19 февр. 2016 г. № 305-АД 15-16726. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2016 г. № 308-АД-16024. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 14 февр. 2017 г. № 56-АД17-6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 мая 2017 г. № 305-АД-1707. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 14 авг. 2015 г. № 11-АД15-25. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См., напр.: *Постановление* Верхов. Суда Рос. Федерации от 2 марта 2015 г. № 301-АД14-9043 ; *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 27 марта 2017 г. № 308-АД16-15150. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

правонарушениях» и разделе V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» КоАП РФ.

В этой группе представляется возможным выделить следующие конкретные требования законности:

1) требования к органам и должностным лицам, уполномоченным осуществлять производство по делам об административных правонарушениях (нормы главы 22 КоАП РФ);

2) требования о соблюдении органами и должностными лицами правил подведомственности дел об административных правонарушениях (нормы главы 23 КоАП РФ);

3) требования о соблюдении принципов и общих правил осуществления производства по делам об административных правонарушениях (нормы главы 24 КоАП РФ);

4) требования об обеспечении процессуально-правового статуса участников производства по делам об административных правонарушениях, соблюдении их процессуальных прав в данном производстве (нормы главы 25 КоАП РФ);

5) требования о соблюдении правил доказывания по делам об административных правонарушениях, использования в производстве по делу отдельных видов доказательств (нормы главы 26 КоАП РФ);

6) требования о соблюдении правил применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (нормы главы 27 КоАП РФ);

7) требования о соблюдении правил возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения по ним административного расследования (нормы главы 28 КоАП РФ);

8) требования о соблюдении правил рассмотрения дел об административных правонарушениях (нормы главы 29 КоАП РФ);

9) требования о соблюдении правил пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (нормы главы 30 КоАП РФ);

10) требования о соблюдении правил исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях (нормы глав 31–32 КоАП РФ).

К числу наиболее распространенных на практике нарушений перечисленных требований

законности, допускаемых в ходе осуществления административно-деликтной деятельности, можно отнести нарушение правил подведомственности дел об административных правонарушениях⁷, использование по делу об административном правонарушении доказательств, полученных с нарушением закона⁸, ненадлежащей административной ответственности, о составлении протокола об административном правонарушении или о рассмотрении дела⁹.

Такой нам представляется система требований законности осуществления административной правоприменительной деятельности по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности.

На основе вышесказанного в целях более полного и четкого закрепления в КоАП РФ сущности и требований законности привлечения к административной ответственности полагаем необходимым изложить чч. 1 и 2 ст. 1.6 КоАП РФ в следующей редакции:

«1. Физическое или юридическое лицо подлежит привлечению к административной ответственности только в случае наличия в его действиях (бездействии) состава административного правонарушения, установленного с соблюдением предусмотренных настоящим Кодексом общих принципов и правил административной ответственности, особенностей административной ответственности отдельных категорий физических лиц и юридических лиц, общих и специальных правил применения и назначения административных наказаний.

2. Производство по делам об административных правонарушениях возбуждается и осуществляется органами, должностными лицами, судьями в пределах предоставленной им компетенции, в соответствии с установленной для них подведомственностью, с соблюдением общих принципов и правил указанного производства, правил возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, пересмотра и исполнения постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (административной ответственности)».

⁷ Постановление Верхов. Суда Рос. Федерации от 29 сент. 2016 г. № 69-АД16-9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Верхов. Суда Рос. Федерации от 2 мая 2017 г. № 8-АД17-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Постановление Верхов. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 2015 г. № 310-АД-15084. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Список литературы

1. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Зерцало-М, 2009. Ч. 1. 528 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Эксмо, 2006. 528 с.
3. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления : учеб. пособие. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970. 108 с.
4. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : моногр. М. : Изд-во РУДН, 2005. 732 с.
5. Козлов Ю. М. Административное право : учеб. М. : Юрист, 2005. 554 с.
6. Корнев А. П. Административное право России : учеб. : в 3 ч. 3-е изд., с изм. и доп. М. : МА МВД России, 2000. Ч. 1. 308 с.
7. Новоселов В. И. Законность актов органов управления. М. : Юрид. лит., 1968. 108 с.
8. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учеб. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2009. 928 с.
9. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. Вып.: Административное право и процесс. С. 56–63.
10. Сухарева Н. В. Рассмотрение административно-правовых споров арбитражными судами : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 181 с.

References

1. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. 2nd ed. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2009. Ch. 1. 528p.
2. Bakhrakh D. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. 2nd ed. Moscow, Eksmo Publ., 2006. 528 p.
3. Vasil'ev R. F. *Pravovye akty organov upravleniya* [Legal Acts of Government Bodies]. Moscow, Moscow University Publ., 1970. 108 p.
4. Zelentsov A. B. *Administrativno-pravovoi spor: voprosy teorii* [Administrative and Legal Dispute: Theory Issues]. Moscow, RUDN Publ., 2005. 732 p.
5. Kozlov Yu. M. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, Yurist" Publ., 2005. 554 p.
6. Korenev A. P. *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. 3rd ed. Moscow, Moscow Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2000. Ch. 1. 308 p.
7. Novoselov V. I. *Zakonnost' aktov organov upravleniya* [Legality of Acts of Government]. Moscow, Yuridicheskaya Literatura Publ., 1968. 108 p.
8. Rossinskij B. V., Starilov Yu. N. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. 4th ed. Moscow, Norma Publ., 2009. 928 p.
9. Solovey Y. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.
10. Sukhareva N. V. *Rassmotrenie administrativno-pravovykh sporov arbitrazhnymi sudami*. Dis. kand. yurid. nauk [Consideration of Administrative and Legal Disputes by Arbitration Courts. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 1999. 181 p.