УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

© 2017 г.

А.В. КУРАКИН

В.А. ПОНИКАРОВ

Т.В. ПОНИКАРОВА

Е.В. СЕНАТОВА

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ¹

Куракин Алексей Валентинович – доктор юридических наук, профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (Московская область, г. Домодедово, Россия), профессор Финансового университета при Правительстве РФ (Москва, Россия) (E-mail: kurakinaleksey@gmail.com).

Поникаров Владимир Анатольевич – доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИИ России (Рязань, Россия) (E-mail: Minrs@yandex.ru).

Поникарова Татьяна Владимировна – преподаватель-методист Высших академических курсов Академии ФСИИ России (Рязань, Россия) (E-mail: Minrs@yandex.ru).

Сенатова Екатерина Васильевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Академии ФСИИ России (Рязань, Россия) (E-mail: k.senatova@yandex.ru).

Kurakin Aleksey V. – Doctor of Law, professor of the all-Russian Institute of advanced training of employees of the MIA of Russia (Moscow region, Domodedovo, Russia), professor of the Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia) (E-mail: kurakinaleksey@gmail.com).

Ponikarov Vladimir A. – Doctor of Law, professor of the department of Administrative and Financial Law of the Academy of the Federal service of execution of punishments of Russia (Ryazan, Russia) (E-mail: Minrs@yandex.ru).

Ponikarova Tatyana V. – teacher-methodologist of the Higher academic courses of the Academy of the Federal service of execution of punishments of Russia (Ryazan, Russia) (E-mail: Minrs@yandex.ru).

Senatova Ekaterina V. – PhD in Law, associate Professor, Department of Administrative and Financial Law of the Academy of the Federal service of execution of punishments of Russia (Ryazan, Russia) (E-mail: k.senatova@yandex.ru).

Аннотация: в статье анализируются специальные (юридические) нормы-гарантии законности в административном праве. Исследование данных гарантий позволит показать их теоретическую и практическую роль в административном праве. Основной вывод, который сформулирован в статье, состоит в следующем: чем больше будет специальных норм административного права, закрепляющих гарантии, тем выше станет степень обеспечения законности в сфере административно-правового регулирования.

Abstract: the article analyzes the special (legal) standards, guarantees of legality in Administrative Law. The study of these safeguards will help to demonstrate their theoretical and practical role in Administrative Law. The main conclusion is that articulated in this article, is that the more special rules of Administrative Law that enshrines the guarantee, the greater will be the extent of rule of law in the sphere of administrative legal regulation.

Ключевые слова: гарантии, законность, классификация, нормы, административное право, деятельность, производство, законодательство.

Key words: guarantee, legitimacy, classification, rules, Administrative Law, operation, production, legislation.

В настоящее время весьма мало публикаций, посвященных проблеме законности. Между тем вопросы исследования законности всегда были актуальными в различных юридических науках. Так же практически нет публикаций, которые были бы посвящены специальным гарантиям законности в административном праве. В этой связи вопрос о понятии **законности**,

несмотря на уделяемое ему в прежние годы значительное внимание, продолжает вызывать научный и практический интерес. Существенным обстоятельством в данной области исследования является многосторонность подходов к изучению понятия законности, что, в свою очередь, обусловлено сложностью внутренней структуры рассматриваемого явления. В основном законность определяют как строгое, неуклонное соблюдение, исполнение норм права всеми участниками общественных отношений.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Кроме того, распространено понимание законности как *принципа* или требования строгого соблюдения правовых норм. В ряде определений законность раскрывают через категорию “*режим*”, т.е. законность рассматривается как устойчивый общественный (или правовой) режим, характеризующийся всеобщим, строгим исполнением правовых норм.

Законность определяют и как метод осуществления задач государства, средство обеспечения охраны общественных и личных интересов. Тем самым содержание понятия “законность” существенно расширяется, поскольку в него включаются процессы нормотворчества и правореализации. Рассмотрение приведенных определений законности свидетельствует о том, что все они отражают реально существующие черты и свойства этого сложного и многогранного социального явления.

Таким образом, все четыре (“*соблюдение и исполнение*”, “*принцип*”, “*режим*”, “*метод*”) изложенных варианта понятия законности определяют ее как свойства правовой деятельности (включаются процессы нормотворчества и правореализации) всех участников общественных отношений.

В последние годы предприняты попытки как существенного *расширения* содержания законности за счет включения в это понятие законодательства (“законность” связывается с соблюдением не только законов, но и основанных на них подзаконных нормативных актов: постановления правительства, приказы, инструкции, указания, наставления), так и *сужения* за счет сокращения ее субъективного состава (обычно из числа субъектов законности исключаются граждане), т.е. граждане обязаны соблюдать только законы, а саму законность — должностные лица и представители власти (депутаты, сотрудники полиции, прокуроры, судьи).

Итак, анализ понятия “законность” проявляется в качестве *соблюдения и исполнения, принципа, метода и режима*. Изложим и раскроем обозначенную точку зрения.

На наш взгляд, законность необходимо рассматривать как *принцип*, который распространяется и на граждан. Так, например, ч. 2 ст. 15 Конституции РФ закрепляет, что “органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы”. Следовательно, наша точка зрения соответствует упомянутому Основному Закону. Кроме того, она отвечает требованиям теории права.

Таким образом, по нашему мнению, сущность законности заключается в обязательном соблюдении

и исполнении законов и подзаконных актов органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами и гражданами.

Полагаем, что законность может быть обеспечена только при использовании развернутой системы взаимодополняющих друг друга специальных гарантий законности, позволяющих не допустить или выявить любое правонарушение, в том числе и административное.

Гарантия (*garantie*) — означает ручательство, условие, обеспечивающее что-либо. Поэтому, говоря о гарантиях законности, речь должна идти об условиях, средствах, способах и механизмах, которые обеспечивают реальность режима законности в сфере государственного управления.

На сегодняшний день общепризнанным является выделение в системе гарантий двух ее групп: **общие** (экономические, политические, идеологические, социальные, организационные) и **специальные** (юридические или правовые) средства обеспечения законности.

Предметом нашего рассмотрения будут только специальные (юридические) гарантии законности.

Экономические, социальные, политические, идеологические и организационные гарантии служат базой для специальных (юридических) гарантий, придают им реальность и эффективность.

Общие гарантии законности хотя и играют значительную роль в поддержании режима законности, но они не могут до конца его обеспечить, так как их основная задача — создавать необходимые экономические, политические, социальные и другие условия. Так, например, они не могут восстановить нарушенное право, обеспечить привлечение виновных к ответственности. Эту роль выполняют юридические гарантии законности.

Вследствие этого в данной системе важное место занимают специальные (юридические) гарантии законности (в свою очередь, мы классифицируем их как целевые), в число которых и входят гарантии (частные или специфические) законности, закрепленные нормами административного права.

Гарантии законности постоянно привлекали к себе внимание специалистов различных отраслей права. В 60–70-х годах XX в. в юридической науке получили освещение отдельные проблемы теории правовых гарантий. Появился ряд работ о гарантиях законности в теории права (С.С. Алексеев, А.Е. Лунев, М.С. Строгович и др).

В 70–80-е годы исследование данного вида гарантий проводилось в основном по отдельным

отраслям права: уголовного, уголовно-процессуального, административного².

В 90-х годах актуальность проблемы гарантий законности повысилась. В частности, начиная с этого периода и по сегодняшний день вопросы о гарантиях прав и свобод граждан рассматривались такими учеными, как Н.И. Раздымалиной (“Механизм реализации гарантий прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка”), А.И. Павловским (“Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан в сфере охраны общественного порядка”).

Следует отметить, что объектом исследования в работах перечисленных авторов являются, как правило, не конкретные правовые нормы, определяющие гарантии законности, а общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны общественного порядка, а также вопросы общего обеспечения прав и свобод граждан в указанной области.

Однако с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекса административного судопроизводства РФ основательных научных исследований по проблеме специальных (юридических) гарантий законности в области административного права не проводилось. Тем не менее материал, накопленный в различных отраслях права, потребности современной практики, а также новые задачи по формированию правового государства требуют активизации исследований по данному вопросу.

Сложность конкретного выделения и определения гарантий законности заключается в том, что в научной литературе вопрос о понятии специальных (юридических) гарантий и об их составе решается далеко неоднозначно.

До сих пор среди ученых нет единства взглядов в понимании сущности правовых гарантий законности. Анализ литературы, посвященной юридическим гарантиям, позволяет выделить по крайней мере **пять подходов** к исследуемому явлению.

Как утверждают одни авторы (Ф.Е. Колонтаевский, И.С. Самощенко), к юридическим гарантиям следует отнести юридические нормы определенной разновидности, так называемые нормативно-правовые средства обеспечения законности.

По мнению других ученых (С.С. Алексеев, А.М. Васильев), юридические гарантии – это собственно практическая деятельность государственных органов и общественных организаций.

Третьи (П.Е. Недбайло, В.М. Чхиквадзе) – в состав юридических гарантий помимо нормативно-правовых средств обеспечения законности включают также и юридическую деятельность государственных органов, учреждений и организаций, должностных лиц. Причем данная деятельность регулируется собственно этими нормами.

Есть четвертая позиция, сторонники которой (А.Ф. Гранин, В.И. Новоселов) наряду с перечисленными элементами в гарантии законности включают индивидуально-правовые средства, к которым относят правоприменительные акты (акты утверждения, приостановления, представления, отмены принятых решений).

И наконец, некоторые ученые (Н.И. Буденко, А.П. Корнев) выражают мнение, которое является своеобразным синтезом рассмотренных позиций предыдущих авторов. По их утверждению, к юридическим гарантиям законности следует относить определенные нормы права, основанную на них правоприменительную деятельность по обеспечению и охране законности, а также индивидуальные юридические акты, в которых эта деятельность фиксируется.

Для того чтобы обосновать свою позицию по данному вопросу, проанализируем в предложенном порядке все перечисленные точки зрения.

Так, представители **первой** из них к юридическим гарантиям законности относят только *юридические нормы* (нормативно-правовые средства).

Как полагает И.С. Самощенко, правовые гарантии законности – это специальные нормативно-правовые средства (нормы права и правовые санкции), гарантирующие неуклонное исполнение требований права всеми участниками общественных отношений (и, в частности, недопущение со стороны органов и должностных лиц государства по отношению к гражданам), обеспечивающие восстановление нарушенных прав и наказание нарушителей законности. Далее он отмечает, что юридические гарантии находят свое применение только в нормах права, а не в какой-либо деятельности.

Такой же позиции придерживается Ф.Е. Колонтаевский, который под юридическими гарантиями законности понимает исключительно “специально-правовые средства (нормы права), направленные на обеспечение неуклонного выполнения требований всеми участниками правовых отношений”³.

² См.: Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 78.

³ Колонтаевский Ф.Е. Обеспечение социалистической законности в административной деятельности милиции. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 45.

Из этого следует, что если Ф.Е. Колонтаевский в определении гарантий законности упускает из виду юридическую деятельность, то И.С. Самоценко прямо отрицает ее.

На наш взгляд, с позицией авторов, утверждающих, что к правовым гарантиям законности следует относить только юридические нормы, трудно согласиться. Здесь проблема правовых гарантий ограничивается только сферой существования определенной совокупности норм, что, по нашему мнению, не дает полного представления о правовом механизме обеспечения законности, куда подключается и соответствующая правовым нормам правовая деятельность.

Как представляется, в основу понимания юридических гарантий должна быть положена идея о единстве права и практической реализации правовых предписаний как одного из условий существования права. Однако закрепление гарантий только в нормах права, без практической деятельности его субъектов, полагаем, не способно реально обеспечить то или иное право или обязанность, режим законности в целом. Без деятельности соответствующих органов, должностных лиц и граждан нормы права как специальные (юридические) гарантии не смогут оказать обеспечивающего воздействия. Общепринятое в теории права положение о том, что правовые нормы несут возможность, а не реальность обеспечения, еще раз подтверждает наше предположение о том, что гарантирующее воздействие норм права проявляется лишь в динамике, в результате их реализации.

Авторы **второй** из названных точек зрения относят к юридическим гарантиям законности собственно *практическую деятельность* государственных органов и общественных организаций.

Так, в частности, С.С. Алексеев сделал попытку свести юридические гарантии законности только к деятельности государственных органов, должностных лиц и общественных организаций. Такую же позицию занимает и А.М. Васильев, который противопоставляет нормам права собственно *практическую деятельность* государственных органов и общественных организаций.

Как представляется, включая юридическую деятельность в понятие юридических гарантий законности, не следует отказываться от роли правовых норм, которые есть необходимое условие всякой юридической деятельности. Бесспорно, что правоохранительные нормы обладают общим превентивным действием и обеспечивают режим законности в случаях не только их использования конкретными субъектами, но и вызывают нужное

поведение участников общественных отношений своим существованием. Именно поэтому, по нашему мнению, практическая деятельность, имеющая правовое значение и направленная на обеспечение законности, осуществление прав граждан, несомненно, должна включаться в состав гарантий законности. Полагаем, что вопрос о понятии и содержании юридических гарантий должен быть решен не путем противопоставления норм права и юридической деятельности, а на основе их правового обеспечивающего действия.

Ученые, отстаивающие **третью** точку зрения, в состав юридических гарантий помимо *нормативно-правовых средств* обеспечения законности включают также и *юридическую деятельность* государственных органов, учреждений и организаций, должностных лиц, подчеркивая при этом, что данная деятельность регулируется этими нормами.

В дополнение к высказанным выше аргументам можно добавить, что здесь правовые гарантии законности сводятся не только к правовым средствам, а включают также и правовые средства реализации права, т.е. *юридическую деятельность*, что, на наш взгляд, вполне закономерно и справедливо.

Следует отметить, что в исследуемом смысле термин “деятельность” нужно рассматривать как совокупность действий, предусмотренных правовыми нормами, посредством отправления которых и происходит обеспечение законности в правоприменении.

Сторонники **четвертой** из упомянутых нами точек зрения наряду с *нормами права* и *деятельностью* в гарантии законности включают *индивидуально-правовые средства*, к которым относят правоприменительные акты (акты утверждения, приостановления, представления, отмены принятых решений). Правовые гарантии должны не только включать в себя правовые нормы, обеспечивающие охрану права, здесь также необходимы определенная деятельность и индивидуально-правовые средства, обеспечивающие реализацию права.

В целом, соглашаясь с этим мнением, вместе с тем хотелось бы заметить, что правовые гарантии законности составляют не все нормы права, а только те из них, которые определяют юридические гарантии законности. Мы также разделяем приведенную точку зрения, согласно которой к правовым гарантиям следует относить и акты применения. При этом необходимо уточнить, что юридическими гарантиями являются только такие акты применения норм права, в которых

фиксируется правоприменительная деятельность государственных органов.

И наконец, рассмотрим последнюю, **пятую**, точку зрения, выражающую мнение, являющееся своеобразным синтезом изложенных позиций. Как утверждают ее представители, к юридическим гарантиям законности следует относить определенные нормы права, основанную на них правоприменительную деятельность по обеспечению и охране законности, а также индивидуальные юридические акты, в которых эта деятельность фиксируется. В силу высказанных нами ранее соображений эта позиция является наиболее убедительной. Ее обоснованность, полагаем, обуславливается функциональным назначением юридических гарантий, заключающихся в обеспечении законности.

Анализируя различные мнения, хотелось бы отметить, что ни одна из рассмотренных точек зрения не противоречит другой: это всего лишь разные подходы к одному и тому же явлению, и все они в равной мере заслуживают внимания. Безусловно, никто не собирается отрицать важность правовых норм, потому что юридическое гарантирование иначе, как в своей нормативно-правовой форме, и не существует.

Кроме того, нельзя отрицать и само значение юридической деятельности, ибо существование правовых норм, направленных на регулирование общественных отношений, не влечет за собой желаемых результатов автоматически. Нормы права достигают своей цели лишь в случае целенаправленной юридической деятельности, создания эффективного механизма гарантирования, в том числе и в сфере противодействия коррупции⁴.

Вместе с тем, отдавая должное последней позиции, считаем, что специальные юридические гарантии не существуют в самостоятельном или в *«чистом»* виде. Данные гарантии закреплены в конкретных правовых нормах административного и административно-процессуального права. Вследствие этого данные нормы необходимо систематизировать.

Для того чтобы любая классификация обладала научной ценностью и практической значимостью, необходимо правильно определить соответствующие критерии. Вследствие этого специальные гарантии законности в административном праве надлежит классифицировать по *форме их выражения*:

1) *нормы-гарантии, зафиксированные в качестве юридических (правовых) принципов;*

2) *нормы-гарантии, выступающие в виде прав и обязанностей;*

3) *нормы-гарантии, приобретающие характер конкретной ответственности;*

4) *нормы-гарантии, определяемые как юридические факты;*

5) *нормы-гарантии, обозначенные в виде функций контроля и надзора;*

6) *нормы-гарантии, зафиксированные в виде ограничений и запретов.*

Правовые нормы, определяющие гарантии законности, могут выступать в виде **принципа**. Так, ч. 1 ст. 8 КАС РФ закрепляет равенство всех перед законом и судом.

Указанная статья гласит, что правосудие по административным делам осуществляется на основе принципа равенства всех граждан перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Следовательно, данный принцип можно рассматривать в качестве нормы-гарантии в виде принципа.

Нормой-гарантией в виде принципа выступает и ст. 1.6 КоАП РФ, которая обеспечивает законность при применении мер административного принуждения. Часть 2 данной статьи закрепляет положение о том, что применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом.

Таким образом, ст. 1.6 КоАП РФ следует рассматривать в качестве нормы-гарантии в виде принципа.

Правовые нормы, определяющие гарантии законности, могут выступать в виде *прав и обязанностей*. Заметим, что к нормам, закрепляющим гарантии в виде *права*, следует отнести следующие:

а) *право на обжалование;*

б) *пределы (границы) компетенции.*

⁴ См.: Куракин А.В., Костенников М.В. Актуальные проблемы законности и противодействия коррупции в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. М., 2012. С. 67.

1. Так, например, ст. 30.1. КоАП РФ закрепляет *право* граждан на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. Или, например, ст. 261 КАС РФ фиксирует право на обжалование определения суда, вынесенное по административному делу. Определение суда первой инстанции может быть обжаловано в суд апелляционной инстанции. Считаем, что право на жалобу — это важнейшая правовая норма-гарантия защиты нарушенных прав и свобод граждан.

2. Нормы, определяющие *пределы (границы)* компетенции граждан, должностных лиц органов государственной власти рассматриваются нами также как гарантии законности в виде прав. Не углубляясь в полемику по данному вопросу, отметим, что данную компетенцию мы рассматриваем как более сложную разновидность *юридических прав* субъектов в сфере административного и административно-процессуального права⁵.

Федеральный закон “О полиции” от 7 февраля 2011 г.⁶ в числе обязанностей-гарантий определяет, что сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание. При обращении к гражданину сотрудник полиции обязан назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение, после чего сообщить причину и цель обращения. Необходимо также отметить, что в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина.

Сотрудник полиции в случае обращения к нему гражданина обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно его выслушать, принять соответствующие меры в пределах своих полномочий либо разъяснить, в чью компетенцию входит решение поставленного вопроса.

Пределы (границы) компетенции должностных лиц органов государственной власти (их должностных лиц) зафиксированы в гл. 23 КоАП РФ.

Кроме того, пределы компетенции граждан (например, лиц, участвующих в административном деле) закреплены в ст. 45 КАС РФ.

Так, например, лица, участвующие в деле, имеют право: знакомиться с материалами административного дела, делать выписки из них и снимать с них копии; заявлять отводы; представлять доказательства, обжаловать судебные акты и другие процессуальные действия.

Проанализируем нормы-гарантии в виде *обязанности*. Часть 2 ст. 29.11 КоАП РФ *обязывает* должностное лицо органа государственной власти вручить под расписку копию постановления по делу об административном правонарушении физическому лицу, в отношении которого оно вынесено. В данном примере “*обязанность*” выступает как гарантия реализации прав и свобод граждан в рассматриваемой области общественных отношений.

Специальной гарантией выступает ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ, которая фиксирует *обязанность* должностного лица органа государственной власти во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина, не достигшего 18 лет (например, при осуществлении административного задержания несовершеннолетнего), уведомлять его родителей или иных законных представителей.

Помимо этого ст. 175 КАС РФ обязывает принимать судом решение непосредственно в совещательной комнате. В данном случае обязанность выступает в качестве специальной гарантии, связанной с правильным, точным, справедливым рассмотрением дела.

Нормы, закрепляющие *ответственность*, также рассматриваются нами в качестве гарантии законности. К аналогичным специальным нормам-гарантиям следует отнести нормы, закрепляющие *ответственность*, которая, по нашему убеждению, является одним из способов правового гарантирования⁷. В настоящее время конкретная административная ответственность граждан и иных лиц зафиксирована в Особенной части КоАП РФ. Помимо указанного выше Федерального закона подобная ответственность определяется и иными законами. Например, в ст. 364 (“**Ответственность за утрату исполнительного документа**”) КАС РФ отмечается, что на лицо, виновное в утрате переданного ему на исполнение исполнительного документа, выданного судом, суд вправе наложить судебный штраф.

Проанализируем следующую группу, к которой относятся нормы-гарантии, определяемые как *юридические факты*. Точное описание *юридических*

⁵ См.: Поникаров В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 34.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁷ См.: Поникарова Т.В. Обеспечение законности при реализации административно-деликтных производств в пенитенциарной системе Российской Федерации (Теоретико-прикладное исследование). Рязань, 2013. С. 19.

фактов, например, в ст. 24.5 КоАП РФ (“*Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении*”) ориентирует должностных лиц органов государственной власти на правомерную реализацию соответствующих норм в части производства по делам об административных правонарушениях. Или, например, ст. 191 КАС РФ определяет юридические факты, связанные с приостановкой производства по административному делу. Так, суд по заявлениям лиц, участвующих в деле, или по своей инициативе может приостановить производство по административному делу в случае: преобразования или упразднения органа государственной власти, органа местного самоуправления; реорганизации юридического лица, которое является стороной по административному делу (до определения правопреемника); нахождения гражданина, который является лицом, участвующим в деле, в лечебном учреждении или в длительной служебной командировке (до возвращения такого гражданина); назначения судом экспертизы и др.

Таким образом, точная фиксация в административном законодательстве *юридических фактов* помогает должностным лицам органов государственной власти правомерно реализовать ими соответствующие административно-процессуальные нормы. Нормы-гарантии, обозначенные в виде функций *контроля* и *надзора*, рассматриваются нами в качестве специальных гарантий. Так, Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” от 26 декабря 2008 г.⁸ определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль. В соответствии с Федеральным законом “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 ноября 1995 г.⁹ прокуратура осуществляет прокурорский *надзор* за законностью во всех сферах и областях управленческой деятельности.

И наконец, рассмотрим нормы-гарантии законности, зафиксированные в виде *ограничений* и *запретов*. Статья 16 Федерального закона “О государственной гражданской службе” от 27 июля 2004 г.¹⁰ определяет *ограничения*, связанные с гражданской службой. К таковым относятся: признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным; осуждение его к наказанию,

исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы); отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну; наличие заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу и др. Статья 17 указанного Федерального закона устанавливает *запреты*, связанные с гражданской службой. К ним относятся, например: допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей; принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания иностранных государств; получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Следовательно, можно заключить, что все *запреты* в отношении государственных служащих одновременно выполняют и функции правовых (специальных) гарантий законности.

Тем не менее, разделив рассматриваемые гарантии-нормы по форме их выражения: закрепленные в качестве правовых принципов; выступающие в виде прав и обязанностей; ответственности; определяемые как юридические факты; обозначенные в виде функций контроля и надзора, а также запрета и ограничения, — авторы полагают, что данная классификация является условной.

На наш взгляд, все нормы-гарантии по форме своего выражения можно свести к двум видам: гарантии-принципы и гарантии, закрепленные в виде прав и обязанностей. Однако если попытаться объединить все нормы-гарантии в два вида, то это будет слишком узкий подход к проблеме.

С нашей точки зрения, как было заявлено ранее, нет правовых гарантий в самостоятельном или чистом виде. Гарантии, определяемые правовыми нормами, могут выступать не только в виде принципов, прав и обязанностей, но и юридических фактов, ответственности, контроля, надзора, запрета и ограничений. Нормы, закрепляющие ответственность, рассматриваются нами тоже в качестве гарантии законности.

Итак, для более полной характеристики специальных (юридических) гарантий законности в административном праве представляется необходимым обозначить их основные *характерные признаки*, которые выделяют данные гарантии

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

среди других, придают им качественное своеобразие и определенность.

1. Основным характерным признаком специальных гарантий законности является их обязательное нормативное закрепление в законах и подзаконных нормативных актах. Следовательно, важнейшие юридические средства, обеспечивающие реальность режима законности, фиксируются законодателем в нормативных актах и в силу этого приобретают юридический характер.

2. Специальные (юридические) гарантии законности создаются государством в лице его законодательных и исполнительных органов, а также Президентом РФ.

3. Они находятся в непосредственной зависимости от совершенства ее правовой основы.

4. Являясь предусмотренными законом способами и средствами, обеспечивают правомерность поведения субъектов различных правоотношений.

5. Представляют собой систему правовых средств, которая способствует и призвана служить процессу поддержания режима законности в нашем обществе. Данная система, в свою очередь, есть совокупность взаимосвязанных элементов, имеет свое содержание и механизм реализации.

Таким образом, интеграция данных признаков позволяет сформулировать определение *специальных гарантий законности в административном праве*, под которыми следует понимать систему административно-правовых средств, способствующих установлению и реализации определенных (материальных, процессуальных) правовых норм, регламентирующих государственное управление и обеспечивающих в этой сфере деятельности точное соблюдение, исполнение, использование и применение законов всеми участниками административных правоотношений.