

Содержание и значение законности государственного управления

Термин «законность» в русском языке трактуется как положение, при котором общественная жизнь и деятельность людей обеспечиваются законами. В правовом смысле под законностью обычно понимается неуклонное исполнение законов и других правовых актов органами государства, их должностными лицами, общественными объединениями, их представителями и гражданами. Законность требует от всех субъектов управленческой деятельности компетентности и глубокого знания действующего законодательства, порядка и организованности, творческого подхода к построению новых общественных отношений, способности добиваться изменения к лучшему положению дел на порученном участке.

Законность в государственном управлении означает прежде всего сознательное, творческое, точное, единообразное выполнение законов, осуществление государственными органами таких управленческих действий, которые соответствовали бы содержанию государственной воли, выраженной в законах; принятие управленческих решений по вопросам, отнесенным законом к компетенции данного органа, в установленном порядке и в определенной форме.

Следует учитывать, что современная юридическая наука традиционно рассматривает «законность» в трех взаимосвязанных категориях (значениях, аспектах), как: 1) принцип (идея, требование); 2) метод поведения; 3) режим общественной жизни.

Принцип законности выступает как фундаментальное начало любого современного правового государства. Так, в ч. ст. 15 Конституции РФ закрепляется принцип законности, содержание которого выражается в следующем: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы».

Декларирование принципа законности и одновременно конституционной обязанности позволяет говорить о ключевом направлении государственно-управленческой деятельности по обеспечению законности, которая настолько многообразна, что не оставляет вне



А.В. Мартынов

профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук

поля своего внимания буквально все проявления государственной и общественной жизни.

Под идеей законности понимают формирующуюся в правосознании концепцию о целесообразности и необходимости такого реального правомерного поведения всех участников правовых отношений, при котором не оставалось бы места для произвола, фактически достигалась бы всеобщность права, действительная реализация субъективных прав. Требование законности представляет собой строгое (неуклонное) исполнение (соблюдение) законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами. Законность как метод поведения представляет совокупность средств, обеспечивающих правильное отношение общества к действующему законодательству, уважение к праву. И наконец, законность как режим общественной жизни характеризуется верховенством в ней закона и безусловным исполнением его требований гражданами и должностными лицами, наличием специальных механизмов, гарантирующих безопасность и защиту личности от произвола, беспрепятственное осуществление гражданских прав и свобод.

Многогранность законности выступает не только как положительное качество, но и представляет се-

рьезную проблему для практического воплощения содержательных компонентов в реальную жизнь.

Законность не существует сама по себе. Её должны обеспечивать люди, и прежде всего те, кто состоит на государственной службе. Поэтому должностным лицам, состоящим на службе у государства, впрочем, как и простым людям, свойственно ошибаться, не чужды слабости и недостатки, небрежность и корысть. Следовательно, какие бы законы не принимались в государстве, и какое бы количество законов не было, это не исключает совершение неправомерных действий, как должностными лицами, так и гражданами.

Значение законности государственного управления заключается в решении важнейших проблемных вопросов взаимоотношений государства и общества, государства и граждан.

1. Теоретическое решение проблемы законности наталкивается на непреодолимый дуализм личного и социального, публичного отношения к законам. Если любой человек как частное лицо волен сам решать насколько соблюдение того или иного закона отвечает суду его совести, то лицо «публичное», обремененное обязанностью общественного служения, такого выбора не имеет. Любой государственный чиновник обязан соблюдать все законы, независимо от личного отношения к ним. Если совесть ему этого делать не позволяет, он должен, прежде всего, оставить государственную службу. Ни какой-либо орган государства, ни государство в целом не могут отказаться исполнять закон в виду его якобы неправомерного характера, помимо легитимной процедуры установления такого факта.

Из этого рассуждения можно сделать и другой немаловажный вывод. Соблюдение законности может относиться в первую очередь к аппарату государства, ибо нарушения Конституции органом власти, должностными лицами значительно опаснее, чем нарушение ее простым гражданином. Правонарушение органа государства будет нарушением государственным, так как орган, олицетворяющий власть, призванный служить гражданину, защищать его права и интересы, сам нарушает закон. Не случайно в юридической науке высказывалась мысль о том, что следует различать нарушение законности и нарушение закона. Закон нарушает гражданин, а органы государства и их должностные лица, нарушая закон, нарушают одновременно и законность как принцип деятельности государственной власти.

Тем самым, возникают две точки зрения. Одни ученые считают, что субъектами законности являются

все субъекты права. Другие же полагают, что законность есть специфический режим деятельности государственного аппарата, и его субъектами являются специфические проводники государственной воли – должностные лица.

При этом следует согласиться с позицией большинства ученых, отмечающих что сужение субъектной стороны содержания законности, главным образом за счет исключения из числа ее субъектов граждан и других физических лиц (иностранных граждан, лиц без гражданства), вряд ли оправдано, по причине того, что во-первых, невольно возникает иллюзия не-обязательности соблюдения норм права гражданами и организациями (в данном случае негосударственными образованиями); во-вторых, возникает необходимость в теоретической разработке нового понятия для обозначения соблюдения правовых норм индивидами.

С нашей точки зрения, законность имеет универсальный характер, что означает ее распространение на всех субъектов общественной жизни. Это универсальность заключается в том, что субъект, прежде чем совершить осознанные действия правового характера сопоставляет их с правовыми требованиями и предписаниями, создает правовую модель поведения, в которой законность выступает как принцип деятельности.

При этом распространение законности на всех субъектов общества позволяет интегративно формировать единообразные подходы к нормативному правовому регулированию определенных групп общественных отношений. Ибо режим законности тогда будет распространяться, как на властвующих субъектов, так и на невластвующих субъектов.

2. Если предположить, что закон – это общее правило, то конкретные дела, подходящие под это правило, должны были бы решаться по закону. Однако всегда возникает проблема исполнения предписания закрепленного в законе. Существует огромное количество подзаконных нормативных правовых актов, которые необходимо учитывать при разрешении конкретного управленческого дела. Органы исполнительной власти и их должностные лица, занимающиеся подзаконным нормотворчеством, склонны закладывать противоречия либо давать расширительное толкование законов в подзаконных нормативных правовых актах с целью расширения предоставленных полномочий. При этом обращение к норме закона происходит, когда невозможно принять решение на основе подзаконного нормативного правового акта. В образующемся конфликте интересов граждан и государственных органов

(должностных лиц) при наличии конкуренции правовых норм приоритет отдается Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, законам субъектов РФ, перед подзаконными нормативными правовыми актами органов исполнительной власти и их должностных лиц. В этом заключается важное свойство законности, выражающееся в доминировании законов перед иными нормативными правовыми актами при осуществлении государственного управления. Таким образом, главной задачей органов исполнительной власти и их должностных лиц является четкое и строгое исполнение законов, и как второстепенной задачей, соблюдение подзаконных нормативных правовых актов, принятых во исполнение законов. Распространенным примером подобного положения дел является ситуация, когда государственный служащий в совершенстве владеет должностными и административными регламентами, внутренними инструкциями и положениями, а знаний основных законодательных положений у него не имеется. Так, фактически повсеместно сотрудники дорожной полиции отлично знают административный регламент, но крайне слабо владеют нормами КоАП РФ, регламентирующими порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

3. Для раскрытия действительной сущности законности недостаточно лишь одного указания на необходимость соблюдения законов, хотя это и является одним из ее главных компонентов; есть и другие немаловажные составляющие. Иными словами, узкое понимание данного явления уже не соответствует современным представлениям о том, какой должна быть законность. При этом главный недостаток определения законности только через соблюдение законов состоит в том, что оно (определение) не затрагивает вопроса о характере самих законов. Между тем, законы бывают разные: демократические, справедливые, гуманные или правовые, то есть соответствующие высшим идеалам права; и законы антидемократические, неправовые, идущие вразрез с интересами народа, противоречащие подлинному праву (например, репрессивные, тоталитарные, дискриминационные, фашистские и т.д.). Получается, что соблюдение и этих законов и есть законность. С таким подходом согласиться нельзя. Поэтому можно сделать вывод, что определение законности только как требование строгого и неукоснительного соблюдения законов и подзаконных актов упрощает существующую проблему. Задача законности глубже. Таким образом, «само же по себе соблюдение правонарушающего закона, сколь

бы всеобщим и точным оно ни было, не может превратить неправо в закон в правовой и преобразовать неправо в реальный правовой порядок» .

Из этого следует, что оценка законности государственно-управленческой деятельности может быть дана, не только в текущей действительности, но и в исторической перспективе либо международными организациями, например, Европейским Судом по правам человека, Международным уголовным судом ООН.

4. В реальной жизни зачастую возникают такие ситуации, как на государственном (глобальном) уровне, так и в частных ситуациях, когда осознанное поведение людей влияет на содержание и реализацию законности.

Так, примером являются события, произошедшие на Украине, когда в общественность путем пикетирований и демонстраций поставили под сомнение легитимность выборов президента страны. Конечно же другой вопрос как мы оцениваем данную ситуацию с политической точки зрения, однако для большинства жителей Украины (это стало уже историческим фактом), события на Площади Независимости, стали борьбой за соблюдение законности в деятельности государства, что равнозначно соблюдению их конституционных прав и свобод.

Следующим примером может служить поведение сотрудников дорожной полиции, которые в определенных случаях используя предоставленные им полномочия, придают интеллектуально-волевое содержание законности. Это происходит, например, когда в городе устанавливаются новые дорожные знаки или новая дорожная разметка. Поэтому несколько дней после их установки и введение в действие, сотрудники полиции не пресекают совершаемые автомобилистами административные правонарушения, а проводят разъяснительные мероприятия о том, как лучше ориентироваться в новых дорожных условиях, дабы не допустить нарушение Правил дорожного движения РФ. Аналогичная ситуация может происходить при перекрытии дорожного движения в связи какими-то чрезвычайными обстоятельствами либо визитами государственных деятелей.

При этом во всех данных случаях, нет факта нарушения законности, хотя и не были применены нормы действующего административно-карательного законодательства РФ. Однако в данном случае достигается значительный управленческий результат, указывающий на законную, эффективную и обоснованную деятельность государственных органов и их должностных лиц.

5. Благодаря принципу законности органы государственного управления и их должностные лица в своей деятельности неразрывно связаны с законом и нормами права. Верховенство закона означает, что никакая государственно-управленческая деятельность не должна предприниматься в нарушение закона и права. Несоблюдение правовых норм и законов влечет противоправность государственно-управленческих действий.

Таким образом, законность государственного управления представляет собой интеллектуально-волевую деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по соблюдению действующего законодательства Российской Федерации, выполнению предписаний законов при принятии управленческих решений, позволяющая обеспечивать соблюдение конституционных прав и свобод граждан, а также законные интересы организаций.

Для реализации законности в правовом государстве необходимы совокупность условий и механизмов ее обеспечения.

Во-первых, нужна правильная и эффективная организация государственного управления. Современная организация государственного управления должна основываться на принципах разделения властей, коллегиальности принятия решений, профессионализма государственных служащих, добросовестности исполнения служебных обязанностей, четком разграничении предметов ведения и полномочий государственных органов, наличие юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Во-вторых, наличие адекватных способов обеспечения законности в государственном управлении. Обеспечение законности, то есть применение соответствующих средств и способов, представляет собой процесс, в ходе которого: а) не допускаются любого рода отклонения от требований законности в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц; б) своевременно обнаруживаются такого рода отклонения, если они имеют место быть; в) устраняются обнаруженные нарушения законности (например, отменяется неправомерный акт управления); г) восстанавливаются нарушенные при этом права и законные интересы; д) привлекаются к установленной ответственности виновные лица в нарушении законности.

К числу таких способов традиционно относятся: административный надзор, государственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль, общественный контроль.

В-третьи, законное повиновение. Это положение выражается в том, что, по общему правилу, всем и каждому следует подчиняться только законным требованиям власти. Юридическая ответственность может устанавливаться и применяться только за неисполнение «законных требований» органов исполнительной власти и их должностных лиц. Например, в соответствии со ст.6 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 01.07.2011 г.) всякое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов общественных объединений, организаций и должностных лиц допустимо только по основаниям и в порядке, предусмотренном федеральным законом. Сотруднику полиции запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий. Сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства.

В-четвертых, наличие установленного порядка обжалования действий (бездействие) и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Под принципами законности обычно понимают исходные, основополагающие начала, характеризующие данное явление как с внутренней, так и с внешней стороны. В принципах раскрываются социальное и функциональное назначение законности, ее сущность, роль и место в обществе, связь с другими категориями.

Наиболее распространенными принципами законности являются следующие основополагающие начала, исходные идеи и концепции: 1) принцип единства законности; 2) принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности; 3) принцип неотвратимости наказания за нарушение законности; 4) принцип верховенства закона; 5) принцип защиты прав и свобод человека как приоритетный цели законности; 6) принцип взаимосвязи законности и культуры; 7) принцип реальности законности.

Гарантии законности рассматриваются в юридической литературе в различных аспектах: 1) как условия и специальные механизмы, призванные поддерживать режим законности; 2) как необходимые соответствующие условия и целый комплекс мер, обеспечивающих режим законности; 3) система экономических, политических, социальных, юридических, духовных и организационных условий, средств и способов, обе-

спечивающих воплощение правовых требований, установлений и разрешений в жизнь; 4) меры общего и специально-юридического характера, с помощью которых в общественную жизнь внедряются, а в случае нарушения восстанавливается законность; 5) объективные и субъективные факторы, условия, предпосылки, обеспечивающие или по крайней мере способствующие укреплению законности.

Гарантии законности обычно подразделяются на юридические и неюридические или общие и специальные (юридические).

К неюридическим (общим) гарантиям относятся те объективно сложившиеся в обществе социальные, экономические, политические, идеологические условия, отношения и факторы, которые оказывают существенное, хотя и опосредованное, влияние на весь процесс формирования, установления и реализации права.

К юридическим (специальным) гарантиям относятся условия и факторы юридического ха-

рактера, оказывающие непосредственное воздействие на процесс установления, упрочнения и реального функционирования режима правовой законности.

К юридическим (специальным) гарантиям законности следует относить: а) законодательство, его состояние; б) меры охраны и защиты прав, свобод и интересов граждан; в) правовые средства предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений; г) реализация юридической ответственности; д) контроль и надзор органов власти за соблюдением требований законов и подзаконных актов всеми субъектами права; е) эффективная работа государственных органов власти (правоохранительных, судебных и иных органов). ■

Литература:

1. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Изд. НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 530.

2. См.: Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2007. С. 533.