

Научная статья
УДК 351.9

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ

Валентин Сергеевич Шестак

Донецкий филиал Волгоградской Академии МВД России,
Донецк, Россия, shestak_valentin@mail.ru

Аннотация. Построение демократического, правового, социального государства ставит вопрос о наполнении конституционной модели организации публичной власти, прав и свобод человека реальным содержанием. Законность выступает одним из основных условий существования любого государства. Для обеспечения законности используются разные способы правового характера, основными из которых являются контроль, надзор и обращение граждан в компетентные органы или их должностным лицам за защитой своих прав. В результате исследования контроля и надзора как способов обеспечения законности в публичном управлении автор пришел к определенным выводам и предложениям, которые могут быть использованы в научно-исследовательской работе по дальнейшему изучению рассматриваемых институтов и решению проблем, связанных с их назначением и исполнением, по дальнейшему совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: общество, государство, право, функции, публичное управление, законность, контроль, надзор, контрольно-надзорная деятельность.

Для цитирования: Шестак В. С. Проблемы обеспечения законности в публичном управлении: критический анализ и современные подходы // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 3 (105). С. 74–81.

Original article

PROBLEMS OF ENSURING LEGALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: CRITICAL ANALYSIS AND MODERN APPROACHES

Valentin S. Shestak

Donetsk branch of Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Donetsk, Russia, shestak_valentin@mail.ru

Abstract. The construction of a democratic, legal, social state raises the question of filling the constitutional model of the organization of public power, human rights and freedoms with real content. Legality is one of the basic conditions for the existence of any state. To ensure the rule of law, various legal methods are used, the main of which are control, supervision and the appeal of citizens to the competent authorities or their officials for the protection of their rights. As a result of the study of control and supervision as ways to ensure legality in public administration, the author came to the conclusion and suggestions that can be used in research work to further study the institutions under consideration and solve problems related to their assignment and execution, to further improve legislation.

Keywords: society, state, law, functions, public administration, legality, control, supervision, control and supervisory activities.

For citation: Shestak V. S. Problems of ensuring legality in public administration: critical analysis and modern approaches // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 3 (105). P. 74–81.

Введение

Российская Федерация на протяжении всей своей истории была заинтересована в стабильности, одним из важнейших инструментов поддержания которой является режим законности. На современном этапе в научном сообществе правоведов существует практически единогласное признание необходимости законности для поддержания высокого уровня эффективности функционирования всех важнейших институтов общества, обеспечения и качественной реализации защиты прав граждан. Согласно Конституции Российской Федерации, законность обязательна для всех элементов государственного механизма, гражданского общества и для всех граждан (ст.ст. 4, 10, 12, 15 Конституции Российской Федерации)¹. Соблюдение законности в публичном управлении имеет важное значение, поскольку именно в этой сфере осуществляется реализация прав и свобод человека и гражданина и на эту сферу приходится наибольшее количество их нарушений.

Методы

Методологический подход избран с учетом цели и задач исследования, его объекта и предмета. Методологической базой исследования выступает совокупность философских, общенаучных, частнонаучных и специальных методов, которые в комплексе применяются для решения задач исследования и достижения его цели. Диалектико-материалистический, исторический, логико-семантический методы и метод словарных определений позволили углубить понимание понятийного аппарата. Сравнительно-правовой метод применялся при реализации всех задач исследования. Использование формально-юридического, системно-структурного и гносеологического

методов позволило раскрыть особенности законодательства в сфере обеспечения законности и выявить проблемы его применения.

Результаты

Традиционно наука прежде всего связывает управление с проявлением сознания и воли людей в определенной деятельности и в целом различает три сферы управления: биологическую, техническую, социальную². Без последнего общество потеряло бы одну из главных своих системных признаков – целостность как результат организованности совместной деятельности индивидов, организованности процесса их взаимодействия

Если, как отмечает Ю. М. Козлов, в целом под управлением понимают определенное целенаправленное воздействие с целью упорядочения соответствующей системы и обеспечения должным образом ее функционирования³, то социальное управление – это сознательное воздействие на общество с целью его упорядочения, совершенствования, развития [1, с. 17]. В. И. Якунин и С. С. Сулакшин обращают внимание на то, что понятие «управление» «имеет множество трактовок, однако большая их часть сводится к пониманию управления как направленного процесса воздействия (взаимодействия) различных сил, способных привести к изменению текущего состояния их взаимодействия» [2, с. 136].

Впервые термин «государственное управление» на уровне нормативного правового акта был предусмотрен в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (п. 2 ст. 3): «Государственное управление – это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономи-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

² Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. М., 2000. С. 9.

³ Козлов Ю. М. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 7.

ческого развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹.

В обобщающем плане можно сказать, что управление является тем самым существенным звеном, соединяющим государство и гражданское общество. Управление – характерная черта их взаимоотношений. Одновременно вышеприведенный материал дает основания для умозаключения, что «государственное управление» (в широком смысле), «государственная функция управления», «управленческая функция государства» – термины, которые в словоупотреблении используются как тождественные. Государственное управление осуществляет прежде всего государство как механизм управления обществом. Его олицетворяет специальный аппарат власти, которая распространяется на все население страны и ее территорию, т. е. государство является управляющей системой общества, имеет свою внутреннюю структуру, специальные органы для реализации соответствующих властных полномочий. Совокупная работа этих органов охвачена термином «деятельность», направленная на реализацию определенных функций государства, т. е. тех или иных основных направлений его деятельности. Не только управление, но и контроль – функциональные атрибуты государственной власти (ее функционирование обязательно предполагает как управление, так и контроль). По словам французского ученого Г. Брэбана, «нет таких секторов общественной жизни, которые выпадали бы целиком из-под сферы административно-правового контроля» [3, с. 22]. Бесконтрольное положение дел в той или иной сфере государственной деятельности есть не что иное как безвластие в этой сфере. Управленческий контроль государства – это совокупная функция государства как механизма управления обществом. Данную функцию осуществляют конкретные субъекты этого механизма – государственные структуры, для которых контроль может быть функцией как основной, так и неос-

новной. Каждая государственная структура наделена компетенцией, которая указывает на назначение данной структуры в их общей массе путем определения ее основной или основных функций.

Контроль является не только функцией управления, в этом управлении он также является и определенной его стадией. Обзор литературы, освещающий стадии процесса управления дает все основания для вывода, что контроль – это заключительная стадия управленческого процесса. Наконец следует обратить внимание еще на один аспект проявления природы государственного контроля в контексте государственного управления. Т. И. Отечественная отмечает, что контроль – это не только, с одной стороны, функция государственного управления (направление управленческой деятельности), с другой – стадия управления (определенный этап управленческого цикла), но и «способ обеспечения законности» [4, с. 15]. Под способом обеспечения законности (в пределах применения административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении) А. Ю. Красноглазов понимает определенный «вид юридической деятельности», – это в частности прокурорский надзор, судебный контроль, внутриведомственный контроль [5, с. 21]. Однако контроль в литературе также определяют и как средство обеспечения законности. Так, Д. Н. Бахрах указывает на контроль (представительных органов, межведомственный, внутриведомственный, судебный, прокурорский, конституционный, административный и т. д.) как на один из специальных юридических средств обеспечения законности [6, с. 10]. Хотя одни авторы пишут о контроле как способе, а другие – как средстве обеспечения законности, все они в содержательном плане говорят фактически об одном и том же.

В энциклопедических источниках и словарях «законность» определяют как «соблюдение законов, положение, при котором

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

общественная жизнь и деятельность обеспечиваются законами»¹, «неуклонное исполнение законов и соответствующих им нормативных актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями»².

Общетеоретическим проблемам обеспечения законности в юридической науке уделено достаточно много внимания. Вместе с тем необходимо отметить, что проблема обеспечения законности относится к разряду так называемых «вечных» объектов исследования. Многогранность этого вопроса продолжает привлекать ученых разных отраслей права, в т. ч. и административного права, которые находят свое отображение в научных статьях, монографиях и диссертационных исследованиях. Поэтому важно, исходя из истории развития понятия законности и существующих научных взглядов на нее, дать анализ и дополнительно аргументировать точки зрения на законность, способов ее обеспечения в публичном управлении в современных условиях. Законность – неоднозначная категория в юриспруденции и вообще в правовой мысли.

Еще древнегреческий философ Хризипп утверждал, что «закон есть царь всех божественных и человеческих дел, он должен быть начальником добрых и злых; вождем и руководителем живых существ, живущих в государстве; мерилom справедливого и несправедливого, которое приказывает делать то, что должно быть делаемым, и запрещает делать то, что не должно быть делаемым» [7, с. 109]. Несколько отличаются взгляды на законность И. С. Самощенко, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, Л. С. Явича, М. С. Строговича и др., хотя на роль законов, законодательства в установлении режима законности

обращают внимание практически все авторы. Разногласия заключаются в том, что некоторые авторы считают законы элементом законности, другие же, указывая на неразрывную связь законов и законности, элементом законности их не считают [8, с. 12; 9, с. 17] и др.

Подводя итоги рассмотрения мнений о законности, высказанных учеными-административистами и теории государства и права, приведем позицию Ю. Е. Аврутина, который пишет, что «не исключаются и иные определения феномена «законность», акцентирующие либо ее функциональные, «ролевые» аспекты, либо политические [10, с. 186].

Эффективное функционирование законности невозможно представить без наличия действующих инструментов и способов, обеспечивающих этот самый режим. Так, С. С. Алексеев считал, что обеспечение законности «находит свое отображение в прекращении беззакония, восстановлении нарушенных прав и законных интересов, наказании виновных лиц»³. Д. Н. Бахрах к юридическим способам обеспечения законности, кроме контроля, относит меры поощрения и принуждения, материальные и моральные факторы⁴. А. Е. Лунев к способам обеспечения законности относит контроль и юридическую ответственность [11, с. 158]. М. С. Строгович одним из способов обеспечения законности считал воспитание человека [12, с. 5]. В. С. Четвериков по тому же поводу высказывается, что основные способы обеспечения законности – это контроль, надзор и обжалование (реализация права жалобы)⁵. Сформированное советскими и российскими учеными-юристами учение о законности, контроле и надзоре как спосо-

¹ Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов; под ред. проф. Л. И. Скворцова. М.: Издательство АСТ: Издательство «Мир и Образование», 2021. С. 179.

² Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 101.

³ Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2. М., 1982. С. 19.

⁴ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. М.: Изд-во БЕК, 1993. С. 157.

⁵ Четвериков В. С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. с. 291.

бах ее обеспечения и сегодня не утратило свое практическое и методологическое значение. Вместе с тем неверно полагать, что потенциал проблематики законности, контроля и надзора как способов ее обеспечения исчерпан. В теории права и в практической деятельности органов государственной власти и иных субъектов права встречается еще немало дискуссионных вопросов и проблем. Кроме того, отметим, что в правовой научной литературе не существует единого мнения относительно содержания понятий «контроль» и «надзор». То, какой смысл отдельные авторы вкладывают в указанные понятия, зачастую зависит от комплекса факторов, включающих отрасль права, в которой проводилось исследование, период времени и т. д. Как отмечал В. М. Чхиквадзе, «недопустимо выпячивание на первый план лишь одной стороны законности и недооценка или забвение ее других сторон» [13, с. 377–378]. На наш взгляд, в связи с этим и отсутствует единое определение понятий «контроль», «надзор», «законность».

В отечественной правовой науке встречается следующий подход к пониманию сущности и назначения контроля: контроль – наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта; получение объективной и достоверной информации о состоянии законности на объекте; принятие мер по предупреждению и устранению нарушений законности; установление причин и условий, которые способствуют нарушению требований правовых норм; принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении требований законности¹. Человеческий опыт показывает, что трудно представить себе качественный процесс управления и претворения управленческих решений в жизнь без грамотной организации и осуществления контроля. Отсутствие контроля за исполнением решений государственного управления значительно понижает эффективность их реализации, а порой и вообще их нивелирует.

На современном этапе основным документом в области контроля и надзора в Российской Федерации можно признать Федеральный Закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» № 248-ФЗ от 31 июля 2020 г., в котором (ст. 1) определены понятия «государственный контроль» (надзор), «муниципальный контроль». В Федеральном Законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» дано определение общественного контроля (ст. 4). В целях реализации положений Федерального Закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» № 248-ФЗ от 31 июля 2020 г. Правительством Российской Федерации принят целый ряд постановлений, определяющих новый порядок осуществления отдельных видов государственного надзора: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1074 «О федеральном государственном горном надзоре»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1082 «О федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1080 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1085 «О федеральном государственном энергетическом надзоре»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 «Об утверждении Положения о федеральном государственном строительном надзоре»; постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100 об утверждении Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) и т. д. Поскольку надзор за исполнением законов осуществляет Прокуратура-

¹ Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Ч. 2. М., 1995. С. 241.

ра Российской Федерации, то Генеральным прокурором издан приказ от 2 июня 2021 г. № 294 «О реализации Федерального закона от 31 июля 2020 г. "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации"». Приведенные нами примеры свидетельствуют о том, что реформа контрольно-надзорной деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития Российской Федерации. Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» была утверждена 21 декабря 2016 г. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Срок реализации программы установлен до 2025 года. В целом реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации включает в себя восемь проектов и реализуется двенадцатью контрольно-надзорными органами. В реализации программы также участвуют семь министерств. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р утверждена «Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 г.». В связи с произведенным анализом законодательства Российской Федерации в рассматриваемой области, заметим, что согласно разработанной и реализуемой концепции контрольно-надзорной деятельности, полномочиями по осуществлению контрольной и надзорной деятельности в России наделено немалое число органов государственной власти. Базовое отличие в их деятельности заключается в том, что для одной группы органов контрольная и (или) надзорная деятельность является лишь одной из выполняемых ими многочисленных функций, в то время как деятельность другой группы органов напрямую связана с обеспечением законности в государственной и общественной жизни (например, прокуратура, полиция,

суд и др.). Принцип законности является одним из принципов деятельности полиции и требует «от каждого сотрудника правильного исполнения законов и ведомственных нормативных актов, усвоения и использования в своей служебной деятельности правовых знаний, правомерного поведения как при исполнении должностных обязанностей, так и вне службы, предупреждения и пресечения противоправных действий со стороны граждан и должностных лиц»¹. Таким образом, в контексте деятельности полиции в Российской Федерации категория «законность» принимает двойное значение: с одной стороны, полиция обеспечивает соблюдение законов в государстве, с другой стороны, сама деятельность полиции должна отвечать требованиям законности.

Заключение

Таким образом, проблема обеспечения законности в публичном управлении входит в разряд стратегических задач Российской Федерации. Несмотря на тот факт, что рассматриваемая тема на протяжении не одного года является актуальным направлением научных изысканий, в исследованиях продолжается востребованная нерешенными проблемными вопросами разработка новых теоретико-методологических подходов, формирование базовых положений теории обеспечения законности. Закрепленные в нормативных правовых актах понятия «законность», «контроль», «надзор», «публичная власть», «публичное управление» и т. п. выступают как «средства регулирования общественных отношений, приобретают способность переводить общие требования на уровень практических действий участников правовых отношений»². Несмотря на отсутствие законодательного определения терминов «публичная власть», «публичное управление», приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специ-

¹ Кубышко В. Л. Основы работы по укреплению служебной дисциплины и законности в органах внутренних дел: учебное пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2008. С. 23.

² Тихомиров Ю. А. Теория закона. М., 1982. С. 29.

альностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменений в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» (ред. от 24 июля 2023 г.) сформирована комплексная специальность с шифром 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», где указаны такие направления научных исследу-

ований, как «правовая природа и принципы публичной власти», «организация публичной власти и публичного управления», «институты публичной власти и публичного управления» и т. д. Для устранения указанных коллизий необходима совместная работа. Это масштабная задача, лежащая в плоскости как теории, так и практики, от успешного решения которой напрямую зависит качество государственной политики в сфере обеспечения законности в публичном управлении.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Рябко А. И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. 26 с.
2. Проблемы эффективности государственного управления на уровне высшего управленческого звена / В. И. Якунин, С. С. Сулакшин, А. Н. Тимченко, В. Н. Цыгичко // Проблемы формирования государственных политик в России: материалы ежегодной всероссийской научной конференции. М., 2006.
3. Брэбан Г. Французское административное право / под ред. С. В. Боботова; пер. с франц. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
4. Отечественая Т. И. Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в сфере государственного управления (по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1999. 26 с.
5. Красноглазов А. Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 26 с.
6. Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. 1992. № 3. С. 9–12.
7. Дигесты Юстиниана / пер. с лат.; отв. ред. Л. Л. Кофанов. М.: «Статут», 2002. 584 с.
8. Алексеев С. С. Правовое государство – судьба социализма. М., 1988. 175 с.
9. Явич Л. С. Господство права. К концепции правового государства в СССР // Правоведение. 1990. № 5. С. 11–29.
10. Аврутин Ю. Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб, 2017. 718 с.
11. Лунев А. Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении. М.: Юридическая литература, 1963. 158 с.
12. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Госюриздат, 1959. 64 с.
13. Чхиквадзе В. М. Государство, демократия, законность. М.: Юридическая литература, 1967. С. 377–378.

REFERENCES

1. Ryabko A. I. Social control and its legal forms (theoretical issues): abstract of dis. ... cand. of law. Moscow, 1995. 26 p. (In Russ.)
2. Problems of public administration efficiency at the top management level / V. I. Yakunin, S. S. Sulakshin, A. N. Timchenko, V. N. Tsygichko // Problems of formation of state policies in Russia: materials of the annual all-Russian scientific conference. Moscow, 2006. (In Russ.)

3. Braban G. French administrative law / edited by S. V. Bobotov; translated from French by D. I. Vasiliev, V. D. Karpovich. Moscow: Progress, 1988. 488 p. (In Russ.)
4. Otechskaya T. I. Prosecutor's supervision as a means of ensuring legality in the sphere of public administration (under the legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan): abstract of dis. ... Cand. of Law. Tomsk, 1999. 26 p. (In Russ.)
5. Krasnoglazov A. Yu. Ensuring the legality in the application of administrative-procedural measures at the stage of initiating a case on an administrative offense: abstract of dis. ... Cand. of Law. Moscow, 1999. 26 p. (In Russ.)
6. Bakhrakh D. N. Issues of legality in public administration // Jurisprudence. 1992. No. 3. P. 9–12. (In Russ.)
7. Digests of Justinian / trans. from Latin; ed. L. L. Kofanov. Moscow: "Statut", 2002. 584 p. (In Russ.)
8. Alekseev S. S. The rule of law is the fate of socialism. Moscow, 1988. 175 p. (In Russ.)
9. Yavich L. S. The rule of law. On the Concept of the Rule of Law in the USSR // Jurisprudence. 1990. No. 5. P. 11–29. (In Russ.)
10. Avrutin Yu. E. Selected Works. Reflections on the State and State Authority, Legality and Law and Order, Public Administration and Administrative Law. St. Petersburg, 2017. 718 p. (In Russ.)
11. Lunev A. E. Ensuring Legality in Soviet Public Administration. Moscow: Legal Literature, 1963. 158 p. (In Russ.)
12. Strogovich M. S. Basic Issues of Soviet Socialist Legality. Moscow: Gosyurizdat, 1959. 64 p. (In Russ.)
13. Chkhikvadze V. M. State, Democracy, Legality. Moscow: Legal Literature, 1967. P. 377–378. (In Russ.)

Информация об авторе:

В. С. Шестак, доктор юридических наук, профессор.

Information about the author:

V. S. Shestak, Doctor of Law, Professor.

Статья поступила в редакцию 24.08.2024; одобрена после рецензирования 10.09.2024; принята к публикации 27.09.2024.

The article was submitted 24.08.2024; approved after reviewing 10.09.2024; accepted for publication 27.09.2024.